

Aládia Cristina Rodrigues Medina

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE E LAZER**

**NA CIDADE DE NOVA LIMA-MG: Quando quiser, se assim quiser e como quiser?**

Belo Horizonte

Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional da UFMG

2019

Aládia Cristina Rodrigues Medina

## **AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE E LAZER**

**NA CIDADE DE NOVA LIMA-MG:** Quando quiser, se assim quiser e como quiser?

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Estudos do Lazer da Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional, Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Estudos do Lazer.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ana Cláudia Porfírio Couto

Belo Horizonte

Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional da UFMG

2019

Medina, Aládia Cristina Rodrigues

M491p 2019 As políticas públicas de esporte e lazer na cidade de Nova Lima - MG: quando quiser, se assim quiser e como quiser? [manuscrito] / Aládia Cristina Rodrigues Medina – 2019.

197 f., enc.: il.

Orientadora: Ana Cláudia Porfírio Couto

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

Bibliografia: f. 181-191

1. Esportes - Teses. 2. Lazer - Teses. 3. Políticas Públicas - Teses. I. Couto, Ana Cláudia Porfírio 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.



Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional  
Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Estudos do Lazer  
Email: [ppgiel@eefito.ufmg.br](mailto:ppgiel@eefito.ufmg.br) Telefone: (31) 3409-2335

EEFTTO  
CENTRO DE EDUCAÇÃO  
FÍSICA, FISIOTERAPIA  
E TERAPIA OCUPACIONAL

UFMG

### ATA DA 48ª DEFESA DE TESE

#### ALÁDIA CRISTINA RODRIGUES MEDINA

Às 14h00min do dia 12 de julho de 2019 reuniu-se na Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional da Universidade Federal de Minas Gerais a Comissão Examinadora de Tese, indicada pelo Colegiado do Programa para julgar, em exame final, o trabalho "AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE E LAZER NA CIDADE DE NOVA LIMA – MG: "quando quiser, se assim quiser e como quiser?", requisito final para a obtenção do Grau de Doutora em Estudos do Lazer. Abrindo a sessão, a Presidente da Comissão, Profa. Dra. Ana Cláudia Porfírio Couto, após dar a conhecer aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra para a candidata, para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores, com a respectiva defesa da candidata. Logo após, a Comissão se reuniu, sem a presença da candidata e do público, para julgamento e expedição do resultado final. Foram atribuídas as seguintes indicações:

Membros da Banca Examinadora	Aprovada	Reprovada
Profa. Dra. Ana Cláudia Porfírio Couto (Orientadora)	X	
Profa. Dra. Cândia Alves (IFSP)	X	
Profa. Dra. Luciana Assis Costa (UFMG)	X	
Prof. Dr. Luciano Pereira da Silva (UFMG)	X	
Profa. Dra. Sheylazarth Presciliana Ribeiro (UEMG)	X	

Após as indicações a candidata foi considerada: APROVADA

O resultado final foi comunicado publicamente, para a candidata pela Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar a Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente ATA que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora.

Belo Horizonte, 12 de julho de 2019.

Profa. Dra. Ana Cláudia Porfírio Couto Ac Couto

Profa. Dra. Cândia Alves Candia Alves

Profa. Dra. Luciana Assis Costa Luciana Assis Costa

Prof. Dr. Luciano Pereira da Silva Luciano Pereira da Silva

Profa. Dra. Sheylazarth Presciliana Ribeiro Sheylazarth Presciliana Ribeiro

*Para Ana Laura e Pedro,*

*com meu infinito amor.*

*"Eu prometo ser pra sempre o seu porto seguro  
Prometo dar-te eternamente o meu amor*

*Eu prometo que vou te cuidar pra sempre  
Eu te amo infinito, meu(s) guri(s)!"*

*Ana Vilela*

## AGRADECIMENTOS

*“O melhor lugar do mundo é dentro de um abraço”*

Ufa! Escrever esses agradecimentos significa que eu consegui! Inevitável é conter as lágrimas e a emoção, ao escrevê-los, lembrando que foram vários os abraços que eu ganhei nesse período. Abraços que me acalentaram e me mantiveram de pé nessa caminhada... por isso há muito a agradecer! Mesmo com receio de me esquecer de alguém, quero explicitar minha imensa gratidão por todos os abraços que me ajudaram.

Em primeiro lugar agradeço a **Deus**, por me carregar no colo nos momentos mais difíceis, quando fraquejei. Não foi fácil...

Quero agradecer imensamente à minha família, pelo apoio incondicional. Vocês acompanharam todo o processo. Valeu pela torcida!

Ao **Warley**, por me apoiar nas minhas decisões e não me deixar desistir. Amor, cada abraço seu me ajudou a chegar até aqui. Essa conquista não é só minha, é sua também, por compreender meus momentos de ausência, cuidar dos nossos filhos, quando foi necessário e, sobretudo, confiar em mim. Você sempre acreditou que eu conseguiria. Muito obrigada! Te amo!

Aos meus pais, **Jarbas** e **Zenith**, minhas grandes inspirações, que na simplicidades me ensinaram a coisa mais importante da vida: o amor! Me ensinaram também que “estudar é tudo”! “Estudo ninguém te tira”, já diziam. Obrigada por conduzirem os caminhos da minha vida. Minha gratidão pelo imenso amor dedicado aos meus filhos e por cuidar de nós, sempre! Eu os amo incondicionalmente!

À minha filha **Ana Laura** e meu filho **Pedro**, agradeço por entenderem meus momentos de ausência e, ao mesmo tempo, peço que me perdoem. Saibam que tudo que fiz foi por nós. Gostaria que soubessem que vocês são a melhor parte de mim. Eu os amo infinitamente. Esse é o legado que pretendo deixar a vocês: estudem! Sempre! E deem o melhor de vocês na vida.

À **Paloma**, por simplesmente existir. Você é uma das pessoas mais importantes da minha vida. Estude! Estude sempre! Você vai fazer a diferença nesse mundo. Te amo!

À minha amiga **Paola**. Que trajetória a nossa! Ela ficou mais leve, amiga, com você dividindo angústias e conquistas comigo. Você não imagina como é importante para mim. Muito obrigada!

À **Paty** minha amiga irmã, o seu apoio e confiança estiveram presentes todos os dias nesses quatro anos, mesmo com a distância, obrigada!

A minha orientadora **Ana Cláudia**, meu abraço mais apertado por compreender minha condição de mulher, mãe, filha e trabalhadora. Por me estimular, incentivar, respeitar e acreditar em mim. Você foi mais que uma orientadora. Você é uma amiga.

Aos colegas do **GESPEL**, com quem pude dividir aprendizagens e angústias, pelos inúmeros diálogos sobre o lazer, muito obrigada!

Aos colegas do **ORICOLÉ**, com quem aprendo a cada dia. Um agradecimento especial ao **Hélder**, por me aceitar no grupo e permitir esse aprendizado.

Aos amigos do **CUME**, obrigada por compartilharem comigo esses quatro anos. Todos chegaremos ao Cume!

Aos colegas da **UEMG**, que dividem comigo, todos os dias, o desafio de tentar promover uma educação pública de qualidade.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Estudos do Lazer e à Universidade Federal de Minas Gerais, assim como ao Colegiado do curso. Um abraço especial aos **professores** do Doutorado em Estudos do Lazer na UFMG e meu muito obrigada!

Aos professores que, gentilmente, aceitaram fazer parte da banca, o professor **Luciano Pereira** e as professoras **Luciana Assis**, **Tânia Sampaio** e **Cathia Alves**.

À **Prefeitura Municipal de Nova Lima**, por permitir desenvolver a metodologia preconizada nesta tese. Aos funcionários do Arquivo Central: **Antônio**, **Araponga e Ivan**, por me receberem por vários dias no seu local de trabalho, com tanto carinho e respeito. Aos **gestores e ex-gestores** da SEMEL, por gentilmente cederem um espaço na agenda tão turbulenta, para a realização das entrevistas. A todos aqueles que, direta ou indiretamente, me ajudaram a ter acesso às informações.

Parto agora para meus “desagradecimentos”.... isso mesmo! Aos inúmeros amigos que, por vezes, me tiraram da imersão e me trouxeram de volta “à vida”. Meu

eterno agradecimento! Vocês me deram os abraços da amizade, da alegria, dos cantos e danças tão importantes pra mim. Fizeram a diferença nesse percurso.

“**As mosqueteiras**” – não é a toa que somos uma por todas e todas por uma: **Érica, Vá, Lu** e seus mosqueteiros, obrigada pela amizade e pela ajuda incondicional. **Paulinho e Jô**, obrigada pelas cervejas e risadas salvadoras. Às minhas **amigas da dança**, que compreenderam minhas ausências, eu estou voltando! Aos amigos da “**Panela**”, pela torcida de sempre: agora serei mais presente. Valeu, gente!

Confesso que essa parte da escrita foi a mais prazerosa e emocionante. Palavras de agradecimento são muito pouco pelo tanto que fizeram por mim. “*Tudo que a gente sofre, num abraço se dissolve...*”.

Sintam-se todos acolhidos no meu abraço mais apertado!



*“Se esta cidade fosse minha*

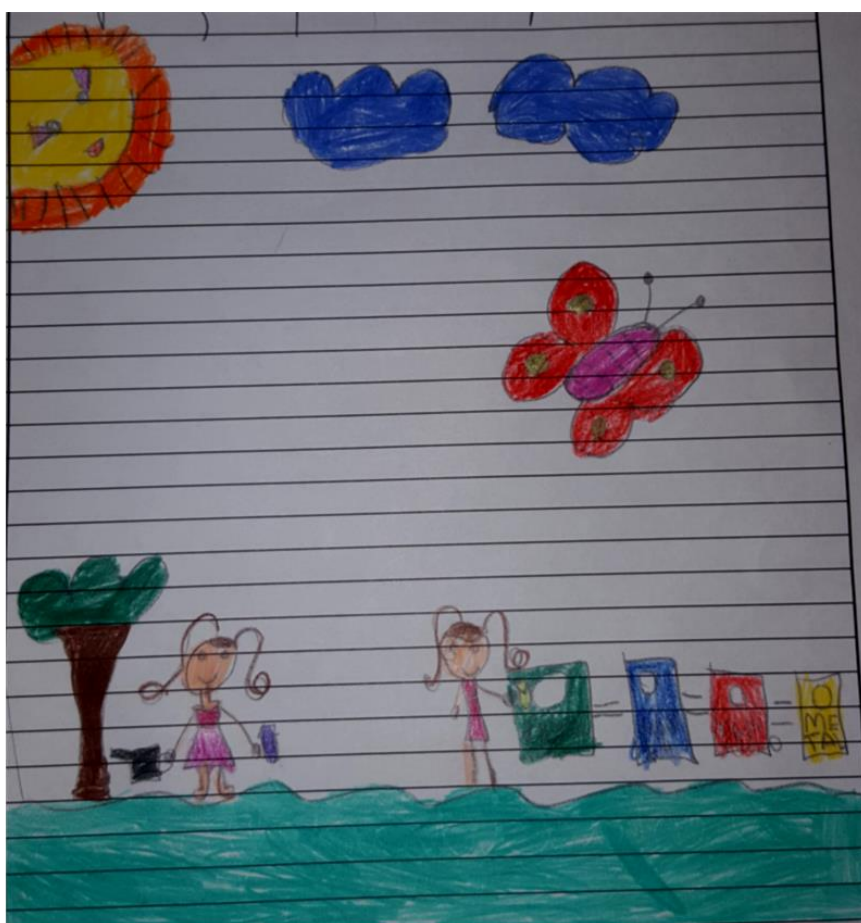
*Eu mandava não jogar lixo nos rios e nas ruas.*

*Se esta cidade fosse minha*

*Eu mandava ter mais escolas pra estudar*

*Se esta cidade fosse minha*

***Eu mandava ter mais espaços públicos pra brincar.”***



Ana Laura Rodrigues Medina – 7 anos

28 de Março de 2016

## RESUMO

O esporte e o lazer são garantidos como direitos sociais, a partir da Constituição Federal de 1988, marco na legislação do nosso país, ao considerá-los como direitos sociais e enfatizar a descentralização das ações entre os entes federados: nação, estado e municípios. Como direito, o acesso ao esporte e ao lazer deve ser promovido por meio das políticas públicas municipais a todos os cidadãos. Essa pesquisa de Doutorado em Estudos do Lazer da Universidade Federal de Minas Gerais estuda o tema políticas públicas de lazer municipais, que é relevante para a discussão do lazer, considerando a necessidade de efetivação desse direito. O estudo apresenta como objetivo geral compreender e analisar as políticas públicas de esporte e lazer na cidade de Nova Lima - MG, na gestão municipal correspondente ao período de 2012 a 2016 e da gestão atual, a partir de 2017. A metodologia de desenvolvimento do trabalho caracteriza-se como pesquisa de campo realizada na Secretaria Municipal de Esporte e Lazer da cidade (SEMEL). Por meio da metodologia de análise documental, foram consideradas 101 caixas box de arquivo, entrevistas semiestruturadas com 6 gestores de ambas as gestões e o presidente do Conselho Municipal de Esporte e Lazer da cidade. Recorri também ao uso do diário de campo para os registros de conversa informal e das observações relevantes oriundas da análise dos documentos. Os dados mostraram ações, programas e projetos promovidos pela SEMEL neste período, que podem ser entendidos como políticas de governo e não do município, pelo caráter de descontinuidade das ações. As compreensões dos gestores sobre o lazer perpassam a antítese lazer x trabalho. Foi possível constatar que o Campeonato Nova-limense de Futsal é uma política de esporte e lazer que se mantém nas duas gestões e se configura como uma política institucionalizada. O Conselho Municipal de Esporte e Lazer é um órgão consultivo e de representatividade importante, mas que ainda não está em pleno funcionamento, como consequência, tem-se uma reduzida participação da sociedade civil nessas políticas. Há uma arrecadação significativa de recursos para o time de futebol profissional da cidade, superior aos recursos destinados ao restante das ações da Secretaria. Além disso, verificou-se a importância das ações dos gestores na tentativa de democratizar o esporte e o lazer na cidade de Nova Lima, mesmo diante das dificuldades apresentadas.

**Palavras-chave:** Esporte. Lazer. Políticas Públicas. Nova Lima.

## ABSTRACT

Sport and leisure are guaranteed as social rights, starting with the Federal Constitution of 1988, a landmark in the legislation of our country when considering them as social rights and emphasize the decentralization of actions between federated entities: nation, state and municipalities. As a right, access to sport and leisure should be promoted through municipal public policies to all citizens. This PhD study in Leisure Studies at the Federal University of Minas Gerais studies the theme of public leisure public policies, which is relevant to the discussion of leisure, as the realization of this right. It presents as general objective to understand and analyze the public policies of sports and leisure in the city of Nova Lima - MG in the municipal management that involves the period from 2012 to 2016 and the current management, starting in 2017. The methodology of development of the work is characterized by the " was conducted as a field research carried out at the Municipal Department of Sports and Leisure of the city (SEMEL). The instruments used were document analysis of 101 boxes file, semi-structured interview with 6 managers of both administrations and the president of the Municipal Council of Sports and Leisure of the city in the analyzed period. I also went over the use of the field diary for the informal conversation records and the relevant observations of the documents. The data showed actions, programs and projects promoted by SEMEL in this period that can be understood as government policies and not the municipality, due to discontinuity in actions. Managers' understandings of leisure permeate the antithesis of leisure and work. I can emphasize that the New Futsal Championship is a sports and leisure policy that is maintained in the two administrations and is configured as an institutionalized policy. The Municipal Sports and Leisure Council is an important consultative and representative body, but it is not yet fully functioning, as a consequence there is a reduced participation of civil society in these policies. There is a significant fundraising for the city's professional soccer team, which is higher than the resources allocated to the rest of the Secretariat's actions. I emphasize the importance of the actions of managers in the attempt to democratize sport and leisure in the city of Nova Lima, given the difficulties presented.

**Keywords:** Sport. Leisure. Public Policy. Nova Lima.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1:</b> Mapa de Nova Lima.....	35
<b>Figura 2:</b> Organograma da Prefeitura.....	44
<b>Figura 3:</b> Organograma SEMEL (2013-2016).....	47
<b>Figura 4:</b> Organograma SEMEL gestão 2017-2020 (atual).....	48

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1:</b> Formação profissional dos gestores.....	72
<b>Quadro 2:</b> Os modelos e as principais características de implementação de Políticas Públicas.....	152

## LISTA DE SIGLAS

CAGEC – Cadastro Geral de Convenentes  
CAP – *Comparative Agendas Project*  
CEMIE – Centro de Memória e informação do Esporte  
CMEL – Conselho Municipal de Esporte e Lazer  
CNE – Conferência Nacional do Esporte  
COMEL – Conselho Municipal de Esporte e Lazer  
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social  
CRD – Conselho Regional de Desportos  
DEM – Partido Democratas  
DEMG – Diretoria de Esportes de Minas Gerais  
FUMEL – Fundo Municipal de Esporte e Lazer  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDH – Índice de desenvolvimento humano  
JEMG – Jogos Escolares de Minas Gerais  
JIMI – Jogos do Interior de Minas Gerais  
LDO – Lei de diretrizes orçamentárias  
LGBT – Lésbicas, gays, bissexuais e Travestis, Transexuais ou Transgêneros  
ONG – Organização não governamental  
PDS – Partido Democrático Social  
PELC – Programa Esporte e Lazer da Cidade  
PFL – Partido da Frente Liberal  
PIB – Produto Interno Bruto  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PT – Partido dos Trabalhadores  
QDD – Quadro de detalhamento de despesas  
SEDESE – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social  
SEESP – Secretaria de Estado do Esporte  
SELT – Secretaria de Esporte, Lazer e Turismo  
SEMEL – Secretaria Municipal de Esporte e Lazer  
SNE – Sistema Nacional do Esporte  
UEMG – Universidade do Estado de Minas Gerais  
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	13
1.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	27
<b>2 NOVA LIMA: QUE CIDADE É ESTA?</b> .....	34
2.1. ORGANIZAÇÃO POLÍTICA .....	40
2.2 A SECRETARIA MUNICIPAL DE ESPORTE E LAZER DE NOVA LIMA – SEMEL .....	45
<b>3 ENTÃO, O QUE É O LAZER? O OLHAR DOS ENTREVISTADOS</b> .....	51
3.1 LAZER E TRABALHO X LAZER E DIMENSÃO HUMANA .....	51
3.2 LAZER E ESPORTE .....	60
3.3 LAZER COMO DIREITO .....	67
3.4 LAZER E INTERSETORIALIDADE .....	75
3.4.1 A INTERSETORIALIDADE NAS POLÍTICAS DE ESPORTE E LAZER EM NOVA LIMA.....	78
<b>4 POLÍTICAS PÚBLICAS – QUANDO QUISER, SE ASSIM QUISER E COMO QUISER?</b> .....	91
4.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE E LAZER NO CENÁRIO NACIONAL ..	102
4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE E LAZER EM NOVA LIMA: O APARATO INSTITUCIONAL LEGAL.....	111
4.2.1 O ESPORTE E LAZER NO PLANO DIRETOR DE NOVA LIMA .....	111
4.3 AS AÇÕES, PROGRAMAS E PROJETOS DA SEMEL .....	116
4.3.1 O CONSELHO MUNICIPAL DE ESPORTE E LAZER (CMEL) .....	130
4.4 CONTROLE SOCIAL, AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DA POLÍTICA DE ESPORTE E LAZER EM NOVA LIMA .....	137
<b>5 A POLÍTICA PÚBLICA DE ESPORTE E LAZER EM NOVA LIMA: DA DEFINIÇÃO DA AGENDA À IMPLEMENTAÇÃO</b> .....	142
5.1 A FORMAÇÃO DA AGENDA EM NOVA LIMA .....	146
5.2 A IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA .....	154
5.3 O CAMPEONATO NOVA-LIMENSE DE FUTSAL NA AGENDA À LUZ DE BOURDIEU .....	160
5.4 E O ESPORTE E O LAZER ESTÃO GARANTIDOS? PARA ONDE CAMINHA A POLÍTICA PÚBLICA DE ESPORTE E LAZER DA CIDADE DE NOVA LIMA .....	167
<b>6 “QUANDO QUISER, SE ASSIM QUISER E COMO QUISER?” MINHAS CONSIDERAÇÕES</b> .....	174
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	180
<b>APÊNDICE I</b> .....	192
<b>APÊNDICE II</b> .....	193
<b>APÊNDICE III</b> .....	195
<b>APÊNDICE IV</b> .....	196

## 1 INTRODUÇÃO

Acabou a hora do trabalho  
começou o tempo do lazer  
você vai ganhar o seu salário  
pra fazer o que quiser fazer

o que você gosta e gostaria  
de estar fazendo noite e dia  
ler, andar, ir ao cinema,

brincar com seu neném  
e até mesmo trabalhar também

quando quiser, se assim quiser  
se assim quiser, como quiser  
como quiser, quando quiser

ir de bicicleta ao mercado  
escolher um peixe pro jantar  
encontrar a namorada ou o namorado  
escolher alguém pra visitar

quando quiser, se assim quiser  
se assim quiser, como quiser  
como quiser, quando quiser”

Arnaldo Antunes, 2004.

“Se assim quiser”, música de Arnaldo Antunes, é apresentada nesta introdução para ilustrar uma concepção de lazer que é tema desta pesquisa de Doutorado em Estudos do Lazer e para traduzir, de forma poética, o meu desejo de cidadã brasileira e nova-limense e o ensejo de vivenciar o esporte e o lazer como direitos. Fazendo uma analogia à música aqui utilizada, o lazer é compreendido como “dimensão da cultura construída por meio da vivência lúdica de manifestações culturais [ler, andar, ir ao cinema, brincar com seu neném...ir de bicicleta ao mercado, escolher um peixe pro jantar, encontrar a namorada e o namorado, escolher alguém pra visitar] em um tempo-espço conquistado [acabou a hora do trabalho, começou o tempo de lazer] pelo sujeito ou grupo social, estabelecendo



relações dialéticas com as necessidades [o que você gosta e gostaria de estar fazendo noite e dia], os deveres e as obrigações [e até mesmo trabalhar também], especialmente com o trabalho produtivo” (GOMES, 2004, p. 125).

Dessa forma, de acordo com Gomes (2004), o lazer vai se estabelecer tendo quatro elementos como referência: tempo, espaço-lugar, manifestações culturais e ações/attitudes. Assim sendo, apresento-os fazendo uma relação com a letra da música referida. Ao longo do texto, faço analogia do trecho “quando quiser” com a questão do *tempo* de usufruir do lazer no tempo presente e não apenas em momentos específicos e institucionalizados, como férias, fins de semana, dentre outros; o “como quiser” refere-se às diferentes e diversas *manifestações culturais* que possibilitam a vivência do lazer como diversão, divertimento ou descanso, nas suas múltiplas formas de vivência e manifestação; “se assim quiser”, por sua vez, exemplifica as *ações/attitudes* como expressões humanas fundamentadas na ludicidade, que caracteriza a livre escolha no lazer.

Assim, considerando esses elementos, o lazer se insere na dinâmica da vida social, em diálogo com diferentes contextos, como exemplificado na letra da música de Arnaldo Antunes. Portanto, a música utilizada para ilustrar este trabalho traz elementos que podem contribuir para a reflexão sobre o conceito e o entendimento do lazer como direito social, garantido pela Constituição Brasileira de 1988 a todos os cidadãos. Assim como o direito à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, à segurança, dentre outros, o lazer e o esporte também se encontram “garantidos” na legislação brasileira como direitos de todo cidadão. Serão o lazer e o esporte vivenciados pelo cidadão nova-limense na perspectiva do quando quiser, se assim quiser e como quiser, permitindo-lhe usufruir do seu direito?

De acordo com Marshall (1967), existem três conjuntos de direitos que compõem o conceito de cidadania: os direitos civis, os políticos e os sociais. O autor entende que cidadania é

um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes aos *status*. Não há nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão, mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam uma imagem de uma cidadania ideal em relação a qual o sucesso pode ser medido e em relação a qual a aspiração pode ser dirigida. (MARSHALL, 1967, p. 76).

Os direitos civis tratam, por exemplo, da liberdade de ir e vir, da liberdade de imprensa, pensamento e fé, do direito à propriedade e de concluir contratos válidos, do direito à justiça e das questões individuais, dentre outras. Os direitos políticos devem ser compreendidos como o direito de participar, no exercício do poder político, como membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. Tais direitos referem à possibilidade de votar e ser votado. E os direitos sociais, que são os que aqui mais nos interessam, referem-se “[...] a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado, de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade” (MARSHALL, 1967, p. 63 - 64). Os direitos sociais correspondem ao direito de participar da vida social, acompanhando os padrões da sociedade na qual se insere.

Portanto, nesta tese, o esporte e o lazer são compreendidos como direitos sociais, a partir da perspectiva da Constituição Federal de 1988, que foi um marco na legislação do nosso país nas diversas instâncias da vida: saúde, educação, assistência social, dentre outros, inclusive, o esporte e o lazer. Zingoni considera que “nas últimas décadas, o esporte e o lazer, como objeto de reivindicação popular ligada à ideia de cidadania, com a promulgação da Constituição Brasileira, em 1988, passaram a ser considerados direitos sociais de todos os cidadãos no nosso país” (ZINGONI, 2003, p. 217). O lazer é referenciado no artigo 6º da Constituição Federal:

Título II  
Dos Direitos e Garantias Fundamentais  
Capítulo II  
Dos Direitos Sociais

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

No que tange ao esporte, é considerado direito social por fazer parte do item “Ordem social”, na referida Constituição:

## TÍTULO VIII

Da Ordem Social

[...]

## CAPÍTULO III

DA EDUCAÇÃO, DA CULTURA E DO DESPORTO

[...]

## Seção III

## DO DESPORTO

Art. 217. É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um, observados:

I - a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e funcionamento;

II - a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento;

III - o tratamento diferenciado para o desporto profissional e o não profissional;

IV - a proteção e o incentivo às manifestações desportivas de criação nacional.

§ 1º O Poder Judiciário só admitirá ações relativas à disciplina e às competições desportivas após esgotarem-se as instâncias da justiça desportiva, regulada em lei.

§ 2º A justiça desportiva terá o prazo máximo de sessenta dias, contados da instauração do processo, para proferir decisão final.

§ 3º O Poder Público incentivará o lazer, como forma de promoção social. (BRASIL, 1988, p. 36).

Nesse sentido, o lazer é compreendido como um direito social de cada cidadão brasileiro e deve ser garantido por meio da intervenção do Estado, através da implementação das políticas públicas. A definição para o termo políticas públicas pode estar sintetizada em teorias fundamentadas na sociologia, na ciência política ou até na economia. Existem diferentes definições que tentam explicar as “inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade” (SOUZA, 2006, p. 25), assumindo, em geral, uma visão holística do tema, pois a política pública é multidisciplinar. Ainda de acordo com Souza (2006), pode-se definir, de forma resumida, políticas públicas como o governo em ação, ou seja, o campo das políticas que estuda quais as ações, quando acontecem e para que ou quem elas são formuladas.

Portanto, as políticas públicas podem surgir de diferentes formas. Podem, inclusive, ser um programa de governo eleitoral que se transforma em ações por meio de projetos, planos ou programas e até em pesquisa. Esses ideais de campanha, quando postos em ação, são implementados com determinados objetivos que, na maioria das vezes, tentam resolver um problema ou uma questão da sociedade (SOUZA, 2006).

Com a descentralização das políticas públicas, preconizada desde a Constituição de 1998, os municípios ganham dimensão política importante no sentido de promover o acesso ao lazer como direito, “pois é no município que a população vive e é nele que toda e qualquer forma de política, de ações governamentais, interferem diretamente” (RODRIGUES, 2007, p.13) na vida das pessoas.

Tem sido crescente o número de pesquisas que têm como temática central as políticas públicas de lazer municipais. Tendo em vista que a política pública é o governo em ação, essa ação está mais próxima do usuário quando ela se concretiza no âmbito das cidades, interferindo na vida das pessoas.

Marcellino (1996), quando se refere ao papel da administração municipal, salienta alguns aspectos que devem ser levados em consideração nas discussões sobre o tema. São eles: 1) as prefeituras deveriam considerar de forma ampla os interesses do lazer, articulando, inclusive, com diferentes secretarias municipais; 2) considerar o duplo processo educativo do lazer: educar para e pelo lazer – objeto e instrumento do lazer; 3) considerar as possibilidades do lazer como instrumento de mobilização e participação cultural; 4) considerar as barreiras socioculturais verificadas – como a questão econômica, por exemplo, – para possibilitar o acesso às camadas da população que normalmente não são atendidas; 5) considerar os limites da administração pública, o que requer incentivar e participar das discussões e ações junto aos órgãos de classe e a outros setores da sociedade civil.

De uma forma mais abrangente, Silva *et al.* (2011), ao definir o Sistema<sup>1</sup> Nacional de Esporte e Lazer, ressaltam algumas atribuições dos órgãos gestores estaduais e municipais dessa área, como:

- a) Promover a articulação entre as escolas públicas e particulares e comunidades, com intuito de abranger várias classes sociais, junto às ligas, às associações e às federações escolares ou não, sempre que possível, ONGs e OSCIPs<sup>2</sup> (grifos da autora) ligadas ao segmento; b) Criar comitês

---

<sup>1</sup> O Sistema Nacional de Esporte é considerado um passo importante para o desenvolvimento do esporte no país. Entretanto, ainda há questões que precisam ser contempladas nesse documento. Essa problematização será feita mais adiante, ao tratarmos sobre as Conferências, pois o mesmo é furto destas.

<sup>2</sup> A Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) é uma organização da sociedade civil que, em parceria com o poder público, utiliza também recursos públicos para alcançar seus objetivos e suas finalidades, relacionando-se com o poder público por meio de parcerias. Dessa

de inspeção cujos participantes sejam gestores de esporte e lazer, presidentes de entidades esportivas e profissionais de Educação Física [...]; c) Criar programas de incentivo à bolsa atleta também no âmbito estadual e municipal[...]; d) Estruturar áreas de esporte e lazer com um apoio multiprofissional [...] que venham a atender melhor a população na prática de todas as atividades físicas; e) intermediar e estabelecer programas esportivos e de lazer para/nas/com comunidades, instituições de ensino públicas e particulares junto às ligas e às federações, com o intuito de abranger várias classes sociais [...]; f) Criação de três coordenações: de rendimento, educacional e de participação; g) Criação de núcleos regionais; h) Dar suporte técnico para as entidades desportivas, paradesportivas e de lazer; [...] i) Construir, reformar, implantar, ampliar, adaptar, modernizar a infraestrutura esportiva pública existente, dentre elas: escolas, ginásios, piscinas, campos, praças, pista de atletismo e outros agrupamentos, parques e jardins no meio rural, [...]; j) Implementar programas, projetos e eventos esportivos nas diferentes modalidades, incluindo modalidades não populares e esportes radicais de aventura, de natureza, esporte adaptado, indígenas e tradicionais, bem como programas de lazer para crianças, adolescentes, adultos e idosos, pessoas com deficiência, pessoas com necessidades especiais, comunidades quilombolas e indígenas [...] (SILVA *et al.*, 2011, p. 16-17).

Essas atribuições, de caráter de autonomia municipal e estadual, visam garantir, através da colaboração e do comprometimento, a inclusão social, fazendo política por intermédio do lazer e descentralizando as ações e responsabilidades. Assim, são consideradas como responsabilidades do estado e dos municípios: difundir os conhecimentos sobre esporte e lazer junto aos segmentos que elaboram essas políticas; criar banco de dados com pessoas voluntárias para auxiliar em eventos; realizar o desenvolvimento do esporte e do lazer, por meio de políticas que envolvam as três esferas do esporte - de rendimento, a educacional e de lazer.

No âmbito do Estado de Minas Gerais, as políticas públicas de esporte e lazer vem sendo estudadas a partir de produções acadêmicas que são importantes para o desenvolvimento da temática. O livro *“Um olhar sobre a trajetória das políticas públicas de esporte em Minas Gerais: 1927 a 2006”*, organizado por Rodrigues e Isayama (2014) objetivou analisar a trajetória das políticas públicas de esporte e

---

forma, recebe incentivo fiscal e ajuda financeira para as ações que irá desenvolver. De acordo com Oliveira, Woltman e Dasso Jr., “as OSCIPs são Organizações Não Governamentais (ONGs), associações do terceiro setor que se declaram com finalidades públicas e sem fins lucrativos. Quando complementam ou substituem o trabalho do Estado, acabam recebendo incentivos fiscais e também financiamento para suas ações, conforme previsto no Código Tributário Nacional. A princípio, as ONGs surgiram com o objetivo de organizar politicamente a sociedade civil, a fim de construir uma sociedade democrática e solidária. [...] Presentes no Terceiro Setor, as OSCIPs foram criadas para descentralizar ações que deveriam ser realizadas pelo Estado, terceirizando as atividades do Estado, que se transforma em um ente apenas “promotor e regulador” (Disponível em: <http://alfabrazil.org.br/oscip>, acessado em 28 abr.2015).

lazer em Minas Gerais, de 1927 a 2006. Essa pesquisa foi realizada no Centro de Memória e Informação do Esporte (CEMIE), da Secretaria de Estado de Esporte e da Juventude.

Segundo os autores, com atenção para as instituições, o esporte foi promovido, em âmbito estadual, inicialmente, pela Diretoria de Esportes de Minas Gerais (DEMG), que atuou de 1946 a 1987; depois, pela Secretaria de Esporte, Lazer e Turismo (SELT), que atuou de 1983 a 1996; em seguida, pela Secretaria de Estado de Esporte (SEESP), criada em 1996; e, posteriormente, pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE), criada em 2003, “quando o esporte deixou de ter uma secretaria específica, passando a ser tratado por uma subsecretaria articulada a outras pastas da ação social sem, no entanto, atuar de modo integrado a elas e demais secretarias” (PINTO, 2014, p.13).

Essa pesquisa conclui que o esporte mineiro foi, historicamente, utilizado para diferentes fins. A história demarca a década de 1930 como o despertar dos interesses do Estado pelo esporte, mas o trabalho de Rodrigues e Isayama (2014) mostra que essa investida acontece a partir de 1927, com uma política de promoção da Educação Física voltada para programas de atividades físicas para as crianças como forma de educar os corpos.

A DEMG, durante os 41 anos de existência, promoveu uma política de implementação de praças de esporte e ruas de recreio. Além disso, criou a Escola de Educação Física, cursos de qualificação, auxiliou de forma significativa a estruturação do Conselho Regional de Desportos (CRD) e apoiou agremiações esportivas por meio de subvenções e auxílios (RODRIGUES; COSTA, 2014).

O período de 1983 a 1996, com atuação precisa da SELT, foi caracterizado pela construção de obras esportivas por todo o Estado, como as Praças de Esporte. Houve, ainda, diversas ações, como os Jogos do Interior de Minas Gerais (JIMI) e o Programa *Curumim*, reconhecido pelo grande apelo social e que serviu de modelo para outros estados. Era a política de assistência às populações carentes que utilizava o esporte como solução de problemas sociais. Rodrigues e Costa (2014) constataram que no período de atuação da SELT havia uma não legitimidade dos direitos do esporte e lazer como setores das políticas sociais para todos, pois as ações foram vinculadas a extratos sociais (VIANA; OLIVEIRA, 2014).

A criação da Secretaria de Estado de Esportes de Minas Gerais, que desenvolveu ações entre 1996 e 2002, foi um momento histórico importante no processo de políticas públicas de esporte em Minas. Entretanto, os estudos de Rodrigues e Isayama (2014) mostram que o período foi marcado pela falta de entendimento amplo dos conceitos de esporte e do lazer, uma vez que foram promovidas políticas de cunho assistencialista, focadas em grupos definidos e de forma utilitária. O público priorizado nas ações da SEESP era, principalmente, a criança, o adolescente e o jovem, de modo que prevaleceu o discurso de prevenção de violência para os sujeitos em vulnerabilidade social. As ações foram mais voltadas à prática esportiva de competição, sendo o “lazer” associado “às ruas de lazer” e “esporte recreativo”. Entretanto, Silveira e Silva (2014) afirmam a necessidade de uma “gestão pública que promova o direito ao lazer e ao esporte, pautado pela autonomia e pela qualidade de vida da população” (SILVEIRA; SILVA, 2014, p. 203).

A história das políticas públicas de esporte e lazer em Minas Gerais, no período de 2003 a 2006, foi retratada por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Social e Esportes (SEDESE). Esse órgão foi criado em um momento administrativo complexo no qual o Estado passava por um “choque de gestão”. A SEDESE foi criada com a finalidade de planejar, coordenar, executar e avaliar as ações do governo do estado que assumiam o discurso de desenvolvimento social, por meio de ações relacionadas ao trabalho, emprego, esporte, lazer, direitos humanos, prevenções e assistência social. Apesar dessa perspectiva, a intersetorialidade não foi identificada nas ações entre os programas e projetos desenvolvidos na área esportiva e de lazer com as demais políticas sociais. Isayama e Peres (2014) identificaram que os conceitos de lazer e esporte eram utilizados de forma diferenciada, sendo o esporte visto como possibilidade de desenvolvimento de atleta de alto rendimento e como oportunidade de desenvolvimento social. Enquanto isso, o lazer era entendido como “compensação dos problemas sociais, bem como havia o entendimento de lazer como um evento ou entretenimento que acontece em períodos determinados, como finais de semana e feriados” (ISAYAMA & PERES, 2014, p. 241).

Esse panorama das políticas públicas de esporte e lazer no âmbito do Estado de Minas Gerais ajuda-nos a refletir sobre a importância de estudos e pesquisas

sobre as políticas públicas desenvolvidas pelos entes federados. Mesmo entendendo que as responsabilidades entre as instâncias federal, estadual e municipal são distintas, esse olhar para a história da construção das políticas do Estado para o esporte e o lazer pode auxiliar-nos na compreensão dessas políticas também nas cidades. Para o estudo em questão, foram priorizados trabalhos que problematizam a temática no âmbito dos municípios mineiros, sobretudo, os que contemplam a cidade de Nova Lima.

Foi possível identificar três pesquisas que envolvem a região metropolitana de Belo Horizonte, abordando 13 cidades, dentre elas a cidade de Nova Lima. A pesquisa intitulada “*Esporte e lazer na Grande-BH. Por onde caminham as políticas públicas?*”, de Linhales (2008), realizou-se no período compreendido entre dezembro de 2005 a junho de 2007 e teve como objetivo entender como o esporte e o lazer se organizam na gestão pública municipal. Para o alcance dos objetivos propostos, os autores elencaram alguns eixos para análise e problematização dos dados, sendo eles: conceito de esporte e de lazer, perfil do gestor, quadro de profissionais da Secretaria; ações de formação e capacitação, estrutura física disponível para a gestão, relação entre parcerias públicas, privadas e dotação orçamentária. Além disso, o trabalho avaliou as ações desenvolvidas, levando em conta os programas, projetos e eventos esportivos, as relações estabelecidas com as ligas de futebol e a inclusão social.

O estudo concluiu que a história dos gestores estava vinculada ao esporte de rendimento, em especial ao futebol, de modo que já se encontrava naturalizada a relação entre a ocupação de um cargo público em uma secretaria de esportes e a experiência como atleta profissional. Os arranjos políticos na distribuição de cargos públicos também foram levantados. Tendo em vista o conjunto das ações das secretarias analisadas, foi verificado que as práticas competitivas ganham destaque. Quanto à formação dos profissionais, “o que surgiu de mais recorrente na fala dos entrevistados é o fato de que, para atuar na área, o gestor precisa ter uma vivência com alguma modalidade esportiva e não, necessariamente, uma formação profissional voltada para essa atuação” (LINHALES, 2008, p. 52). O estudo sinalizou, ainda, para a dificuldade de rompimento com práticas centralizadoras, setorializadas e pautadas por pouca ou até nenhuma participação popular, independente de



partido político, o que permitiu inferir que não há um debate qualificado no sentido de democratização do esporte e do lazer nas cidades pesquisadas.

O trabalho realizado por Isayama (2011), denominado *“Lazer, políticas públicas e formação profissional: Análise da política de formação profissional de secretarias de Esporte de municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte”* desenvolveu-se na perspectiva da análise da formação profissional, objetivando identificar, descrever e analisar a política de formação profissional desenvolvida pelas secretarias municipais de Esporte de municípios da Grande BH. As categorias utilizadas foram “o conteúdo desenvolvido, a compreensão sobre o esporte e o lazer e a importância atribuída a essas ações por esses órgãos de governo” (ISAYAMA, 2011, p. 212).

Isayama (2011) concluiu que não há uma política de formação profissional na área, uma vez que tal formação é considerada secundária. As ações desenvolvidas pelas Secretarias da região metropolitana são ações isoladas, com perspectiva técnica e instrumental, ligadas à aptidão física e ao rendimento esportivo. A formação é incentivada ou até financiada quando a demanda surge do próprio profissional. Em alguns municípios, as ações de formação propostas pelo Ministério do Esporte “são as únicas possibilidades de formação que atuam para além da dimensão técnica e instrumental” (ISAYAMA, 2011, p.226). Por fim, foi possível verificar que o esporte e o lazer não são entendidos como direitos sociais fundamentais à cidadania e à melhoria da qualidade de vida dos sujeitos.

Ainda nessa mesma perspectiva, o artigo “A inclusão social presente nos discursos dos dirigentes municipais de esporte/lazer da Grande-BH”, de Lopes, Linhales, Costa, Lima e Pereira (2007) analisa as representações de inclusão presentes nos discursos dos dirigentes das Secretarias dessas cidades, incluindo a cidade de Nova Lima. O estudo demonstra que a preocupação com a inclusão social nas políticas públicas de lazer foi citada por 7 dos 12 dirigentes municipais entrevistados, entretanto, na perspectiva de assistencialismo e paternalismo. O esporte/lazer é entendido com diferentes abordagens: associado ao setor de desenvolvimento social e educação; como solução para retirada de crianças do crime e da violência; para solução da desigualdade social; enfim, para a disciplinarização dos corpos e das condutas. Vale ressaltar a ideia de que oferecer a ampliação dos equipamentos de lazer por si só, não constitui possibilidade de

inclusão social. O estudo de Lopes *et al.* (2007), alerta para a diversidade das abordagens do termo inclusão social e como isso se apresenta como um dos principais desafios e justificativas para as políticas sociais brasileiras. Porém, salienta os grandes equívocos conceituais nas falas dos sujeitos.

Para além desses três trabalhos, que também apresentam a cidade de Nova Lima como objeto de estudo, é importante destacar que a cidade foi palco para outras pesquisas de temáticas diferenciadas<sup>3</sup>. São elas: 1) análise dos planos de habitação de interesse social nos municípios de Caeté e Nova Lima; 2) pesquisa que trata das transformações espaciais, sociais, políticas e ambientais em Nova Lima, a partir da década de 90, analisando a mudança do contexto de cidade operária para cidade dos condomínios e processos de subjetivação ali envolvidos; 3) um artigo que aborda a questão turística ambiental, analisando a trilha e a Cachoeira dos Macacos (Distrito de São Sebastião das Águas Claras), em Nova Lima; 4) artigo sobre o desenvolvimento e a organização do turismo no município, oriundo do livro: Um modelo de implantação de políticas públicas de turismo – o caso de Nova Lima – MG, que retrata a implantação da extinta Secretaria de turismo da cidade; 5) uma pesquisa desenvolvida no programa de Pós graduação em Estudos do Lazer da UFMG, com perspectiva histórica do time de futebol da cidade, intitulado “*Villa Nova Athletic Club: histórias do futebol operário em Minas Gerais (1908 - 1952)*”, dentre outras de diferentes temáticas.

Em suma, o panorama apresentado e as contribuições desses trabalhos reforçam o entendimento de que pensar em políticas públicas significa pensar em uma política de reordenação dos tempos e espaços de vivência de lazer das cidades, caracterizados pelos seus equipamentos de lazer, pelas competências e especificidades dos profissionais que atuam nessa área e pelos programas e projetos de efetivação desse direito social, de modo que “a cidade seja o espaço por excelência do encontro humano, onde a festa aconteça em plenitude” (MARCELLINO, 2006, p. 88) garantindo o “se assim, como e quando quiser” no lazer dos munícipes.

---

<sup>3</sup> A partir da busca por trabalhos que pesquisaram aspectos do município estudados nesta tese foram encontrados outros trabalhos. Vale ressaltar que os mesmos são resultados de pesquisas desenvolvidas na cidade de Nova Lima, entretanto, não se relacionam especificamente à temática de política pública de esporte e lazer, como nesta tese.

Dessa forma, assumo meu interesse em estudar as políticas públicas de esporte e lazer na cidade de Nova Lima – MG e aprofundar os conhecimentos acerca do lazer promovido pelo município, na perspectiva do entendimento do lazer como direito social, a partir do levantamento de algumas questões que foram importantes para dar norte a esta pesquisa: como o lazer é desenvolvido no âmbito dos municípios? Que ações e programas as prefeituras desenvolvem para fazer com que o lazer seja um direito assegurado à população? Quais órgãos são responsáveis pelo desenvolvimento dessas ações e como se estruturam? Tais questões instigaram-me a refletir sobre o papel das administrações públicas, em especial no âmbito das Prefeituras, com relação à formulação e à efetivação das políticas públicas de esporte e lazer.

Elegi a cidade de Nova Lima – MG para realização desta pesquisa. Essa escolha não foi aleatória. Levei em consideração o fato de ser uma cidade representativa na região metropolitana de Belo Horizonte; por seu índice de desenvolvimento humano (IDH), de 0,813<sup>4</sup>, considerado muito alto e por ser a maior da região em área física (LINHALES, 2008), podendo dar “pistas” de políticas para outras cidades com características semelhantes. Além disso, reforçando os motivos da minha escolha, considerei a questão da acessibilidade e da disponibilidade para desenvolver a pesquisa, já que sou nova-limense, moradora e professora de educação física na cidade.

Deste modo, este estudo tem como objetivo compreender e analisar as políticas públicas de esporte e lazer na cidade de Nova Lima, considerando a gestão municipal compreendida no período de 2012 a 2016 e a gestão atual, a partir de 2017. O período indicado caracteriza-se por ser o de maior concentração de documentos encontrados para análise, envolvendo, portanto, essas duas gestões. Tal seleção justifica-se, também, por coincidir com o período de desenvolvimento

---

<sup>4</sup> Esse índice de desenvolvimento humano da cidade de Nova Lima foi verificado no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil que engloba o Atlas do Desenvolvimento Humano nos Municípios e o Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas. Trata-se de uma plataforma de consulta ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 5.565 municípios brasileiros, 27 Unidades da Federação (UF), 20 Regiões Metropolitanas (RM) e suas respectivas Unidades de Desenvolvimento Humano (UDH). De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada da Fundação João Pinheiro (2017), o IDH da cidade de Nova Lima é de 0,813, fazendo com que seja considerada a melhor cidade mineira para se viver. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking> acessado em 09 abr.2017.

desta tese. É importante ressaltar que as gestões não foram analisadas na perspectiva comparativa, mas na proposição de compreensão e análise, de forma articulada, do cenário do esporte e do lazer na cidade.

No que diz respeito aos objetivos específicos, buscou-se: 1) verificar quais políticas públicas dão suporte para o acesso ao lazer como direito social; 2) entender o processo de planejamento, construção e administração dos projetos e programas da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer (SEMEL) para o desenvolvimento do lazer da cidade de Nova Lima; 3) mapear e estudar a implantação das ações (programas, projetos e eventos de Lazer) desta Secretaria Municipal como forma de efetivar o acesso ao lazer dos cidadãos nova-limenses, respeitando o “quando quiser, se assim quiser, e o como quiser” desses sujeitos, no período estabelecido.

Dessa forma, a proposta de estudar as políticas públicas de lazer da cidade de Nova Lima – MG baseou-se na busca da compreensão do processo de planejamento, construção e administração, do mapeamento do espaço social onde a política pública é produzida, avançando no entendimento das relações entre as políticas, a Secretaria e programas, até, finalmente, compreender quais políticas foram efetivadas, como e com quais objetivos, pois “a política pública, muitas vezes, é apenas a parte mais visível de todo um processo desenvolvido num espaço social específico, que comporta disputas, relações, alianças, decisões estratégicas e também não planejadas” (STAREPRAVO; SOUZA & MARCHI JÚNIOR, 2011, p. 234).

Após esta introdução, na qual apresento a temática do trabalho, sua importância e os objetivos da tese, escolhi apresentar minha trajetória profissional e os motivos pessoais que inspiraram o desenvolvimento deste trabalho. Assim, acredito que caiba, ainda em tempo e não menos importante, uma exposição particular sobre como o “quando, se assim e o como quiser” constituíram-me como uma estudiosa do esporte e do lazer.

Ingressei no curso de Educação Física da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) em 1993, estimulada pela dança, que sempre esteve presente em minha vida. Na graduação, apaixonei-me pela área do Lazer e passei a trabalhar com recreação e lazer, de forma concomitante à realização do curso. Imediatamente posterior à graduação, fui aceita para participar do III curso de Especialização em Lazer e Recreação, na mesma instituição, o que foi um marco na minha vida

profissional, pois esta pós-graduação abriu portas para minha atuação como professora universitária, na formação de professores e profissionais de Educação Física.

Comecei a dar aulas no curso de educação física da Universidade FUMEC, na cadeira de Lazer e Recreação, onde atuei como professora de 2004 até julho de 2017. Foram treze anos trabalhando e estudando o tema. Nesse período, também concluí o Mestrado em Educação. Atualmente, como professora da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), continuo percorrendo o caminho de construção do conhecimento sobre lazer na formação de professores de educação física. Nesse percurso, como professora de lazer, a temática das políticas públicas vem norteando meus estudos e produzindo boas discussões no interior das disciplinas ministradas.

Nos últimos quatro anos, o Lazer se apresenta de outra forma na minha vida, com a perspectiva de aprofundar os estudos sobre políticas de esporte e lazer na cidade de Nova Lima, onde sou nascida, criada, moradora e professora de educação física, o que tem um grande significado para mim. Pesquisar políticas públicas de esporte e lazer municipais requer um intenso trabalho de investigação. É um delicioso desafio a que me propus, considerando que muitos caminhos foram percorridos nesses quatro anos de Doutorado, muitas descobertas e a certeza de que ainda há muitas inquietações surgidas aqui e que ainda aparecerão outras.

Durante esses mais de vinte anos de formação, desfrutei intensamente do que a educação física e o lazer puderam me proporcionar. Agora, com este trabalho, essas dimensões estão presentes em minha vida de forma mais completa, pois lancei-me no desafio de aprender e experimentar novas descobertas, como pessoa e como nova-limense. Não intenciono trazer respostas prontas para o entendimento das políticas públicas de lazer na cidade de Nova Lima, mas, sim, a partir da compreensão e da análise, possibilitar um olhar mais crítico e real acerca desse conhecimento, levando à compreensão de que a política de lazer municipal não pode se caracterizar apenas como um rol de atividades, mas deve ter, na sua essência, as premissas do lazer, possibilitando o acesso ao esporte e ao lazer, como metaforicamente ilustrados pelo “quando quiser, se assim quiser, como quiser”, tomado da música de Arnaldo Antunes.

A seguir, apresento o percurso metodológico desenvolvido nessa tese. Esse caminho, trilhado nos últimos quatro anos dedicados ao doutoramento, foram muito

importantes para descobertas e produções aqui apresentadas. É preciso ressaltar que o presente estudo foi produzido em um momento de transição, tanto na política municipal, quanto na política nacional. Essa situação permeou todo o processo de desenvolvimento da tese, influenciando diretamente na produção da mesma.

## 1.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para a realização deste estudo, recorri à pesquisa qualitativa como procedimento metodológico, realizando uma combinação de análise de documentos e pesquisa de campo, fazendo uso da entrevista semiestruturada e de técnicas de registro em diário de campo e conversas informais, conforme orienta Gil (2002).

As pesquisas qualitativas não admitem visões isoladas, parceladas, estanques (TRIVIÑOS, 1987). Elas se originam “em interação dinâmica retroalimentando-se, reformulando-se constantemente, de maneira que, por exemplo, a coleta de dados num instante deixa de ser tal e é análise de dados, e esta, em seguida, é veículo para nova busca de informações” (TRIVIÑOS, 1987, p. 137). Portanto, não apresentam regras precisas utilizáveis em uma gama de casos, como pode acontecer com as pesquisas quantitativas. As pesquisas qualitativas devem ter um mínimo de estruturação prévia, sendo que o foco das mesmas, as categorias de análise e o planejamento podem ser definidos ao longo do processo de investigação (ALVES-MAZZOTTI; GEWANDZSZNAJDER, 1998).

A pesquisa qualitativa que orientou o presente estudo utilizou como procedimentos metodológicos a análise de documentos e a entrevista semiestruturada. As entrevistas podem assumir diferentes formas. Escolhi dois formatos de entrevistas: a conversa informal, que se distingue da simples conversação apenas por ter como objetivo básico a coleta de dados [...] e a parcialmente estruturada, que é guiada por uma relação de pontos de interesse que o entrevistador vai explorando, ao longo de seu curso (GIL, 2002). Utilizei também o registro no diário de campo, no qual inseri as informações e observações que considerei relevantes ao longo do processo.

O local de realização da pesquisa foi na Secretaria Municipal de Esporte e Lazer da cidade de Nova Lima, que concedeu os documentos para análise. Foram consultados legislações, decretos, o documento Pró-Esporte, o Plano Diretor da

cidade e os documentos referentes aos programas, projetos e ações da Secretaria. Os sujeitos da pesquisa foram os gestores responsáveis pelas ações de esporte e lazer na Secretaria, sendo os ocupantes dos cargos de Secretário Municipal, Diretor de Esporte e Diretor de Lazer, além do Presidente do Conselho Municipal de Esporte e Lazer das duas últimas gestões: 2013 a 2016 e da gestão atual, a partir de 2017. Esses constituíram o total de sete gestores entrevistados. Vale ressaltar que o presidente do Conselho, apesar do órgão não ter caráter executivo, faz parte do grupo de profissionais da SEMEL, além de atuar na presidência do Conselho em ambas as gestões pesquisadas.

O processo de investigação aqui descrito passou por períodos de transição na política da cidade estudada. O primeiro contato feito com a Secretaria Municipal de Esporte e Lazer da cidade foi em 2015, com o intuito de desenvolver o projeto de ingresso no Doutorado. A receptividade dos responsáveis pela gestão do esporte e do lazer, na época, foi bem tranquila, mas já sinalizava algumas mudanças. De qualquer forma, consegui informações e acesso ao que buscava. Após aprovação no Doutorado, realizei algumas visitas ao local, já no ano de 2016. Ao final desse ano, houve uma mudança da equipe de responsáveis pelo lazer na cidade, em função da cassação do mandato do prefeito, na época. Entretanto, com nova eleição, em 2016, as alterações continuaram acontecendo. Foi um período de transição.

A nova gestão coincide com o período de trâmite da minha proposta de trabalho no comitê de ética, sendo necessário, portanto, recorrer a SEMEL para novo contato com os gestores para obtenção de carta de anuência da Prefeitura para a realização da pesquisa. O processo foi realizado no Comitê de ética da Universidade Federal de Minas Gerais e, ao retornar na Secretaria para iniciar visitas de campo, esta se encontrava sem Secretário no momento. Mais uma vez, deparei-me com o impasse de não ter uma pessoa responsável pelo setor.

*O primeiro semestre do ano de 2017 foi decisivo para dar o start na coleta de dados. Iniciei o processo procurando saber quando foi criada e instituída a Secretaria de Esporte e Lazer de Nova Lima. Conversando com alguns servidores da cidade, fui informada de que antes da SEMEL ser instituída, as ações de esporte e lazer eram responsabilidade da Secretaria de Cultura. Fui à Secretaria de Cultura em busca dessa "origem". Lá conversei com a servidora mais*

*antiga do setor, que me contou um pouco sobre a criação da Secretaria, quando o esporte e lazer da cidade passam a ter lugar específico para se desenvolver. Em busca da documentação que falava sobre isso, voltei a conversar na SEMEL, no momento sem um Secretário definido. Acabei chegando, por intermédio de servidores da Secretaria, ao Gabinete do vice-prefeito que, por intermédio de um assessor, também “antigo de casa”, possibilitou-me ter acesso a tais legislações. Esse assessor também me encaminhou aos responsáveis pelo Arquivo Central, que me levaram ao local onde faria a seleção e análise dos documentos, propriamente dita (DIÁRIO DE CAMPO<sup>5</sup>, 2017).*

Entretanto, nessa ocasião, conversei com alguns encarregados do setor, em meados de agosto de 2017, que me orientaram e viabilizaram a conversa com o secretário interino, o vice-prefeito da cidade. Em uma reunião, expliquei mais uma vez sobre minha pesquisa e fui autorizada a acessar os arquivos da Prefeitura, local onde se concentra toda documentação da Secretaria. Enquanto isso, um novo Secretário era escolhido para o cargo.

Assim foi feito, depois de algumas “idas e vindas à Prefeitura”, comecei a frequentar o arquivo, a partir de 28 de agosto de 2017. A pesquisa de campo foi realizada no Arquivo Central da Prefeitura, que se localiza no distrito de Honório Bicalho e é o setor responsável por arquivar documentos da administração da cidade. Essa análise de documentos acontece a partir dos documentos encontrados em 65 caixas box, dispostas aleatoriamente nesse espaço. Esses documentos apresentaram informações que me deram suporte para a compreensão da efetivação do esporte e do lazer na cidade, por intermédio de seus programas, eventos e ações. Os documentos analisados constituem-se de decretos, leis, comunicações internas, atas de reunião e relatórios que orientam a política de lazer do município, podendo “[...] nos dizer muita coisa sobre os princípios e as normas que regem o comportamento de um grupo e sobre as relações que se estabelecem entre diferentes subgrupos” (ALVES-MAZZOTTI; GEWANDSZNAJDER, 1998, p. 169).

---

<sup>5</sup> O diário de campo é o registro diário feito em um caderno utilizado nas coletas de dados dos arquivos. Ele se refere às anotações das observações que esta pesquisadora realizou tanto nos encontros com os sujeitos da pesquisa, quanto na análise dos documentos encontrados nas 101 caixas box visitadas, sendo 65 arquivadas no Arquivo Central da cidade e 36 na própria SEMEL.



Portanto, enquanto a situação na SEMEL ainda era de transição, passei de agosto de 2017 a janeiro de 2018 frequentando, assiduamente, ou seja, pelo menos três vezes por semana, o Arquivo de documentos. Após visitar as 65 caixas box do Arquivo Central da Prefeitura, retornei à Secretaria, a partir de 11 de Janeiro de 2018, pois ali ainda se encontravam caixas com documentos da gestão mais recente, mas também dados a partir de 2013. Foram mais 36 caixas de arquivo verificadas até o final do mês de fevereiro daquele ano, já no local onde fica a Secretaria. Esse momento da coleta foi de trabalho intenso e exaustivo porque a documentação estava disposta de forma aleatória, de modo que não se tratava apenas do período analisado, mas de gestões anteriores. Portanto, tive que acessar todas as caixas e realizar a seleção.

Essa análise de documentos foi combinada com outra técnica de coleta, a entrevista semiestruturada, que recebe esse nome visto que, “de um modo geral, as entrevistas qualitativas são muito pouco estruturadas, sem um fraseamento e uma ordem rigidamente estabelecidos para as perguntas, assemelhando-se muito a uma conversa” (ALVES-MAZZOTTI; GEWANDZSZNAJDER, 1998, p. 168). Dessa forma, utilizei um roteiro preestabelecido (apêndice), instrumento fundamental quando se tem em vista captar os significados que os sujeitos constroem sobre a sua realidade, pois, frequentemente, o entrevistado fala livremente sobre o tema proposto. Além disso, a entrevista possui um caráter de interação muito grande entre o pesquisador e o pesquisado, eliminando a hierarquia existente em outras técnicas de obtenção de dados. Vale ressaltar, ainda, que ela permite a “captação imediata e coerente da informação desejada, praticamente com todo tipo de informante e sobre os mais variados tópicos” (LUDKE; ANDRÉ, 1986, p. 34).

As entrevistas foram realizadas no período de março a junho de 2018. Elas dependeram do contato com os entrevistados, marcação de agenda e disponibilidade dos mesmos. Para essas entrevistas, o critério de profissionais selecionados foi a participação nos cargos de gerência das políticas de esporte e lazer do município nas gestões em questão. Assim, as entrevistas foram direcionadas aos dirigentes dos programas da Secretaria de Esporte e Lazer, responsáveis pela elaboração e efetivação das políticas públicas de esporte e lazer da cidade. Essas entrevistas aconteceram com os secretários de lazer e esporte das gestões estudadas, além de seus diretores de esporte e diretores de lazer, assim

como o presidente do Conselho Municipal de Esporte (que, além da função de presidente do Conselho, também faz parte da gestão atual da SEMEL), totalizando sete pessoas entrevistadas.

Todos os procedimentos éticos para a realização das entrevistas foram respeitados. Elas foram gravadas e tiveram a autorização dos indivíduos envolvidos, através da assinatura de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, para utilização. Esses atores foram selecionados pelos cargos de liderança e coordenação das ações e eventos relacionados ao esporte e ao lazer.

Os dados coletados das entrevistas foram interpretados por intermédio da técnica da análise de conteúdos, que possibilita tratar de forma metódica “informações e testemunhos que apresentam um certo grau de profundidade e de complexidade” (QUIVY; CAMPENHOUDT, 1998, p. 227). As fases da análise de conteúdo foram organizadas em três polos cronológicos: a pré-análise, que teve como objetivo tornar operacionais e sistematizar as ideias iniciais, ler e escolher a documentação; a exploração do material, que correspondeu à fase de aprofundamento na leitura e análise; e o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação (BARDIN, 2009). As falas dos sujeitos foram gravadas e transcritas na íntegra, lidas em exaustão para identificação das categorias de análise e, com o suporte do referencial teórico estudado, as conversas com os sujeitos, as anotações do caderno de campo e as documentações puderam ser devidamente analisadas.

Dessa forma, o estudo permitiu refletir sobre a possibilidade de construir uma cidade que pensa e promove um lazer participativo, com premissa de inclusão social, que represente a necessidade de fruir, ludicamente, as incontáveis práticas sociais constituídas culturalmente, conforme orienta Gomes (2014) e segundo valores e interesses dos sujeitos cidadãos nova-limenses, grupos e instituições deste contexto histórico, cultural e social.

O presente estudo foi organizado em 6 partes. O capítulo 1 configura-se por esta introdução, que contempla a explanação sobre a concepção e o entendimento do lazer nesta tese e discute a importância da temática de políticas públicas para a garantia de lazer como direito dos cidadãos, responsabilidade transferida aos municípios, a partir da organização da descentralização das políticas no nosso país, por meio da constituição de 1988 (BRASIL, 1988). A introdução também cumpre a tarefa de apresentar trabalhos de pesquisa que foram desenvolvidos considerando

essa temática, no âmbito de Minas Gerais, e contextualizar as produções acadêmicas que tiveram a cidade de Nova Lima como foco. Além disso, esse capítulo explicita os motivos para a realização dessa pesquisa, bem como os objetivos propostos, além de apresentar o percurso metodológico desenvolvido e trazer um breve histórico do meu percurso profissional.

O capítulo 2 é um momento dedicado à explanação sobre a cidade *lócus* da pesquisa: Nova Lima. A seção preocupou-se em apresentar sua história, características e organização política nessas duas últimas gestões. A partir disso, é possível compreender um pouco os períodos de transição de gestão política pelas quais a cidade passou ao longo do período de desenvolvimento desta investigação e de construção desta tese. Além da organização, política de maneira geral, o capítulo apresenta a Secretaria Municipal de Esporte e Lazer (SEMEL).

O capítulo 3, intitulado “Então, o que é o lazer? O olhar dos entrevistados” traz uma discussão a respeito dos conceitos e definições que os atores da pesquisa revelaram acerca do entendimento do lazer. A proposta não é definir um conceito, nem tampouco reduzir o lazer a uma definição, mas compreender quais os entendimentos de lazer estão impregnados nas falas dos sujeitos e associá-los à compreensão das ações propostas nas gestões e, porque não dizer, na constituição do lazer na cidade de Nova Lima. Para isso, as subcategorias analisadas referem-se a: lazer e trabalho x dimensão humana; lazer e esporte; lazer como direito; lazer e intersectorialidade.

Como essa pesquisa tem como temática principal as políticas públicas, essa discussão aparecerá, mesmo de forma discreta, em todos os capítulos. Entretanto, o capítulo 4 é dedicado à discussão sobre Políticas públicas. Foi desenvolvida uma abordagem conceitual, com apresentação da política de lazer federal, culminando em uma possível conversa sobre as políticas públicas municipais. A partir daí, passo a olhar para as políticas públicas de esporte e lazer na cidade em questão, avaliando o aparato institucional legal, por intermédio da análise do Plano Diretor e dos documentos da SEMEL. Coube, ainda, nesse momento, uma discussão sobre o Conselho Municipal do Esporte e sobre o controle social e o monitoramento da política.

O capítulo 5 apresenta as discussões sobre a definição da agenda à implementação da política pública. Analisa a formação da agenda de esporte e lazer

em Nova Lima e sua implementação; bem como o campeonato nova-limense de Futsal da cidade, buscando compreender por onde caminha esta política pública de esporte e lazer. Já à luz das últimas discussões presentes neste trabalho, vale ressaltar que as falas dos sujeitos da pesquisa e as teorias que embasam sua análise, estão presentes e articuladas no interior de todo o trabalho, não segregando, dessa forma, capítulos teóricos de discussões importantes. As discussões foram realizadas à medida em que os dados foram apresentados e interpelaram a teoria.

No capítulo 6, desenvolvi as considerações sobre as descobertas realizadas ao longo do caminho, mas não na perspectiva de conclusão. A ideia é que essas reflexões possam gerar novos frutos, formas e outras maneiras de pensar o “quando quiser, se assim quiser e como quiser” na vivência de lazer dos cidadãos nova-limenses.

## 2 NOVA LIMA: QUE CIDADE É ESTA?

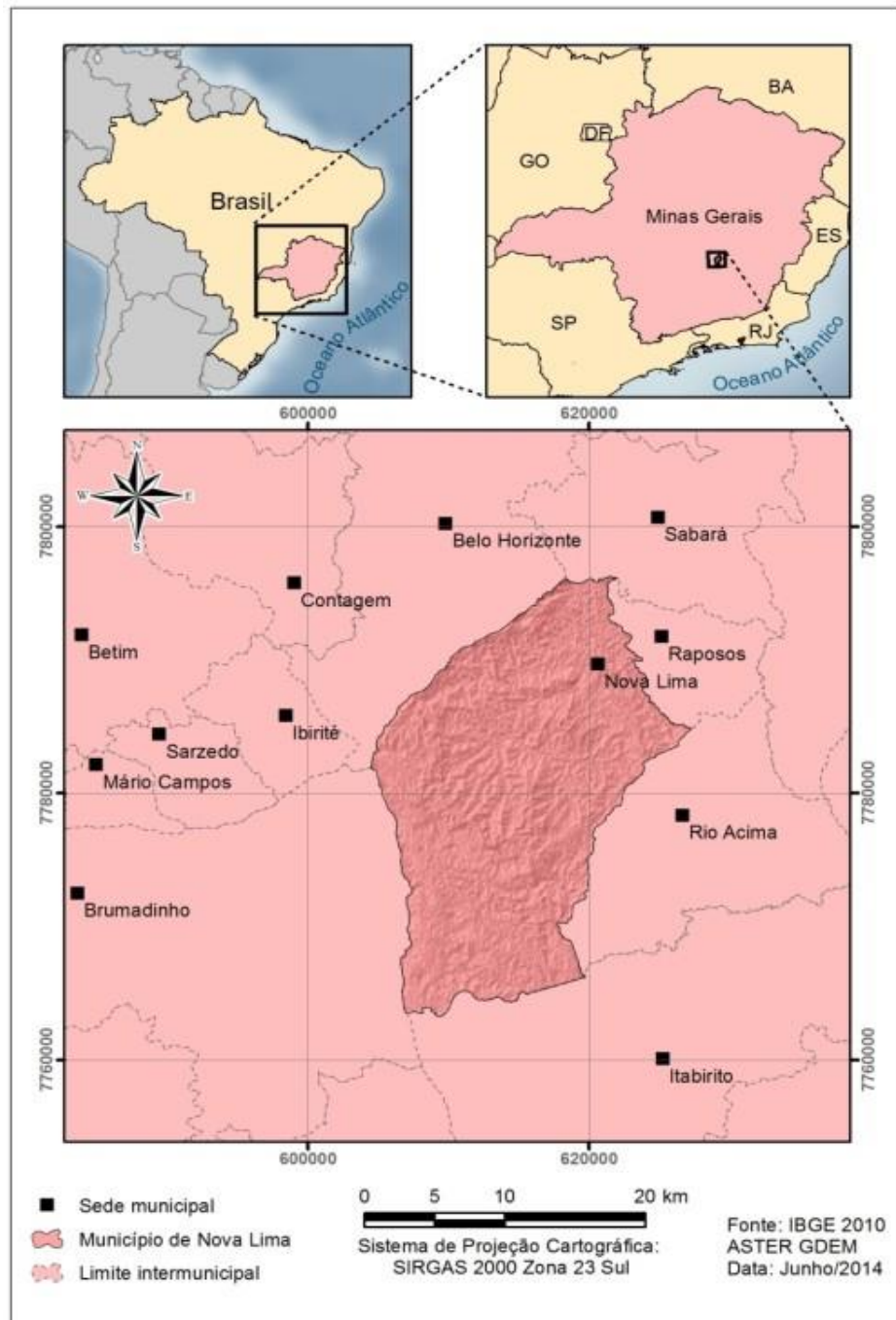
Neste capítulo, busco compreender qual o espaço em que a política acontece, situando a cidade pesquisada. Apresento as características de Nova Lima; a organização política do município, que passou por transições no campo político que influenciaram a construção deste trabalho e situo a Secretaria Municipal de Esporte e Lazer, nesse contexto.

Sobre gestão municipal e política de lazer, Castellani Filho (2006) esclarece que o *Estatuto da Cidade* é o instrumento do município para o exercício do desenvolvimento das *funções sociais da cidade* (grifos da autora). Esse instrumento é tão importante que “visa garantir a possibilidade da participação da população em todas as decisões de interesse público, preservando-a – através de suas associações representativas – no processo de elaboração, implantação e avaliação do *plano diretor* [...] (p. 121-122), além do acesso ao serviço e toda melhoria realizada pelo poder público. Dessa forma, é o Estatuto da Cidade que torna obrigatória a elaboração do Plano Diretor para os municípios com população acima de 20 mil habitantes e os situados em regiões metropolitanas, como é o caso da cidade de Nova Lima, Minas Gerais. O Plano Diretor deve garantir que todas as necessidades dos cidadãos do município sejam satisfeitas de forma adequada e digna: habitação, saneamento, transporte, lazer, dentre outras.

Não obstante, Castellani Filho (2006) lembra-nos de que “três perguntas se fazem (ou deveriam se fazer) presentes quando a questão do Plano Diretor está em pauta: 1) que município temos? 2) que município desejamos? 3) que acordos podemos firmar para alcançar a situação desejada?”. Em seguida, o autor convida à reflexão, adaptando as referidas questões ao campo do lazer: “1) que lazer temos? 2) que lazer desejamos? 3) que acordo podemos firmar para alcançar a situação desejada?” (2006, p. 124). Com isso, questiona-se: tais perguntas podem ser feitas com relação à cidade a ser pesquisada? Acredito que esta seja uma transposição possível, mas não sem antes situarmos o *locus* da pesquisa.

Portanto, introduzida a temática das políticas públicas de lazer, no que se refere à administração municipal e suas competências, contextualizo a cidade de Nova Lima, na perspectiva de elucidar o cenário e situar o leitor a respeito do lugar de ação da SEMEL.

**Figura 1:** Mapa da localização de Nova Lima no país, estado de Minas Gerais e seus limites



**Fonte:** <https://mundogeo.com/blog/2014/06/10/processamento-digital-de-imagens-landsat-8-para-obtencao-dos-indices-de-vegetacao-ndvi-e-savi-visitando-a-caracterizacao-da-cobertura-vegetal-no-municipio-de-nova-lima-mg/>

De Villa Nova de Lima, cidade do ouro à atual cidade do minério e de condomínios de luxo. Esses são adjetivos dados à cidade de Nova Lima<sup>6</sup> – MG, localizada na região metropolitana de Belo Horizonte, distando da capital por aproximadamente 12 km. O mapa a seguir mostra sua localização em relação ao país, estado e municípios adjacentes. Temos, a Leste, os municípios de Raposos, Rio Acima e Sabará, que estão vinculados à Nova Lima pela exploração do ouro nos afluentes do Rio das Velhas, sendo regiões que foram anexadas e desmembradas, umas às outras, ao longo de suas histórias.

A história de Nova Lima remonta ao fim do século XVII, quando o bandeirante paulista Domingos Rodrigues da Fonseca Leme chega em busca de ouro na cidade. Segundo os registros<sup>7</sup>, o Coronel Domingos Rodrigues da Fonseca Leme teria sido o primeiro branco a pisar na região da sede do município, entre os anos de 1698 e 1701, em busca de ouro e pedras preciosas (NOVA LIMA, 2017). De acordo com informações da Câmara Municipal<sup>8</sup> de Nova Lima, a Igreja do Senhor do Bonfim, de 1720, atualmente tombada pelo Conselho Consultivo Municipal de Patrimônio Histórico e Artístico de Nova Lima, também marca o início da ocupação da região. Outros mineradores resolvem fixar-se na área que, em 1720, já possuía um número considerável de habitantes.

A primeira denominação dada ao local foi a de Campos de Congonhas, passando a ser conhecido por Congonhas das Minas de Ouro, abrigando população que trabalhava em diversas minas como Bela Fama, Cachaça, Vieira e Urubu. Em 1836, é criado o distrito, subordinado ao município de Sabará, com o nome de Congonhas de Sabará. A data de 5 de fevereiro de 1891 marca a emancipação do município, denominado, então, de Villa Nova de Lima, desmembrando-se, definitivamente, do município de Sabará. Esse nome foi dado em homenagem ao ilustre Antônio Augusto de Lima, historiador, poeta e político (COUTO; COSTA,

---

<sup>6</sup> Em 1923, a cidade passa a se chamar Nova Lima, promovida de vila à cidade, pela lei estadual n. 843, de 7 de Setembro de 1923.

<sup>7</sup> A história de Nova Lima pode ser consultada de forma bem descritiva no site <http://historianovalima.no.comunidades.net/>, que apresenta a saga dos mineiros na Mina de Morro Velho, o distrito de São Sebastião das Águas Claras, hoje denominada Macacos e o distrito de Honório Bicalho, além de história de nome da cidade, bairros e ruas, apresentando, ainda, fotos históricas e vídeos.

<sup>8</sup> Ver informações em: <http://www.cmnovalima.mg.gov.br/nova-lima/historia>. Acesso em 27 maio 2019.

2019). É nesta data, 5 de fevereiro, que se comemora o aniversário da cidade. Apenas em 1923 a cidade recebeu o nome que permanece até hoje: Nova Lima.

O município possui diversas minas, incluindo as de Morro Velho, Mostardas e Rio do Peixe. Minerais são extraídos, incluindo o ouro. Isso gerou uma grande demanda para a cidade, que passou a ser considerada o paraíso do ouro nos tempos coloniais. Entretanto, somente a partir de 1836, o povoado desenvolveu-se mais ordenadamente, quando a Mina do Morro Velho passou a ser explorada pela *Saint John D'el Rey Mining Company Limited*, o que ajuda a explicar a influência da cultura britânica na cidade. Vale apontar, neste contexto que, no ano de 1957, iniciase a transição da *Saint John Del Rey Mining Company* para a Mineração Morro Velho, quando os ingleses transferem o controle acionário para um grupo americano. Este, em 1960, torna a transferi-lo para acionistas brasileiros, que criam a Mineração Morro Velho. Só a partir de então é que se inicia a política de formação de corpo técnico e gerencial da empresa, composto por brasileiros. Ainda que desde 1924 houvesse oportunidade de estágio para estudantes universitários, somente com a transição acima é que brasileiros passam a ser contratados para desempenho de cargos gerenciais (COUTO; COSTA, 2019). Atualmente, a empresa que explora ouro e minério na cidade é a Anglo Gold Ashanti<sup>9</sup>.

Nova Lima, que completou 318 anos, possui, de acordo com dados do censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, do ano de 2010 (IBGE, 2015), uma área de unidade territorial de 429,004 quilômetros quadrados, um índice de desenvolvimento humano (IDH) de 0,813 e uma população residente de 80.998 pessoas, com estimativa de ter passado a 95.577 pessoas, em 2017. É constituída pela sede do município e alguns distritos e bairros mais afastados, como Honório Bicalho, Santa Rita, Rio de Peixe, Vila da Serra, São Sebastião das Águas Claras, Jardim Canadá e Alphaville. Essas, com exceção da denominada sede, muitas vezes, têm mais relação com outras cidades do que com a sede do município

---

<sup>9</sup> De acordo com o *site* da empresa, “no século XIX, a empresa de mineração inglesa Saint John Del Rey Mining Company deu início à exploração de ouro em Nova Lima, Minas Gerais. Mais de 170 anos depois, o patrimônio minerador passou a ser controlado pela AngloGold, atualmente AngloGold Ashanti, após a fusão com a Ashanti Goldfields, em 2004. A empresa explora minério de ouro no Quadrilátero Ferrífero, província mineral com grande importância para o desenvolvimento econômico e social de Minas Gerais e do país. Disponível em: <http://www.anglogoldashanti.com.br/>. Acesso em 19 abr. 2015.



propriamente dita. Nas últimas décadas, o crescimento acelerado da região vem se espalhando ao longo das estradas, “locais em que predominavam áreas verdes que vão sendo substituídas por inúmeros loteamentos e condomínios, que surgem atraídos justamente pelo meio ambiente preservado” (FIGUEIREDO, 2017, p.16-17).

Segundo Figueiredo (2017), no final do século XX, com a diminuição da exploração do ouro na cidade, um novo mercado passa a ser explorado, com o redirecionamento dos investimentos da empresa, que disponibiliza seus terrenos para empreendimentos imobiliários, especialmente condomínios de luxo. Os terrenos passam a fazer parte de um contexto de especulação imobiliária que define a destinação das terras em seu poder. Os novos moradores da cidade, ocupantes dos recentes condomínios, são pessoas geralmente de alto poder aquisitivo, o que influenciará, diretamente, nos dados sobre a população e a cidade, tais como o Produto Interno Bruto (PIB) e o IDH.

A cidade foi considerada uma entre as dez melhores cidades brasileiras para se viver em função desse IDH, classificado como muito alto. Esse índice está relacionado a um decréscimo da população rural e a um aumento expressivo da população do município, provocados pelo crescimento dos condomínios horizontais e verticais, decorrentes da expansão imobiliária pela qual a cidade vem passando desde 1980, sendo a década de 2010 marco da expansão considerável da população urbana, principalmente nos condomínios que circundam a cidade, na MG-30. Isso pode ser o resultado da expansão territorial do setor Sul de Belo Horizonte, motivada pela busca de melhoria da qualidade de vida e fuga do estresse proporcionado pela cidade grande (SOUZA, 2013).

Dados do IBGE nos mostram que a cidade, em 2014, apresentou um PIB per capita de R\$10.3282,14 e o salário mensal dos trabalhadores formais de 3,8 salários mínimos, em 2016, embora 29,6% da população estivesse na condição de rendimento mensal de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo por pessoa. A taxa de mortalidade infantil média na cidade é de 6,49 para 1000 nascidos vivos. Com relação ao saneamento básico, foi considerado que 94% dos domicílios apresentam esgotamento sanitário adequado.

Com relação aos índices de pobreza, os últimos dados do IBGE<sup>10</sup> revelam que a incidência de pobreza encontra-se na faixa dos 11,05% (sendo limite inferior 4,75% e superior 17,36%). Um dado bastante interessante é o índice de Gini, que mede o fator de desigualdade social das cidades. Trata-se de um dado estatístico que avalia a distribuição de riqueza de um determinado lugar, medindo a desigualdade social e o nível de concentração de riqueza.

O município de Nova Lima apresenta, através do índice de GINI, a sua desigualdade. De 1991 a 2010, essa medida ampliou-se de 0,55 para 0,68 (FIGUEIREDO, 2017). Vale ressaltar que os dados vão de 0 a 1, onde 0 corresponde a completa igualdade na renda e 1 caracteriza a completa desigualdade. “O Coeficiente de Gini é amplamente utilizado para subsidiar processos decisórios de políticas públicas, principalmente quando se trata de definir ações regionalizadas” (RAMALHO JÚNIOR, 2012, p. 76). Esse dado auxilia na identificação de diferenças inter-regionais e pode orientar ações diferenciadas, visando eliminar esses desequilíbrios e direcionando as políticas públicas. Mesmo que a cidade tenha vivido um considerável crescimento econômico, isso não significa que todas as camadas da sociedade cresceram de forma proporcional.

Apesar de a desigualdade ter aumentado entre a população, o último Censo de 2010 demonstra que o crescimento da cidade também originou uma maior qualidade de vida para a população mais pobre. Após 2010, houve vários períodos de crise mundial e nacional que podem alterar esse quadro, o que só será avaliado no próximo Censo em 2020. A nova configuração de Nova Lima, com seus condomínios de luxo e inserção na região metropolitana, deve ser considerada para um melhor entendimento da cidade. A separação entre a sede do município e as novas ocupações é evidente, tanto nos aspectos físicos e desiguais, quanto culturais, de viver a cidade. Conviver com a história passa ser fundamental para se estabelecer uma identidade local, o que será significativo não só para os moradores do centro, que coexistem com as lembranças e reminiscências da exploração do ouro, mas também para quem está chegando, que pode se estabelecer em um local que, ao invés de ser somente explorado, possa também ser compartilhado (FIGUEIREDO, 2017, p. 20).

Nessa perspectiva, pode-se inferir que a cidade tem um IDH alto em função do crescimento da população que se alojou nos condomínios de luxo nos seus arredores. Entretanto, também apresenta desigualdade social e é significativa a

---

<sup>10</sup> Confira dados em: <https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/mg/nova-lima/pesquisa/36/30246>.

incidência de pobreza da população, mesmo tenha havido um aumento na qualidade de vida da população pobre. Assim, o IDH não pode ser um dado analisado isoladamente. Os demais índices apresentados também dão pistas da necessidade de políticas públicas que promovam a igualdade, a equidade e a efetividade de acesso aos direitos aos nova-limenses.

## 2.1. ORGANIZAÇÃO POLÍTICA

A organização política de uma cidade pressupõe a existência de uma dinâmica política organizada, que constitua o Estado democrático. Como vivemos em uma democracia, essa organização depende de partidos políticos, que são órgãos jurídicos representados por um conjunto de pessoas, visando à orientação e à condução da administração pública. Os partidos podem ter diretrizes ideológicas comuns ou fazer oposição à diretriz ideológica momentaneamente no poder (OLIVEIRA, 2012).

Nas últimas décadas, o cenário político da cidade é caracterizado, basicamente, por grupos de poder que levam à sua frente, dois nomes: Vitor Penido de Barros (1997-2004), do Partido Democratas (DEM) e Carlos Roberto Rodrigues, do Partido dos Trabalhadores (PT), o Carlinhos (2005-2012). Em 2013, a Prefeitura passa a ser comandada por Cássio Magnani Júnior, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Nesse contexto, o conceito de campo desenvolvido por Bourdieu<sup>11</sup> (1990, 1996) é utilizado para compreensão do cenário político da cidade. Esse autor considera que pensar a partir do conceito de campo é pensar de forma relacional, pois o objeto e o fenômeno estão em constante movimento e relação de forças.

---

<sup>11</sup> Pierre Felix Bourdieu nasceu no interior da França, em 1930. Formou-se em Filosofia, em 1954, na *Ecole de Sociologie du Collège de France*, instituição consagrada pelos maiores intelectuais do seu tempo. Sociólogo francês, foi professor em Moulins, prestou serviço militar na Argélia e, a partir de 1960, atuou como professor assistente de Raymond Aron, em Paris, “momento em que volta o seu olhar de pesquisador e ensaísta para a sociedade e suas estruturas de poder, de dominação e simbologias. Em razão desses estudos, ingressa no centro de sociologia europeia, onde faz carreira, projeta os seus trabalhos e se destaca. A relação com Raymond Aron, erudito consistente e crítico ferino, foi decisiva para ele e favoreceu sua opção pela sociologia” (MURAD, 2009, p.128). Faleceu em Paris, no dia 23 de janeiro de 2002.

Ao estabelecer a relação da sociedade e do indivíduo, o autor reconhece o papel das estruturas na explicação sociológica, apropriando-se do conceito de campo como “campo de forças” e “campo de lutas”. O campo pressupõe confronto, tomada de posição, luta, tensão, poder, já que, de acordo com Bourdieu, todo campo “é um campo de forças e um campo de lutas para conservar ou transformar esse campo de forças” (BOURDIEU, 2004, p. 22-23).

Os campos são formados por agentes, que podem ser indivíduos ou instituições, os quais criam os espaços e os fazem existir pelas relações que aí estabelecem, atuando conforme suas posições, mantendo ou modificando suas estruturas. (BOURDIEU, 1996, 2004). Assim, é o lugar que os agentes ocupam nessa estrutura que indica suas tomadas de posição. No interior dos campos existem disputas por controle e legitimação dos bens produzidos, assim como são estabelecidas diferentes relações e assumidas variadas posturas pelos agentes que os compõem.

É como um constante jogo, no qual, de acordo com as regras estabelecidas, os agentes participam, disputando posições e lucros específicos. A luta ocorre “entre aqueles que pretendem assumir posições e aqueles que desejam mantê-las” (ARAÚJO; ALVES & CRUZ, 2009, p. 5). No campo político do município de Nova Lima, nos últimos anos, essa luta foi protagonizada por personagens de partidos com diferentes ideologias<sup>12</sup>. A diversidade ideológica inerente às administrações públicas reflete as formas de governo de cada partido político. As perspectivas ideológicas, retórica dos políticos, estão expressas nas ações de governo (RODRIGUES, 2010).

De acordo com Bourdieu (1983), são exemplos de campos: o sistema escolar, o Estado, a Igreja, os partidos políticos. Assim, o campo é um objeto de luta tanto em sua representação quanto na sua realidade. Em um campo, agentes e instituições estão em luta, com forças diferentes

e segundo as regras constitutivas desse espaço de jogo, visando apropriar-se dos ganhos específicos que estão em jogo no jogo [...] Os que dominam o campo têm os meios de o fazer funcionar em seu benefício: mas têm de contar com a resistência dos dominados.[...] De fato a vontade política deve contar com a lógica dos campos sociais, universos extremamente

---

<sup>12</sup> A discussão de ideologia de partidos políticos não foi tratada em profundidade nesta tese por não ser temática principal. Para maiores detalhamentos a esse respeito, veja Gilmar Rodrigues (2010).

complexos em que as intenções políticas podem ver-se desviadas, invertidas (BOURDIEU, 1983, p. 142).

De acordo com Bastos (2017)<sup>13</sup>, a cidade de Nova Lima foi comandada por Vitor Penido de Barros por vários mandatos. Este esteve à frente da Prefeitura da cidade nos anos de 1977 a 1983; depois, dos anos 1989 a 2000 e, ainda, de 2001 a 2004, passando por partidos políticos como Movimento Democrático Brasileiro (MDB), Partido Democrático Social (PDS), Partido da Frente Liberal (PFL), que se transformou em Democratas (DEM) e seguindo nesse partido. Após estas gestões, Nova Lima teve um novo prefeito, a partir de 2005: Carlos Rodrigues, o Carlinhos, do Partido dos Trabalhadores (PT), que esteve à frente da Prefeitura por dois mandatos, de 2005 a 2008 e de 2009 a 2012. Na eleição de outubro de 2012, Penido foi derrotado pelo candidato apoiado por Carlinhos. Portanto, para o mandato de 2013 a 2016 Nova Lima tem nova liderança, Cássio Magnani Junior (PMDB) e Maria de Fátima Monteiro de Aguiar (PT). Nas eleições de 2012, para o cargo de prefeito, Cássio Magnani, o Cassinho, obteve 23.531 votos (49,67%), alcançando a diferença de 2.531 votos em relação ao segundo colocado, Vitor Penido, que teve 21.000 votos (44,33%) (JORNAL O TEMPO, 2017). Entretanto, o prefeito eleito foi cassado, em outubro de 2016, por irregularidades no período de campanha. Assim, a cidade foi assumida pelo segundo colocado, Vitor Penido.

O campo político de Nova Lima deve ser compreendido como um microcosmo, isto é, um pequeno mundo social relativamente autônomo no interior do grande mundo social. Nele se subsiste um grande número de propriedades, relações, ações e processos que se encontram no mundo global, mas esses processos, esses fenômenos, revestem-se de uma forma particular na cidade. “É isso o que está contido na noção de autonomia: um campo é um microcosmo autônomo no interior do macrocosmo social” (BOURDIEU, 2011, p. 195).

Portanto, as condições sociais do funcionamento do campo político é como um lugar em que, certo número de pessoas, que preenchem as condições de acesso, joga um jogo particular do qual os outros estão excluídos, em determinados

---

<sup>13</sup> Sobre o atual prefeito, Vitor Penido de Barros, ver BASTOS, Manoel Dourado. CPDOC/ FGV. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/penido-vitor>, que nos apresenta um breve relato sobre a carreira política do atual prefeito da cidade. Acessado em 13 de Março de 2017.

momentos. É importante saber que o universo político repousa sobre uma exclusão, um desapossamento. Assim, o fato de o campo político ser autônomo e ter sua lógica própria, lógica que está no princípio dos posicionamentos daqueles que nele estão envolvidos (as ideologias), implica que “existe um interesse político específico, não automaticamente redutível aos interesses dos outorgantes do mandato. Há interesses que se definem na relação com as pessoas do mesmo partido ou contra as pessoas dos outros partidos” (BOURDIEU, 2011, p. 199).

Ressalto que um campo é um campo de forças e um campo de lutas para transformar as relações de forças. Em um campo como o campo político ou o campo religioso, ou qualquer outro campo, as condutas dos agentes são determinadas por sua posição na estrutura da relação de forças característica desse campo no momento considerado. Dessa forma, enquanto espaço estruturado e hierarquizado, envolve lutas e tensões pela conquista de posições e de capital. O campo político é estruturado e lugar no qual são travadas lutas entre forças diferentes, que disputam a posse de lucros excessivos (ARAUJO; ALVES & CRUZ, 2009).

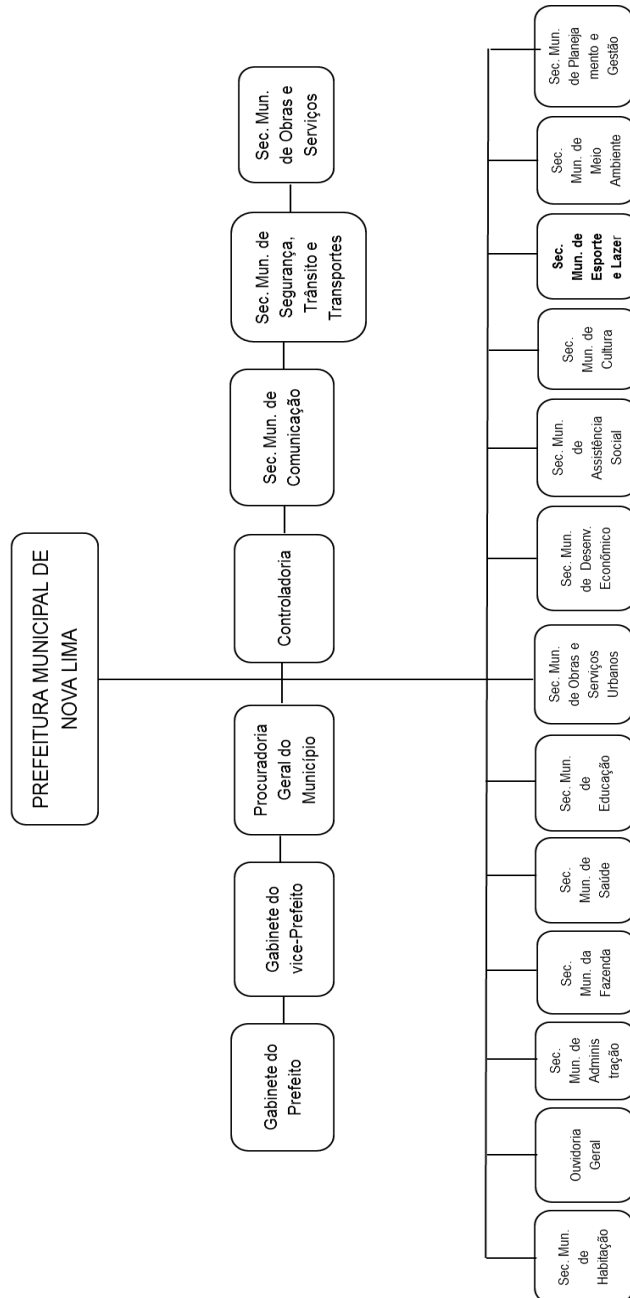
No campo político, os adversários lutam para impor princípios de visão e de divisão do mundo social. Sistemas de classificações, em classes, regiões, nações, etnias etc., e não cansam de tomar por testemunho, de algum modo, o mundo social, de convocá-lo a depor, para pedir-lhe que confirme ou negue seus diagnósticos ou prognósticos, suas visões e suas previsões (BOURDIEU, 1983, p. 33).

Na perspectiva de Bourdier (2011), as lutas políticas são lutas entre responsáveis políticos. Nessas lutas, os adversários que competem pelo monopólio da manipulação legítima dos bens políticos têm um objeto comum em disputa, o poder sobre o Estado. Dessa forma, o político, ao lutar por uma causa, luta, inevitavelmente, pelo e/ou com o poder político, como um meio para atingi-la. Para Silva (2005), é por terem uma ideologia e serem apaixonados por uma causa que os homens constroem escolas, hospitais, mas é também por essa mesma razão que eles cometem atrocidades, perdendo o senso de responsabilidade.

Nas eleições de 2016, Vitor Penido se candidata novamente e, desta vez, é eleito com 69,95% dos votos válidos, em contraposição ao segundo lugar, com 26,12% dos votos, assumindo, novamente, o campo político da cidade de Nova Lima. Hoje a administração municipal se organiza em 15 secretarias ou regionais, além da Controladoria, Ouvidoria Geral e Procuradoria Geral do Município. Dentre as

Secretarias, encontra-se uma destinada ao esporte e lazer da cidade: Secretaria Municipal de Esporte e Lazer (SEMEL). Na figura 2, apresentamos o organograma da Prefeitura de Nova Lima<sup>14</sup>, com destaque para a SEMEL.

**Figura 2 - Organograma da Prefeitura de Nova Lima**



Fonte: [http://www.novalima.mg.gov.br/media/uploads/organograma\\_2.pdf](http://www.novalima.mg.gov.br/media/uploads/organograma_2.pdf)

<sup>14</sup> Ver [http://www.novalima.mg.gov.br/media/uploads/organograma\\_2.pdf](http://www.novalima.mg.gov.br/media/uploads/organograma_2.pdf). Acesso em 17-04-2017

Ao realizar a leitura do organograma atual da cidade, é possível perceber que o padrão de gestão é organizado a partir de um formato hierarquizado, na perspectiva piramidal. De acordo com Ribeiro (2012), olhando para essa estrutura, em um primeiro momento, seria correto afirmar que não é possível acontecer a integração das áreas. Essa forma de apresentação tradicional, piramidal, verticalizada e dividida por áreas de especialização é criticada porque essa divisão do aparato governamental, presente na maioria das Prefeituras, pode fazer com que as pessoas fiquem enclausuradas em seus setores e deixem de pensar no cidadão como um todo.

Entretanto, vale observar que a maioria das Secretarias aparece aqui de forma linear. Nesse formato, estão incluídas, por exemplo, as seguintes Secretarias: de Habitação, Ouvidoria Geral, Administração, Fazenda, Saúde, Educação, de Obras e Serviços Urbanos, de Desenvolvimento Econômico, Assistência Social, Cultura, a de Esporte e Lazer, Meio Ambiente e Planejamento e Gestão. Isso não significa que estejam integradas, pois não há ligação entre elas, neste formato, mas se pode suscitar que tenham o mesmo grau de importância, na hierarquia apresentada. Nessa perspectiva de leitura, o esporte e o lazer estariam no mesmo patamar, por exemplo, de outros direitos como saúde, educação e assistência social.

## 2.2 A SECRETARIA MUNICIPAL DE ESPORTE E LAZER DE NOVA LIMA – SEMEL

No organograma da Prefeitura, em ambas as gestões, encontramos um espaço específico para a atuação na área do esporte e do lazer. Esse “lugar” ao qual me refiro é a Secretaria Municipal de Esporte e Lazer. Neste tópico, pretendo caracterizar o espaço da pesquisa, que é a SEMEL.

*Meu ponto de partida para a análise dos documentos foi tentar descobrir, inicialmente, quando surgiu a Secretaria de Esporte e Lazer da cidade. Conversei com algumas pessoas que são servidores antigos da Prefeitura e estas foram me indicando caminhos para entender como a SEMEL foi criada. Passei pela Secretaria de Cultura, pelo Gabinete do vice-prefeito, quando consegui os decretos que instituíam a Secretaria, e ainda pelo setor de almoxarifado. Descobri que, antes de 1997, as ações voltadas ao*



*esporte e lazer eram de responsabilidade da Secretaria de Cultura. Muito significativo é entender que, a partir de 1997, criou-se uma Secretaria específica para as ações desenvolvidas na perspectiva do esporte e do lazer. Vale observar que os dois termos esporte e lazer sempre estiveram juntos na denominação da Secretaria, entretanto, separados em divisões: há uma divisão de esportes e outra de lazer, em todas as composições de Secretaria que foram formadas (DIÁRIO DE CAMPO, 2018).*

A atual SEMEL foi criada em 1997, pelo decreto de lei n. 1532/97, de 30 de dezembro de 1997, que “dispõe sobre a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Nova Lima e dá outras providências”, decretada pelo então prefeito na época, Vitor Penido de Barros, com o nome de Secretaria de Esportes, Lazer e Turismo. Esta secretaria era formada pelo Departamento de Esporte, Lazer e Turismo, composto pela Divisão de administração de estádios municipais; Divisão de esportes; Divisão de lazer e Divisão de apoio ao Turismo. Esse órgão é responsável pelo planejamento, elaboração, execução e avaliação dos projetos de lazer na e para a cidade, em articulação com outras Secretarias.

Em outro decreto de lei, o de n. 1714, de 2 de julho de 2002, que “dispõe sobre os princípios básicos, a organização e a estrutura da Prefeitura do município de Nova Lima”, fica determinado que o Departamento de Turismo passa a compor a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, estabelecendo que a Secretaria de Esporte e lazer passa a ser composta pelo Departamento de Esporte e Lazer e suas Divisões: de Esportes; de Programas Comunitários; de Lazer; de Administração de Campos e Estádio.

Em nova gestão administrativa, assumida por Carlos Roberto Rodrigues, o Departamento de Turismo volta a pertencer à Secretaria de Esporte e Lazer da cidade, sob o decreto n. 2459, de 4 de novembro de 2005, que “reorganiza a unidade administrativa que indica, pertencente à estrutura complementar do Organograma da Prefeitura do Município de Nova Lima e dá outras providências”, mas mantém o nome de Secretaria Municipal de Esporte e Lazer, acampando o Departamento de Turismo. Enfim, a lei n. 2232, de 8 de novembro de 2011, institui nova reforma administrativa, criando a Secretaria Municipal de Turismo, SEMTUR, desvinculando-a da SEMEL.

A partir da análise do material desenvolvido pelo setor, pesquisado nos arquivos da Secretaria, descobri que a Secretaria, até o ano de 2016, era organizada de acordo com organograma reproduzido na figura 3, cedido pelo diretor de esporte, em 2015.

Neste organograma, a SEMEL também aparece constituída por Divisões. Nesses setores, havia em torno de setenta professores de Educação Física, que atuavam como agentes em esporte educacional, esporte recreativo e esporte rendimento, distribuídos em vários projetos e ações. Projetos como: campeonatos, jogos, maratonas, torneios, colônia de férias, gincanas, academia ao ar livre, festas específicas da cidade, manutenção de campos e quadras, festivais como o de esportes radicais e skate, até mesmo a realização da primeira Conferência Municipal do Esporte e do Lazer, na cidade de Nova Lima.

**Figura 3:** Organograma da Secretaria de Espore e Lazer gestão 2013-2016



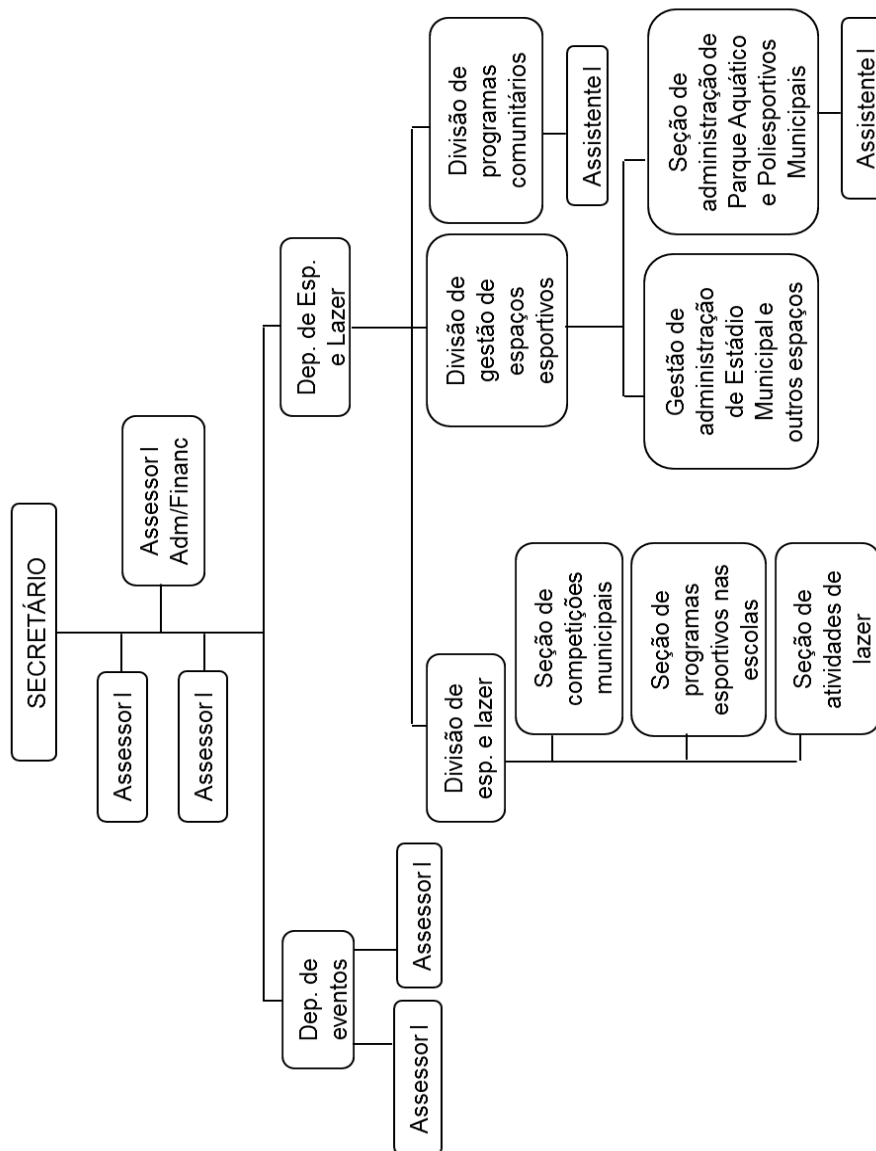
**Fonte:** Arquivo pessoal, 2015.

Essa Conferência, realizada em outubro de 2013, foi uma ação importante e inédita na cidade e teve a participação e o envolvimento da sociedade civil, das pessoas envolvidas com o futebol amador e de representantes do esporte na cidade, que compuseram o Conselho Municipal de esporte e lazer<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> A Conferência e o Conselho Municipal de Esportes serão tratados de forma mais específica posteriormente, tendo sido citados apenas como uma das ações desta gestão.

Finalmente, em relação à documentação da SEMEL, podemos afirmar cidade tem as diretrizes que orientam o esporte e o lazer no Plano Diretor, tem o Conselho instituído, há uma Política Municipal de Esporte e Lazer e um Sistema Municipal de Esporte e Lazer. Entretanto, embora esses documentos tenham sido identificados, não foi possível verificar se foram aprovados na Câmara Municipal de Nova Lima e se estão vigentes. Atualmente, para a realização das atividades de esporte e lazer, a Secretaria se organiza de acordo com a figura 4.

**Figura 4 - Organograma da SEMEL (gestão atual)**



No que diz respeito aos aspectos formal e estrutural, a análise documental permitiu verificar como a gestão das políticas públicas de esporte e lazer é sistematizada, a partir das leis e premissas que norteiam o município para essa área. Vale ressaltar que, ao analisar os organogramas, foi possível perceber que há uma divisão dentro da própria estrutura da SEMEL. Assim como acontece com o desenho geral de organização da Prefeitura, nesta Secretaria a apresentação também é fragmentada em responsabilidades e/ou departamentos para atuar nos programas, projetos e ações. Isso pode dar conotação de falta de integração entre os setores como, por exemplo, o de eventos e o de programas comunitários. Esse fator pode contribuir para a concepção e a realização de ações desarticuladas e isoladas.

Nos documentos que se referem às atividades da SEMEL propriamente ditas, fica claro a distinção do esporte e do lazer na execução e planejamento das ações. O interessante é perceber que, nos documentos que regem a Secretaria, os termos esporte e lazer apresentam-se juntos.

*Quando acesso os documentos constituídos por leis, decretos, dentre outros, percebo que os termos esporte e lazer estão sempre juntos. Nos documentos acessados que dizem respeito à operacionalização das ações, essa separação entre as atribuições mostra-se evidente: por exemplo, os campeonatos são relacionados ao esporte; as ruas de lazer à divisão de lazer; as festas, ao setor de eventos e assim por diante. Estruturas fragmentadas na execução, com responsabilidades delimitadas, o que mostra diferenças também no volume de ações, programa e projetos de cada divisão ou departamento (DIÁRIO DE CAMPO, 2018).*

As informações obtidas junto ao órgão responsável em planejar e efetivar as ações de lazer na cidade foram apresentadas em cartilha desenvolvida por esta Secretaria, datada de 7 de janeiro de 2014 e contém as diretrizes organizacionais da SEMEL, a saber:

a) Missão: contribuir para a difusão do esporte e do lazer para o progresso da educação e para a melhoria da qualidade de vida no seio da comunidade de Nova Lima. b) Valores: transparência, ética, trabalho em equipe, respeito pelas pessoas com as quais trabalhamos e pensamento sempre à frente, de forma estratégica e inovadora. c) Visão: tornar Nova Lima uma referência no esporte e no lazer no Estado de Minas Gerais (ARAÚJO, 2014, p.1).

A pesquisa de Pascuci, Meyer Jr. e Magioni (2016) alerta para a complexidade de pensar a gestão no setor público, a partir do modelo da gestão em instituições privadas, fazendo menção ao fato de apresentar termos como “missão, valores e visão”. Esses elementos são característicos de um tipo de modelo mercadológico que não é compatível com a gestão pública. Portanto, a adoção indiscriminada, na gestão pública, de metodologias de gestão embasadas em premissas racionais oriundas de empresas privadas pode ser apontada como uma falha. É equivocado esperar que a replicação de um modelo empresarial permita o alcance de resultados similares em espaços públicos.

Dessa forma, como definido em cartilha, a SEMEL tem a missão de difundir o esporte e lazer da cidade, tendo como objetivo o progresso da educação e a melhoria da qualidade de vida. Em tese, enquanto missão da Secretaria, o esporte e o lazer encontram-se subjugados a dois outros aspectos da dimensão da vida social: à educação e à qualidade de vida, buscando melhorá-los. Isso significa que o entendimento do lazer associa-se à possibilidade de desenvolvimento social e transformação da realidade, mas não como direito do cidadão. Essa visão não condiz com o organograma apresentado, no qual o lazer apresenta o mesmo nível de importância que os setores acima.

Porquanto, se faz relevante entender como os gestores desta Secretaria, para além da estrutura organizacional, entendem o conceito e o significado do lazer, porque isso pode influenciar no formato de como o mesmo é ofertado à população. Embora o olhar dos gestores da SEMEL para o lazer não seja fator determinante para as ações de esporte e lazer a serem desenvolvidas, ele pode se constituir em uma das questões que influenciam o formato de como o esporte e o lazer são tratados na cidade. Esse aspecto é verificado no capítulo a seguir, que revela o olhar dos sujeitos da pesquisa para o entendimento do lazer.

### **3 ENTÃO, O QUE É O LAZER? O OLHAR DOS ENTREVISTADOS**

Este capítulo discute a concepção de lazer depreendida das falas dos entrevistados, a partir do entendimento sobre a temática. Considerando que cada conceito de lazer carrega consigo pontos de vista particulares, condizentes com as percepções, imaginários sociais, identidades, subjetividades, visões de mundo, ideologias, projetos políticos de sociedade, construções intelectuais e modos de intervenção que são próprios de quem elabora uma determinada compreensão de lazer (GOMES, 2014), é importante considerá-los. Isso porque podem gerar implicações na administração do lazer na perspectiva de efetivação do direito social, originando diferentes abordagens e, conseqüentemente, diferentes formas de efetivar o acesso às práticas de lazer, assim como de compreender as relações do lazer com o esporte. Como os atores da pesquisa são os responsáveis por planejar e desenvolver as políticas de esporte e lazer no município, suas concepções acerca da temática podem, assim como outros fatores, influenciar na promoção efetiva desse direito na cidade. O entendimento dos gestores sobre a perspectiva intersetorial das atividades de esporte e lazer também é uma discussão que aqui nos interessa.

Dessa forma, esta seção discorre sobre como os entrevistados vivenciam o seu lazer, apontando a importância que dão para essa área na dimensão da vida pessoal, atrelando-o, em alguns momentos, ao não trabalho, ao tempo livre, a atividades denominadas prazerosas e ao esporte. Reconhece-se que os conceitos não são estanques, fixos e neutros. Eles representam uma determinada realidade, contextualizados de acordo com as dinâmicas sociais. Assim, um mesmo conceito pode gerar várias interpretações, pois são dinâmicos e estão inacabados (GOMES, 2014).

#### **3.1 LAZER E TRABALHO X LAZER E DIMENSÃO HUMANA**

O conceito de lazer é permeado de conflitos, tensões, contradições e complexidades, possibilitando a coexistência de lógicas distintas (GOMES, 2018), de tempos/espacos diferenciados. Para os sociólogos, em geral, o lazer representa o tempo disponível após a liberação das atividades de trabalho e das atividades

habituais, enquanto na visão dos etnólogos<sup>16</sup>, o lazer é uma manifestação cultural que sempre existiu em nossa sociedade (GOMES, 2003).

O lazer não é um fenômeno isolado, ele se manifesta em diferentes contextos, de acordo com as relações dialéticas que as pessoas constroem com o mundo. Assim, o lazer é um fenômeno dialético e, mesmo que o sujeito esteja em busca de satisfação, maior flexibilidade e liberdade de escolha, nem sempre estará isento de obrigações sociais, familiares, profissionais etc. Portanto, não existem fronteiras absolutas entre o trabalho e o lazer, tampouco entre o lazer e as obrigações cotidianas.

Nesse sentido, o lazer dialoga com o contexto e reflete as ambiguidades e contradições nele presentes. Nesse âmbito, por um lado, infelizmente, o lazer pode contribuir para a manutenção do *status quo*, reforçar estereótipos e valores excludentes, consumistas e alienantes, na perspectiva da lógica dominante, ou, por outro lado, reveste-se de possibilidades para colaborar com a constituição de uma nova sociedade, mais justa, humanizada, inclusiva, digna e comprometida com os princípios democráticos. Tais considerações revelam que, em nossa sociedade, o lazer é um fenômeno dinâmico, complexo, dialético, permeado de conflitos, tensões e ambiguidades (GOMES, 2003, 2004, 2014). Trata-se de um fenômeno cultural, social e historicamente construído.

A primeira questão a salientar, observada nas falas dos entrevistados da Secretaria Municipal de esporte e Lazer de Nova Lima, diz respeito ao entendimento do lazer na lógica ocidental dominante e hegemônica, a partir da qual ele é fundamentado e conceituado como contraponto ao trabalho, próprio das sociedades neoliberais capitalistas (GOMES, 2014).

Os sujeitos entrevistados afirmam que não vivenciam o lazer. Ao assumirem que não têm lazer, em função da escassez de tempo e do excesso de trabalho, os

---

<sup>16</sup> De acordo com GOMES (2003), a etnologia é um ramo da Antropologia que estuda a cultura das sociedades tradicionais, relacionando-se com a Antropologia cultural que se dedica à discussão das características culturais do homem que envolve os costumes, crenças, comportamentos, organização social etc. “Chamada diversamente de etnociência, análise componencial ou antropologia cognitiva, esse pensamento afirma que a cultura é composta de estruturas psicológicas por meio das quais os indivíduos ou grupos de indivíduos guiam seu comportamento. A cultura de uma sociedade consiste no que quer que seja que alguém tem que saber ou acreditar afim de agir de um afirma aceitas pelos seus membros” (GEERTZ, 2008, p. 8).

sujeitos demonstram valorizar mais o tempo de ofício, negligenciando o tempo de lazer na dinâmica da vida social, como apresentado nas falas abaixo:

*Ah, eu tenho lazer? Eu não tenho lazer! Há há há há há, em casa de ferreiro espeto de pau, por que isso é uma grande realidade hoje e a gente sempre pensa nisso, é eles falam sempre que os palhaços são realmente tristes e acho que não foge muito dessa regra não, a gente vive em show, a gente vive em eventos, eu trabalho de segunda a segunda, pensa, trabalhar de segunda a segunda sem folga? (ent. 2-8)<sup>17</sup>.*

*Hoje meu lazer nem existe, não tem tempo nenhum, de fazer mais é nada, tá difícil (ent.4-8).*

Nesse sentido é que Mascarenhas (2003, p. 97) vislumbra o lazer como: um "fenômeno tipicamente moderno, resultante das tensões entre capital e trabalho, que se materializa como um tempo e espaço de vivências lúdicas, lugar de organização da cultura, perpassado por relações de hegemonia". Como, em geral, o lazer é concebido como contraponto ao trabalho, muitas das abordagens sobre esse tema incidem na abordagem sociológica, discutindo o "não trabalho". Com isso, o lazer é definido justamente por aquilo que ele não é e, frequentemente, o foco das reflexões continua sendo o trabalho produtivo.

A clássica obra "O direito à preguiça" de *Paul Lafargue* (1999), se constitui um exemplo substancial. É considerada uma das primeiras sistematizações sobre o lazer, porém, o que o autor realmente discute são as mazelas do trabalho capitalista nas modernas sociedades urbano-industriais, e nela o lazer é tratado apenas indiretamente. A histórica vinculação entre lazer e trabalho precisa ser considerada, mas do nosso ponto de vista esta não representa a única perspectiva de análise, quando o lazer não é principal objeto de reflexão (GOMES, 2003, p. 33-34).

À medida que o diálogo acontece, surge um paradoxo nas falas, pois os entrevistados assumem que o lazer está presente na vida. Isso acontece porque, como nos afirma Gomes (2004), o lazer é processo importante da vida, sendo considerado manifestação da cultura, fazendo, assim, parte da dinâmica social e, enquanto pertencente a essa dinâmica, aparece no discurso, mesmo que negado anteriormente pelas mesmas pessoas:

---

<sup>17</sup> O critério de composição utilizado nesta tese corresponde ao exemplo a seguir: (ent. 2-3) sendo que ent. = entrevistado; 2 = número do entrevistado e 3= questão abordada.



*Os momentos que eu tenho, entre aspas de folga, gosto de ficar em casa quietinho vendo filme, que pra mim, tá sendo o lazer, assistir um bom filme, isso é lazer. Mas, mas é isso (ent. 2-8).*

*[...] eu faço... tenho o meu... o meu projeto do meu time lá, que eu todo sábado eu vou lá, participo... esse é o meu lazer, é esse! [...] Queria fazer mais e acho que não tenho tempo! (ent. 4-8).*

Dessa forma, é preciso levar em conta o dinamismo desses fenômenos: lazer e trabalho, atentando para as inter-relações e contradições que eles apresentam. Na vida cotidiana, nem sempre existem fronteiras absolutas entre o trabalho e o lazer, tampouco entre o lazer e as obrigações profissionais, familiares, sociais, políticas, religiosas. Há uma linha tênue que divide essas questões que, muitas vezes, não são facilmente perceptíveis e, portanto, levam a crer que o lazer não faz parte da vida ou que o trabalho é uma instância muito mais importante. Afinal, não vivemos em uma sociedade composta por dimensões neutras, estanques e desconectadas umas das outras.

Entretanto, na maioria das respostas é possível perceber a existência de uma divisão clara desses momentos. Melo (2013, p. 25) salienta que “o que chamamos de lazer é fruto de uma nova organização dos tempos sociais, que gestou uma mais clara separação entre o tempo de trabalho e o tempo de não trabalho”. Um documento importante para o campo, o Plano Nacional de Esporte e Lazer (BRASIL, 2005), criado pelo Ministério do Esporte, fruto das conferências realizadas sobre a temática, também reitera que o conceito de lazer resulta de tensões entre capital e trabalho, como uma prática social contemporânea, materializada em um tempo e espaço de vivências lúdicas, onde a cultura se organiza, perpassada por relações de hegemonia.

Dessa forma, entender e assumir o lazer em detrimento do tempo de trabalho, na atualidade, não é tão simples como os entrevistados deixam transparecer e como nos apresenta Dumazedier (1973), em seu livro *Lazer e cultura popular*, considerado um clássico para a teoria do Lazer. Lazer e trabalho fazem parte da mesma dinâmica social, apesar de apresentarem características distintas e estabelecerem relações dialéticas. De acordo com Gomes (2014, p. 7), é “cada vez mais evidente que a compreensão de lazer como uma esfera oposta ao trabalho não vem

conseguindo problematizar as complexidades e as dinâmicas que marcam as múltiplas dimensões da vida coletiva [...]”.

Ainda de acordo com a autora, atualmente, há duas vertentes fortes de conceituação do lazer: uma decorrente do século XX, que traz uma abordagem que contrapõe o lazer ao trabalho e outra, considerada ainda incipiente, de acordo com Gomes (2014), pois entende o lazer como necessidade humana e dimensão da cultura, a partir da articulação de elementos como ludicidade, manifestações culturais e espaço/tempo social. A primeira abordagem, que opõe lazer ao trabalho, aparece muito constantemente nas falas dos entrevistados:

*(risos) pra mim lazer é tudo que a gente faz quando não está trabalhando, acaba que a maioria das pessoas ‘ficam’ só trabalhando (ent. 5-8).*

*Lazer é a prática de uma atividade da sua preferência no seu momento de folga, que pode ser esporte, brincadeira, jogos, uma possibilidade de ser somente uma caminhada, passeio de bicicleta, né? (ent. 3-8).*

*Tô trabalhando demais, demais, demais demais, demais. Então, o tempo que eu tenho é para repor energia e sabe, suportar o próximo dia. Agora, lazer, lazer pra mim é, é essa questão do... do que que eu faço com meu tempo livre[...] (ent. 7-8).*

Dessa forma, o tempo livre do trabalho, já considerado por Dumazedier (1973), que entende que o lazer é o que vivenciamos fora do tempo de trabalho e das obrigações profissionais, sociais e familiares, ainda se faz presente, apresentando a perspectiva dicotômica de tempo e trabalho como primordiais e entendendo o lazer como

um conjunto de ocupações às quais o indivíduo pode entregar-se de livre vontade, seja para repousar, seja para divertir-se, recrear-se, entreter-se ou, ainda par 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, 1973, p. 34).

Para Dumazedier (1973), o lazer se caracteriza por três esferas, ou seja, integra-se por 3 D’s: o descanso, o divertimento e o desenvolvimento pessoal. Todos aparecem nas falas dos entrevistados. Entretanto, essa concepção é merecedora de reflexões porque o lazer hoje é estudado na sua perspectiva de

envolver diversas influências da vida social e é apontado como um espaço para socialização e não apenas para descontração e gasto do tempo livre.

Essa relação lazer e trabalho surge de maneira enfática a partir das transformações geradas pelo fenômeno da Revolução industrial, que foi determinante para definir que as vivências de lazer devem acontecer em um tempo de “não trabalho”. Pensando dessa forma, a existência do lazer estaria condicionada ao trabalho e aos usos dos tempos livres das pessoas, pois “devido às características que tradicionalmente lhe são atribuídas, tais como improdutividade, liberdade e prazer, o lazer foi circunscrito ao chamado “tempo livre”, passando a ser assimilado como contraponto do trabalho” (GOMES, 2014, p. 5). Rosa (2003) salienta que o entendimento do lazer não ocorre dissociado da esfera do trabalho: são, pois, interpretados como esferas complementares e não opostas.

Portanto, para além da complexidade da trama social na qual o lazer é embutido, foi no final do século XIX que o lazer passou a ser compreendido como um tempo subtraído do tempo de trabalho, excedente, residual, o tempo livre! Um tempo, inclusive, propício para fugir da rotina, compensar frustrações, descansar ou buscar divertimento. Por esta razão, o fator tempo é relevante para a ocorrência do lazer na modernidade urbana e industrial (GOMES, 2003). Dessa forma, envolve dois fundamentos importantes: tempo e atitude. O primeiro está relacionado ao tempo liberado do trabalho ou “tempo livre”, além da liberdade das questões sociais. Enquanto a atitude é caracterizada como o tipo de relação que se verifica entre o sujeito e a experiência (MARCELLINO, 2006).

A perspectiva da liberdade de escolha do que fazer no tempo livre das obrigações salienta a necessidade de problematizar as representações das categorias tempo/espço apreendidas a partir das falas dos entrevistados. Enfatiza-se a questão tempo e negligencia-se a questão espaço, sendo que o olhar deve ser associado ao tempo e ao espaço de fruição do lazer. Dessa forma, extrapola-se a noção de tempo fora do trabalho ou das obrigações escolares e familiares, pois a vida não é feita de momentos e de situações estanques (GOMES, 2018). É interessante observar como as práticas que integram a cultura de cada povo podem assumir múltiplos significados, “ao serem concretizadas em um determinado tempo/espço social, ao dialogarem com um determinado contexto e, também, ao

assumirem um papel peculiar para os sujeitos, para os grupos sociais, para as instituições e para a sociedade” (GOMES, 2018, p 35):

*Lazer é o que você faz no tempo de ócio, seria minha concepção. Voluntariamente. O lazer também não deve ser uma atividade obrigatória (ent. 6-8).*

*Lazer é sinônimo de alegria né, tempo livre com momentos agradáveis, esquecer um pouco do dia a dia (ent. 2-8).*

*[...] o lazer tem que partir do interesse, se o meu interesse é participar do futebol e aquilo pra mim é um lazer, é uma diversão, então, isso é um lazer, se o meu lazer é ficar em casa lendo um livro quietinho, aquilo é meu lazer [...] (ent. 4-8).*

Além disso, de acordo com os entrevistados, as obrigações familiares se caracterizam como um desafio para a vivência do lazer:

*eu, gostaria de ter um tempo de lazer, mas, por exemplo, meus filhos não entendem, por exemplo, que eu esteja lendo um livro pra lazer (ent. 1-8).*

Quando se trata de conceituar o lazer, um aspecto a ser analisado é se esse conceito vai dar conta das múltiplas facetas e questões que envolvem o que chamamos de lazer. Melo (2013) nos alerta de que o conceito “em si já é uma abstração, uma criação teórica para dar conta de fenômenos, por vezes, muito díspares” (p. 21), pois geraram os mais diferentes termos como tempo livre, ócio, divertimento, dentre outros:

*cada um vai ter uma concepção de lazer, eu acho que é muito amplo, eu acho que a gente, nós temos muito mais estrutura de lazer do que a gente imagina e aí acaba não aproveitando, eu adoro praça, adoro uma praça pública, bater um papo com os amigos (ent. 5-8).*

Gomes (2014) lembra que é imprescindível repensar e superar a crença de que existe uma história única e universal do lazer e que há um conceito a ser legitimado, que dê conta de explicar esse fenômeno, pois a realidade concreta é muito mais complexa do que nossas interpretações e teorizações sobre ela. Porém, um conceito não é o fenômeno, é somente uma representação da realidade que se pretende designar.

Um conceito não consegue explicar todas as particularidades, desejos, prioridades de práticas tão distintas, porque o lazer é uma complexa trama histórico-social que caracteriza a vida, nas suas diversas dimensões sociais, são fios construídos culturalmente na rede de significados da vida humana. “O lazer é constituído de acordo com as peculiaridades do contexto histórico e sociocultural do qual faz parte, por isso precisa ser tratado como um fenômeno social, político, cultural e historicamente situado” (GOMES, 2018, p. 33). Portanto, as concepções são múltiplas e trazem representações de práticas culturais, sociais e educativas.

Dessa forma, o lazer se relaciona com três elementos: a cultura, a relação tempo/espço e a ludicidade. Ao falar da aproximação com a cultura, é válido lembrar que existem inúmeras concepções para o termo, que pode ser definido a partir de correntes diversas. Além disso, é preciso considerar que não há uma cultura melhor ou superior que a outra, existem apenas culturas diferentes. Do ponto de vista da antropologia, respaldada pelas ideias de Geertz (2008), compreendemos que a cultura é entendida como um contexto fundamental que possibilita a vivência dos sujeitos, conforme seus processos de socialização, de aprendizagem, de tradição e de valores. Assim, a cultura é uma questão da existência humana, com base na qual o ser humano expressa sua experiência vivida. Para compreender o que o ser humano faz, é necessário entender uma ação dentre várias outras e localizá-la, caracterizá-la. Geertz (2008) recupera o conceito de Max Weber, que afirma que o homem é um ser amarrado em teias de significados que ele mesmo teceu. O autor considera cultura como aquelas teias e sua análise, sendo, portanto, “não uma ciência experimental, à procura de leis, mas uma ciência interpretativa, à procura de significado” (GEERTZ, 2008. p. 5).

A cultura é, portanto, uma ciência interpretativa em busca do significado. O comportamento é uma ação simbólica. Assim, a cultura inclui a busca pela compreensão dos gestos, do comportamento dos sujeitos e das trocas simbólicas que emergem na vida cotidiana de uma comunidade, englobando tanto: ideias, atitudes, linguagens, estruturas de poder, quanto: religião, ciência, arte, arquitetura, organização política, mercado, trabalho e lazer. Dessa forma, o lazer é entendido como manifestação cultural vivenciada de forma lúdica e como

[...] práticas que integram a cultura de cada povo e que podem assumir múltiplos significados: ao serem concretizadas em um determinado

tempo/espaco social, ao dialogarem com um determinado contexto e, tambem, ao assumirem um papel peculiar para os sujeitos, para os grupos sociais, para as instituicoes e para a sociedade que as vivenciam historica, social e culturalmente (GOMES, 2018, p. 35).

Ainda na logica da cultura, a autora reafirma que as manifestacoes culturais que constituem o lazer, sao praticas sociais vivenciadas como desfrute e fruicao da cultura, que podem ser das mais diferentes ordens, tais como a festa, o jogo, a brincadeira, o passeio, a viagem, as diversas praticas corporais, a danca, o espetaculo, o teatro, a musica, o cinema, a pintura, o desenho, a escultura, o artesanato, a literatura e a poesia, as atividades virtuais e eletronicas, dentre outras incontaveis possibilidades que perpassam os interesses individuais e coletivos, de forma singular, sendo vivenciadas ludicamente no tempo/espaco social. O lazer pode compreender, tambem, praticas culturais mais voltadas para as possibilidades introspectivas – tais como a meditacao, a contemplacao e o relaxamento –, que podem, tambem, se constituir em experiencias de lazer devido ao seu potencial reflexivo (GOMES, 2018).

Dessa forma, as vivencias contempladas pelos entrevistados mostram caracteristicas de lazer singular, coletivo e de manifestacao ludica da cultura, a partir das representacoes da realidade de cada entrevistado. O lazer implica em producao de cultura, no sentido da reproducao, construcao ou transformacao de diversos conteudos culturais usufruidos por parte das pessoas, grupos ou instituicoes. “Essas acoes sao construidas em um tempo/espaco de producao humana, dialogando e sofrendo interferencias das demais esferas da vida em sociedade e nos permitindo ressignificar, continuamente, a cultura” (GOMES, 2003, p. 37).

O lazer é, então,

constituído conforme as peculiaridades do contexto no qual é desenvolvido e implica producao de cultura – no sentido de reproducao, construcao e transformacao de praticas culturais vivenciadas ludicamente por pessoas, grupos, sociedades e instituicoes. Essas acoes sao construidas em um tempo/espaco social, dialogam e sofrem interferencias das demais esferas da vida em sociedade e nos permitem ressignificar, simbolica e continuamente, a cultura (GOMES, 2018, p. 34).

Sendo o lazer uma pratica social complexa, que faz parte dimensao da cultura historicamente situada, vale lembrar que, para além de uma conceituacao do termo,

é importante compreender quais os sentidos e significados são atribuídos ao lazer e como dialogam com os valores e os interesses dos sujeitos, grupos e instituições. As reflexões sobre as compreensões de esporte que permeiam o lazer no município foram desenvolvidas no tópico a seguir. Como identifiquei muitos documentos destinados às ações de esporte na Secretaria, senti necessidade de compreender a relação esporte e lazer para os gestores na Secretaria, tratado no tópico seguinte.

### 3.2 LAZER E ESPORTE

Não podemos negar que o lazer se aproxima do campo do esporte, sobretudo na sua dimensão participativa e recreativa, com o escopo de garantir a todos a palavra e os múltiplos significados que existem relacionados à sua definição na sociedade. O objetivo aqui é, no que se refere ao esporte e ao lazer, é fazer uma reflexão sobre a maneira como essa relação é compreendida no interior das ações e no cotidiano da Secretaria.

No Brasil, as ações políticas de esporte e lazer são compreendidas como similares e, na maioria das vezes, são alocadas em uma mesma Secretaria ou Departamento, como é o caso estudado. Marcellino (2001) faz uma alerta de que essa aproximação dificultou o desenvolvimento dos dois campos, além de gerar desorganização e falta de compreensão, já que os dois setores podem ser vinculados a outros campos como: cultura, educação, arte, turismo, dentre outros. Tendo em vista essa dificuldade, os conceitos de esporte e de lazer são poliformes e polivalentes.

A vivência do esporte também foi associada ao lazer na fala dos entrevistados, na medida em que reconheceram que o esporte também é manifestação da cultura vivenciada dentro de uma determinada realidade. Esporte e lazer estão relacionados e assumem dimensões e significados de fenômenos únicos, que ainda hoje apresentam resistências ou restrições quando tomados como objeto de estudo científico e de relevância no universo acadêmico (MARCHI JR., 2002). Assim como o lazer, o esporte também é considerado um fenômeno moderno. À luz de Melo (2004),

no que tange ao Brasil, a inserção do esporte deu-se no final do século XIX e início do XX, trazendo inicialmente um sentido de status e distinção, para

depois, [...] servir de estratégia de controle da saneabilidade das cidades e da saúde da população. Ao ser incorporado à cultura de muitas cidades brasileiras, o esporte passou a ser visto pela elite que o controlava (e sempre controlou) como uma possibilidade de gerar lucros. Assim sendo, [...] além de vender suas mercadorias, o mercado ao redor do campo esportivo ajudou a reforçar os sentidos e os significados originariamente construídos, transformando o esporte, sem dúvida, em um dos maiores negócios do planeta (GOMES; ISAYAMA; DEBERTOLLI & SILVA, 2016, p. 105).

Em alguns momentos, o esporte é mencionado pelos entrevistados como sendo lazer, por proporcionar prazer, o que seria um produto inerente do esporte, o recreativo. O esporte de rendimento também foi considerado como possibilidade de vivenciar o lazer à medida que proporciona prazer. Gomes *et al.* (2016) questionam a importância de refletirmos sobre o esporte e sua diversidade de formas de manifestação<sup>18</sup>, pois é sabido que há um modelo hegemônico e midiático que invade o imaginário social. Ao questionarmos os gestores sobre as relações entre lazer e esporte, eles assim se manifestam:

*Muita, muita. Eu acho que eu não consegui te explicar esse muito, mas eu não consigo ver as coisas andando em separado[...] (ent.6-8)*

*[...] dependendo pra quem pratica, o que que tá, o objetivo com o esporte ele pode ser o lazer, eu acho que ele não sendo voltado para competição ou rendimento, né, ou até sendo voltado pro aprendizado ele é lazer, pode ser praticado por conta do lazer sim (ent.1-8)*

*É o tempo que o individuo se disponibiliza para a prática de esportes, cantar, dançar, enfim, e cuidar dele mesmo. (ent. 2-8)*

Na perspectiva do esporte competitivo, que tem entre os participantes certo grau de competitividade, compromisso e cumplicidade, os amadores são atraídos para sua atividade de lazer muito mais por interesses pessoais do que por altruísmo, enquanto os voluntários envolvem-se com atividades animadas, numa mistura destes dois elementos. Ou seja, o voluntariado é a ajuda oferecida, sem coação, tanto formal como informalmente, com nenhum ou, no máximo, um pagamento simbólico, feito para o benefício de ambos: as outras pessoas e os voluntários (STEBBINS, 2014).

---

<sup>18</sup> O esporte pode ser entendido e vivenciado a partir de três formas de manifestação: o esporte recreativo, o esporte de alto rendimento e o esporte educativo. Essas instâncias do esporte foram definidas na “Lei Pelé”.



Historicamente, a relação entre esporte e lazer vem se estreitando e “as ações destinadas ao seu desenvolvimento tendem a convergir para um ponto comum, e, conseqüentemente, afastá-los ou tratá-los isoladamente pode ser problemático” (UNGHERI; GOMES; SILVA & ISAYAMA, 2018, p.17). Para alguns, o esporte é vivenciado no lazer, mas com comprometimento tamanho que parece uma profissão. Robert Stebbins (2014) nos auxilia nessa compreensão quando define o lazer sério ou *serious leisure*, que é entendido como a “prática sistemática de uma atividade por amadores, voluntários e praticantes de *hobbys*, considerada imensamente importante e gratificante” (STEBBINS, 2014, p. 51).

*Olha, eu acho que tem tudo a ver, porque eu acho que o lazer tem que ser prazeroso, acho que a primeira coisa né, e o esporte ele gerar prazer, eu acho que até quem pratica esporte de rendimento como os grandes atletas aí, no fundo, por mais que eles ganhe, ganhem dinheiro éh tem um nível de pressão alto né aí, em torno do desempenho deles, é mas tem um nível de, de prazer muito grande (ent. 7-8).*

Essa última fala apresentada afirma que o esporte está mais relacionado à educação. Nesses exemplos, foram identificadas as três formas de manifestação de esporte assumidas pelo Ministério do Esporte e pela Política Nacional de Esporte e Lazer, já mencionados nesta tese: o esporte-educação, o esporte-participação ou recreativo e o esporte-rendimento. Esses foram regulamentados a partir da lei 9.615/1998, conhecida como “Lei Pelé”, que surge com objetivo principal de regulamentar o desporto nacional, complementando a Constituição Federal de 1988 que, em seu artigo n. 217, afirma que é dever do Estado fomentar as práticas desportivas e, através de recursos públicos, promover o desporto educacional. É uma contribuição que se caracteriza como superficial pelo fato, desta lei, não apontar mecanismos de como efetivar o esporte nas instâncias estabelecidas (PINTOS; ATHAYDE & GODOFLITE, 2017), mas essas associações aparecem nas falas:

*Hoje o esporte pra mim é mais como educação e hoje saúde também, eu vejo isso como saúde mais do que lazer, porque os meninos ficam no celular o dia inteiro, não brincam, não faz nada o dia inteiro, aquilo é o lazer deles, o esporte podia mudar, podia, mas se não tem o interesse aquilo não é o lazer, vai se tornar uma obrigação pra criança, vai virar uma obrigação, até pro adulto, a eu tenho que ir por que minha mãe manda, não é um lazer eu tô indo*

*obrigado, o lazer você tem que ter tesão pra tá participando (ent. 4-8).*

Vale ressaltar a necessidade de ter o cuidado de não atribuir ao esporte a responsabilidade de extinguir ou diminuir certos problemas, na maioria das vezes, de ordem social, como por exemplo, tirar a criança da marginalidade, o jovem do mundo das drogas, o adolescente do celular ou ainda promover a saúde. Essas questões são muito amplas e complexas para serem tratadas de forma simplista. As políticas de esporte e lazer podem contribuir para a melhoria da vida das pessoas, entretanto ações isoladas não garantem a solução de problemas complexos.

A problematização do lazer, subjugado ao esporte, foi apontada na fala de um dos participantes da pesquisa, o que nos leva a refletir sobre a relação do esporte com o lazer e vice e versa:

*Eu acho que ficou fica sempre muito focado no esporte, esporte, esporte e o esporte (...) e é ofertado ao cidadão a parte do lazer então na minha concepção, o lazer, dentro do município de Nova Lima ele sempre ficou bem em segundo plano pra mais, nunca, nunca, sempre briguei por isso (ent. 6-8).*

As discussões produzidas por Zotovici *et al.* (2013) nos indicam que, na sociedade hodierna, a partir do Ministério do Esporte, há uma tentativa de harmonizar o esporte e o lazer ou “até mesmo torná-los sinônimos, como se ao incentivar a prática de esporte, conseqüentemente, estimularia o lazer na sociedade” (ZOTOVICI *et al.*, 2013, p. 16). Esse entendimento tem origem na concepção de que o esporte pode ser uma das formas de vivência do lazer, dentro das inúmeras formas de manifestações culturais que o lazer pode abarcar.

Porém, a Política Nacional de Esporte e Lazer, embora considere ambos elementos da cultura, compreende o esporte separado do lazer. O esporte, para esta política, é apresentado como construção humana, historicamente criada e socialmente desenvolvida, integrante do acervo da cultura da humanidade, reconhecido pela UNESCO, desde 1978, como direito de todos. E assim, não deve ser tratado, tanto quanto o lazer, com menos importância que os demais direitos, como saúde, educação, trabalho, moradia, previdência social, dentre outros, sendo direito de cada um e dever do Estado (BRASIL, 2005).

A prevalência do esporte em Nova Lima, sobretudo do futebol, relaciona-se ao que Stebbins (2014) chama de lazer sério. Sua teoria implica pensar nas pessoas amadoras praticantes de algum *hobby* que são amantes do que fazem, mantêm comprometimento próximo do que é demonstrado pelo profissional, mas praticam a atividade sem que haja retorno financeiro. Para esse autor,

os praticantes de *hobbys* são classificados de acordo com cinco categorias: colecionadores; pessoas que fazem bricolagem; participantes de atividades (não competitivas, regradas como a pesca e *barbershop singing*); os praticantes de esportes e jogos (atividades competitivas, baseadas em regras, que não possui profissionais correspondentes como corrida de longa distância e natação competitiva) e os entusiastas dos *hobbys* nas artes liberais[...]. Os praticantes de *hobbys* nas artes liberais ficam extasiados com a aquisição sistemática de conhecimento. Muitos atingem este objetivo através da leitura, por exemplo, no campo da arte, culinária, esporte, linguística, história, cultura, ciência, filosofia, política ou literatura. O lazer sério é ainda definido por uma lista de qualidades características, que são encontradas uniformemente entre os amadores, praticantes de *hobbys* e voluntários. A primeira é a necessidade ocasional de perseverar na atividade para continuar a vivenciar o mesmo nível de satisfação. Outra característica é a oportunidade de seguir uma carreira (de lazer) moldada por suas próprias contingências especiais, pontos de inflexão e as etapas de realização e envolvimento. A terceira, o *serious leisure*, é ainda distinguido pela exigência de que os seus entusiastas façam um *esforço pessoal significativo* com base especialmente, no conhecimento adquirido, treinamento ou habilidade e, de fato, às vezes todos os três. A quarta qualidade são os inúmeros *benefícios duráveis*, ou tangíveis; resultados edificantes que tal atividade proporciona para seus participantes. Eles incluem a autorrealização, o autoenriquecimento, a autoexpressão, a regeneração ou renovação de si próprio, sentimento de realização, o aumento da autoestima, a interação social e o sentimento de pertencimento e os produtos físicos da atividade (por exemplo, uma pintura, artigo científico, peça de mobiliário) (STEBBINS, 2014, p. 52).

Ao pensarmos o esporte na e para a cidade, necessitamos ampliar os conceitos que fundamentam o presente estudo. “Para além do binômio alto nível *versus* recreativo, devemos buscar outros embasamentos teóricos que ajudem a compreender a relação sujeito-lazer-esporte nas diversas realidades vividas” (GOMES *et al.*, 2016, p. 108).

Exemplo da importância dessa problematização é quando o tema é posto em debate em uma mesa de Conferência realizada na Universidade Federal de Minas Gérias, intitulada “Federalismo: origem, desafios e virtudes, sobretudo na coordenação das políticas públicas na área”. Na comunicação proferida pela

professora Dra. Sílvia Cristina Franco Amaral (2018), no I Fórum de Políticas Públicas<sup>19</sup> da UFMG, essa questão foi abordada, na perspectiva de que o lazer está sempre atrelado a algum ou a outro direito, como por exemplo, ao esporte, à saúde, à educação, ao turismo.

Santos (2011) afirma que, de acordo com estudos históricos das últimas três décadas, o lazer ocupa um lugar desprivilegiado na sociedade brasileira, apesar dos avanços que tem se construído e provocado deslocamento desse lugar, sendo que o mesmo se insere na Constituição quase que por acidente<sup>20</sup>. Os significados do lazer na nossa Constituição foram construídos através das relações produzidas com a saúde, o esporte, o turismo, as atividades culturais e a cultura. Algumas vezes, é entendido como atividade, direito fundamental ou como importante para o desenvolvimento do ser humano na sua integralidade, revelando a presença de compreensões simplistas que o reduzem à mera atividade, ao lado de compreensões mais complexas que, na perspectiva do direito, o relacionam à educação e à cultura, apresentando-se como fundamentais para a vida dos cidadãos brasileiros (SANTOS, 2011).

Entretanto, de acordo com Ungheri *et al.* (2018), o esporte, na perspectiva de qualquer enfoque, constitui vínculos com o lazer porque representa uma de suas possibilidades de vivência. Esses autores ainda lembram que, independentemente de como vem descrito no texto da Constituição, “a opção pela aproximação desses vocábulos se deu também pela observação do que ocorre na prática” (UNGHERI *et al.*, 2018, p.14). E na prática, as instituições e órgãos governamentais tratam o esporte e o lazer como áreas afins.

Dessa forma, foi possível verificar que, na Secretaria Municipal de Esporte e Lazer de Nova Lima não acontece diferente. A análise dos documentos da SEMEL, permitiu constatar que a palavra lazer está, muitas vezes, vinculada à palavra

---

<sup>19</sup> O Fórum de Políticas Públicas foi realizado pelo Programa de Pós Graduação em Estudos do Lazer da Universidade Federal de Minas Gerais e pelo Núcleo de Minas Gerais da Rede Cedes, em 14 de dezembro de 2018. Teve como objetivo principal debater as políticas de esporte e lazer nas instâncias federal, estadual e municipal, na perspectiva da garantia do direito ao lazer.

<sup>20</sup> A dissertação da Flávia da Cruz Santos (2011) intitulada "Procurando o lazer no Constituinte: sua inclusão como direito social na Constituição de 1988" analisa como o lazer aparece nos documentos da Constituição e nos ajuda a compreender a fala citada no texto, que atribui a vinculação do lazer ao esporte como direito social.

esporte. Um exemplo disso é o documento denominado Pró-esporte, programa de incentivo ao esporte na cidade. Ele foi desenvolvido na primeira gestão analisada nesta pesquisa (2013-2016), pela SEMEL, em parceria com o Conselho Municipal de Esporte e Lazer, com o objetivo de desenvolver e possibilitar o fomento às práticas desportivas e paradesportivas, formais e não formais, em suas diversas áreas e modalidades, buscando, sobretudo, benefícios fiscais aos empreendedores deste segmento (PRÓ-ESPORTE, 2014). Este documento contempla as legislações que regulamentam o Conselho, Lei nº 1996, de 6 de Julho de 2007 (NOVA LIMA, 2007), a criação do Fundo Municipal do Esporte (Lei n. 1997 de 6 de Julho de 2007) e dispõe sobre o incentivo fiscal para realização de projetos esportivos no município, que é seu grande objetivo, de acordo com a fala dos entrevistados:

*identificamos que pode ser que ela está pouco atrativa, pelas condições de desconto de IPTU e ISS parte vamos ver se consegue aumentar um pouquinho, e volta no que a gente tava falando antes na qualificação da, da, da, entidade nossa, pra fazer projeto dentro dessa lei, então, eles irem atrás das empresas pra captar recurso... (ent. 1-10).*

*Então, o Pró-esporte era um projeto dividido da seguinte forma: tinha algumas ações, que eram ações e conjunto com a Secretaria Municipal e do Conselho para captação de recurso, via lei de Incentivo (ent. 7-1).*

*É e essa lei falava o seguinte: Que existia a possibilidade, desde 2007, de qualquer cidadão doar para o Conselho Municipal de Esporte, um valor percentual do seu IPTU, ou do seu ISS (ent. 7-10).*

É sabido que as leis não foram criadas nas gestões analisadas neste trabalho, mas o programa de incentivo ao esporte foi desenvolvido na gestão de 2013 a 2016.

*O pró esporte era uma... era uma ideia da gestão passada né, que queria fazer o pró esporte, e desenvolver, que a gente ta tentando através do conselho, que ele seja desenvolvido. Mas depende de questões políticas, da votação da câmara, da intenções do prefeito em tá executando (ent. 4-10).*

*O pró esporte foi um documento, até que foi até eu que confeccionei, o projeto, o Pró esporte era um programa que tinha importantes medidas administrativas para evolução do esporte, ou seja, tudo que era barreira burocrática, o Pró esporte percebeu e propôs soluções*

*legislativas, ou mesmo soluções que dependiam para fazer com que o esporte andasse (ent. 7-10).*

Essa formulação e reformulação do documento Pró-esporte constitui-se como um processo em andamento, considerado importante para o *start* das funções desse órgão de caráter normativo, consultivo e orientador das questões do esporte e lazer na cidade, o Conselho Municipal de Esporte (CMEL).

*acho que a saída do esporte de Nova Lima, pro crescimento do esporte de Nova Lima, acho que tá aí, porque depende muito mais de quem faz o esporte, (...), quem gosta, quem corre atrás, vai se dar muito bem com o pró esporte (ent. 4-10).*

Em contrapartida, ele também recebe críticas no sentido de “não sair do papel”, pois “*a gente pode propor o que a gente quiser dentro do documento está lá, mas entre você propor e acontecer, é uma distância enorme, enorme, enorme, entendeu? (pausa) Os documentos pra mim são só coisas formais*” (ent. 3-10). Entretanto, consideramos que o documento Pró-esporte e o Conselho Municipal de Esporte e Lazer são importantes elementos da política de lazer na cidade e, por isso, tem um momento específico de discussão nesta tese.

### 3.3 LAZER COMO DIREITO

Nos últimos anos, a temática lazer tem crescido muito. O assunto ocupa espaço significativo nas mídias, jornais, periódicos de informação geral e no mundo acadêmico. Tem sido discutido nas diversas áreas de conhecimento (Educação Física, Antropologia, Psicologia, Comunicação Social, Economia, Turismo, Estudos Culturais, entre outras) e a produção daí decorrente espalha-se pelos diversos órgãos e instrumentos de disseminação do conhecimento que atendem às demandas de cada uma destas áreas. Tem se relacionado com o esporte, a saúde, a cultura, o turismo, a assistência social, de diferentes maneiras. Mas também tem seu foco central no contexto brasileiro, como um direito social, inserido na Constituição brasileira.

Historicamente, os direitos sociais estão associados à participação na riqueza social de um país, são entendidos como direitos mínimos e universais e representam bens e serviços essenciais aos cidadãos (SANTOS, 2011). Assim, a manutenção

desses direitos permite reduzir as desigualdades, pois estes estão balizados pelo conceito de justiça social, tentando garantir o mínimo de bem estar a todos. O lazer é entendido como um desses direitos. Um direito social resguardado na nossa Constituição. Entretanto, ainda há uma grande dificuldade em entendê-lo dessa forma e reconhecer que deve ser garantido por meio de políticas públicas. Em nenhuma das respostas relacionadas à questão conceitual o lazer aparece como direito, mas quando questiono se os atores consideram que os cidadãos de Nova Lima tenham seus direitos de lazer garantidos, as respostas são diversificadas.

Ao atuarem nas políticas de esporte e lazer da cidade, os sujeitos desta pesquisa, necessariamente, assumem o protagonismo da promoção do lazer enquanto direito. Os conceitos e entendimentos dos gestores refletem-se nas escolhas políticas para efetivar o acesso ao esporte e ao lazer. Nesse sentido, lancemo-nos ao desafio de identificar o nível de compreensão conceitual que os gestores têm do lazer, considerando a garantia do acesso ao direito dos cidadãos nova-limenses. Os sujeitos da pesquisa foram questionados se os cidadãos nova-limenses têm seus direitos de lazer garantidos. As repostas apresentam certa contradição, independente da gestão analisada. Vale ressaltar que, na perspectiva conceitual, do entendimento do que significa o lazer, a palavra direito não foi lembrada nem enunciada pelos gestores em suas respostas conceituais e/ou formas de vivenciar o lazer.

Entretanto, ao questionar sobre o direito ao lazer dos munícipes, a temática surge de forma problemática porque alguns acreditam que ele seja garantido aos cidadãos e outros, de maneira enfática, não acreditam nessa possibilidade: *“Não. Nessa gestão e em nenhuma né. Nunca foi. Nunca foi”* (ent. 3-11); *“Direitos?..(pensa). Garantidos em 100% não, acho que nem perto disso. Bem mais ao contrário vou refazer: longe disso!”* (ent. 6-11); *“Olha se a gente pensar em que todos tinham! Eu acho, eu acho que se a gente pensar na universalidade do direito, eu posso dizer que não”* (ent. 7-11).

E na direção contrária: *“Eu acho que o lazer hoje ele é, ele é um direito hoje constitucional né, e por ser esse direito constitucional, eu tenho o dever de fazer isso acontecer aí. Eu vejo claro que existem realmente parâmetros para que isso aconteça, mas é dever nosso como gestores”* (ent. 2-6). E há ainda quem entenda que a garantia do direito ao lazer é processo: *“Eu acho que é um caminho, não é,*

*não é um direito que você vai adquirir de uma hora pra outra, eu acho que é um caminho, um processo, eu acho que Nova Lima tá nesse caminho, então eu acho que o direito dele está sendo garantido” (ent. 5-11).*

Bonalume (2010) faz um questionamento, ao tratar do direito ao esporte e ao lazer, que pode contribuir para a análise e a reflexão das respostas dadas pelos entrevistados. A autora indaga que se o esporte e o lazer estão no texto constitucional enquanto direito, quais seriam, então, os motivos da negligência com relação à temática? Avançando no debate, a autora nos apresenta as possíveis causas dessa contradição: a) falta de consciência desses direitos; b) a responsabilidade individual e/ou coletiva insuficiente, no cenário social para garantia dos mesmos; c) a exclusão de muitos das vivências de esporte e lazer, frequentemente gerada pela própria hierarquização das necessidades básicas do ser humano; d) a falta de programas, espaços e equipamentos para que a população vivencie o esporte e o lazer; e) a pouca qualificação da gestão para o desenvolvimento de ações qualificadas, participativas, integradas e transparentes; f) a falta de um sistema nacional que estabeleça pactos, adesões, articulações entre gestores, que atuam em diferentes âmbitos, com competências e papéis definidos, formação adequada e elevação da qualidade das ações; g) a falta de financiamento para prover a viabilização das ações de esporte e de lazer, com equidade entre as diversas necessidades e interesses (BONALUME, 2010). Faço uma correlação destas com as respostas encontradas.

A falta de consciência sobre esses direitos é a primeira causa atribuída pela autora, considerando o negligenciamento da temática. Na transcrição das falas dos entrevistados, é possível perceber que quando questionados sobre o conceito e o entendimento sobre o lazer, a palavra direito não aparece. Essa situação corrobora as ideias de Bonalume (2010), que ressalta a falta de consciência dos gestores sobre a percepção do direito. Entretanto, quando questionados a respeito do direito do cidadão, há a concordância de que lazer é um direito inserido na Constituição. Portanto, os entrevistados sabem que lazer é um direito, o que não significa que tenham consciência deste.

A segunda causa diz respeito à responsabilidade individual e/ou coletiva insuficiente, no cenário social:



*então eu acho, mas também acho que o poder público pode mais, muito mais. (ent. 5-11).*

*De ser garantido 100%. Afirmando que deveria ter sido mais, pegado melhor, ter feito melhor entendeu? (ent. 6-11).*

*acho que tem sim, garantido sim, mas o problema é a execução deles, que não... que as vezes não são feitas né, e a garantia legalmente todo mundo tem mas, é o que eu estava te falando, a execução dessa... do lazer, o acesso ao lazer, que hoje eu acho que poderia ser feito bem mais do que do que realmente tem que ser feito (ent. 4-11).*

A exclusão de muitos sujeitos das vivências de esporte e lazer, frequentemente geradas pela própria hierarquização das necessidades básicas do ser humano, é o terceiro aspecto apresentado pela autora e que pode ser ilustrado em uma das falas:

*é, mesmo que seja por direito, tem que ser desenvolvido mais atividades que agradem a você, que agradem a mim, que agradem ao outro, então pra que isso aconteça, todo mundo tenha direito ao acesso a esse lazer, tem que estar desenvolvendo mais atividades, além do que a gente já faz. (ent. 4-11).*

A quarta causa apresentada para o descaso com a temática considera a falta de programas, espaços e equipamentos para que a população vivencie o esporte e o lazer. Sobre essa questão, os gestores afirmam que:

*porque o investimento ele tem que acontecer frequentemente, anualmente, você ver se tem alguma coisa sendo feita, restaurada, modificada, construída, há quantos anos não constrói nada em Nova Lima em termos de esporte em Nova Lima? nada! Nada nada nada nada nada não foi feito, eu estou falando de 30 anos atrás desde a minha época quando eu estava na Faculdade, foi que fizeram o ginásio do Villa, inauguraram o ginásio do Villa que não é municipal, mas né e que nunca mais construiu nada em Nova Lima (ent. 3-11).*

A pouca qualificação da gestão para o desenvolvimento de ações qualificadas, participativas, integradas e transparentes, configura-se como a quinta causa da negligência relacionada ao esporte e ao lazer. Ela foi identificada por meio da análise da documentação, porque não há registros de formação e qualificação

sobre a temática para os profissionais que trabalham no setor<sup>21</sup>. Essa debilidade é reconhecida na fala a seguir:

*E para ser melhor desenvolvido poderia ter reforço na parte profissional, que eu acho que, como eu disse né você perguntou minha formação, aí eu fui pra área de lazer apesar de não ser formado na área, por outras experiências ligadas a eventos, mas acho que faltava pessoal (ent. 6-11).*

Embora a formação profissional dos gestores não seja objeto de análise e elemento de discussão do presente estudo, a partir dos elementos apontados por Bonalume (2010), é válido apresentar como se constitui e se constituiu a formação do grupo de gestores que lideram ou lideraram o esporte e o lazer em Nova Lima. No escopo da formação profissional, há três sujeitos com formação peculiar à área de esporte e lazer e Educação Física. Há ainda gestores formados em Comunicação, Magistério, Letras e um que não tem curso superior, apresentando-se como radialista. São esses os sujeitos que compõem o quadro dos entrevistados. Vale ressaltar que a graduação em Direito também aparece, além da incidência de cursos de pós-graduação na área de gestão pública, educação física e esporte e ainda Direito Público.

O quadro 1 mostra a formação dos gestores entrevistados a partir da descrição dos próprios atores da pesquisa:

---

<sup>21</sup> Apesar de a formação profissional não ser discutida na tese, umas das questões respondidas pelos sujeitos da pesquisa foi sobre a formação profissional de cada um. Acho importante situar o leitor, por intermédio do quadro, sobre a formação dos profissionais que “pensam” o esporte e lazer na cidade.

**Quadro 1:** Formação profissional dos gestores

<b>GESTOR</b>	<b>FORMAÇÃO PROFISSIONAL</b>
<b>Entrevistado 1</b>	<i>“Graduação é em comunicação, pelo Uni-BH. E eu tenho pós pela USP na área de Marketing. E tô fazendo agora, iniciando na verdade o MBA em Gestão Esportiva na FGV. Dois anos. Previsão de término, então, é 2020”.</i>
<b>Entrevistado 2</b>	<i>“Radialista, com 27 anos de carreira, esses 27, 25 anos foi gestão de show e eventos. Em termos assim de formação, de graduação, pós-graduação, não tem nenhuma formação específica”.</i>
<b>Entrevistado 3</b>	<i>“Eu fiz a graduação na Federal, finalizei em 1990. Educação Física né e fiz pós-graduação em 2002 na PUC: O Ensino da Educação Física e o Esporte”.</i>
<b>Entrevistado 4</b>	<i>“Fiz o curso de recreação pela Cedef. Fui me aprimorando nesses cursinhos de técnicos, de handebol, futsal, depois eu vim descobrir de que a parte que eu gostava mesmo estava na área administrativa do esporte, fui fazer gestão empresarial de projetos, pensando em fazer pós-graduação em gestão esportiva. Graduação Hoje é processos gerenciais e gestão de projetos pela Unopar”.</i>
<b>Entrevistado 5</b>	<i>“A minha formação era superior incompleto em Direito Eu também sou formada em Magistério”.</i>
<b>Entrevistado 6</b>	<i>“Minha formação profissional, de fato, ela é na área de Letras. Atuo profissionalmente na área também como professor e vice-diretor de escola. Não tenho pós-graduação”.</i>
<b>Entrevistado 7</b>	<i>“Minha formação em nível superior, ela foi feita na FUMEC, no curso de Educação Física, Depois, ou concomitantemente eu fiz o curso de Direito também, é então eu sou formado em Educação Física e sou formado em Direito, sou advogado e minha pós graduação é em Direito Público”.</i>

**Fonte:** Elaborado pela autora, a partir das respostas dos entrevistados.

A sexta causa citada por Bonalume (2010), ao discutir as razões do descaso com a temática esporte e lazer, é a falta de um Sistema Nacional que estabeleça pactos, adesões, articulações entre gestores que atuam em diferentes âmbitos, com competências e papéis definidos, formação adequada e elevação da qualidade das ações. Certamente, essa configura-se como uma das causas mais importantes. Ela sintetiza a fragilidade dos órgãos que estruturam, pensam e promovem o lazer no país. Refiro-me a todas as instâncias, do nacional ao municipal, pois retratam uma realidade: temos um Sistema Nacional do Esporte e lazer inconcluso, cheio de brechas e indefinições para atuação, embora a realização das Conferências nos anos de 2004, 2006 e 2010 possa ser considerada um avanço.

Os gestores têm consciência dessa fragilidade, conforme exposto em uma das falas:

*podia ser mais eficiente, mas têm outras coisas que interferem que não dependem do gestor público, eu aprendi muito também sobre isso, quem dera o gestor público pudesse fazer o que ele gostaria, mas não funciona assim (ent. 5-11).*

Não há um sistema de esporte e lazer que defina, por exemplo, os papéis, competências, articulações necessárias ao desenvolvimento do setor. A questão do financiamento para as ações relacionadas à temática também foi considerada por Bonalume (2010) como uma das causas da indiferença das gestões quanto ao esporte e ao lazer como direito:

*Nós temos 6 milhões, menos folha de pagamento, menos \$ 2.610.000.000, temos \$ 2.500.000.000. Já tirei o Villa, a Liga e a folha de pagamento (ent. 1-12).*

*A gente sabe, que inicialmente seria em torno dos cinco milhões, cinco milhões e meio pra SEMEL toda, em geral. Tudo, tudo, tudo, tudo. Então a gente acha muito pouco pra isso, né. Sem contar com folha de pagamento que tá dentro desses cinco milhões, Villa Nova tá dentro desses cinco milhões. [Só pro Villa são...] dois milhões (ent. 3-12).*

A autora pontua a importância do financiamento para prover a viabilização das ações de esporte e de lazer com equidade entre as diversas necessidades e interesses. No município analisado, o valor do investimento e as ações promovidas apontam uma relação, no mínimo, interessante.

*Sabe, eu acho que dentro do recurso que era disponível pra que a gente fizesse as nossas ações, a gente fez pra que elas chegassem ao maior número de pessoas possível. Mas dizer que todos tinham acesso, é mentira (ent. 7-11).*

*Igual como você já me perguntou antes o direito do cidadão, mas tudo depende do que você está fazendo quem está lá, qual que é o objetivo dessa parte, que ele busca futuramente, então eu acho que a falta, igual eu digo, recurso nunca foi muito mas eu acho que ele poderia ter sido melhor dividido, talvez ele foi dividido como foi também baseado em interesses sejam pessoais, políticos, e os outros interesses aí eu nem me atrevo a, porque às vezes tem interesse financeiro também ne, a gente não sabe.... (ent. 6-13).*

Porquanto, apesar de se configurarem como direito social, o lazer e o esporte na cidade, no olhar dos gestores, não se apresentam nessa perspectiva: *“não tinha, não tinha uma um lazer efetivamente, um pensamento pra lazer. Não. E foi tenho cada vez menos nesses doze anos que passei por lá, pela Prefeitura” (ent. 6-13)*. A colocação dessa temática em pauta, na maioria das vezes, é fenômeno de mobilização social, porém, há situações em que as ações são definidas e desenvolvidas na perspectiva da filantropia ou como moeda de troca, com caráter individual, despolitizado.

Concordo com Bonalume (2010), quando afirma que o “desenvolvimento de políticas públicas voltadas para esses direitos [esporte e lazer] ainda está em fase embrionária, se considerarmos o Brasil no seu todo, inclusive com grande confusão acerca do caráter a ser enfatizado nessas políticas” (BONALUME, 2010, p. 62).

É possível perceber que os gestores têm noção da importância do trabalho desenvolvido e das limitações existentes. Eles acreditam que para efetivar o direito ao lazer, o tratamento à temática deveria ter um olhar mais cuidadoso (relacionado aos recursos, à formação profissional e à autonomia). Vale ressaltar a “coragem” e o envolvimento desses sujeitos ao tentarem promover o esporte e o lazer neste país, no qual ainda não há uma democratização dessas práticas. As políticas de acesso promovidas pela SEMEL podem se constituir em uma forma de disseminar o esporte e o lazer como direito, já garantido na nossa legislação. Um caráter essencial para o desenvolvimento de políticas de forma coletiva, pensando o acesso ao lazer na sua interdisciplinaridade, é entendê-lo como intersetorial.

### 3.4 LAZER E INTERSETORIALIDADE

O lazer apresenta uma diversidade de conteúdos e formas de manifestação na dimensão da vida social. Enquanto política pública, é interessante que seja discutido e implementado por diversas secretarias para abranger toda a diversidade de seus conteúdos. Uma das formas de resolver essa questão é instituir, como princípio norteador das ações, a intersectorialidade. Esse capítulo pretende discutir as ações da SEMEL nesta perspectiva.

A descentralização dos entes federativos, estimulada pela Constituição de 1988, gera responsabilidades e mudanças no papel do Estado e da sociedade civil, podendo, ao mesmo tempo, ser instrumento de poder e de opressão ou de participação da sociedade. Esse modelo de gestão descentralizada não é simples, pois requer o envolvimento entre as instâncias sob o controle do Estado (exemplo destas são as Câmaras Municipais, as Secretarias e demais órgãos públicos) e das instâncias organizadas que fogem da esfera estatal. “Descentralizar é distribuir poder por meio da politização da sociedade civil, expondo o Estado ao controle social” (SILVA, 2012, p. 86).

Assim, o binômio descentralizar/participar não serve apenas para melhorar o serviço público, mas objetiva democratizar as ações porque “a complexidade e a multidimensionalidade das necessidades humanas e sociais atendidas por políticas sociais setoriais demandam novas práticas, a fim de superar a fragmentação na formulação e na gestão das políticas sociais” (JUNQUEIRA, 2016, p. 174). A colaboração como eixo para solução dos problemas sociais tem sido uma estratégia crescente tanto na administração pública, quanto no meio acadêmico.

As ações podem ser democratizadas a partir da intersectorialidade. No Brasil, essa prática não é simples, uma vez que a política foi organizada ao longo da história de forma setorial, fragmentada. Essa fragmentação pode ser exemplificada na formação do governo federal, por exemplo, que se divide em Ministérios, modelo que se repete nas secretarias de Estado, chegando, do mesmo modo, ao governo dos municípios, por suas secretarias. Até mesmo no interior desses Ministérios e Secretarias essa fragmentação é identificada e constituída historicamente. Esse formato não atende às reais necessidades da população, no que tange à solução de problemas sociais, por meio das políticas, que se transformam em ações

setorizadas, dificultando a consolidação de direitos (SILVA, 2012; JUNQUEIRA, 1997).

Surge, então, uma forma mais integrada e democrática de implementar ações políticas na perspectiva de solucionar os problemas e garantir os direitos da população: a intersetorialidade. O termo intersetorialidade surge a partir da área da saúde. Uma proposta da Organização Mundial da Saúde (OMS), denominada *Cidades Saudáveis*, com objetivo de promover o desenvolvimento das condições de saúde e a melhoria na qualidade de vida urbana, enfatizou fortemente a ideia de um planejamento sistemático contínuo e intersetorial. Trata-se de uma reorganização do serviço público de forma não fragmentada. Assim, as políticas de saúde passam a inferir todos os aspectos que se relacionam a elas: água, saneamento básico, meio ambiente, transporte, dentre outros (ANDRADE, 2004), que impactam na saúde do sujeito.

Essa ideia, então, vai ser disseminada na América Latina na década de 1980, com a denominação de Sistemas Locais de Saúde (SILOS), que se caracterizará pela descentralização nos serviços de saúde. Essa proposta fortalece a ideia de município pela saúde. “A proposta dos SILOS partiu do setor da saúde na busca de equidade, qualidade, eficiência, com ênfase na participação social. Os SILOS defendiam a divisão do trabalho nos sistemas nacionais de saúde” (ANDRADE, 2004, p. 87). Essa proposta influenciou o país pelo caráter descentralizador e fortalecedor do processo de municipalização.

No Brasil, um marco histórico para a definição da saúde nessa perspectiva foi a VIII Conferência Nacional de Saúde, ocorrida em março de 1986, quando chegou-se a um consenso de que a questão da saúde no país precisava de uma reforma na perspectiva da ampliação dos conceitos de saúde para além da visão sanitária. O relatório dessa Conferência serviu como referência para a elaboração dos princípios da temática saúde na Constituição de 1988.

Ribeiro (2012) também afirma que a área da saúde foi pioneira em pesquisas com a temática intersetorialidade e que nas diretrizes da Política Nacional de Saúde brasileira há um estímulo às ações intersetoriais e “às mudanças na cultura organizacional, com vistas à adoção de práticas horizontais de gestão e estabelecimento de redes de cooperação intersetoriais” (RIBEIRO, 2012, p. 27).

O tema em questão foi discutido na administração pública na perspectiva de

modelo matricial. De acordo com Ribeiro (2012), o governo matricial é uma forma de governar baseada em redes, realizando arranjos entre os órgãos na sociedade para resolver problemas que uma única organização não é capaz. Dessa forma, utiliza as mesmas premissas de intersetorialidade nas políticas públicas. “[...] Todos compartilham interesses comuns e, juntos, buscam, por meio da cooperação, satisfazer tais interesses” (RIBEIRO, 2012, p. 28). A autora complementa seu pensamento afirmando que,

enquanto a matricialidade, ou governo matricial, apresenta uma proposta mais técnica e dirigida para a eficiência da gestão pública, a intersetorialidade parte de uma premissa política e propõe que a integração dos setores busque soluções para os problemas sociais, para o alcance da igualdade, da melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, da consolidação dos direitos sociais, e assim por diante (RIBEIRO, 2012, p. 29).

Nessa perspectiva, a intersetorialidade é uma questão recorrente no âmbito das políticas públicas sociais, e passou a ser usada como estratégia para alcançar objetivos comuns na implementação de direitos sociais, por meio do desenvolvimento de ações conjuntas de diferentes setores. Propostas de desenvolvimento de ações intersetoriais, geralmente, surgem quando há necessidade da junção de áreas diferentes para atender determinada demanda. Isso acontece no intuito de encontrar a melhor maneira possível, otimizando os custos, pessoas e ideias, para o desenvolvimento das ações, em prol de um objetivo comum.

Silva (2012) reforça que uma rede de ação social intersetorial só consegue a integração a partir de uma lógica de integração. A partir dessa lógica, por exemplo, a escola não deve se limitar ao ensino; o serviço de saúde não se limitaria ao atendimento da intercorrência ou da realização de ação preventiva; nem o ginásio de esporte teria o papel de apenas oferecer seu espaço e equipamento de lazer. Nessa lógica de articulação, todos os espaços da sociedade devem pensar os sujeitos envolvidos de forma ampliada e articulada.

Essa temática, portanto, é importante para a discussão das políticas públicas, pois a intersetorialidade apresenta-se, ainda, como um grande desafio e “enfrenta muitas limitações no tocante a sua implantação prática, especialmente nos casos que envolvem políticas públicas de esporte e lazer” (BONALUME, 2011, p. 2).



Tendo o lazer diferentes formas de manifestação na dimensão da vida social, podendo apresentar-se como vivência na perspectiva da cultura, do turismo, da assistência social, da educação, dentre outras possibilidades, é fundamental pensar a intersectorialidade quando se trata das políticas públicas para esta área, sobretudo na perspectiva dos municípios. Como campo interdisciplinar, o lazer exige que as políticas para sua implementação concretizem-se por meio da intersectorialidade. Dessa forma, somos instigados a nos questionar como é estruturada a política, tendo em vista o desenvolvimento das ações de esporte e lazer na cidade de Nova Lima.

#### **3.4.1 A intersectorialidade nas políticas de esporte e lazer em Nova Lima**

Atuar na perspectiva intersectorial compreende, de uma maneira geral, o encontro com o outro, com as necessidades, interesses e desejos, assim como o estabelecimento dessa relação para o desenvolvimento de ações integradas, para além de, apenas, coletivas. É pensar no indivíduo como um todo e não em partes fragmentadas. Desenvolver políticas intersectoriais significa pensar nesse sujeito na sua integralidade, ao trabalhar em conjunto nas ações públicas e na gestão das estratégias que são heterogêneas. Bonalume (2011) acredita que a intersectorialidade é uma das formas de romper com as barreiras de desenvolvimento de políticas isoladas.

Para que isso aconteça, porém, faz-se necessário uma postura intersectorial, que articule as políticas públicas por meio de ações conjuntas, com aparato governamental com foco nos objetivos propostos. Assim, atuar com intersectorialidade visa articular “os saberes e as ações, com vistas a construir resultados sinérgicos em situações complexas, alterando o impacto das políticas, tornando-as mais efetivas e ampliando sua capacidade de colaborar com a redução das desigualdades e com o bem-estar social” (BONALUME, 2011, p. 9).

Ao analisar os aspectos estruturais das ações desenvolvidas pelas gestões em análise, foi possível observar que a Prefeitura, nos dois momentos analisados, mantém um organograma muito dividido em setores, como já apresentado

anteriormente<sup>22</sup>, o que dificulta a integração das áreas, já que podem acontecer ações de lazer em diferentes setores, fragmentando as políticas:

*O lazer hoje, dentro de Nova Lima, é totalmente pulverizado, sabe. Isso porque...porque cada Secretaria tem uma ação, exemplo: cultura, a cultura tem teatro, ela tem dança, tem as festas folclóricas, então, partindo desse princípio aí, a cidade toda se movimenta através disso aí do lazer, mas, não especificamente na SEMEL (ent. 2-13).*

*Trabalhávamos sempre em parceria com as secretarias, a questão da intersetorialidade. Até porque, quando a gente foi fazer a leitura dos eventos, nós descobrimos que todas as secretarias faziam eventos, todas. Se eu não me engano, a gente tinha 365 dias no ano e tínhamos mais eventos do que dias no ano” (ent. 5-13).*

A pesquisa de Ribeiro (2012), sobre políticas de esporte e lazer intersetoriais no município de Brotas, São Paulo, salienta que essa estrutura organizacional de formato piramidal, verticalizado e dividido por áreas de especialização pode impedir a intersetorialidade. “Essa divisão do aparato governamental, presente na maioria das prefeituras, pode fazer com que as pessoas fiquem enclausuradas em seus setores e deixem de pensar no cidadão como um todo” (RIBEIRO, 2012, p. 113).

Entretanto, é possível a integração entre setores, mesmo numa estrutura de pirâmide, para promoção e implementação de programas, ações e eventos que sejam planejados e executados de forma coletiva, através da cooperação e do debate entre servidores e gestores (RIBEIRO, 2012). Então, para que uma proposta seja realmente intersetorial, é imprescindível que haja articulação entre os diferentes campos sociais no trato das demandas a serem atendidas na sua globalidade. Esse desafio implica a compreensão das necessidades socioculturais dos envolvidos nas ações políticas e de como cada ação governamental pode atuar sobre elas, de forma interdependente, mas com objetivos compartilhados (BONALUME, 2011).

Para melhor entendimento sobre como a administração de Nova Lima tem lidado com a questão da intersetorialidade, analisaremos a política considerando cada gestão individualmente. Isso não pressupõe a comparação entre elas, mas o desejo de pontuar que cada uma pensou a intersetorialidade de forma singular.

---

<sup>22</sup> Apresentado nas páginas 39 e 41.

Nos primeiros anos da primeira gestão analisada, de 2013 a 2016, as ações desenvolvidas pela SEMEL precisavam do apoio de outras Secretarias para sua Realização. Dessa forma, parece-nos que as relações existentes baseavam-se na parceria, no apoio, mais do que na perspectiva da intersetorialidade propriamente dita. Ao observar os dados coletados, é possível verificar que essas parcerias se davam na perspectiva de apoio estrutural para a realização de eventos e ações de lazer. Por exemplo, [...] “Cada um como apoio, a gente planejava o evento, discutia junto, gerava a necessidade onde que a secretaria de saúde pode entrar nesse evento onde que a secretaria de cultura pode entrar nesse evento” (ent. 6-5). Assim, quando acontecia uma “rua do lazer”, havia apoio da Secretaria de Saúde, enviando uma ambulância no dia do evento; quando se tratava de um show e era necessária estrutura de palco, a Secretaria de Obras se encarregava de auxiliar, no sentido de construir o palco ou palanque, e assim acontecia, de acordo com a necessidade estabelecida em cada evento.

*Especificamente a SEMEL, quando ia fazer atividades básicas rotineiras que a gente chama como rua de lazer, por exemplo, até que não precisava, mas era raro não precisar. Secretaria de obras estava sempre nos apoiando, Secretaria de segurança e trânsito, com relação a mobilidade e da localidade. Quando o evento, a gente ampliava o evento a gente entrava em contato com a secretaria de saúde (pausa). Então os eventos iam ganhando um caráter institucional, eu chamo de caráter institucional o que não seria só de uma secretaria específica. E aí claro que entraria, entrava sempre Gabinete do Prefeito, a parte jurídica também (ent. 6-5).*

*Demais. Por exemplo! Secretaria de Saúde, Secretaria de Segurança, Secretaria de Obras, então se eu tinha um campeonato, eu precisava de acionar os serviços relacionados à saúde, se eu tivesse um caso excepcional, ou uma atleta que passava mal, uma contusão, uma lesão. Então, a gente fazia esse campeonato e já acionava a saúde pra falar no dia tal, vai estar acontecendo esse evento, se acontecer uma contusão eu vou chegar com alguém aí, vocês já ficam de sobreaviso. De apoio (ent. 7-5).*

*Tinha, por exemplo, coordenadoria de idosos, a gente tinha um programa voltado para os idosos, que era feito totalmente em conjunto. Sabe! Eh, existia também a coordenadoria do direito da pessoa com deficiência, a gente também tinha um programa que era feito, também, totalmente em conjunto. [...] Que nem passava muita pela gente, a gente ficava mais apoio deles do que eles nosso. Agora, esses, eram os principais que a gente, que a gente tinha ações conjuntas. Eram esse pessoal aí, ação social vamos dizer assim” (ent. 7-5).*

Portanto, não há aqui a intersetorialidade que envolve algumas categorias de forma articulada: “cultura política, estruturas organizacionais, descentralização, território, empoderamento, participação popular e gestão compartilhada” (RIBEIRO, 2012, p.30). Entretanto, é certo que setores se apoiavam para desenvolver uma demanda, mas cada um com suas responsabilidades peculiares, ajudando na organização.

Menicucci (2002) alerta que é necessário haver mudanças nas instituições sociais e em suas práticas, de forma a se constituírem órgãos intersetoriais, para que se possa, então, “alterar a forma de articulação dos diversos segmentos da organização governamental e de seus interesses, privilegiando a integração em prejuízo da setorialização e da autonomização nos processos de trabalho” (MENICUCCI, 2002, p. 12).

Essa necessidade de mudança na articulação dos setores, a que a autora se refere, foi percebida no depoimento de um dos sujeitos participantes da pesquisa: *“Então você pega os CRAS, aí os CRAS fazem o dia das mães, dia dos pais, dia das crianças. Aí você pega a secretaria de educação com as mesmas datas e também realizava os mesmos tipos de atividades, mas não desenvolviam essas atividades em parceria”* (ent. 5-5). Assim, “a concepção desarticulada dos diferentes setores dos órgãos públicos pode levar à sobreposição de projetos e/ou programas, o não atendimento às demandas sociais e possivelmente a má utilização do dinheiro público” (MORAIS, 2017, p. 108). Porquanto, ao pensar e agir de forma fragmentada e desarticulada, “cada política social encaminha a seu modo uma solução, sem considerar o cidadão na sua totalidade nem a ação das outras políticas sociais, que também estão buscando a melhoria da qualidade de vida” (JUNQUEIRA, 2000, p. 42).

A gestão de 2013-2016, observando o equívoco relacionado à compatibilidade de eventos, realizou uma tentativa de superar esse modelo, aproximando-se, em alguma medida, do que se entende por intersetorialidade. *“Então, a gente trabalhava muito essa questão da intersetorialidade e também essa visão equivocada de achar que o evento é lazer, a gente tentava acabar com o evento, fazer uma atividade de lazer e compartilhar com todas as demais secretarias né”* (ent. 5-5).

Nesse sentido, foi instituída uma “Comissão de Eventos”, composta por servidores e encarregados de diferentes Secretarias, com o objetivo de planejar e realizar os eventos de forma conjunta, porque a “intersetorialidade é um princípio que privilegia a integração matricial das políticas sociais, tanto nas fases de planejamento quanto nas de execução, monitoramento e avaliação” (BONALUME, 2011, p. 12).

*Para realização de festas em comum com secretarias, a primeira gestão analisada criou o que chamaram de comissão de eventos. Por exemplo, pra realizar os eventos que envolvem mais de uma Secretaria como Carnaval, Sexta na Feira etc., sendo a secretária de Esporte e Lazer presidente desta comissão. Há um representante de Secretarias como Turismo, Saúde, Educação, Assistência Social, além de Coordenadoria do Idoso, da Pessoa com Deficiência, dos Jovens, entre outros. Identifiquei uma planilha que registra participação desses sujeitos e as ações a serem realizadas de forma conjunta (DIÁRIO DE CAMPO, 2018).*

Essa iniciativa parece ter avançado um pouco na questão e ido além de parcerias entre as Secretarias, pois os objetivos eram estabelecidos de forma coletiva. Somos levados a inferir, assim, que o objetivo era atuar de forma conjunta no planejamento e na execução das ações. Trata-se de uma estratégia, também, de otimização dos custos e gasto do dinheiro público.

*A comissão de eventos que tentou organizar isso, fazer uma agenda no sentido de que as coisas acontecessem sem que batessem uma na outra (ent.6-7).*

*A gente ficava mais na coordenação, no planejamento e isso era discutido inclusive dentro do que a gente tinha na época chamado comissão de eventos. Cada secretaria, dessas que eu já citei: saúde, esporte, cultura, obras, tinha seu representante porque os eventos, às vezes, eles precisavam de situações específicas de cada secretaria então tinha um componente de cada secretaria, essa comissão e a Esporte e lazer era a coordenadora, né, a presidente da comissão (ent. 6-5).*

A abordagem da intersetorialidade supõe a consideração dos problemas sociais onde eles se manifestam. Portanto, nessa perspectiva, a cidade constitui um espaço privilegiado para a realização das ações. Isso porque ela se configura como um espaço definido territorial e socialmente, pois é onde as pessoas vivem e se reproduzem, relacionam-se com outras pessoas e grupos para construir o futuro. Por

isso, é na cidade onde, principalmente, se concretiza a integração não fragmentada das políticas sociais (JUNQUEIRA, 2000):

*se a secretaria de saúde vai fazer um evento, [...] específico da secretaria de saúde, também passava pela comissão de eventos porque lá gerava a demanda financeira, a demanda de estrutura, então passava na comissão de eventos, analisava, então a saúde estaria fazendo um evento, mas a comissão de eventos ajudava ou contribuía, avaliava até a viabilidade financeira de execução, localidade, dava uns toques (ent. 6-5).*

Morais (2017) considera que os conhecimentos específicos e próprios de cada área, quando envolvida numa ação intersetorial, devem ser mantidos e respeitados, desde que não se perca o foco do objetivo traçado coletivamente. A proposta da intersetorialidade não consiste em impor um conhecimento sobre o outro, mas trabalhar em parceria, no sentido de estabelecer ações interssetoriais, superando as propostas centralizadas das políticas sociais brasileiras, que costumam enxergar o ser humano de forma fragmentada, singular, com intervenções específicas.

É possível articular a intersetorialidade com a interdisciplinaridade. Referenciar a interdisciplinaridade no bojo da política pública significa articular as estruturas setorializadas “em busca de resultados sinérgicos, visando à integração dos componentes específicos para a construção de um conhecimento comum” (GARAIAU, 2013, p. 4). Portanto, mantém-se a especificidade de cada setor, com o objetivo de torná-los interativos e articulados entre si, na busca de soluções para problemas complexos na ordem social.

*A interdisciplinaridade e a intersetorialidade são, também, características importantes dos programas de apoio sócio-familiar, que devem articular diferentes políticas sociais básicas – em especial a saúde, a assistência social e a educação – [...], sem prejuízo do envolvimento de políticas como habitação, trabalho, esporte, lazer e cultura, dentre outras (BRASIL, 2006, p. 39).*

Trabalhar com a pluralidade exige perceber e aceitar o outro, suas ideias e sugestões. Faz parte da natureza humana buscar o estabelecimento de relações entre sujeitos, ações e saberes, para além da simples reunião. Essa dinâmica não é fácil de ser estabelecida, sobretudo quando interesses estão envolvidos no

processo. O encontro com o outro, provocado pela relação intersetorial, pode ser a experiência mais extrema e cruel, bem como a mais enriquecedora, pois é ele que gerará a heterogeneidade (BONALUME, 2011). “*Tem sempre aquelas coisinhas de comisso né... Os interesses, cada um puxa pro seu lado, aquela coisa toda*” (ent. 6-5). É um processo que apresenta riscos em função das resistências previsíveis de grupos de interesses. A ousadia de mudar depende das alianças de todos os que desejam incrementar a qualidade de vida do cidadão (JUNQUEIRA, 2000).

A intersetorialidade é a articulação de saberes e experiências no planejamento, execução e avaliação de ações políticas, visando o desenvolvimento da sociedade na perspectiva da inclusão social. Articular saberes requer uma “readequação” dos serviços ofertados pela gestão pública, além de uma readequação na caracterização e no envolvimento dos sujeitos no processo de implementação das atividades de gestão (GARAIAU, 2013). Por exemplo, a fala a seguir, a respeito do planejamento, denota a dificuldade na articulação das ações pela gestão:

*porque tem eventos que foram barrados, por exemplo, que não aconteceram, ou não aconteceram do jeito que a pessoa planejou, que a Secretaria planejou, uma secretaria que não é a Secretaria de Esporte e Lazer, que também a secretaria de esporte e lazer passava pela comissão de eventos. Ela saía do seu papel e ia pra comissão de eventos também”* (ent. 6-5).

Dessa forma, o processo de desenvolvimento da intersetorialidade corresponde a uma prática construída ao longo do processo histórico, tendo impacto direto nas estruturas de poder, gerando conflito e demandando tempo para a sua adaptação. Entretanto, trata-se de um exercício de aprendizado avaliado como positivo.

*Avalio como positivo. Funcionava. Funcionava. (pausa pra pensar) [...] aí você criava uma situação interessante quando um evento era questionado ou financeiramente ou de estrutura ou de data aí você teria sempre que ter o bom senso de explicar até porque a negativa* (ent. 6-5).

Entendo que operacionalizar a intersetorialidade e implementar as ações, ou melhor, políticas de lazer nessa perspectiva, é algo de grande complexidade. É romper, inclusive, com uma lógica dominante de fragmentação no modo de agir, de

um modelo há muito hegemônico, paradigma difícil de ser superado. Portanto, práticas e saberes intersetoriais precisam se construir como um novo espaço, com base nas questões concretas e complexas que a realidade apresenta, contando com a participação efetiva das diversas áreas, que trazem ao diálogo suas experiências, história e conhecimento, para contribuir com o enfrentamento da questão, em sua totalidade (BONALUME, 2011).

Morais (2017) compreende que o trabalho intersetorial é de difícil execução, tendo em vista o surgimento de algumas dificuldades e limites, por exemplo: “o rompimento com a lógica fragmentada, cartesiana, que impera as formas de organização do Estado Moderno; a manutenção das particularidades dos diferentes setores em vez de um trabalho coletivo e com objetivo único” (MORAIS, 2017, p. 109).

Apresentando um pouco mais de dificuldade na perspectiva da intersetorialidade, a atual gestão da SEMEL, de 2017-2020, entende a importância do trabalho dividido, mas ainda na perspectiva setorializada e de suporte. É algo frequente a chegada de demandas para a Secretaria, solicitando o apoio nos eventos dos demais órgãos:

*Hoje nós estamos com um projeto com a educação que propôs uma atividade onde a secretaria de esportes está dando aula uma vez por semana em algumas escolas, a gente ajuda eles a fazer um campeonato. Ano passado foi futsal feminino e masculino. Pretendemos aumentar as modalidades. É, educação integral. Esse final de semana teve junto uma ação social em uma comunidade, o objetivo deles é captar as carências da população, os lugares, a ouvidoria também foi, a gente foi junto. A gente foi com o lazer e eles foram com as demandas deles (ent.3-5).*

*É a gente sempre tem, a gente sempre busca as outras pra gente ter o complemento das ações, mas as que a gente mais trabalha aqui são a desenvolvimento social, né, na área, é a gente tá iniciando hoje um trabalho dentro dos CRAS, pra levar atividade física moderada pró público deles, que é nesse caso somente dona de casa, de 40 a 70 anos, e que é da classe social mais baixa, e que essas atividades servem até mesmo pra desestressar, pra convivência entre os outros, não é nem pra exercício não, mas é uma coisa assim pra tirá-los do dia-a-dia, da rotina, dos problemas que eles estão ali, a gente faz isso aí. Hoje a gente tá no Cruzeiro e no centro. E, vamos também pra Bicalho. A gente tá indo gradativamente. E são duas vezes por semana em cada uma (ent.1-5).*



O movimento contrário também é percebido, ou seja, quando a SEMEL conta com parcerias para realização dos eventos próprios:

*Nós temos parceria com a cultura. Exatamente, uma outra Secretaria, né, mais na parte de eventos. A gente trabalhando em conjunto, né, eles vão até uma parte, a gente vai até outra né, eles ficam, é a gente fica com a parte de gestão, de estrutura, eles ficam com a parte de banda, por exemplo, de contratação de artistas tudo mais, e a gente faz o evento (ent. 1-5).*

O trabalho realiza-se na perspectiva de colaboração, mas cada setor parece atuar na sua abrangência de atuação, se interferir no trabalho do outro:

*Geralmente a nossa conversa se restringe à comunicação e educação, as outras secretarias segurança, meio ambiente, tudo depende muito do evento e a demanda nossa, [...], jogos escolares são jogos mais tranquilos então, a gente manda pra guarda municipal, aí só passa na quadra, são jogos mais tranquilos, então depende muito do evento e do peso desse evento, do clima desse evento. Hoje a prefeitura está tentando fazer isso dentro da administração dela que é fazer eventos em conjunto, igual o dia da mulher na praça, foram várias ações das Secretarias que promoveram o evento e cada um entrou com uma parte no evento (ent. 4-5).*

Percebe-se que na estrutura baseada nos modelos tradicionais, os planos e as ações perpassam por uma padronização pautada em decisões e definições das necessidades coletivas formuladas a partir da perceptiva de técnicos e especialistas, formando-se parcerias:

*comunicação, tudo a gente passa pra lá, segurança, a gente precisa de um guarda na quadra tal, ou a gente acha que o horário é mais difícil ou um pouco mais pesado, ou sujeito a confusão, a gente faz essa interlocução com a secretaria de segurança, pra tá mandando, aí depende da demanda do evento (ent. 4-5).*

Incluir a intersetorialidade como eixo de operacionalização da gestão do lazer no campo das políticas públicas é um desafio, pois, historicamente, a administração pública não foi organizada por esta referência (GARAIAU, 2013.).

*O que está funcionando mais é o atendimento. As ruas de lazer, todas agora vão sair junto com mais duas ou três secretarias para poder atender as comunidades. Essa do dia internacional da mulher, a saúde estava junto fazendo medição de pressão, glicose,*

*orientando sobre câncer de mama. Então, sempre tem a saúde sempre anda com a gente (ent.3-5).*

*A gente tenta muito, tenta muito, principalmente educação, a gente tem as quadras, os locais pras práticas esportivas hoje, em melhores condições, estão dentro das escolas, a gente tenta muito encontrar parcerias com as escolas, hoje os jogos escolares são dentro de duas escolas, por conta dessa parceria, da gente ir lá e oferecer pra eles levar o evento pra dentro da escola, tentar movimentar a escola, a gente tenta fazer isso, [...] levar os eventos pra dentro da escolas, as parcerias (ent. 4-5).*

A intersectorialidade é tão complexa que Lázaro (2008) nos auxilia na compreensão da temática para além de parcerias, quando exemplifica três dimensões que considera importantes para que o trabalho seja considerado intersectorial. São elas: 1. Dimensão dos princípios – é preciso ter um princípio claro e comum, pois do contrário, não há acordo; 2. Definição de instrumentos de forma clara, por exemplo, os programas, as diretrizes etc. – que estão relacionados aos princípios preestabelecidos; e 3. Compreensão de territórios – a intersectorialidade só ocorre em território concreto, com sujeitos concretos, mediante instrumentos acordados e princípios comuns.

Garajau (2013) também apresenta três dimensões para a compreensão da intersectorialidade. A autora compreende o termo como

*Processo de operacionalização da gestão social, fundada em práticas de formação da democracia e da cidadania, da garantia dos direitos a partir da articulação das dimensões do trabalho em rede valorizando saberes e experiências para a realização e avaliação de políticas, programas e projetos, com o objetivo de alcançar resultados sinérgicos e articulados em situações complexas. Com vistas ao planejamento comum, resultados integrados (GARAIAU, 2013, p.7).*

Esta autora, quando fala de dimensões de trabalho em rede, quer mostrar que, em se tratando da temática estudada, as redes não consistem somente em pontos de contato, mas em conexões possíveis a partir das demandas apresentadas, considerando sua interdependência e complementaridade. Dessa forma, não basta sinalizar um problema e direcionar para a rede de serviços, “é necessário conhecê-la para desenvolver um planejamento possível de ações entre os diversos setores” (GARAIAU, 2013, p. 6). Esta abordagem leva a compreender o trabalho em rede como fundamental para a efetivação da intersectorialidade.

Portanto, a intersectorialidade precisa de diálogo, envolvimento, interface, conexão e participação, que são aspectos que pressupõem a articulação em rede. Perpassa também por três dimensões apresentadas pela autora. A primeira considera a necessidade de conhecer os envolvidos, ter proximidade com os seres sociais que pactuam do mesmo processo social para que possam contribuir na resolução da questão posta para intervenção. Essa estratégia pode se dar por um diagnóstico ou mapeamento da rede, que permitirá que se desenvolva o conhecimento transversal dos possíveis envolvidos no processo para a implementação da intersectorialidade.

A partir do conhecimento promovido na primeira dimensão, o segundo passo é estabelecer contatos e estreitar relações, visando buscar suporte para projetar ações comuns, para, a partir disso, definir possibilidades de intervenção, dialogar, pactuar funções e diretrizes. Trata-se de construir estratégias para eventuais ações comuns, de acordo com a demanda expressa. Essa fase pode ser considerada a de articulação. Já a terceira dimensão, diz respeito à execução propriamente dita, com o planejamento do papel de cada um dos envolvidos na efetivação das ações integradas (GARAJAU, 2013). Portanto, levar em conta essas três dimensões é crucial para efetivar a intersectorialidade.

A análise dos dados no presente estudo não identificou, nas ações desenvolvidas pela Secretaria, as dimensões apresentadas por Lázaro (2008) e Garajau (2013). Embora a SEMEL desenvolva um trabalho em conjunto com outras secretarias, ele ocorre mais na perspectiva de parcerias (apoio) do que de intersectorialidade, tendo em consideração com as características discutidas aqui. Isso porque, algumas vezes, a SEMEL trabalha com outras Secretarias fornecendo material e equipamento para que os eventos aconteçam. Da mesma forma, recebe apoio de outras secretarias na realização de eventos próprios, por exemplo, ambulância cedida da Secretaria de Saúde; delimitação de espaço para eventos, pela Secretaria de Transporte; segurança pela Secretaria de Segurança e pela Guarda Municipal, dentre outros. Dessa forma, é possível inferir que os trabalhos são realizados, às vezes, em conjunto com outros setores, mas não na perspectiva da intersectorialidade. Apresentam-se mais como uma ajuda mútua para ações isoladas entre Secretarias.

Entretanto, é importante ampliar o conceito e as implicações de integração na perspectiva da ação intersetorial. A intersetorialidade pode ser expressa de distintas formas ou aspectos de integração. Ela pode se efetivar por meio de integração de atividades com objetivo comum ou baseada na convergência de ações entre setores. Ela pode ocorrer por meio da integração de experiências, da articulação de saberes e recursos no intuito de facilitar o acesso e o atendimento às demandas da população (JUNQUEIRA, 1997, 2000, 2016), com o objetivo de diminuição das desigualdades sociais, com a otimização de recursos para a solução de problemas. Trata-se de um exercício constante, complexo e que depende de processo de aprendizagem.

Portanto, a intersetorialidade não acontece de forma espontânea e natural nas políticas públicas (GARAIAU, 2013). Esse novo fazer envolve mudanças de valores e da cultura que é refletida nas normas sociais e regras que pautam o agir de grupos e organizações sociais. Implementar estratégias de ação nessa perspectiva requer amplo esforço pessoal e coletivo das áreas envolvidas, buscando objetivo único para a solução de uma determinada questão social. Essa forma de atuar é nova, por isso deve acarretar mudanças nas práticas e na cultura das organizações gestoras das políticas sociais (JUNQUEIRA, 2000).

No caso específico das políticas públicas de esporte e lazer da cidade de Nova Lima, as ações com foco nas formas de gestão apresentadas aqui ainda são incipientes, carecem de estudos, maior participação dos setores e compreensão dos objetivos de políticas intersetoriais. Tratar os cidadãos de um mesmo território e seus problemas de maneira integrada exige um planejamento articulado das ações e serviços, conforme ensina Junqueira (2000). A política deve envolver, dessa forma, diferentes agentes sociais, na tentativa de minimizar as desigualdades sociais, garantir o acesso ao direito ao lazer e assegurar a eficiência e eficácia da ação pública, criando mecanismos para o cidadão participar do processo de cogestão das políticas públicas, por meio de fóruns temáticos, conselhos gestores, conferências nacionais e até de orçamento participativo.

Ciente das grandes ambiguidades, contradições e relações de poder que constituem a vida social e, assim também, o lazer, enquanto parte importante da dinâmica da vida social, problematizar o lazer como dimensão da cultura, prática social complexa e de direito, provoca-nos a ir além da conceituação. Desafia-nos a

elucidar “um sentido tão político quanto ético de nos reconhecemos como corresponsáveis pela vida, pelo outro e pelas coisas do mundo, gerando conhecimentos vivos e dinâmicos. Daí a importância de políticas públicas de lazer (GOMES *et al.*, 2016) para a efetivação desses direitos. Diante do exposto, somos levados a pensar se as políticas e esporte e lazer de Nova Lima são “Quando quiser, se assim quiser e como quiser”.

#### 4 POLÍTICAS PÚBLICAS – QUANDO QUISER, SE ASSIM QUISER E COMO QUISER?

Antes de entrar na discussão do que é política pública, vale a pena conceituar o termo política. Como esse capítulo é destinado ao campo políticas públicas, entender um pouco do complexo universo do que é política auxilia-nos, oferecendo um pano de fundo para as discussões que acontecerão em seguida e que objetivam levar à compreensão das políticas públicas de esporte e lazer do município de Nova Lima.

Bobbio, Matteucci, Pasquino (1998) afirmam que a palavra política é derivada do adjetivo originado de *pólis* (*politikós*), que significa tudo o que se refere à cidade, relacionado ao que é urbano, civil, público e até mesmo sociável e social. O termo política expandiu-se devido à influência da grande obra de Aristóteles, intitulada Política, que deve ser considerada como “o primeiro tratado sobre a natureza, funções e divisão do Estado, e sobre as várias formas de Governo, com a significação mais comum de arte ou ciência do Governo” (BOBBIO; MATTEUCCI & PASQUINO, 1998, p. 954).

A política compreende a atividade ou práxis humana, que depende da mediação entre indivíduo-indivíduo e indivíduo-instituição, sendo diretamente ligada a três classes de poder: o econômico, o ideológico e o político.

O primeiro, o poder econômico, caracteriza-se pela posse de certos bens, necessários ou considerados como tais, em uma situação de escassez, para induzir aqueles que não os possuem a manter certo comportamento, consistente, sobretudo, na realização de certo tipo de trabalho. A posse dos meios de produção é um elemento de poder para aqueles que os têm em relação aos que não têm, sendo que esta diferença determina o comportamento e a concessão de vantagens para as pessoas possuidoras de poder econômico. Dessa forma, aquele que possui abundância de bens pode determinar o comportamento de quem se encontra em condições inferiores, mediante promessa e concessão de vantagens (BOBBIO; MATTEUCCI & PASQUINO, 1998).

O poder ideológico se baseia na influência das ideias e conhecimentos formulados de certo modo, expressos por uma autoridade em certas circunstâncias e que têm influência no comportamento dos demais, sendo difundidos mediante

alguns processos. A partir desse tipo de poder, nasce a importância social concedida aos intelectuais ou sábios nos grupos organizados, “sejam eles os sacerdotes das sociedades arcaicas, sejam os intelectuais ou cientistas das sociedades evoluídas, pois é por eles, pelos valores que difundem ou pelos conhecimentos que comunicam”. que se dá o processo de socialização necessário à coesão e integração do grupo de uma determinada sociedade (BOBBIO; MATTEUCCI & PASQUINO, 1998, p. 956).

O poder político relaciona-se com a posse dos instrumentos que podem exercer a força física. Assim, a possibilidade de uso é uma condição necessária, mas não suficiente para existência do poder. O elemento político pertence à categoria de poder do homem sobre outro homem, entre governantes e governados, entre soberanos e súditos, entre Estado e cidadãos. É o poder ao qual todos estão, de algum modo, subordinados. De acordo com Bobbio, Matteucci e Pasquino (1988), todas as três formas de poder tendem a manter uma sociedade de desiguais, dividida em ricos e pobres, fortes e fracos, superiores e inferiores.

Historicamente, a concepção de política passou por constantes modificações e avanços. Pode-se considerar o termo como uma palavra polissêmica.

Assim, a política foi percebida de diversas formas: tudo que diz respeito à vida coletiva das pessoas em sociedade e em suas organizações; conjunto de processos, métodos e expedientes usados por indivíduos ou grupos para manutenção do poder; e arte de governar e realizar o bem público, que considera o processo de destruição da natureza como o não “bem público” (SILVA, 2012, p. 32).

As ações políticas, na prática, são responsáveis por materializar os direitos do cidadão, por intermédio de políticas públicas. Mas o que são as políticas públicas? De forma sintética, políticas públicas relacionam-se ao que os governos fazem, porque fazem e que diferença isso faz, pois a política pública pode influenciar a vida de todos.

Há várias definições para o termo, embasadas em diferentes referenciais de áreas como Ciências Sociais, Ciência Política, Serviço Social, dentre outras. “Debater Políticas Públicas é tratar, quase que obrigatoriamente, de interdisciplinaridade. A área de conhecimento em questão é produto da integração de várias outras áreas do conhecimento” (RISCADO; RIBEIRO, 2018 p. 77). A compreensão, formulação e análise do tema das Políticas Públicas são

desenvolvidas a partir da contribuição de inúmeras disciplinas, tais como História, Direito, Economia, Administração pública e das Ciências Sociais.

Antes mesmo de conceituar o termo políticas públicas, é interessante e necessário refletir sobre a origem do mesmo para problematizá-lo, entender seus desdobramentos e suas perspectivas. Para isto, consideremos as considerações de Souza (2006) que trata dos principais conceitos e modelos de análise de políticas públicas, afirmando que, ao estudarmos políticas públicas, podemos nos orientar nos importantes referenciais sociológicos e nas teorias dos Estados, mas atentando para que não seja construída a falsa interpretação de pertencimento absoluto a uma ou outra área.

Sugere-se, dessa forma, que o referencial teórico necessita de constantes revisitações. A Sociologia também tem contribuído sobremaneira na discussão de Políticas Públicas, principalmente na efetivação de pesquisas que procuram explicitar a relação entre Estado e sociedade, com viés de grupos sociais.

Como área de conhecimento e disciplina acadêmica, as políticas públicas surgem nos Estados Unidos, diferentemente da Europa, com ênfase no estudo sobre a ação dos governos. Nos Estados Unidos, a vertente que fala sobre ciência política veio se instituir no início dos anos 50, sob o rótulo de *policy science*, ao passo que, na Europa, essa preocupação só ganha força a partir dos anos 70 (FREY, 2000). Os cientistas sociais norte-americanos Harold Laswell, Herbert Simon, Charles Lindblom e David Easton são considerados os fundadores do estudo das políticas públicas como área científica autônoma, pelos trabalhos desenvolvidos por volta dos anos 50 (SOUZA, 2006).

Laswell (1936), introduz a expressão *Policy analysis*, que significa análise de políticas públicas, na perspectiva de conciliar o conhecimento produzido cientificamente pela área à ação dos governos, estabelecendo diálogo entre cientistas sociais, governo e grupos de interesse (SOUZA, 2006). Laswell (1936) foi um dos primeiros autores a tentar estabelecer e formular o conjunto de etapas de desenvolvimento do processo político, propondo uma classificação em sete etapas: “‘informação’ (recolha de dados); ‘iniciativa’ (aprovação de medidas de política); ‘prescrição’ (formulação de medidas, normas e regras); ‘invocação’ (justificação e especificação dos benefícios e das sanções); ‘aplicação’ (concretização das medidas); ‘avaliação’ (sucesso ou insucesso das decisões), e ‘cessação’ (regras e



instituições criadas no âmbito da política aprovada)” (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017, p. 14). Muitos autores contribuíram para o aprofundamento da temática políticas públicas, a partir da proposta de Laswell, que se transformou no ponto de partida para a construção de quase todos os novos modelos e quadros teóricos da análise de políticas públicas.

Herbert Simon (1947) introduz o termo *policy makers*, que explica, a partir de estudos centrados na análise dos processos de decisão nas organizações, o conceito de “racionalidade limitada dos decisores políticos”, por informações incompletas ou imperfeitas, tempo para a tomada de decisões, auto interesse, dentre outros. Essa racionalidade pode se tornar positiva, caso sejam criadas estruturas para moldar o comportamento dos atores, impedindo até a maximização da busca de interesses próprios (SOUZA, 2006). Simon (1947) desenvolve um trabalho de natureza multidisciplinar sobre os processos de decisão nas organizações e contribui decisivamente para a evolução do campo das políticas públicas, no final da década de 1950. Ele argumenta que a capacidade de lidar com os problemas de uma forma racional é sempre limitada por fatores exógenos e endógenos, “como a natureza necessariamente fragmentada e incompleta do conhecimento e da informação, a ocorrência de mudanças imprevisíveis de contexto, o limite de tempo disponível para a tomada de decisão, a capacidade limitada da memória humana ou mesmo os valores e interesses próprios” (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017, p.14). O autor considera, contudo, que a verificação de algumas condições permite melhorar a racionalidade da decisão, designadamente os processos de especialização de indivíduos e organizações, que permitem criar rotinas para decisões que se repetem.

Já Charles Lindblom (1959, 1979), vem questionar o racionalismo citado anteriormente e incorpora outras variáveis à formulação e análise de políticas públicas, como a questão das relações de poder, o papel das eleições, as burocracias etc. (SOUZA, 2006). Dessa forma, esse autor contribui para o desenvolvimento da análise das políticas públicas como processo político. Sendo crítico da ideia desenvolvida por Simon, de racionalidade no processo de decisão, focou a sua atenção na identificação da margem de manobra dos decisores políticos, que considerava ser muito limitada. Construiu uma abordagem analítica alternativa, que classificou como “método das comparações sucessivas” ou “incrementalista”. No seu modelo analítico, Lindblom defende que o processo de

decisão política tem as seguintes características: “(i) é construído passo a passo, através de mudanças incrementais, com base em políticas preexistentes; (ii) envolve ajustamentos mútuos e negociação, e (iii) não é uma solução final para os problemas, é apenas um passo que, quando é bem-sucedido, pode ser seguido de outros” (ARAÚJO, RODRIGUES, 2017, p.15). Lindblom é crítico do modelo proposto por Laswell. Não concorda com a ideia de identificação de etapas, pois considera que as fases sequenciais e ordenadas não são uma forma rigorosa de tratar o modo como funciona o processo político. Ele considera que tanto o modelo sequencial como o modelo da escolha racional serviram mais para obscurecer do que para iluminar o processo político, que é demasiado complexo para ser apreendido por modelos excessivamente simplificadores (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017).

David Easton (1965) define políticas públicas como um sistema que “recebe *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos” (SOUZA, 2006, p. 24). Easton (1957) desenvolve a aplicação da abordagem sistêmica à análise das políticas públicas. O autor aborda a relação entre o processo político, as políticas públicas e o respectivo contexto social, econômico e político. As políticas públicas são, no seu modelo, um *output* do sistema político, revelador da emergência, da natureza e da atividade do estado. Neste sentido, Easton entende “o processo político como um sistema em que cada componente não pode ser analisado isoladamente: a ação de cada um dos intervenientes no processo político só pode ser adequadamente percebida quando inserida no todo” (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017, p. 16). Essas autoras ainda explicam que a teoria de Easton entende que

No sistema político, atores e instituições políticas interagem, enquadrados por um conjunto de normas, símbolos e valores, cujo comportamento é condicionado quer por mecanismos de suporte da envolvente social (*inputs*), quer por pressões internas ao sistema (*withinputs*) que, para além de influenciarem o comportamento do sistema, também o alimentam e mantêm ativo, através da apresentação de exigências, necessidades e problemas, por intermédio dos *input channels* (partidos, mídia, grupos de interesses) (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017, p. 16).

Avançando nessa temática, ao falar na perspectiva da Ciência Política, Frey (2000) aponta que há três abordagens, de acordo com os problemas de investigação levantados: a primeira compreende um questionamento do que

podemos considerar como um bom governo e qual é o melhor Estado para garantir e proteger a felicidade dos cidadãos ou de uma determinada sociedade; a segunda traz um questionamento político no sentido de analisar as forças cruciais no processo decisório e, finalmente, as investigações que podem ser voltadas aos resultados<sup>23</sup>.

Já no que diz respeito às dimensões na política, Frey considera: 1) a dimensão institucional – *'polity'* que “se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político administrativo” (FREY, 2000, p. 216); 2) a dimensão processual – *'politics'* que se refere ao processo político, normalmente de caráter conflituoso, “no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e a decisões de distribuição” (FREY, 2000, p. 216) e a 3) dimensão material – *'policy'* que se refere aos programas políticos, problemas técnicos e decisões políticas. Portanto, de forma bem sucinta, “o primeiro termo designa as instituições políticas; o segundo, os processos políticos; e o último os conteúdos da política” (STAREPRAVO *et al.* 2011, p. 241). Em síntese, *policy* significa a atividade do governo ao desenvolver políticas públicas, a partir do processo de política (*politic*). De acordo com Rua (2012), “é possível sustentarmos que as políticas públicas (*policy*) são uma das resultantes da atividade política (*politics*): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos” (RUA, 2012, p.17).

Vale lembrar que, embora uma política pública implique uma decisão política, nem toda decisão política se transforma em uma política pública. No que tange às definições de políticas públicas, são vários os conceitos que se podem citar, entretanto o que é assumido nesta pesquisa, de forma geral, é que a política pública trata-se do governo em ação. O que fazer, por que fazer, para que e para quem fazer, concretizando os planos de uma proposta política transformada em ação para a resolução de um problema ou questão da sociedade. Dessa forma, na perspectiva teórico-conceitual a política pública e a política social são campos multidisciplinares

---

<sup>23</sup> Para maiores detalhamentos sobre *Policy analysis*, consultar Klaus Frey (2000) O artigo aborda detalhadamente o termo analítico 'policy analysis', apresentando conceitos dos termos *policy*, *polity*, *policy network*, *policy arena* e *policy cycle*, na perspectiva da Ciência Política. Caracteriza os tipos de políticas, categorizando-as de acordo com seu caráter distributivo, redistributivo, regulatório ou constitutivo.

(SOUZA, 2006; MARQUES e FARIA, 2013). “Por isso, uma teoria geral da política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia” (SOUZA, 2006, p. 25). Na tentativa de explicar uma inter-relação entre Estado, política, economia e sociedade, Souza compreende política pública como

um campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas e ações públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. [...] Políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação (SOUZA, 2006, p. 26).

Política pública pode ser também considerada e entendida como uma estratégia de intervenção do Estado, ou seja, daqueles responsáveis pela administração das ações que objetivam alcançar determinados resultados ou produzir efeitos no que diz respeito a um problema ou um setor da sociedade (MENICUCCI, 2006). “São decisões que envolvem questões de ordem pública com abrangência ampla e que visam à satisfação do interesse de uma coletividade”. (AMÁBILE, 2012, p. 390). Nesse sentido, é o Estado, através dos agentes que o administram, quem elabora as políticas públicas para os mais variados setores (STAREPRAVO *et al.*, 2011), passando a se responsabilizar pela garantia de que direitos e deveres sejam cumpridos nos mais diversos setores. Estudar política pública significa estudar o governo em ação. Além disso, é preciso considerar que as políticas públicas influenciam e são influenciadas por valores e ideais que orientam a relação entre Estado e sociedade.

A ação é resultante de um ciclo, constituído de um processo dinâmico e de aprendizado, que acontece nos seguintes estágios: “definição da agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação” (SOUZA, 2006, p. 30). De acordo com Amábile (2012), as políticas públicas se constituem de 4 etapas: formulação, execução, monitoramento e avaliação. Essas abordagens caracterizam a definição da agenda, que pode ser formulada focando nos problemas, assumindo que é necessário fazer

algo sobre eles, com ênfase na política propriamente dita, ou seja, construir a consciência sobre a necessidade de se fazer algo. Por outro lado, a definição da agenda também considera os participantes, que podem ser a mídia, políticos, acadêmicos, partidos, grupos de pressão. Esses, definem as agendas e as alternativas. Pode-se perceber que é o governo quem toma as decisões sobre as situações-problema e desenha as políticas para saná-las ou minimizar as questões consideradas problemáticas (SOUZA, 2006).

Ainda na perspectiva de Souza (2006), os principais elementos das políticas públicas são:

- permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.
- envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.
- é abrangente e não se limita a leis e regras.
- é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.
- embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.
- envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação (SOUZA, 2006, p. 36-37).

A autora afirma que, dessa forma, as políticas irão se materializar, de acordo com um sistema político que vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, numa disputa em torno de sua decisão.

Para Amábile (2012), elas podem ser constituídas com uma “função distributiva, redistributiva ou regulatória e inspiram o constante debate sobre a modernização do Estado e, por isso, estão contemporaneamente se fundando mais em estruturas de incentivos e menos em estruturas de gastos governamentais” (AMÁBILE, 2012, p. 390). Mas vale ressaltar que existem quatro formatos ou tipos de políticas públicas: as distributivas – decisões do governo de acordo com grupos gerando impactos mais individuais que coletivos; as regulatórias – envolvem burocracia, políticos e grupos de interesse; as políticas redistributivas – em geral, são as políticas universais e, por último, as políticas constitutivas – lidam com os procedimentos (AMÁBILE, 2012). Já para Frey (2000), essas quatro formas de política caracterizam os efeitos dos meios de implementação aplicados aos conteúdos das políticas, no que diz respeito à solução dos conflitos políticos.

Para além de definições e conceitos, é importante ressaltar que alguns autores (FREY, 2000; STAREPRAVO *et al.*, 2011) corroboram o fato de que o estudo de políticas públicas de lazer no Brasil é ainda muito recente e incipiente, dando ênfase, na maioria das vezes, a dois aspectos: à análise das estruturas e instituições e a caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas. “Normalmente, tais estudos carecem de um embasamento teórico, que deve ser considerado um pressuposto para que se possa chegar a um maior grau de generalização dos resultados adquiridos” (FREY, 2000, p. 215).

O lazer, como um direito social, é garantido pela Constituição Brasileira de 1988 e são as políticas públicas que viabilizam o acesso a esse direito. O trabalho desenvolvido por Santos (2011) mostra-nos como o lazer entrou na pauta da discussão e passou a ser considerado um direito social na nossa Constituição. De acordo com Santos (2011) havia muitas maneiras de compreender o lazer na Assembleia Nacional Constituinte, mesmo assim, a inclusão do lazer no artigo que define os direitos sociais foi obra dos constituintes, os responsáveis por isso, pela definição do lazer como direito social na Constituição.

A autora afirma que o lazer não se configurou nem por intermédio de setores comerciais, tão pouco por interesses ideológicos. Ele surge nas discussões a partir de compreensões individuais, uma vez que era possível percebê-lo através das relações construídas entre ele e a saúde, o esporte, turismo e cultura. Sendo, de qualquer maneira, entendido como “atividade por alguns, direito fundamental por muitos, como importante à realização integral do ser humano e possibilidade de novas aprendizagens por outros e como uma necessidade básica dos cidadãos por muitos outros” (SANTOS, 2013, p. 7).

Dessa forma, no que tange às políticas públicas de lazer, apesar de estar presente na Constituição de forma evidente, esse fenômeno aparece muito restrito às questões esportivas (MARCELLINO, 1996), pois esporte e lazer são apresentados, na maioria das vezes, numa perspectiva conjunta, como direitos sociais. Para além disto, verifica-se que o lazer, assim como o esporte, não tem a mesma prioridade ou preocupação dados a setores como educação, saúde, habitação, assistência social e outros, mesmo porque foi inserido na Constituição a partir da relação que constituiu com outros setores. Existe uma lacuna relacionada aos estudos de políticas públicas voltados para o setor de esporte e lazer. “Tal

carência [...] justifica-se pelo grau de importância que as temáticas têm em relação à definição de políticas públicas na esfera federal” (SUASSUNA; AZEVEDO, 2007, p. 13-14).

Pensando sobre a carência na efetivação do acesso ao direito ao lazer e de políticas públicas que garantam isso, questiono: Como garantir que esse direito seja realmente efetivado a todos os cidadãos brasileiros? Só de estar presente na Constituição é garantia de que irá acontecer? Sim, o direito ao esporte e ao lazer já está garantido na Constituição. Entretanto, o acesso a esse direito é o que deve ser garantido pelas políticas públicas.

É consenso que essa temática começou a ganhar força a partir da Constituição Federal Brasileira de 1988, mas outro fator muito importante para sua disseminação tanto no campo acadêmico como científico foi a criação do Ministério do Esporte, no ano de 2003. Foi quando o setor ganhou "status" de pasta única governamental, o que proporcionou a criação de novas ações políticas (SILVA; BORGES & AMARAL, 2015).

Nesse âmbito, um Ministério foi instituído para ser responsável pela efetivação de políticas públicas voltadas para garantir o lazer como direito, em nível federal, trata-se do Ministério do Esporte, criado por meio da medida Provisória 103/2003

com o objetivo de 'Formular e implementar políticas públicas inclusivas e de afirmação do esporte e do lazer como direitos sociais dos cidadãos, colaborando para o desenvolvimento nacional e humano' (MEDIDA PROVISÓRIA 103/2003). Para a formulação e planejamento de políticas nos âmbitos do esporte e lazer, acreditava-se que a criação de uma pasta ministerial para tratar do esporte propiciaria a ampliação do debate sobre esse tema, contribuindo para legitimar a discussão e conferindo ao esporte, bem como ao lazer, um redimensionamento (SUASSUNA *et al.*, 2007, p. 29).

Esse redimensionamento representa a ações do governo e a uma nova forma de pensar o lazer, no sentido de tratar o esporte e o lazer como políticas concretas, com foco na inclusão social. Assim, a tarefa do Ministério do Esporte é “assegurar e facilitar o acesso de todos a atividades esportivas e de lazer [...] (que) são direitos sociais e, por isso, interessam à sociedade [...] colaborando para a construção da cidadania” (SILVA *et al.*, 2011, p. 53).

Entretanto, é importante ressaltar o momento e o contexto atual. Com a mudança na gestão do país, a partir da eleição de um novo presidente para o

período de 2019 a 2022, as especulações acerca da extinção do Ministério do esporte estiveram presentes, margeando essa escrita. Assim, a partir de Janeiro de 2019, dá-se início a uma gestão que vai extinguir o Ministério do Esporte, transformando-o em Secretaria Especial do Esporte, dentro da estrutura do novo Ministério da Cidadania<sup>24</sup>. A nomeação do secretário especial do Esporte foi publicada em edição extra do Diário Oficial da União, no dia 15 de janeiro: "Minha principal missão é materializar e potencializar o que foi realizado até hoje em políticas públicas. Vou trabalhar para aprimorar o esporte como expressão da identidade nacional e como forma de inclusão social de todos os brasileiros", afirmou o secretário.

As ações voltadas às políticas públicas de lazer federais ainda se mantêm em funcionamento. Não há previsão sobre novas orientações para o desenvolvimento de programas como Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC)<sup>25</sup>, que é a política pública de lazer nacional. Até a conclusão do processo de escrita desta tese, as premissas de desenvolvimento do programa se mantêm. As discussões ainda são recentes e as alternâncias nos cargos de gestão nas instâncias do governo federal são muito frequentes, o que, mais uma vez, caracteriza o período de transição política no qual estamos inseridos e que, de forma indireta, pode afetar as reflexões aqui realizadas.

Reitero que facilitar e assegurar o acesso às atividades de lazer significa pensar em políticas públicas de lazer e esporte. Porém, pensar e discutir políticas públicas de lazer e esporte no Brasil é algo recente, que foi estimulado pelo crescimento das possibilidades de consumo de bens e serviços pelos cidadãos e pela organização da sociedade civil e do poder público, que passam a refletir sobre a necessidade de assegurar o direito constitucional ao lazer e suas possibilidades de

---

<sup>24</sup> Informações obtidas no site do extinto Ministério do esporte <http://www.esporte.gov.br>. Acesso em 22 abr. 2019.

<sup>25</sup> O Programa Esporte e Lazer da Cidade, o PELC, nasceu em 2003 com compromisso para formação de agentes comunitários do lazer, tendo como proposta a estratégia de difusão e fomento de uma concepção de gestão de políticas pautadas em princípios como participação popular e controle social, gestão democrática, auto-organização comunitária e intersetorialidade (EWERTON, 2016, p. 51-52). Sobre o PELC, é interessante ressaltar que surgiu na perspectiva de reverter a lógica do lazer entretenimento para o lazer como direito social. "Buscou expressar a vontade política de dar à ação governamental o sentido e a direção da materialização do direito social aludido, oferecendo respostas à necessidade social por *política de lazer* apoiada no projeto histórico e *emancipação humana*" (CASTELLANI FILHO, 2007, p. 7).



vivências no plano cultural (BONALUME; ECHER, 2009). Entretanto, a efetivação deste direito depende de ações políticas. Ações que são discutidas nas instâncias dos diferentes entes federativos, sobretudo na perspectiva federal.

#### 4.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE E LAZER NO CENÁRIO NACIONAL

O lazer como se encontra, registrado como um direito, já implica, por si só, a responsabilidade do Estado de concretizá-lo, por meio da elaboração e da gestão de políticas públicas para a área (MUNHOZ, 2006).

Atualmente, há um esforço para a implantação de uma política nacional de esporte e lazer no país. Essa movimentação teve início em 2003, desde a criação do Ministério do Esporte, como já citado, órgão do governo que teve sua estrutura regimental aprovada pelo decreto 4.668. De acordo com essa medida, o órgão teria o objetivo de formular e implementar políticas públicas inclusivas e de afirmação do esporte e do lazer como direitos sociais dos cidadãos.

Para que a proposta e os temas sobre o esporte e o lazer fossem debatidos numa perspectiva democrática, foi realizado, por esse órgão, a I Conferência Nacional do Esporte, realizada em junho de 2004, na cidade de Brasília, tendo como tema “esporte, lazer e desenvolvimento humano”. “A Conferência foi constituída de três etapas: na primeira, foram realizadas conferências municipais e regionais; na segunda, foram realizadas conferências estaduais e, na terceira, a Conferência Nacional. Segundo o Ministério, cerca de 83.000 pessoas se envolveram nesse processo” (SUASSUNA *et al.*, 2007, p.44).

De acordo com o *site* do Ministério do Esporte (atualizado em 2015), essa primeira Conferência Nacional do Esporte (CNE) definiu a Política Nacional do Esporte e aprovou a resolução da criação do Sistema Nacional de Esporte e Lazer, que passou a ser, então, tema da segunda CNE, realizada em maio de 2006, também na cidade de Brasília e que teve como tema “Construindo o Sistema Nacional de Esporte e Lazer” e continuou mobilizando municípios, estados e regiões em torno do propósito de sistematizar, de forma concreta, o Sistema, mobilizando as discussões em torno dessa temática. Portanto, assim como a primeira Conferência, nesta segunda, discutiu-se a consolidação do lazer e do esporte; a necessidade de uma gestão mais participativa dos processos e o propósito de que todas as

manifestações esportivas sejam tratadas de forma igualitária, pensando, então, no esporte recreativo, no esporte educativo e no esporte rendimento.

A III Conferência Nacional do Esporte aconteceu em 2010. Havia uma expectativa de que o evento acontecesse em 2008, entretanto, foi realizado no ano de 2010, quatro anos depois, trazendo uma linha de discussão que evidenciou certa distância das que estavam sendo desenvolvidas nas primeiras conferências, com o tema “Por um time chamado Brasil – Plano Decenal do Esporte e Lazer – 10 Pontos em 10 Anos para Projetar o Brasil entre os 10 mais”. O próprio tema da conferência revela o contexto de megaeventos pelo qual o país passava e que desviou a discussão, colocando em evidência o esporte de alto rendimento. Assim, houve um distanciamento entre o tema pautado para a III CNE e as deliberações aprovadas no documento final das duas Conferências anteriores. Estes documentos confirmavam a intenção de dar continuidade às mobilizações e debates no sentido de orientar e subsidiar a reconstrução do Sistema Nacional do Esporte<sup>26</sup> (SNE) para, assim, consolidar a Política Nacional do Esporte (GODOY, 2013).

As Conferências são citadas aqui com o objetivo de fazer entender o processo de criação e implantação do SNE, que consiste em um conjunto de elementos relacionados entre si, com diretrizes, propósitos comuns, bases específicas, caracterizado pela descentralização, pluralidade e democracia, pois se constituiu por organizações públicas, privadas e pela sociedade civil (SUASSUNA *et al.*, 2007). De acordo com o Ministério do Esporte (2015), o SNE é fundamental para a consolidação do esporte como uma política pública estruturante, com objetivo de levar o país à condição de potência esportiva sustentável (BRASIL, 2015).

São princípios do Sistema Nacional de Esporte e Lazer: 1) um projeto de sociedade que reverta o padrão de injustiça, exclusão e vulnerabilidade social; 2) reconhecer que o esporte e o lazer são direitos sociais; 3) a garantia do acesso ao direito social a todos, sem exclusão por raça, etnia, classe, gênero, condição

---

<sup>26</sup> O Sistema Nacional de Esporte é um avanço para a área, foi desenvolvido a partir das três Conferências realizadas. Entretanto, é considerado um processo em construção, pois, apesar de apresentar os princípios e os objetivos para o esporte nacional, não deixa claro importantes parâmetros para seu efetivo desenvolvimento. Não apresenta os pactos, adesões, não define papéis e competência nas gestões, não suscita a formação profissional, dentre outros.

socioeconômica ou necessidade especial; 4) realizar gestão de esporte e lazer de forma democrática, participativa e transparente, em especial na utilização dos recursos (SILVA *et al.*, 2011). E tem estabelecidos os seguintes objetivos:

1. Promover a cidadania esportiva e de lazer, na sua dimensão científica, política e tecnológica, com ênfase nas pesquisas referenciadas socialmente;
2. Garantir a democracia e a universalização do acesso ao esporte e ao lazer, na perspectiva da melhoria da qualidade de vida da população brasileira;
3. Implementar a descentralização da gestão das políticas públicas de esporte e lazer;
4. Detectar e desenvolver talentos esportivos em potencial e aprimorar o desempenho de atletas e paratletas de rendimento;
5. Fomentar a prática do esporte educacional e de participação, para toda a população e o fortalecimento da identidade cultural esportiva a partir de políticas e ações integradas com outros segmentos (SILVA *et al.*, 2011, p. 12-13).

Portanto, em consonância com essas premissas, foram definidos os objetivos, diretrizes e princípios da Política Nacional do Esporte <sup>27</sup>, considerando, principalmente, a democratização, o acesso ao direito de forma universal, a descentralização da gestão das políticas de esporte e lazer, o fomento à prática do esporte nas perspectivas de esporte educativo, participativo para toda população e de desenvolvimento de atletas esportivos e paratletas de rendimento (BRASIL, 2005). Esse documento é considerado um avanço, mesmo diante dos impasses e dos jogos de poder que envolveram sua construção e desenvolvimento. Pela primeira vez na história, em 2005, o país passava a ter um instrumento capaz de direcionar as ações para o esporte e o lazer na perspectiva de direito social, construído democraticamente, fruto de amplo debate popular (PINTO; SILVA, 2017).

No tocante a esse assunto, a Política Nacional do Esporte refere-se ao esporte e ao lazer como direitos necessários ao alcance da cidadania, mesmo sendo o lazer citado como "uma prática social contemporânea, resultante das tensões entre capital e trabalho, que se materializa como um tempo e espaço de vivências lúdicas, lugar de organização da cultura, perpassado por relações de hegemonia" (BRASIL,

---

<sup>27</sup> O documento que trata a Política Nacional do Esporte pode ser estudado na íntegra no <http://goo.gl/bfMt1U>. Resolução n. 5/Conselho Nacional do Esporte, de 14 de junho de 2005, quando era Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva; sendo Ministro do Esporte, Agnelo Santos Queiroz Filho; Secretário executivo, Orlando Silva de Jesus Junior; Secretário Nacional de esporte de alto rendimento, André Almeida Cunha Arantes; Secretário Nacional de esporte educacional, Rafael de Aguiar Barbosa; Secretário nacional de desenvolvimento do esporte e do lazer, Lino Castellani Filho. Portanto, percebe-se que a estrutura organizacional do Ministério estava em consonância com as linhas de ação adotadas pela Política Nacional que se instaurava na ocasião.

2005, p. 13). Este é entendido, no documento, como uma das formas possíveis de se vivenciar o esporte. A partir dessa premissa, reconhece ser dever do Estado garantir e multiplicar a oferta de práticas esportivas, competitivas e de lazer para toda a população (MUNHOZ, 2006).

A partir de então, foram definidas algumas políticas públicas de lazer nas três formas de manifestação e vivência do esporte já existentes: o esporte educacional, o esporte como perspectiva de lazer ou recreativo e o esporte de alto rendimento. Como exemplo na área do esporte educacional, pode-se citar o Programa Segundo Tempo<sup>28</sup>, que tem como objetivo “possibilitar o acesso à prática esportiva aos alunos matriculados no ensino fundamental e médio dos estabelecimentos públicos de educação do Brasil, desenvolvendo atividades em um segundo turno escolar” (MUNHOZ, 2006, p. 45). O esporte de rendimento está representado em programas como o Bolsa Atleta, que visa auxiliar na manutenção de atletas de alto rendimento. Outro exemplo, de acordo com Munhoz (2006), é o Programa Descoberta do Talento Esportivo, que objetiva “descobrir potenciais talentos esportivos e disponibilizar informações a seu respeito em um banco de dados nacional, para consulta de clubes, associações, federações etc.” (p. 45). Vale ressaltar que a Nova Lei geral do Esporte está em processo de discussão, atualmente, no Senado, que pretende substituir a atual legislação que rege o esporte, a lei n. 9615 de 24 de Março de 1998, a “Lei Pelé”.

Política pública de lazer em nível federal, o programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) objetiva democratizar o lazer com participação popular, por meio da negociação de convênios com municípios, estados ou entidades não governamentais:

Esse programa acontece com a implantação de núcleos de esporte e lazer em municípios brasileiros, onde são realizadas oficinas (atividades sistemáticas) e eventos (atividades assistemáticas), visando ampliar as linguagens de esporte e lazer no contexto das comunidades. As ações são desenvolvidas por coordenadores e agentes sociais de esporte e lazer contratados pelos convênios, que podem ser profissionais ou estagiários de diferentes áreas – com destaque para a educação física – e/ou líderes de pessoas engajadas em cada comunidade que, em geral, tenham conhecimento e experiência com alguma manifestação cultural e pretendam desenvolver ações na perspectiva do esporte e do lazer (GOMES *et al.*, 2016, p. 97).

---

<sup>28</sup> Sobre Programa Segundo Tempo ver Ribeiro (2012).

Com a descentralização das políticas públicas, o município, como ente federativo tem a responsabilidade de promover políticas locais. O argumento é o de que a adesão de governos locais a programas nacionais é feita após um “cálculo estratégico que contrapõe custos de natureza política, econômica e de gestão, imediatos ou futuros, a benefícios, como a transferência de recursos financeiros, a provisão de bens e serviços aos cidadãos e o apoio político” (PALOTTI; COSTA, 2009, p. 213).

Em síntese, o PELC “representa uma tentativa do governo federal de elaborar uma política de lazer baseada em princípios democráticos, que chegue aos municípios com um mínimo de uniformidade e possa, ao mesmo tempo, ser flexível a ponto de permitir as adaptações necessárias a cada local” (MUNHOZ, 2006, p. 46). Devem ser atendidas pessoas de todas as faixas etárias, considerando crianças, jovens, adultos e idosos. As atividades são organizadas de forma sistemática, com horários definidos previamente, e atividades assistemáticas, desenvolvidas em datas especiais comemorativas.

Castellani Filho (2006), informa que

a pretensão era articular as ações nas esferas federal, estadual e municipal de governo com os setores organizados da comunidade local, tendo em vista a implementação de políticas sociais e esporte e de lazer que expressassem a condição da instância municipal de ente privilegiado da ação. [...] estou me referindo, basicamente, à cidade, sua forma de organização, à forma como ela se estrutura e constrói sua maneira de ser, àqueles que nela vivem, a tudo o que nela acontece. ‘O lazer vai tomar conta da sua cidade...sua cidade vai tomar conta do lazer!’ (CASTELLANI FILHO, 2006, p.7).

Essa articulação das instâncias entre os entes federados amplia o leque de discussão da participação das prefeituras com relação à elaboração e implementação de políticas públicas de lazer, abrindo espaço para a formulação de leis e políticas que permitam a democratização do lazer e sua vivência, tendo como premissa o entendimento do lazer como direito.

Considerando a relevâncias desse tipo de política, embora já houvesse informação de que no município estudado não há convênio com o PELC, considerou-se a possibilidade de questionar os gestores sobre o que conheciam desta política específica e como a avaliavam, uma vez que se desenvolve em âmbito

nacional. Verificou-se que nem todos conhecem ou já ouviram falar sobre o programa:

*A gente conhece né, é que dizer que a gente conhece, é o... (pausa) PELC, embora a gente não esteja inserido nele, né” (ent. 1-13)*

*Não porque pra te falar a verdade não, porque, sei sim de algumas ações, mas nada especificamente que vem a minha cabeça agora não (ent. 2-13).*

*Então, essas políticas de lazer nível estadual, federal, acompanhei muito pouco, participei muito pouco (pausa grande) (ent. 6-13).*

*O que me levou a assumir a gestão a frente da secretaria foi a experiência que eu tinha em função da política do Partido Comunista do Brasil, que estava à frente no Ministério dos Esportes. E aí tinha um programa específico da União, tanto para os Estados e Municípios, e aí a gente de uma certa forma participou desse processo de construção na instância partidária e em função disso a minha militância aqui em Nova Lima, que eu acabei assumindo a secretaria de esporte e lazer. Eu não sou muito boa com os termos não sabe, mas foi um programa mesmo desenvolvido, acredito eu que foi o primeiro programa desenvolvido na área de esporte e lazer. Se não me engano foi no final da gestão do Lula e antes da gestão da Dilma, uma política Nacional de esporte e lazer. Incluí o PELC, mas quando o partido do PC do B assumiu o Ministério dos Esportes a proposta dele era um programa mesmo para ser desenvolvido em parceria com os Estados e em parceria com os Municípios (ent. 5-13).*

Aqueles que sinalizaram conhecer as políticas de esporte e lazer no cenário federal apontaram os problemas considerados barreiras para uma provável não participação nos mesmos. Na maioria das vezes, os obstáculos estão relacionados às dificuldades de consolidar a documentação necessária para adesão e inserção nas políticas:

*Ano passado, nós tínhamos algumas pendências de documentação, então a gente ‘não estávamos aptos’ para fechar nenhum convênio nem com Estado, nem com o governo federal. Não, o que aconteceu em Dezembro essas pendências foram resolvidas e agora já tem nossas certidões nossa, nós podemos pleitear (ent. 1-13).*

*A gente vê muita cidade recebendo verba do Estado, nós ficamos, um detalhe que eu lembrei aqui agora, algumas verbas federais nós não tivemos tempo de poder pedir adesão porque as certidões do município não estavam, não tinham sido acertadas, você recebe uma verba precisa de fazer um acerto pra você ter a certidão de*

*adequação de certificação, né? se tiver tudo ok, pra você poder fazer, continuar recebendo, né, poder receber a próxima, as certidões estavam todas inviáveis que já vinha de um governo passado entendeu? Aí teve que correr atrás do acerto de contas (ent. 3-13).*

*Tem que tá muito organizado, tem que ser uma cidade exemplo, pra conseguir. Todas deveriam ser assim, então essa é a dificuldade, pra quem gosta do esporte teria que ser mais maleável, não precisa ser totalmente aberto mas algumas coisas, por exemplo a relação mesmo de prestação de contas, poxa, a secretaria de saúde deve a prestação de contas de um remédio, isso bloqueia o resto todo porque a secretaria de saúde não prestou conta, então você perde um trabalho, perde uma intenção, poderia tá trazendo pra cá, e fica tudo travado, a gente tentou trazer o PELC, o Segundo Tempo, acho que Lazer e Cidadania, se não me engano [...] mas tudo garra tudo, tudo depende de uma rede que a Prefeitura tem que estar certinha, tudo quanto é CAGEC<sup>29</sup>, tribunal de contas, aí quando chega você não consegue. Nova Lima ano passado ficou presa justamente por conta disso aí, uma prestação de contas da Câmara Municipal, a gente fez tudo, o Carlos fez todo o processo e a Câmara não tinha mandado a prestação de contas do ano anterior ainda. Então, aí a gente não, aí passou o prazo (ent.. 4-13).*

*Muita burocracia [...] é tanta coisa, é tanto empecilho, é tanto documento, é tantas restrições, que você acaba desistindo, que você acaba tendo que planejar um ano antes pra tentar que isso seja aprovado, e isso depende muito de força política, porque realmente a intenção da cidade, é de tá trazendo o projeto pra cá, e o PELC é um deles [...] (ent. 4-13).*

As teorias de Peter Evans (1998), influenciadas pelas ideias weberianas, permitem compreender a lógica do Estado a partir das interações entre estrutura, burocracia, pessoas no Estado e sociedade e seus interesses setoriais e/ou privados. Ele entende que a burocracia é um elemento importante para a ação coletiva.

Bourdieu (2008) também vai identificar, no âmbito do Estado, o problema da ação coletiva. Ao identificar a burocracia pública como um campo de lutas, o autor ressalta o desafio do Estado em desenvolver uma ordem pública imbuída de um

---

<sup>29</sup> CAGEC é a sigla utilizada para se referir a Cadastro Geral de Convenientes da Prefeitura Municipal de Nova Lima. Então, todo convênio, licitação pública exige consulta a esse órgão que comunga todas as certidões do município, do Tribunal de Contas do Estado à Receita Federal. Portanto, se houver alguma pendência em qualquer setor ou Secretaria da Prefeitura com outros entes federados, ou alguma certidão que não pode ser emitida, o CAGEC notifica e bloqueia o convênio.

capital também público, inserido em um campo burocrático em que os ocupantes disputam poder e recursos.

Ainda nas reflexões de Bourdieu (2008), o ápice da modernidade ocidental se dá quando o capitalismo encontra a burocracia. Ela seria o modelo fundamental de organização do capitalismo ocidental, resultante do processo de racionalização, que se tornaria hegemônica tanto nas empresas capitalistas quanto no Estado. Entretanto, a capacidade do Estado, ao apoiar a acumulação capitalista, dependia de a burocracia ser “uma entidade corporativamente coerente, na qual os indivíduos encaram a implementação de metas corporativas como o melhor meio de maximizar seu próprio interesse individual” (HELAL; NEVES, 2010, p. 324).

Evans (1998) diz que o Estado pode ser problema e pode ser solução, a depender de uma série de variáveis como, de um lado, uma burocracia coerente, capaz de tornar as decisões previsíveis, de recrutar profissionais meritocraticamente e estabelecer um plano de longo prazo, com benefícios relevantes, que mantenha estes profissionais vinculados a objetivos coletivos abrangentes e que não se desviem da orientação para a renda, vulgo corrupção; e de outro, o mais interessante, a existência de estratégias e estruturas sociais correspondentes às estruturas e estratégias do Estado. O que o autor define como sólidas estruturas burocráticas capazes de se inserir, sem perder a autonomia, em redes da sociedade, de modo a estabelecer uma relação de troca conveniente com os setores sociais.

Essa não é a visão dos gestores do esporte e lazer de Nova Lima. Definitivamente, eles entendem que a burocracia exercida no interior do município não é coerente. Pelo contrário, é reconhecida como impedimento ou até mesmo como um elemento que dificulta o processo de adesão aos programas federais:

*quando abre o edital, e todo ano fica pendente, porque é tanta coisa que pede é tanta burocracia, é tanta coisa que pede ‘é’ os sistemas da prefeitura, do tribunal de contas, tribunal de justiça tem que tá tudo zerado, tudo zerado, que acaba dificultando, a política esportiva não consegue desenvolver [...] então, eu acho muito burocrático, as ações federais, né, às vezes eles tocam o fudas pro esporte, ah existe o bolsa atleta, mas é muita dificuldade pra receber, existe o PELC, mas é muita dificuldade pra receber (ent. 4-13).*

O contexto social e cultural do Brasil faz com que o Estado e suas organizações estejam fortemente influenciados pela ação de grupos de interesse.



Tal contexto faz com que aqueles que atuam na esfera pública se deparem, constantemente, com o dilema da ação coletiva. A burocracia estatal seria, portanto, um antídoto para o problema da ação coletiva. Isso revela como é ingênua a imagem, frequentemente, veiculada de que a burocratização representa uma barreira ao desenvolvimento socioeconômico. Na maior parte dos países periféricos, observa-se que, de fato, “é a insuficiência de burocracia que prejudica o desenvolvimento, e não sua prevalência” (EVANS, 1998, p. 76). Esse consenso ainda não se reflete nos debates sobre políticas públicas e nos argumentos populares. Infelizmente, o termo burocracia ainda é pejorativo, tanto para os cidadãos, quanto para os formuladores de políticas. “É a antítese moribunda e inefetiva da iniciativa empresarial e do governo eficiente” (EVANS, 1998, p. 76).

Talvez, por isso, a burocracia, raramente, ou praticamente, nunca é vista como um conjunto de normas e estruturas que induzem à competência, tal como postulado por Weber. Pelo contrário, muitos acreditam que *“essa estrutura da gestão pública atualmente ela se faliu, na minha visão sabe, é muita burocracia”* (ent. 5-13).

Burocracia é usado como um termo genérico, equivalente ao “aparato organizacional do Estado”. Os Estados não são vistos como variando substancialmente no grau em que são “burocráticos”. Reforçando este problema conceitual, está a surpreendente carência de evidências sistemáticas comparativas analisando as variações no grau em que estruturas estatais existentes se aproximam do tipo ideal de “burocracia” (EVANS, 1998, p. 76-77).

O Estado precisa ser dotado de uma burocracia forte e coerente, que lhe garanta a autonomia necessária no seu relacionamento com o mercado e a sociedade. O insulamento burocrático se daria, particularmente, através da profissionalização do Estado, com a adoção de procedimentos tais como a universalização do concurso público (HELAL; NEVES, 2010, p. 325). Ou seja, o Estado não é um problema ao mercado, ao contrário, este depende daquele. E a sociedade não é um problema à ação do Estado, ao contrário, este depende daquela. Do mesmo modo, a saída não estaria no enfraquecimento do Estado, portanto, mas em seu fortalecimento enquanto estrutura, desde que fluindo pela sociedade, com uma burocracia compreensível.

Embora Evans (1998) trabalhe com a lógica do Estado permeando a sociedade e não da sociedade permeando o Estado, o que se encaixaria melhor no

caso brasileiro, com um democracia representativa com participação-representativa em colegiados, ele deixa brechas teóricas que valorizam a importância da sociedade civil no direcionamento e fortalecimento das políticas públicas, sem o que elas acabam por se tornar inconsistentes e dependentes demasiadamente da capacidade gerencial do Estado, reconhecidamente limitada.

#### 4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE E LAZER EM NOVA LIMA: O APARATO INSTITUCIONAL LEGAL

No Brasil, a Constituição de 1988 promoveu a descentralização política e fiscal, elevando os municípios à categoria de entes federados autônomos e ampliando a responsabilidade das cidades na implementação de direitos, para a maioria das políticas sociais, que são efetivadas por intermédio das políticas públicas.

A reflexão apresentada aqui se debruça sobre a análise dos documentos que subsidiam as políticas de esporte e lazer da cidade. Componho o subcapítulo, a partir do estudo dos documentos identificados na pesquisa de campo, articulados às falas dos entrevistados, objetivando entender como o lazer na cidade de Nova Lima acontece, a partir do aparato institucional legal. Esse item vai, então, discutir os documentos que “regem” o esporte e lazer da cidade, iniciando pelo Plano Diretor. Em seguida apresenta-se uma análise dos documentos internos da SEMEL, contemplando o Conselho Municipal de Esporte e Lazer e uma discussão sobre controle social, avaliação e monitoramento da política.

##### **4.2.1 O esporte e lazer no plano diretor de Nova Lima**

A Constituição Federal, o Estatuto da Cidade, as Constituições Estaduais e as leis orgânicas municipais brasileiras indicam a criação de Planos Diretores para os municípios brasileiros, na perspectiva de que as cidades possam ter, legalmente, uma forma de planejar o seu desenvolvimento sustentável e orientar o seu planejamento de forma ordenada, o que se caracteriza, de acordo com Santos (2009), como um grande desafio para o poder executivo municipal. O Estatuto da cidade define o plano diretor como

um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano. O Plano diretor parte de uma leitura da cidade real, envolvendo temas e questões relativos aos aspectos urbanos, sociais econômicos e ambientais, que embasa a formulação de hipóteses realistas sobre opções de desenvolvimento e modelos de territorialização. O objetivo do Plano Diretor não é resolver todos os problemas da cidade, mas sim ser um instrumento para a definição de uma estratégia para intervenção imediata, estabelecendo poucos e claros princípios de ação para o conjunto dos agentes envolvidos na construção da cidade, servindo também de base para a gestão pactuada da cidade. [...] De acordo com as diretrizes expressas no Estatuto, os Planos Diretores devem contar necessariamente com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos econômicos e sociais, não apenas durante o processo de elaboração e votação, mas, sobretudo, na implementação e gestão das decisões do Plano. Assim, mais do que um documento técnico, normalmente hermético ou genérico, distante dos conflitos reais que caracterizam a cidade, o Plano passa a significar um espaço de debate dos cidadãos e de definição de opções, conscientes e negociadas, por uma estratégia de intervenção no território (BRASIL, 2001, p. 40).

Para iniciar esse tópico, em que serão abordadas as políticas públicas de lazer de Nova Lima, utilizo do primeiro documento da coleta de dados, o Plano Diretor do município. Ele é considerado o instrumento legal que normatiza toda política municipal de desenvolvimento econômico, social, urbano e ambiental do Município, assim como representa o instrumento básico de planejamento e gestão municipal nos âmbitos público e privado. Vale ressaltar que nesse processo de planejamento municipal são considerados também os planos nacionais, estaduais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

Esse importante documento foi balizado pelas diretrizes da justiça e inclusão social; redução das desigualdades sociais e regionais; descentralização e coordenação da administração pública; pela participação da população nos processos de decisão, planejamento, gestão, implementação e controle do desenvolvimento urbano; que tem como objetivos prioritários: “elevar a qualidade de vida da população, priorizando a inclusão social no que se refere à saúde, à educação, ao trabalho e à renda, à cultura, às condições de moradia, à infraestrutura urbana e aos serviços públicos com redução das desigualdades econômicas e sociais” (NOVA LIMA, 2007, p. 6).

O Plano diretor da cidade foi registrado na lei nº 2007, de 28 de agosto de 2007. Trata-se de um documento muito importante para a localidade, porque, dentre outras coisas, foi discutido junto à população, de acordo com o que é preconizado

pelo Estatuto da Cidade. Entretanto, ficou um tempo para análise na Câmara Municipal, onde sofreu inúmeras alterações no seu texto final.

Pela sua importância e por definir os objetivos e diretrizes da política de esporte e lazer da cidade, foi dedicado um momento nas entrevistas para saber se os sujeitos conhecem os aparatos legais do esporte e lazer na cidade, em especial o Plano Diretor: *“Sim, sim, lá tem 19 itens nossos” (ent. 1-10)*. Na verdade, não são dezenove, mas vinte e três itens que se referem às diretrizes do esporte e lazer para a cidade. Outro sujeito reconhece que o documento existe, mas avalia que está ultrapassado: *“sim...mas esse plano aí, esse plano está totalmente defasado, né?” (ent. 2-10)*. Há ainda os que reconhecem que o documento existe, mas que, mesmo sendo do ano de 2007, é um documento importante: *“plano diretor pra mim é uma das legislações mais importantes” (ent. 5-10)*.

O Plano Diretor retrata o projeto de cidade que se quer produzir no nível municipal. Cabe ao Plano Diretor cumprir a premissa constitucional da garantia da função social da cidade e da propriedade urbanas. Ou seja, é justamente “o Plano Diretor o instrumento legal que vai definir, no nível municipal, os limites, as faculdades e as obrigações envolvendo a propriedade urbana. Tem, portanto, uma importância imensa” (BRASIL, 2001, p. 41).

Há que se ressaltar um ponto em comum nas falas, que é a perspectiva inacabada do documento, ou melhor, ele está sempre sendo revisado e não se apresenta de forma conclusiva. Isso significa que a última versão, que está vigente, datada do ano de 2007, está em constante revisão:

*O Plano Diretor se discute todo o ano e ele nunca finaliza, nunca finaliza (ent. 3-10).*

*É, está sendo feito já um, o trabalho de atualização dele, onde todos os trabalhos que tem pontos nele e as considerações que tem que alterar, tem que alterar e tudo mais é o plano diretor trata do esporte muito teoricamente, por exemplo, promover o esporte entre o município, tem umas coisas amplas demais (ent. 1-10).*

*Nós estamos agora, fazendo agora, tentando implementar ele, um novo plano diretor pra isso, né? E, eu acho que existe, de repente varias, coisas que podem ser feitas a mais, que podem contribuir a mais, que pode ser feita. Sim, sim, eu acho que sim, eu acho que a, lógico que hoje a gente depende muito da criatividade, eu acho não só a questão financeira em si, eu acho que tem que haver criatividade e parcerias para que isso aconteça (ent. 2-10).*

O Plano Diretor, considerado uma padronização urbanística, apresenta um conjunto de normas e diretrizes imperativas para a coletividade e particulares, com o objetivo de garantir que a propriedade urbana cumpra sua função social (BRASIL, 2001). Para isso, a participação coletiva é um dos elementos importantes não apenas na elaboração, mas também no acompanhamento das premissas estabelecidas no Plano. “O Estatuto da cidade considera que o processo participativo precisa ser assegurado na elaboração do Plano diretor, assim como ele dá ao município a responsabilidade efetiva para a construção desse instrumento orientador da política urbana” (SANTOS, 2009, p. 8). As observações dos entrevistados, porém, nos mostram uma realidade que não condiz com isso:

*Plano diretor de participar, de fazer não, mas só de ouvir, de ver sessões, chamadas públicas e o plano diretor com enfoque no lazer... foi pouquíssimo discutido (silêncio) (ent. 6-10).*

*Eu participei de uma reunião para discussão do plano diretor, quando eu não sei se eu já era secretário, no finalzinho do governo. Que tava preparando o plano diretor para o próximo quadriênio, se eu não me engano, mas o nosso mesmo, a gente não chegou a discutir. A gente nunca colocou o plano diretor na mesa, pra poder, pra falar assim, vamos evoluir no que já está planejado, né? Nada disso (ent. 7-10).*

*É, ao plano diretor, no começo a gente teve acesso a ele, ele teve algumas alterações, aí a gente não chegou depois a ver a conclusão dele, né? [...] hoje o que chegou pra gente foi esse... o único que eu tive conhecimento aqui dentro da secretaria foi ele (ent. 4-10).*

No que tange ao documento específico em análise, verifica-se que a seção VIII trata do Esporte e do lazer, nos seus artigos 29 e 30, afirmando que são objetivos da política do Esporte e Lazer:

- I. propiciar condições de desenvolvimento físico, mental e social, através do incentivo à prática de atividades esportivas e recreativas, considerando direito do cidadão e dever do Município;
- II. manter em funcionamento pleno as áreas livres municipais destinadas ao esporte e ao lazer;
- III. oferecer acesso universal e integral às práticas esportivas, promovendo bem-estar e melhoria da qualidade de vida (NOVA LIMA, 2007, p. 21).

Nessa perspectiva, pode-se observar que, diante dos objetivos apresentados, os compromissos com o desenvolvimento do esporte e lazer estão preconizados. Assim como, o município assume para si a responsabilidade de incentivar práticas esportivas e recreativas (entendidas aqui como substituindo a palavra lazer),

reconhecendo-as como dever do poder público e direito do cidadão. Deste modo, se compromete com a manutenção dos espaços e equipamentos utilizados na vivência do lazer dos cidadãos, garantindo o funcionamento pleno dessas áreas. Há, inclusive, um setor na SEMEL destinado à manutenção desses espaços. Ele seria responsável pela manutenção do funcionamento das áreas livres do município especificas para atividades de lazer e esporte. Entretanto, a preocupação com a qualidade da estrutura dos espaços de lazer abrange não só os que já estão construídos, mas os que precisam ser construídos, considerando, também sua ausência, além da necessidade de potencialização do uso desses espaços. Por fim, o lazer na cidade objetiva promover acesso universal às práticas, mas a cidade não apresenta política voltada ao lazer das pessoas com deficiência, tampouco entende a universalização de forma mais abrangente, pensando na discriminação das práticas estereotipadas e excludentes.

A partir dos objetivos, o Plano apresenta as diretrizes da Política de Esporte e Lazer da cidade, no artigo 30, entendendo que é necessário oportunizar:

- I. a recuperação dos equipamentos de esportes, adequando-os à realização de eventos esportivos;
- II. a garantia do acesso dos portadores de necessidades especiais aos equipamentos esportivos municipais;
- III. a ampliação e a otimização da capacidade dos equipamentos esportivos municipais;
- IV. a identificação de áreas que necessitam de equipamentos visando à ampliação da oferta da prática de esporte e lazer;
- V. incentivar a prática esportiva e recreativa, propiciando condições de desenvolvimento pessoal e social;
- VI. orientar a população para a prática de atividades em áreas verdes, parques, praças e áreas livres;
- VII. estimular a prática de jogos tradicionais populares;
- VIII. criar o Conselho Municipal de Esporte e Lazer (COMEL), envolvendo as entidades representativas na mobilização da população e na execução das ações esportivas e recreativas;
- IX. criar e implantar o Fundo Municipal de Esporte e Lazer (FUMEL);
- X. garantir a toda população, condições de acesso e de uso dos recursos, serviços e infraestrutura para a prática de esportes e lazer;
- XI. incentivar a prática de esportes na rede escolar municipal através de programas integrados à disciplina Educação Física;
- XII. implementar e apoiar iniciativas de projetos específicos de esporte e lazer para todas as faixas etárias;
- XIII. apoiar a divulgação das atividades e eventos esportivos e recreativos;
- XIV. descentralizar e democratizar a gestão e as ações em esporte e lazer, valorizando-se as iniciativas das associações comunitárias de bairros;
- XV. desenvolver programas de apoio à prática de esportes amadores;
- XVI. ampliar os programas de eventos poliesportivos e de lazer e entretenimento;

- XVII. assegurar o pleno funcionamento de todos os equipamentos, garantindo a manutenção de suas instalações;
- XVIII. promover jogos e torneios que envolvam as associações comunitárias dos bairros, dos municípios vizinhos e de outros estados;
- XIX. elaborar e propor legislação de incentivo às atividades de esporte e lazer, incluindo a possibilidade do estabelecimento de parcerias;
- XX. revitalizar e assegurar pleno funcionamento dos Poliesportivos Municipais;
- XXI. criar alternativa físico-financeira para construção do Centro Olímpico Municipal;
- XXII. manter e ampliar o programa de ruas de lazer, promovendo atividades de esportes, lazer e recreação;
- XXIII. viabilizar parcerias com escolinhas de futebol e demais esportes;
- XXIV. construir ciclovias, rampas de skates, piscinas olímpicas nos poliesportivos municipais (NOVA LIMA, 2007, p. 21-22).

Entretanto, uma das falas da gestão atual nos leva a refletir sobre o que é feito a partir de tudo que é preconizado nesse documento: *“Pra mim, o Plano Diretor ele pra mim (pausa) fugiu a palavra aqui... nunca vai ser verdade, uma utopia, vai estar no papel, mas eu não vejo funcionar” (ent. 3-10)*. Mesmo diante dessa visão, considerada, inicialmente, otimista, passemos à avaliação das diretrizes do Plano Diretor, analisadas no tópico seguinte e confrontadas com as manifestações dos sujeitos participantes da pesquisa.

#### 4.3 AS AÇÕES, PROGRAMAS E PROJETOS DA SEMEL

A partir da leitura dos documentos da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer, posso inferir que algumas ações, programas e projetos desta Secretaria vão ao encontro das diretrizes da Política de Esporte e Lazer da cidade, contempladas no Plano Diretor, outras ainda não foram identificadas. Esses arranjos ficarão mais explícitos à medida em que a documentação a que tive acesso for apresentada, inclusive com a identificação da gestão correspondente.

A primeira questão que gostaria de evidenciar sobre o que foi coletado se refere às atribuições e responsabilidades, de forma geral, da Secretaria. Isso não se modifica com relação às gestões analisadas. É uma característica da Secretaria. Ela é responsável por gerir eventos de diferentes instâncias na cidade. Por exemplo, além dos eventos esportivos e campeonatos que já fazem parte do calendário da cidade, como Jogos do interior de Minas Gerais (JIMI) e Jogos Escolares de Minas Gerais (JEMG), é responsável, também, pela organização do Carnaval, do Desfile Cívico e das comemorações do dia 7 de Setembro; pela manutenção e revitalização

de campos e quadras da cidade; além de garantir subsídios ao futebol amador, ao futebol profissional da cidade e outros projetos e ações esporádicos.

Nas caixas de arquivo que foram acessadas identifiquei um documento que contemplava a revitalização dos espaços de esporte e lazer, o Relatório de campos e quadras. Neste, vinham enumerados quatorze quadras e quinze campos na cidade, distribuídos nos bairros, e o Estádio Municipal Castor Cifuentes, sendo:

1. Quadra de Futsal do BNH
2. Quadra de peteca do BNH
3. Poliesportivo dos Cristais
4. Quadra da Olaria
5. Quadra do bairro Cruzeiro
6. Quadra da Bela Fama
7. Quadra de Santa Rita
8. Quadra de Vila Rica
9. Quadra Cruzeiro em Honório Bicalho
10. Quadra Parque Aurilândia
11. Quadra Vila Madeira
12. Quadra do bairro Cariocas
13. Quadra da Boa Vista
14. Quadra dos Quatro Elementos no Jardim Canadá

E campos:

1. Campo Cosmos
2. Campo do Independente em Santa Rita
3. Campo dos Aliados em Honório Bicalho
4. Campo do Cruzeiro em Honório Bicalho
5. Campo Internacional em Honório Bicalho
6. Campo Nova Suíça
7. Campo União no Bairro Bela Fama
8. Campo Vila Rica no bairro Galo
9. Campo MBR – Jardim Canadá
10. Campo Comunitário Almeidão – Jardim Canadá
11. Campo Manchester em Macacos (São Sebastião das Águas Claras)
12. Campo Barra do Céu



13. Campo Avenida – Chácara Bom Retiro
14. Campo do Morro Velho e Nacional (Chácara dos Cristais)
15. Campo do Montanhês

Pude perceber um grande incentivo à prática do esporte na cidade, em especial ao futebol, por intermédio dos aportes financeiros destinados ao esporte de rendimento da cidade, cujo maior representante é o time do Villa Nova, com recebimento de valores superiores aos destinados a outras atividades. Isso foi observado no documento de lei nº 2303, de 26 de dezembro de 2012, que estabelece incentivo financeiro às atividades esportivas no valor de R\$700.000,00 e incentivo ao Villa Nova no valor de R\$800.000,00, para o ano de 2013. Já para o ano de 2015, na Lei nº 2489, de 30 de janeiro de 2015, que dispõe sobre concessão de auxílios, contribuições e ou subvenções sociais, o valor estimado ao Clube é de R\$2.000.000,00, sendo destinado para as demais atividades esportivas o montante de R\$3.000.000,00. Diante dos dados, é possível inferir que há um significativo investimento na terceira instância do esporte, o de alto rendimento, comparado às demais. Não há diferenças na forma de atuação nas duas gestões analisadas, quando se trata do assunto Villa Nova, time profissional da cidade.

*Só pro Villa são dois milhões. Villa Nova tá dentro desse, desse orçamento, é manutenção de campos e quadras, subvenções, daí você vai tirando, tirando, tirando, quando põe na ponta do lápis, pra desenvolvimento do esporte você tem 400 tudo (risos) e aí a gente tem competições que ano passado, o JIMI gastou, se eu não me engano, quase 200 mil (ent. 4-12).*

Na opinião dos entrevistados, esse significativo aporte financeiro destinado ao Villa Nova inibe a execução de outras ações, uma vez que o valor endereçado ao time profissional é, muitas vezes, bem maior que o destinado a todas as outras ações da Secretaria. Entretanto, todas as gestões estudadas adotam essa prática, a despeito da opinião dos próprios gestores:

*O tanto que investiram no Villa Nova e o que é ofertado pra população de Nova Lima de política de lazer não tem, não está ofertando, está priorizando o Villa Nova e deixando de fazer pra população (ent.5-14).*

*As dotações orçamentárias do Villa Nova eram sempre suplementadas, elas vinham um valor estabelecido, mas aí em função do desempenho do orçamento a Câmara sempre aumentava o valor destinado ao Villa Nova. Mas a maior parte era destinada ao Villa, não tenho certeza, mas se não me engano era R\$ 800.000,00. Então de R \$ 1.200.000,00, R \$ 800.000,00 ia para o Villa Nova e os 400 para todas as outras ações (ent. 5-12).*

*O esporte sempre teve uma fatia maior do bolo, tô falando da receita da secretaria de esporte, especificamente, então a gente parte do geral, a Secretaria de Esportes fica com X e esse X vai se subdividindo dentro da estrutura da Secretaria no finalzinho lá chegava alguma coisa pro lazer, que era minimamente o que dava pra fazer, mas primeiro se atendia, o que eu disse antes, metade do bolo era Villa Nova Atlético Clube, uma outra boa parte, Liga Municipal de Desporto, que na minha concepção ela não trata de desporto, ela só trata de futebol de campo (ent. 3-12).*

*É, um milhão e meio, chegou ano que foi dois. Pode falar assim que 50% que tá no QDD do esporte você não administra, quem administra é outra pessoa. [...] Uai, o dinheiro que vai pro Villa eu não sei quem administra. Aí tem a verba da Liga, eu não sei quem administra, subversão social, teve um ano absurdo, 2014, que nós devemos ter passado mais de 2 milhões de reais para entidade (ent. 7-12).*

Salientou-se que há, também, um grande incentivo para o futebol amador, por intermédio da Liga de Desportos de Nova Lima, que está diretamente relacionada à diretriz que prevê que a cidade deve “promover jogos e torneios que envolvam as associações comunitárias dos bairros, dos municípios vizinhos e de outros estados”. Na primeira gestão analisada, identifiquei subsídios destinados a esta liga e a times de futebol de campo da cidade. A Secretaria promove esse tipo de evento, principalmente da modalidade futebol de campo. Há, também, registros de campeonatos anuais de Futsal na cidade e que, devido a sua importância e tradição, mereceram um tópico especial no desenvolvimento do presente estudo.

*Vi muitos registros relacionados às subvenções para projetos. O que pude observar é que a maioria dizia respeito a clubes de futebol amador. Apresentavam documentação de pessoa jurídica, estatuto, pessoas responsáveis, uma série de documentos para aquisição de ajuda financeira para os projetos. Depois tinham que apresentar a prestação de contas dos mesmos. Muitos de Futebol de campo. Também da Liga de desportos de Nova Lima, que era responsável pelo torneio de futebol de campo amador. Mas e as outras modalidades do esporte? Não vi mais nenhum documento que mostrasse a Liga promovendo outros esportes. Um exemplo disso: Entidades subvencionadas que foram contempladas em 2014: Liga*

*Municipal de Desportos: R\$1.188.076,00; Villa Nova: R\$1.935.000,00; Cruzeiro Futebol clube: R\$220.000,00; Alta do Gaia Esporte Clube: R\$220.000,00; Sport Club Olaria: R\$220.000,00, dentre outros (DIÁRIO DE CAMPO, 2018).*

*Uma composição do Conselho também em função das entidades que já existem no município e começamos lá atrás a tratar a questão do Villa Nova, que é uma questão que o nosso município se furta de pauta lá, mas que a secretaria sempre teve o compromisso e assim, se você pegar a dotação orçamentária de todos os anos, a maior parte do recurso foi para o Villa Nova, que é uma entidade privada e que a gente também discute muito essas coisas de contrapartida (ent. 5-2).*

Todas as quadras e campos da cidade são revitalizados e mantidos por esta Secretaria, o que ocasiona uma demanda de serviço e de investimento alto nesse setor. Outros relatórios de vistoria de campos e quadras indicam que a cidade possui 14 quadras (já citadas anteriormente) e 21 campos de futebol (foi possível identificar 15 campos públicos, além do Estádio Municipal), distribuídos nos bairros, além de 3 campos de iniciativa privada, como o campo da Copasa, o campo do Clube das Quintas e o campo do Sindicato, além do Estádio Municipal Castor Cifuentes, popularmente conhecido como “Alçapão do Bomfim”. Também foram identificados 40 times de futebol e uma Liga de desportos, além do time profissional, o Villa Nova Atlético Clube.

Dessa forma, podemos afirmar que os itens “I. recuperação dos equipamentos de esporte, adequando-os à realização de eventos esportivos”, o item III: “a ampliação e a otimização da capacidade dos equipamentos esportivos municipais” e o que compete o XVII. “assegurar o pleno funcionamento de todos os equipamentos, garantindo a manutenção de suas instalações” e ainda o item XX. “revitalizar e assegurar pleno funcionamento dos Poliesportivos Municipais” estão associados à manutenção de campos e quadras, atividade realizada de acordo com a demanda das comunidades e clubes esportivos e envolvem conserto de alambrados, pisos, gramados, vestiários, dentre outras necessidades.

De acordo com os documentos, esse processo de manutenção dos equipamentos era moroso, uma vez que demandava licitação. Sempre houve, de acordo com o organograma das gestões, um setor dentro da Secretaria responsável por essas questões, mas as demandas são grandes, tendo em vista o volume de equipamentos.

*Observei solicitação de manutenção de equipamentos voltadas apenas para campos e quadras, oportunizando melhorias e manutenção de banheiros, alambrados, grama de campos. Não consegui identificar um momento de manutenção de uma praça ou parque, por exemplo. Não me refiro à implantação de Academias a céu aberto, mas de praças e parques públicos como espaços para a vivência do lazer (DIÁRIO DE CAMPO, 2018).*

A gestão de 2013-2016 foi importante para o esporte e lazer, pelo volume de ações desenvolvidas. Uma das mais significativas foi a realização da I Conferência Municipal de Esporte e Lazer, no dia 19 de outubro de 2013, presidida pela Secretária Municipal de Esporte e Lazer, na ocasião e com a participação da população. Antes da Conferência, propriamente dita, foram realizadas consultas à população, por intermédio de Pré-conferências promovidas nos bairros da cidade.

Tratou-se de um movimento importante, uma vez que um ciclo de conferências de esporte e lazer pode ser usado como excelente instrumento de diagnóstico, capaz de balizar as fases iniciais da elaboração de políticas públicas. Isso porque são capazes de favorecer a demonstração de interesses e desejos por meio de participação democrática.

*Identifiquei, nos documentos, um calendário de Pré conferências que foram realizadas nos bairros da cidade. O objetivo foi conversar com a comunidade a respeito das demandas do esporte e lazer em cada uma delas. Foram 17 e aconteceram no período de julho agosto de 2013. As providências e assuntos discutidos nas Pré conferências foram registrados no que chamei de “rabiscos de reunião”, caracterizados como uma folha de rascunho com as informações obtidas. A Conferência municipal aconteceu em outubro de 2013 e teve uma única versão até hoje (DIÁRIO DE CAMPO, 2018).*

*Nós fizemos pré-conferências em todos os bairros, mobilizamos bairro a bairro, mas as pessoas não participam, elas não sabem da importância desses espaços, como elas poderiam estar contribuindo, como também é importante para o gestor público conhecer a população pra que ele possa prestar um serviço que vai ao encontro, mas nós não tínhamos essa participação. Trabalhamos muito em função disso. Mas temos um público muito participativo em Nova Lima na área de esportes e acaba que, com relação a questão do lazer, acaba que perpassa muito pelo público do esporte e pelo público também da cultura e muitas entidades (ent. 5-2).*

As regras da Conferência foram definidas em regimento interno que estabeleceu participação de todos os cidadãos e cidadãs, desde que se inscrevessem para tal. A temática do encontro abrangeu: 1) proposta de regulamentação da Política Municipal de Esporte e Lazer (diretrizes) e o Sistema Municipal de Lazer, 2) Plano Municipal de Lazer, 3) Gestão colegiada dos equipamentos do esporte e lazer e universalização das práticas esportivas, 4) Eleição dos membros do Conselho Municipal do Esporte e Lazer; organização e programação. Esses temas foram inseridos no Art. 2º. do Decreto nº 5458, de 20 de setembro de 2013 – Convoca a 1ª. Conferência Municipal do Esporte e Lazer, além de dar outras providências.

A Conferência foi organizada na forma de plenárias e grupos de trabalho. Foram divididos três grupos temáticos, sendo eles: a) Grupo I: diretrizes da Política Municipal de Esporte e Lazer e o Sistema Municipal de Esporte e Lazer; b) Grupo II: Plano Municipal de Esporte e Lazer e c) Grupo III: gestão colegiada dos equipamentos de Esporte e Lazer e universalização das práticas esportivas. Dessa forma, os temas foram discutidos nos grupos e, logo após, houve uma plenária para aprovação das resoluções. Segundo Araújo (2014), nesse espaço democrático de discussão do esporte e lazer do município, foram discutidos e aprovados as diretrizes da Política Municipal do Esporte e do Lazer; o Sistema Municipal do Esporte e do Lazer; o Plano Municipal do Esporte e do Lazer; realizou-se a eleição dos conselheiros efetivos e suplentes, representantes da sociedade civil e houve indicação dos conselheiros efetivos e suplentes, representantes do Governo Municipal.

Alguns documentos explicitaram as diretrizes da Política Municipal de Esporte e de Lazer discutidas e aprovadas nesta Conferência, levando ao entendimento de que elas consideraram o esporte como um direito social, cabendo ao município estimular, possibilitar e assegurar o exercício da prática esportiva e de lazer aos seus habitantes. Para isso, foram estabelecidas como diretrizes:

- Reconhecer o esporte como instrumento de educação, lúdico, de socialização, de formação humana, de promoção da saúde, de elevação da consciência crítica e de mobilização social.

- Afirmar o esporte educacional como prioridade de governo, e a iniciação esportiva desde o ensino infantil.
- Universalizar o acesso ao esporte e ao lazer, através de políticas, programas e projetos que visam diversificar as modalidades esportivas, democratizar o acesso aos esportes, descobrir e apoiar os seus talentos e promover a inclusão social.
- Assegurar a participação popular na formulação das políticas, no desenvolvimento de programas e projetos e no controle social da gestão de esporte e lazer.
- Desenvolver a política, os programas e projetos do esporte e do lazer de forma integrada com as outras políticas públicas (Secretarias), assegurando a 'intersetorialidade' das ações de governo.
- Transparência administrativa das ações da Secretaria Municipal de esporte e Lazer, desenvolvendo e alimentando cotidianamente as várias ferramentas de comunicação de livre acesso do cidadão.
- Proteger e potencializar os bens naturais do município (matas, montanhas, rios, lagos, etc.), como espaços democráticos do exercício e desenvolvimento do esporte e do lazer.
- Valorizar o esporte de participação como instrumento de inclusão social, humanização e socialização.
- Priorizar o atendimento às crianças, aos jovens, aos deficientes físicos e aos idosos nos programas e projetos de iniciativa do governo.
- Promover e apoiar as competições esportivas nas diversas modalidades, bem como as do paradesporto.
- Estimular e valorizar o esporte amador em todas as suas modalidades.
- Subvencionar exclusivamente as organizações da sociedade civil relacionadas ao esporte que comprovadamente desenvolverem as categorias de base, incorporando crianças e jovens do município.
- Definir claramente a relação do governo com o Villa Nova Atlético Clube, especialmente com relação aos recursos a serem destinados e À contrapartida do mesmo.

- Apoiar o esporte de rendimento, assegurando ao atleta as condições materiais para o seu desenvolvimento e aperfeiçoamento.
- Construir, reformar e manter os equipamentos esportivos, dando aos mesmos uma função multiuso, bem como regionalizar a sua implantação, implementar a gestão colegiada e democratizar o acesso.
- Desenvolver e articular o atletismo, estimular e assegurar o exercício de suas práticas.
- Garantir a formação continuada dos agentes públicos do esporte e do lazer.
- Conservar a memória e a história do esporte e do lazer do município<sup>30</sup>.

Há avanços na descrição dessas diretrizes e uma aproximação ao que está preconizado nas diretrizes do Plano diretor da cidade. Ressalto, assim, que a Política Municipal de esporte e lazer discutida e definida na 1ª Conferência de esporte e lazer de Nova Lima busca garantir a acessibilidade às práticas esportivas e de lazer, contempla as três formas de manifestação do esporte, sobretudo o esporte recreativo e de lazer. Destaca o apoio e o fomento a iniciativas populares para disseminação do esporte, assim como a participação da sociedade civil nas diferentes etapas da política pública; propõe uma avaliação da relação com o time profissional da cidade e as contrapartidas envolvidas nesse encontro. Mostra a contínua preocupação com a manutenção dos espaços para as vivências esportivas e de lazer, dentre outras questões. Vale ressaltar as iniciativas inovadoras de garantia do desenvolvimento da memória do esporte e do lazer para as futuras gerações e a manutenção dos bens naturais da cidade, além da proposição de atuação intersetorial. Isso nos mostra que as diretrizes da Política Municipal de esporte e lazer da cidade vão ao encontro ao Plano Diretor municipal.

---

<sup>30</sup> Essas diretrizes foram encontradas em documento encontrado nos arquivos denominado: “Esporte e Lazer um direito de todos: construindo a Política e o Sistema Municipal de esporte e lazer de Nova Lima, datado de outubro de 2013, com autoria destinada a Antônio Cosme Damião Pereira.

É plausível inferir, também, que a Conferência se caracterizou como uma tentativa de atender a diretriz XI, que trata de “incentivar a prática de esportes na rede escolar municipal, através de programas integrados à disciplina Educação Física”. Tal afirmação justifica-se, pois foi possível verificar que a Conferência apresentou uma tentativa de implantar um sistema que fosse capaz de garantir um currículo básico para as aulas de educação física nas escolas, fomentando a realização de jogos escolares. Na programação do encontro foi dedicado tempo específico para discussão desta temática, a partir de grupos de trabalho. Entretanto, parece que esse objetivo não saiu do papel porque os entrevistados apontam, claramente, a ausência do professor de Educação Física nas escolas, o que os gestores avaliam como o principal motivo para o fato de o esporte e o lazer não serem valorizados na cidade:

*É coisa de construir dentro da escola [...] tem que por o professor dentro da escola. Os meninos estão indo lá dar aula, toda sexta feira eles estão no CAIC, Antonieta, Cruzeiro e Bela Fama. Os meninos não têm hábito de fazer Educação Física. Eles abrem a porta assim uahhhhhhh igual um mar de gente correndo assim e aí você olha eu já fui lá assistir umas duas, três aulas, falei assim vocês vão ter que sentar com esses meninos e escutar qual que é a atividade, entender que quando estiver uma turma jogando a outra está sentada aprendendo. Não, eles querem dar atividade ao mesmo tempo, um totó num canto da quadra, se o menino vir correndo e bater num totó daquele sabe, então, quer dizer, os meninos vão ter que fazer isso tudo aí porque é o regente que dá né? Então na hora que ele vai com o menino pra quadra, ele solta o menino e deixa o menino correr e deixa o pau quebrar, bateu o horário, ‘a gente vamos’ embora, então isso vai ser um trabalho meio de... a Secretaria de Educação tinha uma proposta de fazer um departamento de Educação Física, que aí ia ter muitos professores de Educação Física lá dentro, aí estava esperando pra ver se a Câmara ia aprovar, aí fica aquele joguinho né? Você faz pra mim, eu faço pra você e aquilo outro, mas era a saída pro negócio (ent. 3-14).*

As festas e eventos da cidade são organizados por esta Secretaria. Portanto, o Carnaval, a Festa do Peão Boiadeiro, Minimaraton de aniversário da cidade, Arraial Nova-limense, Festival de Pipas, “Gincana do Vovô e da Vovó”, “Programa na Medida”, as comemorações e desfile Cívico do dia 7 de Setembro foram eventos realizados na primeira gestão analisada e que estão na pauta de eventos promovidos e subvencionados com recursos públicos. Os documentos analisados, por exemplo, compuseram-se de várias prestações de contas de blocos



carnavalescos e de duas escolas de samba da cidade. Outros eventos de demais Secretarias ou Departamentos da Prefeitura contam com apoio da SEMEL na organização: parcerias com Coordenadoria de Idosos, da Juventude, Pessoa com deficiência, da diversidade (LGBT) e da igualdade racial e remetem ao objetivo de atender às diretrizes XII. “implementar e apoiar iniciativas de projetos específicos de esporte e lazer para todas as faixas etárias”, XVI. “ampliar os programas de eventos poliesportivos e de lazer e entretenimento” e X. “garantir a toda população, condições de acesso e de uso dos recursos, serviços e infraestrutura para a prática de esportes e lazer”.

O programa “Comunidade Ativa” (gestão 2013-2016) chamou a atenção e relaciona-se às diretrizes V. “incentivar a prática esportiva e recreativa, propiciando condições de desenvolvimento pessoal e social”, VI. “orientar a população para a prática de atividades em áreas verdes, parques, praças e áreas livres” e VII. “estimular a prática de jogos tradicionais populares”, na medida em que se caracteriza como um programa de iniciação esportiva que promove aulas de diferentes modalidades esportivas em núcleos na cidade. Pelo que pude perceber, o programa contemplava aulas de futsal, basquete, handebol e voleibol, com horários específicos e ministradas por profissionais de educação física que atuavam nos núcleos.

Envolvia ainda atividades de Colônia de Férias e acompanhamento dos profissionais nas Academias a Céu Aberto, em horários de maior movimentação. Não é um programa original das gestões analisadas, há documentos que mostram que este programa já existia no ano de 2002. Na gestão atual, entretanto, não há política de acompanhamento profissional nesses espaços de Academia a Céu Aberto, os equipamentos estão instalados e subutilizados pela população; entretanto, o Programa Comunidade Ativa continua. Um projeto similar é o “Esporte na Comunidade” que, na gestão atual, vem sendo implantado, mas ainda de forma “embrionária”: *“Tem os núcleos de esporte na comunidade que são perenes, né... São uma... política contínua” (ent. 1-7).*

Encontrei registro de fichas de inscrição e documentação de crianças (inclusive com autorização dos responsáveis) para participação nas colônias de férias e escolinhas esportivas. Documentos do horário das aulas e uma folha de assinaturas que marcava presença dos profissionais contratados, que eram

acompanhados pelo pessoal da Secretaria. Não consegui evidência de reunião desses professores, nem tampouco de formação profissional, uma temática importante dentro do campo do lazer, pois profissionais qualificados auxiliam no entendimento e vivência do lazer como direito social. Para Isayama (2011), o processo de formação profissional no lazer vem ganhando espaço tanto no meio acadêmico, quanto nas políticas públicas vigentes e pode “contribuir como eixo privilegiado de intervenção com vistas a contribuir nos processos sociais, políticos, históricos e culturais que integram as práticas de lazer” (ISAYAMA, 2011, p. 211). Assim, ao invés de meros reprodutores de práticas, esses profissionais são fundamentais para o entendimento e a disseminação do lazer como direito.

É possível afirmar que algumas atividades de lazer acontecem de acordo com a demanda. É o caso das ruas de lazer, que são solicitadas por diferentes segmentos e organizações: vereadores, associações de bairro, comunidades religiosas, igrejas, organizações não governamentais, times de futebol, dentre outros. Elas representam uma grande demanda, em especial no mês de outubro, em função do dia das crianças. Percebo uma tentativa em atender a essa demanda nos documentos, mas acredito que há uma fragilidade no que tange à diretriz XXII. “manter e ampliar o programa de ruas de lazer, promovendo atividades de esportes, lazer e recreação”. Isso porque não há um programa de “ruas de lazer”, elas acontecem de forma esporádica, portanto, a manutenção e ampliação não foram identificadas.

Já em consideração ao item II, referente às pessoas com deficiência, foi possível encontrar um planejamento administrativo do Programa Superar<sup>31</sup>, que é uma política pública desenvolvida para pessoas com deficiência na cidade de Belo Horizonte - MG e uma solicitação de implantação do “Comunidade Paralímpica”, que não apresentou mais documentação relacionada, levando a concluir que foram

---

<sup>31</sup> O Programa Superar, realizado pela Prefeitura de Belo Horizonte (PBH), por meio da Secretaria Municipal de Esportes e Lazer (SMEL), promove a inclusão social das pessoas com deficiências por meio da prática de atividades físicas, culturais e do esporte educacional ou de rendimento. O programa atende mais de 900 alunos com deficiência física, visual, intelectual, auditiva, múltipla e autismo. São oferecidas 16 modalidades: atletismo, basquetebol, bocha regular, bocha paralímpica, dança, futsal, goalball, judô, natação, rúgbi em cadeira de rodas, tênis de mesa, voleibol sentado, patinação, percussão, funcional e para taekwondo. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/esportes-e-lazer/superar>. Acesso em 26 maio 2019.

realizadas ações pontuais para atender a esse público, pois foram poucas as referências/documentos encontrados. A realização de ações voltadas para este público específico aparece na fala de um gestor: *“E o Comunidade paraolímpica foi onde entrou o Superativa, que eram atividades, aulas ministradas para pessoas com deficiência”* (ent. 7-9).

*Em caixas de arquivo visitadas encontrei um projeto de atividades para pessoas com deficiência denominado “Comunidade Paralímpica”, informando ter a cidade, um número de 19.973 pessoas com deficiências, sendo um atleta com síndrome de down que luta judô; um paraplégico atleta de hipismo e um cadeirante, atleta de esgrima. Há também fotos de profissionais de Educação Física da cidade com a equipe do Programa SUPERAR de Belo Horizonte, anexados a uma proposta financeira de treinamento para capacitação dos encarregados nova-limenses para atuar com esse público específico. Encontrei um roteiro de avaliação do Projeto SUPERATIVA apenas no ano de 2014, que me pareceu um novo nome para o Comunidade Paralímpica. Esses dados me levam a acreditar que o projeto do “Comunidade Paralímpica” ou SUPERATIVA não foi amplamente executado, pois os documentos diziam respeito apenas ao ano de 2014 (relatório de atividades do Programa SUPERATIVA, datado de 6 de novembro de 2014, informando palestras, formação de profissionais e horário da equipe de trabalho no Programa. Não encontrei mais documentações a esse respeito e, ainda, nenhuma proposta de atuação ou lista de presença, cronograma de horários, dentre outros, referentes a outros anos (DIÁRIO DE CAMPO, 2018).*

Não foi possível, até o momento, detectar algumas premissas citadas no Plano Diretor como, por exemplo, a de construção do Centro Olímpico Municipal, da parceria de escolinhas de futebol e, ainda, de construção de ciclovias, rampas de skate e piscinas olímpicas nos poliesportivos municipais. Como exemplo, quando pergunto a respeito da construção do poliesportivo municipal, obtenho a seguinte resposta: *“aquele que ‘tava’ no final da avenida, teve um empecilho jurídico lá que não consegue regularizar por enquanto, a gente não sabe em que pé que tá aquilo”* (ent. 4-7). Pelas entrevistas, verifiquei a insatisfação dos gestores com relação aos equipamentos de lazer voltados ao esporte, sobretudo para a realização de campeonatos:

*A falta de demanda de ginásio, a gente não começou ainda, já ta no planejamento pra iniciar logo depois dos jogos escolares, ai a gente tem esse problema de ginásio, por que depois que o Villa Nova cedeu o muro, não temos o Villa Nova, Olaria atende a gente em*

*muito poucos dias, poucos horários, então condição de quadra boa a gente não tem, para que tenha uma competição boa e sem riscos também, né? (ent.4-7).*

*Hoje a gente tem a quadra, o ginásio do Villa que a prefeitura pegou, né? E com as chuvas que deu no ano passado, caiu muro, caiu tudo, e o bombeiro condenou, se não tiver uma intervenção maior não tem condição de uso, e o ginásio do Senai que tinha uma parceria e intenção de voltar, mas também depende de uma lei ser aprovada na câmara, pra mudar o estatuto de Senai, então é bem complicado, hoje estamos presos as escolas, Olaria só, a gente tem as quadras de bairro só, algumas que tem condições de fazer, José de Almeida tem condição de fazer, no Galo tem condição de fazer, fora isso estamos totalmente presos nessas condições (ent.4-7)*

*Mas tudo isso dependendo da disponibilidade do ginásio, o handebol, vôlei, a gente pretende fazer outro campeonato de vôlei, aberto pra mais equipes e o campeonato municipal de basquete, além do 3x3 tem o campeonato municipal de basquete. Não sabemos se vai ter tempo pra fazer isso tudo, mas o que mais atrapalha hoje é a disponibilidade de ginásio, Nova Lima não tem um ginásio hoje com condições de fazer, então o que mais atrapalha o calendário essa intenção de competições são as localidades (ent.4-7).*

Uma importante diretriz contemplada no Plano Diretor da cidade é a que se refere à Criação do Conselho Municipal de Esporte e Lazer e à implantação do Fundo Municipal de Esporte e Lazer. O Conselho Municipal de Esportes foi criado, por intermédio da Lei nº 1996, de 6 de julho de 2007, que dispõe sobre a criação, composição e funcionamento do Conselho Municipal de Esporte e Lazer de Nova Lima. O documento mais atualizado sobre o Conselho é o Decreto nº 5.621, de 29 de janeiro de 2014, que “nomeia os membros do Conselho Municipal de Esporte e Lazer, o CMEL”. De acordo com esse decreto, o Conselho compõe-se por representantes governamentais e representantes da sociedade civil. O decreto também traz definições sobre a competência, o mandato e todas as regras de funcionamento do Conselho, definidos na Conferência Municipal de Esporte e Lazer. Esse órgão merece uma atenção especial, pois se constitui como um importante instrumento para as políticas de esporte e lazer na cidade, de caráter normativo, consultivo e orientador, vinculado à SEMEL.

### **4.3.1 O Conselho Municipal de esporte e lazer (CMEL)**

Desde o primeiro contato com a Secretaria, no início do ano de 2015, com o objetivo de elaborar o projeto desta pesquisa de Doutorado, já foi possível perceber a importância do Conselho e sua atuação para o reconhecimento do esporte na cidade. Portanto, esse órgão é considerado muito importante por todos os entrevistados, sendo necessário, então, um momento de discussão sobre o mesmo.

A existência dos conselhos sempre permeou a vida social do homem, tendo como competências formular, acompanhar, monitorar e deliberar sobre questões da área. Cabe ressaltar, também, a natureza consultiva de “aconselhamentos”, como o próprio nome já indica (FREITAS, 2012). No Brasil, a partir da promulgação da Constituição da República em 1988, iniciou-se um processo de incentivo à participação da sociedade civil em todas as áreas, principalmente nas que se constituem como direitos. A formação de Conselhos nas diferentes instâncias, seja federal, estadual ou municipal, caracterizou a descentralização das políticas públicas e também a tentativa da sociedade se organizar e se fazer representar, paritariamente, no governo, para efetivação das políticas públicas, instaurando a democracia. Por isso, “à medida que os municípios se estruturam para traçar suas próprias políticas públicas, mais se consolida o processo de descentralização tão desejado em um estado democrático e em um país de dimensões continentais como o nosso” (CASTRO, 2012, p. 83).

Os conselhos municipais de políticas públicas brasileiros têm sido considerados como fóruns institucionalizados, podendo ser divididos em três tipos principais, apesar de nem todos possuírem caráter deliberativo ou amparo em legislação federal: os conselhos de programas, os conselhos temáticos e os conselhos de políticas. No que diz respeito à área de atuação, essas instâncias podem ser articuladas com as esferas locais, estaduais e federais e, no que se refere ao poder de decisão, podem ser deliberativos, consultivos e de assessoria (BONSTEIN *et al.*, 2017).

No âmbito dos municípios, a criação dos Conselhos Municipais (de todas as áreas: educação, esporte e lazer, saúde, turismo, dentre outros)<sup>32</sup> é uma das maneiras de consolidar a tão almejada democracia: forma de governar em que o poder não está nas mãos de apenas um só ou de poucos, mas está por conta da maior parte, ou melhor, de todos (BOBBIO<sup>33</sup>, 2000). Bobbio (2000) ensina sobre democracia e participação, diferenciando democracia representativa e democracia direta, conceitos importantes para a compreensão dos processos que viabilizam a participação popular e coletiva em contextos democráticos.

De acordo com o autor, a expressão democracia representativa significa, genericamente, que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade. Portanto, no sentido técnico da palavra, o representativo, aquele que representa. Assim,

as democracias representativas que conhecemos são democracias nas quais por representante entende-se uma pessoa que tem duas características bem estabelecidas: a) na medida em que goza da confiança do corpo eleitoral, uma vez eleito não é mais responsável perante os próprios eleitores e seu mandato, portanto, não é revogável; b) não é responsável diretamente perante os seus eleitores exatamente porque convocado a tutelar os interesses gerais da sociedade civil e não os interesses particulares desta ou daquela categoria (BOBBIO, 2000, p. 46).

Já a democracia direta, é entendida como todas as formas de participação no poder. Caracteriza-se por dois aspectos: a assembleia dos cidadãos deliberantes sem intermediários, que é mais complexo e raro de acontecer e o *referendum*. Este último constitui-se como o único “instituto de democracia direta de concreta aplicabilidade e de efetiva aplicação na maior parte dos estados de democracia

---

<sup>32</sup> Identifiquei nos documentos a existência de outros Conselhos, citados em momentos de reunião ou em comunicações internas: o Conselho Municipal dos direitos do Idoso, Conselho Municipal de Igualdade Racial, Conselho Municipal de Desenvolvimento Ambiental, Conselho de Turismo. De qualquer maneira, desconheço e não é foco do presente estudo, verificar como está o funcionamento destes outros Conselhos, no município.

<sup>33</sup> Norberto Bobbio (1909-2004), italiano, filósofo político, historiador do pensamento político e escritor, nasceu em Turim na Itália em 1909. Como professor universitário e escritor, contribuiu com seus pensamentos para a teoria política, a filosofia do direito e história do pensamento político, sendo que algumas obras traduzidas para o português auxiliaram na compreensão e discussão do termo democracia moderna. É um importante nome para discussão das regras do jogo democrático e da democracia. Entre suas obras, destacam-se “A teoria das formas de governo” (1990).

avançada, trata-se de um expediente extraordinário para circunstâncias extraordinárias” (BOBBIO, 2000, p. 52).

Para que exista democracia direta, no sentido próprio da palavra, isto é, no sentido em que a palavra direto normalmente é empregada, o indivíduo deve participar ele mesmo nas deliberações que lhe dizem respeito, é preciso que, entre os indivíduos deliberantes e a deliberação que lhes diz respeito, não exista nenhum intermediário.

Para que a democracia direta aconteça, é necessária a participação dos interessados nas deliberações de um corpo coletivo. Os Conselhos estão envolvidos diretamente nos processos decisórios sobre bens e serviços públicos, participando das decisões sobre políticas públicas, na medida em que a transferência de recursos financeiros da esfera federal para as subnacionais de governo tem sido condicionada à criação de fóruns de participação nos diferentes níveis da administração pública (BRONSTEIN; FONTES FILHO & PIMENTA, 2017). Além disso, o processo de democratização da sociedade precisa considerar o indivíduo na sua multiplicidade, participando das tomadas de decisão para além da esfera política (STAREPRAVO, 2007). Isso evidencia ainda mais a importância da criação e manutenção dos Conselhos, a fim de que não se perca a representatividade no interior da sociedade.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, instâncias de participação como os Conselhos devem abranger trabalhadores, aposentados, empregadores, comunidade, sociedade civil e usuários em órgãos gestores e consultivos em diversas áreas (BRONSTEIN *et al.*, 2017). Em Nova Lima, a Lei 1996, de 6 de julho de 2007, que dispõe sobre a criação, composição, competência e funcionamento do Conselho Municipal de Esportes e Lazer, estabelece que o Conselho é um órgão colegiado de caráter normativo, consultivo e orientador, vinculado à SEMEL e composto por 16 conselheiros titulares e 16 conselheiros suplentes, sendo:

- I- 2 representantes da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer
- II- 2 representantes da Secretaria Municipal de Administração
- III- 2 representantes da Secretaria Municipal de Educação
- IV- 2 representantes da Secretaria Municipal de Ação Social
- V- 2 representantes da Secretaria Municipal de Obras
- VI- 2 representantes da Secretaria Municipal da Fazenda

- VII- 2 representantes da Secretaria Municipal de Segurança
- VIII- 2 representantes da Secretaria Municipal de Saúde
- IX- 2 representantes de entidades desportivas
- X- 8 representantes da Associação Comunitária
- XI- 2 representantes da Associação Comercial de Nova Lima
- XII- 2 representantes da Liga Municipal de Desportos
- XIII- 2 representantes dos professores de Educação Física.

A representação se dá através de nomeação de um membro titular e um suplente dessas instituições e a diretoria administrativa do Conselho compõe-se de um presidente, um vice-presidente, um secretário geral, um tesoureiro, um diretor geral, um diretor de fiscalização e projetos e um diretor de eventos. A partir desse formato, espera-se uma participação indutora de boas práticas e de processos de acompanhamento e controle efetivos e legítimos. Parte-se do pressuposto que a ação dos Conselheiros está relacionada à capacidade de atuarem de forma clara, com normas bem estabelecidas, processos transparentes e democráticos, com o objetivo de aumentar a confiança dos cidadãos na gestão pública.

*Em conversa informal, registrada neste diário de campo, o atual presidente do Conselho afirmou manter esta estruturada apresentada em 2007, diferenciando nos seguintes pontos: inclui Secretaria de Segurança e Trânsito (no lugar da de Segurança), Secretaria de Desenvolvimento Social (antiga Secretaria de Ação Social) e Tesouraria. São excluídos a Secretaria da Fazenda e os representantes das entidades desportivas. Há uma lei de alteração da quantidade de conselheiros de 16 para 8 titulares e suplentes, em função da pouca participação. A diminuição vai se referir à participação das entidades e das Secretarias. Essa alteração tramita na Câmara para aprovação (DIÁRIO DE CAMPO, 2019).*

Bobbio (2000) acredita que tanto a democracia representativa, quanto a democracia direta trilham o caminho de aproximar os sujeitos, no sentido de garantir e ampliar o processo democrático, embora a democracia representativa sofra mais críticas, em nome da necessidade de uma democracia mais larga, mais completa, em suma, mais democrática.

[...] De fato, democracia representativa e democracia direta não são dois sistemas alternativos (no sentido de que onde existe uma não pode existir a outra), mas são dois sistemas que se podem integrar reciprocamente. Com uma fórmula sintética, pode-se dizer que num sistema de democracia



integral as duas formas de democracia são ambas necessárias mas não são, consideradas em si mesmas, suficientes (BOBBIO, 2000, p. 51).

Essas duas formas democráticas vivem em tensão e é isso que caracteriza as democracias modernas, uma vez que a expansão de uma implica na redução da outra (BONALUME, 2007). Mas, ainda assim, é possível combiná-las e articulá-las, profundamente, se houver “convivência de diversas práticas, organização administrativa e variação de formas de gestão, com o reconhecimento, pelos gestores, de que a participação, o controle social sobre o que é público” (BONALUME, 2007, p. 212) podem acontecer, substituindo o processo de representação e deliberação em alguns casos.

No caso da cidade de Nova Lima, o Conselho Municipal de Esporte e Lazer, representa a participação popular nas tomadas de decisões relacionadas ao esporte e lazer da cidade.

*Pra gente a prioridade era instituir o Conselho Municipal, sem Conselho a gente não conseguiria estabelecer a política. Então, começamos no finalzinho do primeiro ano já planejando o orçamento do ano subsequente, com o compromisso de instituir o conselho, colocar o conselho para poder funcionar, fazer o primeiro fórum e a partir do fórum, aí sim a gente instituiria um programa para o município que de fato foi feito. Instituímos o conselho, o fórum. Dentro do fórum, avaliamos todas as áreas, já tínhamos um diagnóstico nosso, cruzamos a participação popular, é muito difícil (ent. 5-2).*

A partir das concepções de democracia trazidas por Bobbio (2000), concluímos que o Conselho caracteriza-se por um exemplo de democracia representativa, pois é um órgão que tem como premissa garantir a participação efetiva de vários segmentos da sociedade, ampliando a representação a outras entidades e grupos organizados ligados ao esporte e lazer, ou seja, além da sociedade civil, as associações esportivas, lideranças do esporte na cidade e os gestores do lazer municipal que representam a Secretaria. Ele está regulamentado no artigo 2º da Lei nº 1996, de 06 de julho de 2007, que define como competências para o órgão:

- I - regulamentar, acompanhar e orientar a política municipal de esportes e lazer;
- II - apreciar e aprovar os projetos esportivos e de lazer financiados pelo Fundo Municipal de Esportes e Lazer, respeitadas as disposições legais e regulamentares, as diretrizes da política para os esportes e lazer e planejamento das aplicações financeiras do Fundo;

- III - receber e apreciar os pareceres técnicos e informações apresentadas pela Coordenadoria dos Fundos Esportivos e pelos pareceristas;
- IV - acompanhar e fiscalizar a execução dos projetos aprovados pelo CMEL, promovendo as medidas saneadoras que estiverem ao seu alcance;
- V - deliberar sobre a contratação de consultores e pareceristas, quando submetidos à sua apreciação;
- VI - receber e debater as sugestões da Secretaria Municipal de Esportes e Lazer;
- VII - contribuir na elaboração do Plano Municipal de Esporte e Lazer, fiscalizando e orientando a sua execução;
- VIII - assistir e apoiar todas as manifestações esportivas e de lazer, assegurando-lhes inteira liberdade;
- IX - fomentar a criação de entidades locais de Esporte;
- X - propor medidas que possibilitem a livre circulação de bens e serviços esportivos e de lazer;
- XI - propor e incentivar projetos esportivos e de lazer;
- XII - articular-se com órgãos federais, estaduais e municipais, voltados às atividades esportivas, de modo a assegurar o conhecimento da realidade esportiva de lazer no Município e o desenvolvimento equilibrado dos programas esportivos e de lazer existentes;
- XIII - instituir e regulamentar a outorga a títulos honoríficos;
- XIV - manter intercâmbio com países, Estados da Federação e outros municípios;
- XV - incentivar o aperfeiçoamento e valorização dos profissionais dos esportes e do lazer;
- XVI - elaborar seu regime interno
- XVII - outras atribuições que lhe forem conferidas.

Como se pode observar, as atribuições do Conselho não são poucas e nem tampouco simplistas. Apesar de o documento não nos esclarecer a forma como os itens citados serão desenvolvidos, seus critérios e prioridades, ele é considerado um avanço para a implementação de uma política de esporte e lazer na cidade. Isso porque a constituição do Conselho pode possibilitar uma maior intervenção e controle social frente às ações do poder público (MEZZADRI, 2007), já que é composto por representantes da sociedade civil, de associações esportivas e também representantes do governo em gestão.

Entretanto, as falas dos entrevistados sinalizam para um Conselho ainda em processo de consolidação e construção:

*Não tinha nada, ele era uma mentira o conselho, então a gente tinha que tornar que ele fosse verdade. Real, aí foi o segundo passo era a reativação do conselho. Passada a lei, reativamos o conselho, começamos a documentar tudo, criar conta bancária que aqui não existia, como é que a gente iria captar o negócio que não tinha nem conta bancária!? (ent.7-10).*

*O conselho estava inativo, nós ativamos ele no final do ano passado... (ent.1-10).*

Dessa forma, as observações dos entrevistados colocam em questão o nível de envolvimento e participação da sociedade na elaboração das atividades de esporte e lazer junto à SEMEL. Freitas (2012) alerta que é

[...] comum o fato de que, em grande parte dos municípios brasileiros, os conselhos somente se fazem existir em cumprimento às exigências das normas estaduais e federais e, desta forma, fazer jus aos repasses de recursos e financiamentos e para, além disso, constata-se, também, que quanto menor o município, maior a influência do executivo na composição dos conselhos, na indicação de seus membros, na destinação dos recursos e na formulação das políticas (FREITAS, 2012, p. 83).

De acordo com os representantes das duas gestões, a documentação se encontra em constante revisão para uma efetiva atuação perante o esporte na cidade: *“Hoje existe o conselho, o próprio conselho acredita hoje que deve ser modificado, ele tá baseado em uma lei de 2007 e foi ser atualizada”* (ent.1-10). O que aparece como um paradoxo nas duas gestões é a importância do conselho ser enfatizada e, ao mesmo tempo, pouco valorizada. Em um momento, ele não é eficiente, não tem seu valor, mas em outro, é imprescindível para que o esporte aconteça e seja valorizado: *“Eu não sei que passo tá agora, né, mas eu acho que o pessoal do conselho tem, tem que seguir”* (ent.7-10). Ou seja, ele existe, não funciona, mas precisa funcionar para que o esporte receba recursos por intermédio de incentivos e para que se faça efetiva a participação popular, uma vez que se trata de um “instrumento primordial no processo de materialização do lazer enquanto direito social, através da possibilidade de uma gestão mais democrática” (SILVA; ÁVILA, 2014, p. 37).

Dessa forma, a incorporação do esporte e do lazer como direitos do cidadão, além de outras questões, depende da participação da sociedade nas ações públicas, o que pode estar resguardado a partir das ações do Conselho. Em estudo realizado por Silva e Ávila (2014), analisando a estrutura administrativa da cidade de Jequié, na Bahia, foi identificado que a não implementação do Conselho Municipal de Esporte e Lazer, durante o período investigado, corroborou diretamente para que a comunidade local não estabelecesse um diálogo efetivo para com a Secretaria, negando, assim, o atendimento às demandas locais. Nesta lógica, posso inferir que, em Nova Lima, a estrutura administrativa de ambas gestões pesquisadas se

mostraram preocupadas com a participação da comunidade local no processo de planejamento, execução e avaliação das políticas de lazer, o que pode ser identificado por intermédio da necessidade de sedimentar e fazer funcionar o Conselho Municipal.

É necessário, portanto, refletir sobre a adoção de regras claras, de processos transparentes e democráticos para a execução de um controle externo efetivo. Dessa forma, considera-se a possibilidade de contribuir de fato para uma participação mais efetiva e legítima, com equidade de direitos de participação dos membros e com a capacidade de espelhar e discutir os problemas da sociedade, possibilitando melhorias e ações em prol da efetivação de políticas de esporte e lazer de um coletivo e não de um grupo de atores influentes ou do governo (BRONSTEIN *et al.*, 2017).

Concordo com Starepravo (2007), quando afirma que a democracia somente se fortalece com a participação dos cidadãos e com o controle dos mesmos sobre as ações políticas, ou seja, controle social. Então, na perspectiva do controle social, Bonalume e Echer (2009) nos esclarece que ele surge na Constituição de 1988, sendo importante a participação popular em todas as fases da política. O controle é a averiguação da população, podendo exercer influências nas ações políticas, impactando, inclusive, nos seus resultados. É um processo importante que também foi ressaltado nas entrevistas e será descrito no tópico seguinte.

#### 4.4 CONTROLE SOCIAL, AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DA POLÍTICA DE ESPORTE E LAZER EM NOVA LIMA

Monitorar e avaliar a implementação de uma política pública são procedimentos que estão relacionados. Eles possibilitam corrigir os equívocos no processo e ajustá-los durante o percurso, para que os resultados, objetivos e metas sejam alcançados. Dessa forma, o monitoramento gera informações sobre a implementação da política por meio de um acompanhamento contínuo, buscando oferecer, aos gestores, respostas sobre as atividades, processos e produtos para que possam ser aperfeiçoados. Já a avaliação, é realizada em momentos específicos e pretende verificar o desempenho de uma determinada intervenção.

Assim, enquanto o monitoramento busca melhorar a política no processo, gerando informações para que esta seja ajustada, a avaliação serve para obter uma conclusão sobre os resultados alcançados e analisar os efeitos de uma ação sobre uma determinada realidade social, servindo de base para novas decisões sobre a política (SOARES; CUNHA, 2018). Portanto, avaliar política pública

[...] pode estar relacionado com o processo e/ou aos resultados de uma ação ou política. O adequado é que contemple essas duas dimensões a fim de garantir a complementariedade das análises e a efetiva investigação das inter-relações entre a metodologia (processo) e os resultados alcançados (produto) (SOUSA, NORONHA, RIBEIRO, TEIXEIRA, FERNANDES & VENÂNCIO, 2010, p. 50).

Avaliar pode também ser entendido como “emitir um parecer a partir de informações prévias e processuais de determinado objeto de análise, referendando-se na perspectiva cultural do avaliador” (CHIARI, 2012, p. 42). Quando perguntei aos entrevistados se há (na gestão atual) ou havia (na gestão anterior) algum tipo de controle social e como acontece (ia), por quem era realizado, a maioria das respostas apresentadas considerou a avaliação na perspectiva de avaliação das ações, e outras vezes, em relação à equipe. Assim, o controle, na opinião desses atores:

*Existe. Por minha parte (ent.1-4).*

*Informalmente mesmo, é claro que a gente ahh, a gente avalia de evento pra evento, exemplo: se ocorreu alguma, alguma coisa, alguma coisa não foi como a gente queria, realmente a gente já senta e, pra sanar esses problemas (ent. 2-4).*

*Olha, dizer que existia um controle, eu vou falar assim, a gente pecava muito nessa questão da avaliação, até porque sem falsa modéstia, a gente sentia uma, uma aceitação muito grande do que a gente fazia. Sabe, então assim, o controle era muito eu e Letícia, sabe! Nas nossas discussões, nas nossas conversas, mas mais do que isso, se a gente anotava, se a gente escrevia, se depois a gente compartilhava isso com a equipe, fazia! Mas de uma forma, de uma maneira muito informal (ent.7-4).*

Ressalta-se que, algumas avaliações são realizadas sobre considerações aleatórias, como nos exemplos das respostas dadas pelos entrevistados, gerando ou não decisões sábias. Outras avaliações seguem padrões e procedimentos sistemáticos, que elevam as possibilidades de acertos (CHIARI, 2012). Esta segunda forma não foi identificada nos questionamentos feitos. Conforme orienta

Chiari (2012), é preciso, portanto, ter clareza quanto às limitações metodológicas que podem interferir ou mesmo inviabilizar os resultados de avaliações e, até mesmo, a implementação de políticas públicas.

Alguns, ainda, assumiram que não avaliavam ou eram avaliados:

*Não. Vou te explicar por que. Isso aqui é uma indicação política. (...) É a realidade. Se você falar vai entrar aqui e sair aqui, por que é um vínculo que ele tem se não serve para trabalhar aqui, vai embora, não quero você aqui mais, aí chega ao padrinho dele e volta pra lá, pode continuar (ent. 3-4).*

*De avaliação das ações nossa aqui dentro não, que eu saiba não (ent. 4-4).*

O objetivo principal da avaliação e do monitoramento de uma política pública é verificar se o que está sendo feito ou o que foi realizado está gerando os resultados esperados, possibilitando ajustes e aperfeiçoamentos na formulação, implementação ou, até mesmo, promover a interrupção de um projeto ou programa, caso seja necessário (SOARES; CUNHA, 2018). As respostas sinalizam que essa fase da política é e era desconsiderada:

*Não. Ninguém, ninguém se preocupava em, dentro da ideia, né? acho que isso é até falho no período todo, de fazer essa avaliação, até de escutar mesmo da outra parte, se foi atendida, se não, porque senão fica só um atendimento de demanda meramente “político” e acho que não deve ser nessa concepção só, né? (ent.6-4).*

Dessa forma, as respostas dos entrevistados confirmam que tanto a avaliação, quanto o monitoramento e controle social das ações de esporte e lazer da Secretaria de Nova Lima não acontecem. Bonalume e Echer (2009) alertam que, apesar dos avanços que a Constituição de 1988 trouxe para o campo do lazer, se não houver, no dia a dia da construção, implementação e avaliação de políticas públicas de esporte e lazer, bem como a mobilização e o acompanhamento da sociedade civil, “desde a escolha de seus representantes, até a busca da construção de canais diretos de participação, o controle social sobre as políticas públicas permanecerá muito restrito (BONALUME; ECHER, 2009, p. 73), ferindo a gestão democrática e transparente da esfera pública, pois exclui a participação da sociedade em uma das etapas importantes da política.

O tema controle social de políticas públicas já vem sendo debatido em outras áreas como saúde, educação e assistência social (BONALUME, 2007). Ele aparece na Constituição como processo de “participação da população na elaboração, implementação, fiscalização e avaliação dos resultados alcançados pelas políticas públicas, portanto, em todas as fases da política” (BONALUME, 2007, p. 208). A partir da última década do século passado, a sociedade vem dispondo de meios e recursos para participar de forma mais efetiva desse controle e das ações governamentais.

Tendo em vista a relevância de tais processos, vale questionar: como garantir essa participação da sociedade civil na implementação e avaliação de políticas de esporte e lazer? De que forma a sociedade civil pode interagir com a SEMEL? Como introduzir o controle social, incluindo a população envolvida em todas as fases da política de lazer da cidade?

Acredito que, por intermédio de um Conselho Municipal ativo, participativo e representativo, ciente das dezessete competências estabelecidas e citadas anteriormente, poderão ser encontrados meios capazes de acompanhar, monitorar e desenvolver o controle social das ações de esporte e lazer que a cidade de Nova Lima carece. Nesse sentido, reforça-se a necessidade de um Conselho em pleno funcionamento de suas atribuições, que possa inferir nas decisões e fiscalizar a forma como o esporte e o lazer são realizados. Vale ressaltar que, no tocante às políticas de esporte e lazer de Nova Lima, o termo controle social, assim como sua aplicação, é algo novo, não presente nas gestões analisadas, de modo que precisa constituir-se e tornar-se um processo contínuo e em permanente construção.

Ainda sobre o olhar de Bonalume (2007),

é preciso que se permita e se estimule a atuação da população como interlocutora, dotada de representatividade e legitimidade, no processo de encaminhamento e tomada de decisões. Trata-se da construção de uma nova cultura política que consolide a participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas em geral (BONALUME, 2007, p. 215).

Em Nova Lima, nas gestões analisadas, a política ainda se apresenta nos moldes tradicionais, com pouca participação da sociedade civil, de forma democrática e ativa, na gestão das políticas de esporte e lazer. Portanto, a importância e o tratamento dado ao Conselho Municipal de Esporte e lazer da cidade, as investidas em torná-lo ativo e eficaz, podem caracterizar-se como uma

tentativa de permitir que a sociedade civil venha a participar, de alguma forma, da gestão das políticas de esporte e lazer, mesmo que haja a compreensão de que esse órgão tem caráter consultivo e objetivos financeiros assistenciais bem claros.



## 5 A POLÍTICA PÚBLICA DE ESPORTE E LAZER EM NOVA LIMA: DA DEFINIÇÃO DA AGENDA À IMPLEMENTAÇÃO

No Brasil, as últimas três décadas registraram expressiva ampliação das reflexões analíticas e de estudos empíricos relativos à temática de políticas públicas. De alguma maneira, pode-se dizer que isso ocorreu paralelamente e, possivelmente, como reflexo do processo de construção e reconstrução do Estado de bem-estar social<sup>34</sup> brasileiro, após a Constituição Federal de 1988, a partir da qual a atuação governamental se tornou mais expressiva, particularmente no campo das políticas sociais (MENICUCCI, 2018). Assim, a relevância da análise de políticas públicas e de sua gestão no país vem se expressando em termos práticos. A literatura brasileira tem buscado construir ou refinar os modelos analíticos úteis para entender as políticas produzidas nas nossas realidades.

Esse capítulo tem como objetivo analisar o processo de implementação da política pública de esporte e lazer na cidade de Nova Lima, a partir da identificação do problema e da formação da agenda política para essa temática; investigando de que forma uma questão específica se torna importante, num determinado momento, ao ponto de se integrar, ou não, à agenda de governo e como as ações são implementadas. Afinal, por que alguns problemas se tornam importantes a ponto de fazerem parte da agenda governamental e outros não? “Embora sejam entendidos, muitas vezes, como inquestionáveis, os meios e os mecanismos mediante os quais

---

<sup>34</sup> A expressão “Estado de bem estar social” ou *welfare state* são utilizadas como categorias sinônimas e compreendem um conjunto de serviços e benefícios sociais de alcance universal promovidos pelo Estado, com a finalidade de garantir uma certa “harmonia” entre o avanço das forças de mercado e uma relativa estabilidade social, suprimindo a sociedade de benefícios sociais que significam segurança aos indivíduos para manterem um mínimo de base material e níveis de padrão de vida, que possam enfrentar os efeitos deletérios de uma estrutura de produção capitalista desenvolvida e excludente. Essa expressão só teve grande importância no período pós Segunda Guerra Mundial, significando uma proposta institucional nova do Estado que pudesse implementar e financiar programas de planos com o objetivo de promover ação social coletiva de uma determinada sociedade. Há o modelo *laissez-faire*, de fornecimento de benefícios mínimos direcionados às famílias de rendimentos muito baixo. Um exemplo desse modelo são os Estados Unidos. Outro modelo de Estado de bem estar social foi protagonizado por países como Suécia e Dinamarca, o social democrata, instituído para fornecer serviços universais e gerais baseados na noção de solidariedade e cidadania sociais. O modelo alemão se diferencia dos demais em termos de extensão benefícios e intervenção do Estado, tendo uma característica de forte intervenção do Estado. Há ainda o modelo japonês, considerado híbrido. No Brasil, a partir da perspectiva histórica, não se constituiu um sistema de seguridade social próximo do *welfare state*. Pode-se dizer que, no Brasil, é mais coerente considerar que não se tenha implantado mais do que algumas políticas de bem estar social (GOMES, 2006).

os problemas e preocupações são reconhecidos como objeto de ação governamental não são, de forma alguma, simples”. (HOWLETT; RAMESH & PERL, 2013, p. 103)

Nesse sentido, algumas questões feitas aos entrevistados foram relevantes no entendimento da composição da agenda. As questões foram baseadas nos elementos que consideravam o dia a dia na Secretaria; as funções desenvolvidas pelos encarregados; as reuniões de trabalho, a composição dos grupos para esses encontros e sua frequência; a organização da agenda; a forma como as demandas eram apresentadas e as ações elaboradas; além do relato de como as decisões eram tomadas até chegar à implementação.

Os problemas e demandas sociais passam a fazer parte da agenda governamental quando despertam o interesse e a atenção daqueles que formulam as políticas. Mas como esses problemas ou demandas passam a ser efetivamente considerados importantes pelos formuladores de políticas, ou seja, por que uma questão se torna parte da agenda? O primeiro passo para que isso aconteça é a identificação do problema. Após essa identificação, há a formulação da agenda que, de acordo com Locks (2014), “é um conjunto múltiplo de assuntos sobre os quais os governos e pessoas ligadas a eles concentram sua atenção em um determinado momento” (LOCKS, 2014, p. 46), ou seja, é um conjunto de problemas que chamam a atenção do governo e podem ser solucionados por meio de políticas públicas.

Assim, uma política pública pretende resolver um problema social reconhecido politicamente como público. “A definição dos problemas tem que ser muito cuidadosa e levar em consideração problemas sociais, políticos e econômicos que sejam visíveis a toda comunidade” (AZEVEDO, 2014, p. 38).

Nos anos de 1960, os primeiros estudos realizados sobre a temática da agenda foram caracterizados por uma forte relação entre o processo de formação da agenda governamental e a ampliação da democracia via participação popular. Uma vez levantados os problemas, o segundo passo é incluí-los na agenda, que pode ser classificada em sistêmica e institucional ou governamental, a partir das teorias de Cobb e Elder, (1971). “Marcado, sobretudo, pelo debate advindo da Ciência Política tradicional, a grande inovação desses estudos está na diferenciação entre a agenda sistêmica e a agenda governamental” (CAPELLA, 2015, p.15).

A agenda sistêmica é considerada mais geral, abrangendo problemas e dos diversos atores políticos e sociais com os quais se preocupam o Estado e a sociedade. Por exemplo, problemas como a crise econômica, terrorismo, problemas ambientais, dentre outros, que podem ter caráter internacional. Já a agenda governamental, também denominada institucional, está vinculada aos problemas que dependem, funcionalmente, do consenso ou da competência da autoridade pública, como o estatuto de uma entidade local. Neste caso, os líderes políticos controlam diretamente os itens da agenda e escolhem em quais atuarão (SOUZA, 2006).

Azevedo (2016) entende que a agenda sistêmica representa um conjunto de problemas de interesse público, mas que não, necessariamente, correspondem às prioridades nas agendas institucionais. Ela tem um caráter mais abstrato, mais geral e mais amplo em seu alcance e domínio. Relaciona-se com a agenda institucional na medida em que apenas alguns dos variados problemas são encaminhados para a agenda institucional. A agenda institucional representa um conjunto de problemas de interesse público, considerados como possíveis assuntos de ação. “São propostas que o poder público decidiu enfrentar. Um importante ponto a se destacar é que quanto maior a disparidade entre os dois tipos de agenda, maior será a intensidade e a frequência do conflito dentro do sistema político” (AZEVEDO, 2016, p. 39).

O crescimento da temática é fortalecido a partir das teorias desenvolvidas por Downs (1972), tratando da relação existente entre o papel e o funcionamento da opinião pública para a emergência de temas e formulação de políticas públicas (CAPELLA, 2015). Assim, a década de 1980-1990 é marcada pelo surgimento de importantes modelos teóricos que buscaram analisar não somente os momentos de mudanças pequenas e graduais, mas também os momentos de rápida e significativa mudança na agenda governamental. “Os modelos de múltiplos fluxos, de John Kingdon (2003) e de Baumgartner e Jones (1993) surgem, então, como as principais inovações teóricas e metodológicas nos estudos da formação e da mudança da agenda governamental nos Estados Unidos” (CAPELLA, 2015, p. 15) e serviram de inspiração para os estudos no Brasil.

Uma outra fase do desenvolvimento da temática é compreendida pela difusão desses modelos e sua aplicação. Assim, a consolidação dos modelos e os ajustes

realizados durante o final dos anos 90 e dos anos 2000 caminharam para a experimentação empírica na análise do processo de formação das agendas e para explicações mais sistemáticas sobre a dinâmica das políticas e seus processos de mudanças, o que comprova quão recente são os estudos da temática (CAPELLA, 2015).

A fase mais recente apresenta tanto avanços metodológicos quanto a superação de limites territoriais, com a ampla difusão dos modelos para análises dos mais distintos sistemas políticos ao redor do globo. A criação do *Comparative Agendas Project* (CAP), que conta com a participação de mais de quinze países de quatro continentes diferentes, marca o início da década de 2010 como um momento de avanço nos estudos comparados, baseados na adoção de uma metodologia comum. Considerando que a literatura sobre agenda, desde os anos 1970, tem sido produzida por esses autores, baseada no contexto dos Estados Unidos, essa tendência recente tem contribuído para ampliar a compreensão dos limites e possibilidades das teorias sobre agenda e mudança em políticas públicas em diversos países, conforme explica Capella (2015).

A exemplo das aproximações e reflexões favorecidas pelo modelo CAP, trazendo para uma dimensão bem menor e uma questão local, nas duas gestões estudadas, o modelo de comparação foi citado. Um dos entrevistados da gestão atual, de 2017 a 2020, fez uma comparação do que acontece com o esporte e lazer em Nova Lima e outra cidade mineira: *“Complicadíssimo, é uma situação que é de chorar viu. E você vê a história de algumas cidades em volta da gente, menor do que a gente em termos de estrutura, mas tem uma quadrinha arrumada, um ginásio... Santa Bárbara, você já foi a Santa Bárbara? Vai lá e vai olhar a estrutura esportiva deles[...] (ent. 3-14)*. Interessante registrar que a gestão de 2013 a 2016 também mencionou a mesma cidade, manifestando-se de forma muito semelhante: *[...] eu viajo muito sabe, Aládia, eu tive em Santa Bárbara agora, eu vejo o quanto municípios muito inferiores ao nosso, têm essa questão muito mais apurada (ent. 7-9)*.

E continuam comparando as questões de equipamento e estrutura de lazer entre as cidades, oportunizando a compreensão dos limites e possibilidades das teorias sobre agenda e mudança em políticas públicas:

*Tem um ginasinho no cantinho do morro ali, duas arquibancadas de um lado e do outro, pequenininho, a quadra não é pequenininha não, pequeno, banheiro básico, de cimento, não tem nada de ostentação, mas tem uma ali, tem lá, tem lá. E olha Santa Bárbara e olha Nova Lima! A receita de um e a receita do outro. E você não consegue entender como é que nós estamos tão atrasados assim, tão atrasados. Eu falo porque tem muitos anos que não investe. E não vai conseguir investir em um mandato, dois mandatos não, é trabalho pra muitos anos (ent. 3-14).*

*Da própria infraestrutura nos lugares, das praças, da estrutura de esporte, das quadras dos ginásios, das programações, dos seus teatros, dos seus museus, das suas bibliotecas, então eu acho que tudo isso, tudo que a pessoa tenha a capacidade de procurar espontaneamente como lazer, tem se desenvolvido muito mais em outros lugares do que aqui, [...], mas eu acho que se a gente não tiver uma política voltada para a educação para o lazer, e entender que estas oportunidades geram educação, saúde, segurança de maneira indireta, a gente não vai evoluir, a gente não vai evoluir (ent. 7 -9).*

No Brasil, os estudos sobre as políticas públicas vivenciam um período de expansão, nas últimas décadas, de modo que é possível perceber que esse campo se apresenta marcado por uma multiplicidade de estudos de casos sobre políticas setoriais específicas, relatados nas teses e dissertações. Muitas vezes, entretanto, esses discursos estão desvinculados do debate e da literatura internacional. Eles ainda carecem de reflexões teóricas mais aprofundadas (SOUZA, 2006; CAPELLA, 2005, 2015). Considerando o contexto internacional, alguns autores debruçaram-se sobre a temática. É o caso de Kingdon (1984), que servirá de base para as discussões sobre a agenda do esporte e do lazer do município de Nova Lima, que serão apresentadas neste tópico.

## 5.1 A FORMAÇÃO DA AGENDA EM NOVA LIMA

A montagem da agenda, o primeiro e talvez o mais crítico dos estágios do ciclo de uma política pública, refere-se à maneira como os problemas surgem, ou não, como alvo de atenção por parte do governo. O que acontece nesse estágio inicial tem impacto decisivo em todo o processo político (HOWLETT; RAMESH & PERL, 2013). A maneira e a forma como os problemas são reconhecidos nos dirão muito de como serão tratados, ou não.

A literatura indica algumas formas de como as demandas entram para a agenda política. No Brasil, “embora seja uma preocupação acadêmica recente, os estudos sobre a formulação da agenda governamental estão crescendo e se aprofundando” (LOCKS, 2014, p. 46). Agenda pode ser entendida como

a lista de questões ou problemas que recebem alguma atenção séria, em algum dado momento, por parte dos funcionários do governo e das pessoas de fora do governo que não estão próximas a esses funcionários[...] Do conjunto de todas as questões ou problemas concebíveis, aos quais os funcionários poderiam estar voltando sua atenção, na realidade prestam séria atenção apenas a alguns, e não a outros. Assim, o processo da montagem da agenda limita esse conjunto de questões concebíveis ao conjunto que de fato se torna foco de atenção (KINGDON, 1984, p. 3-4).

Inspirada na teoria de Kingdon (1984), utilizo a discussão do modelo de formação da agenda (*agenda-setting*) e as alternativas no processo de formulação de políticas (*policy formulation*) para construir o debate do processo de implementação, a partir da decisão dos formuladores de políticas públicas. O modelo teórico proposto por Kingdon “procura explicar como esses elementos estruturais – ideias, ação individual, dinâmica de redes e comunidades de políticas, elementos do sistema político e econômico - se combinam, afetando o processo de produção de políticas” (CAPELLA; GONÇALVES, 2018, p. 13).

Esse autor, baseado nos estudos sobre políticas públicas de saúde e transporte do governo federal norte-americano, reforça que as decisões na política pública dependem de um conjunto de processos que incluem: a configuração da agenda, a especificação de alternativas a partir da qual uma opção é para ser realizada, a escolha entre essas alternativas e a implementação da decisão. Em seu modelo de *multiple streams*, o autor considera que a mudança da agenda é o resultado da convergência entre três fluxos: problemas (*problems*); soluções ou alternativas (*policies*) e as políticas (*politics*). De acordo com Faria (2003), o objetivo dessa teoria é analisar o processo de formação das políticas, “sendo crucial a questão temporal, uma vez que a adoção de uma dada alternativa de política é vista como dependente da ocorrência simultânea de determinados eventos e da atuação de certos atores” (FARIA, 2003, p. 24).

Capella (2005), ao analisar o modelo de Kingdon, afirma que em determinadas circunstâncias, estes três fluxos (problemas, soluções e dinâmica política) são reunidos, gerando uma oportunidade de mudança na agenda. Neste

sentido, quando um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam o momento propício para a mudança, ocorre a “convergência entre os três fluxos, possibilitando que questões ascendam à agenda” (CAPELLA, 2005, p.10).

Assim, a preocupação fundamental reside nos dois primeiros processos, chamados estágios pré-decisórios: a formação da agenda (*agenda-setting*) e a especificação de alternativas (*policy formulation*) (CAPELLA, 2005; FARIA, 2003).

Na tentativa de compreender essas prioridades na formação da agenda, busquei informação inicial sobre a realização e a periodicidade de reuniões para definição das demandas de esporte e lazer.

*Não identifiquei, nos documentos avaliados, atas de reunião realizadas na Secretaria. Muitos documentos que achei revelam a operacionalização (por exemplo: comunicação interna, solicitação de material, convocação de pessoal para trabalhar nos eventos, dentre outros), não o planejamento. A não ser que as atas de reunião estejam em local reservado e distinto do meu campo de pesquisa, me pareceu que as reuniões não são registradas formalmente. Vi algumas anotações que chamei de “rabiscos de reunião”<sup>35</sup>. Vale ressaltar que não participei de nenhuma reunião nesse período (DIÁRIO DE CAMPO, 2018).*

Para os sujeitos da pesquisa, os encontros acontecem “frequentemente, apesar de que, por ser uma secretaria pequena, acho que não precisa ter essas reuniões, porque nós estamos no dia a dia aqui, então as demandas chegam aqui e a gente faz as coisas acontecerem em tempo real” (ent. 2 -3). Vale ressaltar que “a dissociação entre planejamento e implementação ou a não preocupação com os requisitos da implementação aumenta a chance de fracasso das políticas públicas” (CARVALHO; BARBOSA & SOARES, 2010). Outras vezes, as demandas a serem contempladas são decididas em reuniões realizadas periodicamente e, na maioria das vezes, em encontros que ocorrem de acordo com a necessidade. A hierarquia está presente: “Na verdade tem uma reunião da gestão com o secretário, mais o ‘diretor de lazer’, o pessoal da parte administrativa e da manutenção dos espaços. E

---

<sup>35</sup> Estou chamando “rabiscos de reunião” porque trata-se de papéis avulsos, que não apresenta pauta discutida nas reuniões de forma clara e abrangente, nem cita nome dos participantes do encontro e suas atribuições, tampouco salienta as decisões tomadas como fruto da reunião. Caracteriza-se como bastante informal.

*depois a gente faz a reunião por equipe” (ent. 3-3). O que confirma as considerações de Kingdon (1984) que observou que a administração ainda figura de forma muito proeminente na definição da agenda. Assim informam os representantes da gestão atual, de 2017 a 2020:*

*A gente faz reuniões periódicas com o pessoal da gestão, que são: o departamento de esportes, departamento de lazer e eventos, as divisões de esporte e comunidade, a divisão de manutenção e o administrativo, pra gente avaliar as ações, avaliar os espaços públicos, avaliar os resultados e as demandas que a gente tem, tanto de material, quanto de recursos financeiros e recursos humanos. [...] na prática, elas acontecem com menos tempo, porque essas são as periódicas, mas a gente faz sempre que é necessário ou por um evento, ou por algum fato, né? Então acaba que nós temos pra gente aqui disciplina de sempre quinzenal, mas acontecem semanal, né? Ou até mesmo duas vezes por semana, mas de acordo com o que que a gente tá vivenciando (ent.1-3).*

*Hoje, hoje são de acordo com a demanda, exemplo dos jogos escolares, a gente se reúne, com o pessoal do esporte, a gente discute o que vai acontecer, e dentro disso a gente começa a designar as funções de cada um dentro daquele evento, hoje acontece mais, ano passado a gente tinha o planejamento de reunir uma vez por semana para discutir as ações da secretaria, mas, atualmente, não, atualmente só tem a competição tal, senta aqui, reúne, vê o que precisa e depois começa a execução (ent.4 -3).*

Ao analisar as duas gestões, observa-se que as questões podem chegar a se inserir na agenda através da difusão de ideias, em círculos profissionais e entre as elites políticas; ou as mudanças na agenda podem ser resultado de uma alteração no controle do partido ou dos saldos intraideológicos do partido, provocada por eleições (KINGDON, 1984). Com relação às gestões analisadas, por mais que sejam elites políticas diferentes, o formato de como realizam as reuniões é semelhante, pois os encontros acontecem periodicamente com as pessoas ou chefias dos setores, para posterior repasse à equipe:

*Nós tínhamos as (pausa) deixe-me ver, trimestre né? De três em três meses nós tínhamos com todos, com todos os servidores. Depois mensalmente, com o ‘diretor de esporte’ eu tinha reunião e o Chefe de departamento tinha reunião toda semana, ia na hierarquia de cargos né? Os mais altos tinha reunião toda semana, abaixo a reunião era quinzenal, depois a reunião era mensal e com todos a reunião era de três em três meses. Só que todas as atividades da secretaria, todos os servidores participavam. Então, todas as vezes*



*que a gente tinha uma atividade, a gente reunia com todos antes (ent. 5-3).*

E as declarações continuam evidenciando a hierarquia e a realização de reuniões por demanda:

*As demandas iam chegando, igual eu te falei, por várias divisões, pelas diversas divisões, que eram, seriam quatro na época e para o lazer às vezes a secretária ou o secretário depende da época, né? Eles chamavam cada representante da sua área pra despachar, fazer uma coisa mais separadamente. Quando era geral aí já era mais com foco administrativo, mais nesse sentido [...]chegava a demanda, via a necessidade, a gente era chamado pelo secretario ou pela secretaria e a gente ia discutir a demanda e fazer o despacho para buscar o atendimento ou não (ent. 6- 3).*

*Era de acordo com a demanda, é não tinha assim, sexta feira reunião, assim não, isso não. [...]. Antes de decidir o que fazer, a gente fazia uma análise pormenorizada é eh, da situação daquela área esportiva na cidade, quais seriam as melhores estratégias, para então, ai sim chegar no desenvolvimento de um programa específico. No dia a dia era mais comum que a gente fizesse reuniões operacionais, né? De controle da direção mesmo. Então, eu reunia com esses chefes de divisão né? Para saber se as tarefas estavam sendo cumpridas, qual o pé que estavam as coisas? Para que se a gente precisasse de uma interferência mais pontual minha ou da secretaria eu pudesse ter essa exata noção” (ent. 7-3).*

Percebo, a partir das falas, que a situação é semelhante em ambas as gestões, a agenda vai se configurar a partir das demandas, em reuniões que definem as ações, mas que se realizam de forma periódica, de acordo com a hierarquia dos cargos, apesar de não serem regulares. Não há regra para definição das reuniões ou encontros. A coordenação dita as formas de trabalho das equipes, de modo que as demandas surgem de “cima para baixo”, aa parte administrativa da prefeitura ou são apresentadas pela comunidade ou outros setores, através da câmara de vereadores, das associações de bairros, das comunidades religiosas e de igrejas, das organizações não governamentais, dentre outras: “Hoje, existe sim, mas as demandas, tem festa de Santo Antônio, ai olha a gente precisa de tenda, de som de banheiro químico e a gente tenta atender[...] Igrejas, festa de Santo Antônio, demandas da comunidade, Festa do Pilar...” (ent. 2-7).

Quando as demandas surgem, independente da origem, a equipe se reúne na perspectiva de atendê-las. Essa questão está “fortemente atrelada às necessidades

de desenvolvimento de melhorias nos processos político-administrativos, que permitam o incremento das atividades implementadoras” (LIMA; D’ASCENZI, 2013, p.101. Quando a pergunta se relaciona a como as demandas chegam e como é feita a composição da agenda, essas questões também são evidenciadas, na gestão atual, de 2017-2020:

*É... duas formas: uma são quando as pessoas vem até nós, que é a forma que funcionava, estava funcionando né? Até o final do ano passado, né? Então, e que continua, mas, não é só essa não, agora a gente tem, nós estamos buscando novos projetos em novos esportes, novas modalidades, né? Pra enriquecer nosso calendário (ent.1-7).*

*No caso das ruas de lazer sim, especificamente, nós temos todo um planejamento dela, dia, local, as atrações que vão ter e tal, mas as festas de bairros quando vem essa demanda ai sim a gente vê caso a caso o que dá pra fazer (ent. 2 -7).*

Podemos inferir os problemas entram na agenda governamental do esporte e lazer em Nova Lima de forma pouco planejada, embora os atores seja muito importantes na formulação e porque não dizer, na definição da agenda:

*A minha gestão era uma gestão coletiva, era uma gestão democrática, onde cada um sabia qual que era o seu dever, né? O seu direito, a sua obrigação, mas a participação a gente está falando da coisa pública, então eu sempre prezei pela participação, eu acho que eu era até chata demais porque nós tínhamos reuniões semanais, tínhamos reuniões quinzenais (ent. 5-3).*

De acordo com Capella (2005), a questão central do modelo de Kingdon está baseada na ideia de que os atores são influentes na definição da agenda governamental, enquanto outros exercem maior influência na definição das alternativas. Assim, divide os participantes em dois grupos: o primeiro grupo de atores é denominado por atores visíveis (*visible cluster of participants*). Os atores visíveis são caracterizados por aqueles que recebem considerável atenção da imprensa e do público. Estes podem ser: o presidente do país, indivíduos nomeados pelo presidente, poder legislativo, participantes do processo eleitoral, grupos de interesse, mídia e opinião pública. Todos os atores visíveis estão diretamente relacionados ao fluxo de problema. Identifico esses atores quando as demandas e problemas surgem de outros setores, como os entrevistados comentaram:

*De cima para baixo, na área esportiva sempre tem data específica, as datas já vem de cima pra baixo né? Assim os jogos escolares, JIMI, essa estrutura toda (ent.6-7).]*

*Ah, as diretrizes hoje são pautadas única e exclusivamente pelo secretário, ele que dirige hoje, aí eles passa aqui pra mim e eu executo elas. Ah, o Gabinete, entendeu? Alguma demanda que vem é de associação comunitária, entendeu? Então eles passam essas demandas, passa para o secretário, ele passa pra mim e a gente...executa na equipe (ent. 2-7).*

*As demandas eram, basicamente elas chegavam por solicitação ou via associação de bairro, alguma liderança comunitária, mas também chegavam via gabinete do próprio prefeito, uma demanda da câmara de vereadores, a gente fazia, às vezes, né? Apoiava em parceria outras atividades que não só para a comunidade, às vezes tinha um evento, o próprio clube do sindicato, por exemplo, a fazer sua festa solicitava o apoio da gente e a gente estava lá à disposição (ent. 6-3).*

O segundo grupo definido por esse autor é denominado de participantes invisíveis (*hidden clusters of participants*), que compõem as comunidades nas quais as ideias são geradas e postas em circulação (*policy communities*). São representados pelos servidores públicos, analistas de grupos de interesse, assessores parlamentares, acadêmicos, pesquisadores e consultores. Os atores invisíveis estão relacionados ao fluxo das alternativas (ideias) e têm ação determinante. Assim, sua participação ocorre principalmente sobre a agenda de decisão:

*Tudo é estudado aqui caso a caso, a gente não tem hoje como fazer um planejamento entendeu? (ent.2-7).*

*Na área de lazer tirando os eventos fixos, que eu já citei que é carnaval, semana da pátria, festa de final de ano de Natal, festa do cavalo, esses que são eventos com datas fixas, o restante ia acontecendo, ia chegando e a gente ia planejando [...] (ent.6-7).*

Vale ressaltar que ainda existem outros atores no processo que também influenciam na agenda governamental<sup>36</sup>, além dos atores que fazem parte da

---

<sup>36</sup>Ana Cláudia Niedhardt Capella, no XXIX Encontro Anual da ANPOCSGT19, em agosto de 2005, proporcionou-nos um detalhado estudo sobre a Teoria de Kingdon, que aborda os diferentes tipos de atores que podem ser identificados no modelo sobre a agenda governamental.

administração, há os atores do Poder Legislativo. Um exemplo são as solicitações de realização de eventos pelos vereadores, que constituem o poder Legislativo da cidade. Além desse, outro grupo de atores influentes é composto pelos participantes do processo eleitoral, principalmente partidos políticos e *campaigners*. Os partidos podem elevar uma questão à agenda governamental por meio de seus programas de governo: “quando o partido do PCdoB assumiu o ministério dos Esportes a proposta dele era um programa mesmo para ser desenvolvido em parceria com os Estados e em parceria com os Municípios” (ent. 5-1). Nesse sentido, pode-se dizer “que o governo sempre domina a agenda política do governo” (CAPELLA, 2005, p.21).

Uma forte ideia a esse respeito é que, na perspectiva do esporte, o calendário já é estabelecido pelos eventos do governo do Estado, como os Jogos Escolares de Minas Gerais (JEMG) e os Jogos do Interior de Minas Gerais (JIMI). “Temos equipes e a gente estipula as escolas a participarem e fazer a competição interna, através da competição interna, a gente destaca os campeões para representar Nova Lima na fase microrregional, são as cidades ao redor, depois passa para a fase regional e depois a fase estadual” (ent. 4-3).

Dessa forma, consideramos que há uma política de esporte na cidade e que esta é contínua. Acontece com frequência. Assim, o esporte na cidade tem agenda pré-estabelecida, funcionando de acordo com esta.

*Dentro da minha área de competições, a gente tem algumas competições que já são tradicionais e pré-determinadas no calendário, um exemplo são os jogos escolares. Anual, a gente tem uma certa obrigação de fazer, por que é as classificações dessas escolas influenciam na participação das escolas nas outras etapas, então a gente tem uma certa obrigatoriedade de estar fazendo todo ano os jogos escolares. Já faz parte da agenda (ent.4-7).*

*A gente tem um planejamento anual. Construído coletivamente. E a gente preocupou muito em tentar não deixar dois eventos ao mesmo tempo, já que nós temos uma carência de público adequado para competir. Porque, às vezes, aquele determinado cidadão que faz prática de futsal, ele joga outras práticas de outras modalidades, se você for levar o mesmo público na mesma época pode ter a possibilidade de uma demanda baixa. A gente tenta escalonar pra não ter problema. Então, tomar cuidado para não acontecer isso. Tem algumas que já são propostas pelo Estado, a gente vem participando. Os jogos escolares, o calendário já vem do Estado pra gente (ent.3-7).*

*Bom era, tem uma agenda pré-determinada pelo Governo do Estado, né? As competições, assim que não dependiam da gente, mas aquelas que dependiam da gente, é claro que éramos nós que fazíamos, né? Mas existia uma agenda pré-determinada e outra que, que a gente planejava, né? Mas o planejamento era todo considerando os eventos maiores, que a gente não conseguia alterar: Jogos escolares, JIMI (ent.7-7).*

A esse respeito, Arretche<sup>37</sup> (1998) comenta que, em estados federativos, a partir da descentralização, as decisões das unidades locais de governo pela implementação de determinada política pública está resguardada pelo princípio da soberania. Isso porque a Constituição Federal de 1988 não indicou responsabilidades na implementação de políticas públicas de esporte e lazer a nenhum ente federado (STAREPRAVO; SANTOS, 2018). Portanto, são dependentes da discricionariedade dos governantes, pois não são reguladas por uma norma, ou política de Estado.

Dessa forma, adotar um programa social proposto por um nível de governo mais abrangente ou transferir atribuições em política social supõe a adesão do nível de governo para o qual pretende-se que estas atribuições sejam transferidas, porque as decisões desse nível de governo legitimam-se pelo princípio da soberania. O Estado, ao planejar os eventos esportivos, determina a agenda política para certas ações, como explicitado nas falas acima, atuando como exemplo de atores visíveis no processo, ao determinar a agenda do esporte no município.

## 5.2 A IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA

A Política Pública pode ser vista de várias formas. Pode ser um meio de solucionar determinado problema ou ser entendida como um embate em torno de ideias e interesses; pode ser resultado da dinâmica do jogo do poder, dentre outras perspectivas. Partindo do pressuposto de que o dever do poder público é antecipar necessidades, ao planejar e implementar ações de maneira que permita criar

---

<sup>37</sup> Marta Tersa da Silva Arretche (1998) analisa o processo de descentralização do Sistema Brasileiro de Proteção Social, buscando identificar extensão, variação e os fatores que a determinam, analisando o governo de cinco políticas sociais – saúde, educação, saneamento básico, assistência social e educação fundamental em seis estados brasileiros: Ceará, Bahia, Paraná, Rio Grande do Sul, São Paulo e Pernambuco.

condições de desenvolvimento socioeconômico, a política pública está voltada para a garantia dos direitos sociais. A implementação de políticas públicas pode ser entendida como um processo através do qual os objetivos podem ser alterados, recursos mobilizados para atender e realizar objetivos. Pode até ser vista como um processo de alteração da política que se quer implementar. Se não planejada, ela pode levar ao fracasso de uma política (CARVALHO; BARBOSA & SOARES, 2010).

A implementação é uma fase importante na política pública. No Brasil, recentemente, essas reflexões vêm se aprimorando, embora estudos de implementação tenham se desenvolvido internacionalmente há algumas décadas. Essa questão apresenta-se de forma escassa ou pode ser considerada inexistente na literatura brasileira, que se compõe estudos que se concentram mais na elaboração, controle e avaliação das políticas públicas. Desta forma, praticamente, quase todo o conteúdo encontrado refere-se aos recentes trabalhos de autores dos Estados Unidos e da Europa (CARVALHO; BARBOSA & SOARES, 2010). Entretanto, Menicucci (2018) considera que os estudos se ampliaram de tal maneira que talvez não seja mais possível considerar a implementação como o elo perdido dos estudos de políticas públicas, tal como foi considerada há algum tempo atrás. Esta fase, de implementação, sucede a de tomada de decisão e antecede a avaliação. É a fase em que regras, rotinas e processos sociais passam de intenção para ação propriamente dita, sendo considerada muito importante.

É nessa fase que as intenções políticas serão transformadas em ações concretas, após as tomadas de decisão. O processo de implementação é uma fase muito complexa, pois envolve atores com diferentes interesses em sua execução, além de levar em conta diferentes contextos sociais, econômicos, políticos e tecnológicos. (AZEVEDO, 2014).

Assim, depois que um problema consegue entrar na agenda política, após serem formuladas várias soluções para resolvê-lo e depois que o governo estabeleceu os objetivos políticos e se decidiu por um curso de ação, cabe a ele colocar a decisão em prática. Essa é a fase da implementação, que compreende o esforço, os conhecimentos e os recursos empregados para traduzir as decisões políticas em ações (HOWLETT; RAMESH & PERL, 2013).

Há duas correntes antagônicas que formam o planejamento: a primeira acredita em um planejamento a partir de um modelo de cima para baixo (*top down*),

justificando que as autoridades teriam um maior controle e deveriam decidir o que e como serão implementadas as ações políticas, é o caso do município em questão, como ratificamos através das respostas dos sujeitos desta pesquisa.

O enfoque *top down* baseia-se no fato de que a política de implementação tem início com uma decisão na esfera política, geralmente no governo central, ou seja, a decisão parte de cima para baixo. Esse mesmo autor sustenta que há seis condições necessárias e suficientes para uma implementação eficaz dos objetivos: 1) objetivos claros e conscientes; 2) programa baseado em uma teoria causal adequada; 3) processo de implementação legalmente estruturado; 4) funcionários comprometidos; 5) manutenção do apoio político por parte dos grupos de interesse ao longo do tempo e 6) as mudanças nas condições socioeconômicas não podem prejudicar os programas. Esse modelo de implementação parte de uma visão funcionalista e tecnicista que defende que as políticas públicas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política e concebe a implementação como um mero esforço administrativo de achar meios para os fins estabelecidos (SEBATIER, 1986).

A segunda, defende o planejamento a partir de um modelo de baixo para cima (*bottom up*), a partir das perspectivas dos agentes sociais que, nessa ótica, conhecem melhor a política, por estarem mais próximos das problemáticas locais (SILVA, 2012). É caracterizada pela liberdade de burocratas e rede de atores em organizar e modelar a implementação de políticas públicas. Nesse modelo, há maior limitação tecnológica, mas os implementadores têm maior participação na análise dos problemas e na prospecção de soluções durante a implementação e, posteriormente, os tomadores de decisão têm a possibilidade de legitimar as práticas já experimentadas. Em síntese, o planejamento corresponde a um processo dependente das relações de confiança entre as diversas partes interessadas e influenciadas no processo de decisão.

Nesse modelo, o formato que a política pública tomou depois da tomada de decisões não é definitivo e a política é modificável por aqueles que a implementam

no dia a dia, portanto existe maior discricionariedade por parte dos gestores e burocratas<sup>38</sup>.

O enfoque “*bottom-up*” começa com a identificação dos atores envolvidos, seus objetivos, estratégias e atividades. Em seguida, usa o contato para desenvolver uma rede composta por atores e grupos verdadeiramente envolvidos no planejamento, financiamento e execução dos programas governamentais e não governamentais. Nesse caso, as decisões partem de baixo para cima, pois esses atores, conhecidos como “atores de bairros”, têm conhecimento e poder suficiente para adaptar as políticas públicas de acordo com as necessidades de seu público, como também atender as suas próprias exigências pessoais (AZEVEDO, 2014).

A diferença entre os modelos *top down* e *bottom up* diz respeito ao fato de que um pesquisador, observando a implementação a partir de uma perspectiva *top down*, dará atenção inicial aos documentos que formalizam os detalhes da política pública (objetivos, elementos punitivos ou de recompensa, delimitações de grupo de destinatários etc.), para, então, verificar em campo as falhas de implementação. Já um pesquisador usando a perspectiva *bottom-up*, parte da observação empírica de como a política pública vem sendo aplicada na prática, a estratégia dos implementadores, dos problemas e obstáculos práticos, para, então, identificar “como a política pública deveria ser”, entender os porquês das desconexões e tentar compreender como o processo de elaboração da política pública chegou a imprecisões prescritivas.

A aprendizagem nesse tipo de pesquisa remonta que o modelo *top down* é o mais indicado para levantar as causas de falhas na dinâmica de implementação, muitas vezes reconhecidas como culpa da administração; enquanto o modelo de

---

<sup>38</sup> Vale ressaltar que essa pesquisa não objetiva estudar os burocratas da linha de frente e seu poder discricionário. A relação entre implementação das políticas, organização e burocracia é relevante porque ela ilumina a face de um problema crucial: o porquê de políticas serem bem sucedidas ou fracassarem. As análises desta relação indicam que o poder discricionário dos burocratas do nível da rua é decisivo na distribuição de bens e serviços públicos; portanto, a ação desses agentes é uma variável relevante para o sucesso das políticas. Entretanto, esse não é o foco dessa pesquisa, por isso os burocratas do nível de rua não foram sujeitos da pesquisa, mesmo entendendo que o poder discricionário dos operadores que atuam nos guichês, nas enfermarias, nas salas de aula e nas ruas é decisivo na execução das políticas públicas. Os recursos oferecidos pela organização estão, em geral, aquém dos necessários para o bom desempenho das tarefas e as regras formais não dão conta de todos os casos concretos, o que exige a intervenção discricionária dos atores do baixo escalão para que a agência funcione, distribua os bens e preste os serviços, ou seja, esta discricionariedade é condição necessária para que a política pública seja concretizada. (OLIVEIRA, 2012).



*bottom up* é o mais fértil para identificar falhas na dinâmica de elaboração de soluções e tomada de decisão, consideradas responsáveis pela política. Em alguns casos, uma abordagem pode ser mais importante que a outra e, em outros casos, ambas são igualmente relevantes, considerando as diferentes fases do complexo e dinâmico processo de implementação. Isso leva a entender que a implementação é uma etapa dinâmica. “É em si um processo de significado próprio, que não está restrito apenas à tradução de uma dada política em ação, mas que pode transformar a política em si” (CARVALHO; BARBOSA & SOARES, 2010, p. 5).

O sucesso da implementação estará relacionado à adequação de sua direção *top-down* ou *bottom-up*, ao tipo de política e ao ambiente onde é implementada. Carvalho, Barbosa e Soares (2010) elaboraram um quadro que compila as principais características dos modelos encontrados para implementação de políticas públicas:

**Quadro 2** – Os modelos e as principais características de implementação de Políticas Públicas

MODELO	ABORDAGEM	NATUREZA	VARIÁVEIS CENTRAIS
<b>Smith (1973)</b>	<i>Bottom-up</i>	Processo contínuo Reconhece o conflito entre planejadores e implementadores como fonte de <i>feedback</i> .	Grupo-alvo; estrutura organizacional; liderança/capacidade; atores ambientais
<b>Edwards (1980)</b>	<i>Top-down</i>	Diagnóstico das condições prévias	Comunicação; recursos; disposição e estrutura
<b>Van Meter e Van Horn (1975)</b>	<i>Top-down</i>	Ocupa-se das causas da não implementação	Normas e objetivos políticos; recursos da política; comunicação e atividades; características institucionais; ambiente econômico-social-político e disposição dos executores.
<b>Mazmanain e Sabatier (1983)</b>	<i>Top-down</i>	Processo interativo de formulação, implementação e reformulação. O foco na realização dos	Rastreabilidade dos problemas; capacidade de decisão política; dinamismo próprio.

		objetivos da política declarada e a implementação pode ser vista em três diferentes perspectivas – o formulador, o executor e o público-alvo.	
<b>Nakamura e Smallwood (1980)</b>	Não mencionado	Circularidade	Os atores e as arenas do ambiente funcional e as suas interligações aos demais ambientes
<b>Rein e Rabinovitz (1978)</b>	<i>Botton-up</i>	Foco na prática	Racionalidade jurídica; racionalidade instrumental e o consenso interno e externo
<b>Berman (1978)</b>	Ambos	Interação entre a política e as características institucionais. Abordagem de macro e microimplementação	Relação entre política e comportamento/rotinas e aprendizagem tecnológica
<b>Elmore (1979) –</b>	<i>Top-down</i>	Modelo de gestão de sistemas e Modelo do processo burocrático	As atividades, os objetivos específicos; regras ou critérios de tomada de decisão e as rotinas do comportamento organizacional
	<i>Botton-up</i>	Modelo de desenvolvimento organizacional e modelo de negociação	Participação e comprometimento; normas de negociação
<b>Michael Lipsky (1978)</b>	<i>Botton-up</i>	Questiona o pressuposto fundamental da hierarquia	Comportamento, competência e capacitação dos <i>street level bureaucrats</i>
<b>Barrett e Fudge (1981)</b>	Negociação	Processo político de negociação e interação	Poder e dependência, interesses, motivações e comportamentos
	<i>Top-down</i>	Abordagem de máquina	O plano e suas condições

<b>Warwick (1982)</b>	Negociação	Abordagem de jogo	Poder de barganha e troca
	Negociação	Abordagem evolutiva	O plano é orientador do caminho
	Negociação	Modelo de transição	Os parâmetros e direções de ação; a estrutura organizacional, o ambiente; processo de formulação; o critério implementar; os clientes

**Fonte:** (CARVALHO, BARBOSA & SOARES, 2010, p.11)

Vale ressaltar que nenhum modelo será preponderante ou servirá a todas as políticas e nem a todas as circunstâncias ou organizações. Por outro lado, não são modelos excludentes. São, na verdade, fornecedores de informações relevantes sobre o processo de implementação. Além disso, há os fatores relativos às características do processo de negociação; à natureza do foco da política; às ações e relações entre os implementadores e sua capacidade de adaptação e de aceitar e acomodar imprevistos; às características da equipe; às condições políticas, econômicas e sociais. Assim é que modelos de implementação se tornam relevantes.

Na implementação da agenda de esporte e lazer em Nova Lima, além dos campeonatos escolares, há a presença marcante do Campeonato nova-limense de Futsal na agenda governamental. Ele é um evento de tradição na cidade, que acontece anualmente e merece destaque em nossas reflexões, por ter aparecido por diversas vezes nas falas dos sujeitos. Esse Campeonato marca, culturalmente, a cidade e será analisado à luz da teoria de Bourdieu.

### 5.3 O CAMPEONATO NOVA-LIMENSE DE FUTSAL NA AGENDA À LUZ DE BOURDIEU

Alguns autores clássicos de uma sociologia contemporânea podem ser referenciados para a discussão do processo de implementação de políticas públicas, tendo em vista a realização de análises fartamente utilizadas nos processos de objetivação dessas políticas. (RISCADO; RIBEIRO, 2018). Nesse sentido, as ideias de Bourdieu são relevantes. Sociólogo contemporâneo, um dos autores mais lidos,

citados e debatidos no mundo da sociologia, Bourdieu vem nos auxiliar na compreensão do espaço ocupado pelo futsal/futebol na cidade de Nova Lima e na agenda da política pública do município.

Em sua vasta produção teórica, o autor desenvolve conceitos sociológicos específicos para desvendar os mecanismos de reprodução social. Dois desses conceitos são denominados “*habitus*” e “*campo*” e merecem destaque, pois nos ajudarão a entender a complexidade do fenômeno esporte, sobretudo o futsal/futebol em Nova Lima. Amparada por esses conceitos do Bourdieu (1983, 2001) segue a análise do esporte no contexto do campo esportivo.

Na visão de Bourdieu (2001), o campo incide no espaço em que ocorrem as relações entre os indivíduos, grupos e estruturas sociais. Tal espaço é sempre ativo e com uma dinâmica que atende a leis próprias, animada cotidianamente pelas disputas advindas em seu interior e cujo móvel é o interesse constante do indivíduo em ser bem-sucedido nas relações estabelecidas entre os seus componentes. Um campo se delimita, entre outras razões, dada à definição dos objetos de disputas e/ou de interesses determinados do próprio campo. Tais objetos e interesses são apreendidos somente por indivíduos que possuam uma formação adequada para adentrarem no campo.

Para que um campo trabalhe no sentido de atingir os objetivos propostos pelos sujeitos, segundo Bourdieu (1983, p. 89) “é preciso que haja objetos de disputas e pessoas prontas para disputar o jogo, dotadas de *habitus* que impliquem no conhecimento e reconhecimento das leis imanentes do jogo, dos objetos de disputas etc.”. Assim, pode-se entender um campo como um espaço social de disputas por um determinado poder específico, entre estruturas e agentes e entre estes entre si, produtores e/ou consumidores, com interesses semelhantes, disposições e *habitus*, respeitando regras específicas que norteiam as ações de cada um. Os campos têm suas próprias regras, princípios e hierarquias definidos a partir dos conflitos e das tensões no que diz respeito à sua própria delimitação e são constituídos por redes de relações ou de oposições entre os atores sociais, que são seus membros.

A sociedade é composta por vários campos, considerados espaços dotados de relativa autonomia entre si, mas estruturados por regras próprias de autonomia e hierarquização. Nesse sentido, o jornalismo, o esporte, a literatura, a escola, a

universidade, dentre outros, podem ser exemplos de campos. Enfim, para o autor, campo seria um espaço, um contexto de relações entre grupos com distintos posicionamentos sociais. Espaço de disputa e jogo de poder, é um estado da relação de força entre os agentes ou as instituições engajadas na luta (BOURDIEU, 1983). Nesse sentido, temos o campo esportivo.

E para que um campo exista, uma condição necessária é considerar a existência do *habitus* de um determinado campo e produto de seu funcionamento dentro de uma estrutura específica. Para o autor, o esporte é considerado uma prática com *habitus* específico, porquanto, regulamentada, institucionalizada, formalizada, especializada e competitiva, sendo cada vez mais profissionalizada, de modo que precisa ser analisada a partir do campo esportivo.

Para que uma sociologia do esporte possa se constituir, Bourdieu (1983) sugere que é preciso primeiro perceber que não se pode analisar um esporte independentemente do campo esportivo, é preciso reconhecer a posição que ele ocupa no espaço dos esportes, pois sua amplitude e importância têm significado: “Então, Nova-limense já se tornou uma tradição é o maior evento que a gente desenvolve” (ent. 4-3). Depois, é necessário relacionar esse espaço de esportes com o espaço social. Assim, o sociólogo estabelece as propriedades socialmente pertinentes que fazem com que um esporte tenha afinidades com os interesses, gostos e preferências de uma determinada classe social: “Hoje um campeonato de futsal Nova-limense se tornou uma tradição pelo volume de jogos e atletas envolvidos, são mais de 500 jogos, mais de 3000 atletas” (ent. 4-3).

A prioridade é a construção da estrutura do espaço das práticas esportivas, como primeiro ponto. O segundo ponto é que esse espaço dos esportes não é um campo fechado. Ele está inserido num universo de práticas e consumos estruturados e constituídos como sistema: “Nós temos aqui a agenda do esporte, né? Onde a gente já tem nosso calendário fixo, são os campeonatos. Né? O [campeonato] nova-limense de futsal feminino e masculino [...]. São uma política contínua” (ent. 1-7).

O conceito de *habitus* é um instrumento que ajuda a pensar a relação, a mediação entre os condicionamentos sociais exteriores aos indivíduos e a subjetividade dos sujeitos. Porquanto, *habitus* não é destino. *Habitus* é uma noção que auxilia a pensar uma determinada identidade social. É uma matriz cultural que predispõe os indivíduos a fazerem suas escolhas (MURAD, 2009). Bourdieu

apresenta o *habitus* como uma matriz de observações, percepções, apreciações, interpretações e ações nos diferentes momentos da vida social dos indivíduos, como um mecanismo autorregulador e propulsor da ação das pessoas enquanto agentes sociais.

O autor entende que a noção de *habitus*

permite enunciar alguma coisa que se aparenta com aquilo que evoca a noção de hábito, mas distinguindo-se dela num ponto essencial. O *habitus*, como o termo diz, é o que se adquiriu, mas encarnou de modo duradouro nos corpos sob a forma de disposições permanentes. A noção lembra, portanto, de maneira constante que se refere a qualquer coisa desse histórico, que se liga à história individual, e que se inscreve num modo de pensamento genético, por oposição a modos de pensamento essencialistas [...]. por outro lado a escolástica punha também sob o nome de *habitus* qualquer coisa como uma propriedade, um capital. E, de fato, o *habitus* é um capital, mas que, sendo incorporado, se apresenta sob as aparências exteriores do inato. [...] o *habitus* é um produto dos condicionamentos que tende a reproduzir a lógica objetiva, mas fazendo-a sofrer transformação: é uma espécie de máquina transformadora que faz com que 'reproduzamos' as condições sociais da nossa própria produção (BOURDIEU, 1983, p. 140).

Esses dois conceitos são relevantes para o entendimento da prática social, que é o resultado de uma correlação dialética entre a citação dada socialmente, o campo (visto como um espaço social de dominação e conflito) e o *habitus* (visto por como um sistema de disposições e predisposições mais ou menos duráveis, que integram muitas das experiências passadas (MURAD, 2009).

Ao estudar e questionar os atores desta pesquisa quanto a uma política de esporte na cidade, estes citam o Campeonato de Futsal Nova-limense, de forma recorrente. Identifiquei, nos documentos de arquivo analisados<sup>39</sup>, a realização desse evento em vários anos. Nas primeiras referências, ele era chamado de Copão Nova-limense de Futsal, dos anos 2006 e 2007 (em gestão não analisada nessa pesquisa). De acordo com os entrevistados, trata-se de um evento que faz parte da agenda esportiva da cidade, tem tradição no esporte, envolve muitos participantes, é de grande porte, abrange várias categorias etárias e demanda vários meses para realização:

---

<sup>39</sup> Os arquivos aos quais me refiro fazem parte dos documentos analisados no Arquivo Central da cidade e na SEMEL, contabilizados em 101 caixas box. No que diz respeito ao campeonato nova-limense de Futsal, foram identificados muitos registros distribuídos em diferentes caixas com material de súmulas, recursos, fichas de inscrição, tabela de jogos e as denominações Copão Nova-limense e Campeonato Nova-limense de Futsal. Achei documentos correspondentes a vários anos consecutivos.

*Pelo volume de atletas que participa é bem difícil fazer e se planejar por que envolvem 5 a 6 meses de competição, de jogo e o nível é muito competitivo, esses dois: são os jogos escolares e o campeonato de futsal, se a prefeitura falar que não vai fazer (risos) dá uma briga e tanto (ent.4 -3).*

*O campeonato de Nova Lima de futsal, é um campeonato muito grande, onde tem a participação de 2.000 atletas (ent. 3-3).*

A contar pelo número de quadras, campos e times de futebol e futsal da cidade, percebe-se que a cultura esportiva da cidade é a do futsal/futebol, construída historicamente. Nesse sentido, a história do esporte é uma história relativamente autônoma que, mesmo estando articulada com os grandes acontecimentos da história econômica e política, tem seu próprio tempo, suas próprias leis de evolução, suas próprias crises, em suma, sua cronologia específica (BOURDIEU, 1983, p. 137).

*O campeonato nova-limensede futsal é mais dedicado à comunidade de Nova Lima, com a possibilidade de trazer dois atletas de fora, que não seja de Nova Lima, que a gente trabalha por região, Raposos é como se fosse Nova Lima, Rio Acima também. Belo Horizonte e Betim a gente considera como convidado (ent.3-7).*

Entretanto, não há registro de planejamento do Copão de Futsal ou do Campeonato de Futsal nova-limense na cidade. No caderno de campo registrei:

*Quanto aos eventos esportivos, o que mais me chama atenção é o Copão de Futsal ou Campeonato Nova-limense de Futsal (achei as duas referências para o evento), pois ele aparece em várias caixas. Não identifiquei reuniões ou planejamento sistematizado para realização deste, mas pude perceber a presença de fichas de inscrição, inúmeras súmulas, registros de tabelas de jogos, inclusive masculino e feminino (não são todas as categorias do feminino, bem inferior ao masculino), pedidos de recurso de alguns times, contratação de arbitragem. Percebe-se que o evento é de grande porte e acontece todos os anos (DIÁRIO DE CAMPO, 2018).*

O conceito de *habitus*, então, focaliza a dimensão dos fenômenos sociais, a partir da noção do agente que interage com a realidade social. Isso quer dizer que existe uma dimensão social importante e que está inscrita em nós e que é compartilhada com outros agentes, “categorias, percepções que orientam nossas condutas e que as tornam significativas. É o *habitus* este princípio gerador de nossas práticas, de nossas ações no mundo, fundamento da regularidade de nossas

condutas” (ARAÚJO; ALVES & CRUZ, 2009. p. 38). Com isso, ele tenta romper com as visões dicotômicas da realidade social.

Dessa forma, a prática esportiva, com seu leque de manifestações motoras, traduz de modo exemplar o conceito de *habitus* de Bourdieu. Para o autor, o esporte está inserido num universo de práticas e consumos constituídos como sistema que interliga lazer, consumo, alimentação e esporte, dentre outras práticas. A análise do esporte, para Bourdieu, deve tomar a especificidade de cada modalidade em relação com o campo ampliado das práticas esportivas, revelando tipos de relação com o corpo, estilos de vida, posições sociais e produção de *habitus*, como se pode observar: “*eu sou, fui criado dentro do esporte na escola, meu pai mexia com time amador e muito do que eu faço hoje e vivencio hoje foi a educação esportiva que eu tive, de respeitar o treinador, de ter que melhorar na escola pra tá participando de uma competição*” (ent. 4-8),

Nessa perspectiva, a escolha pela prática esportiva implica em estilos de vida, regimes alimentares, cuidados estéticos, a relação com o processo saúde-doença, dentre outras questões afins permeiam a prática esportiva e se relacionam a um modo de ser, uma herança, aos gostos, diversas qualidades físicas e técnicas, a uma forma de ser e estar no mundo. É o capital simbólico acumulado no decorrer do tempo pelas ações de gerações sucessivas:

*Pra mim, a minha vivência toda foi de meu pai sempre mexeu com associação de bairros e time amador no bairro eu nasci no dia da criação do time de futebol do bairro, meu pai é um dos criador. No dia que eu nasci, meu pai chegou na porta da maternidade, minha mãe me conta isso, ah nasceu, nasceu, foi o dia que o time do bairro, foi a fundação do time do bairro, então eu tinha essa identidade com o time (ent.4 -8).*

Bourdieu (1983) ensina que para entender o esporte moderno é necessário estudar separadamente algumas de suas modalidades, conhecer melhor a posição ocupada por elas no campo esportivo, ou seja, no espaço dos esportes, bem como a distribuição dos participantes, segundo sua posição social. Isso porque existem diferenças de prática esportiva entre as classes sociais, entre esportes individuais sem grande sacrifício corporal (classes econômicas e culturalmente superiores) e esportes coletivos com maior parcela de sacrifício corporal, mais ligados às classes



subalternas. As diferenças têm a ver com os modos de percepção e o acesso aos esportes, que variam de classe para classe (MURAD, 2009).

Porquanto, as modalidades esportivas manifestadas na cidade e a importância dada a elas, advém dos *habitus* produzidos social e culturalmente, apreendido no corpo durante a trajetória social dos sujeitos. Assim, o esporte deve contemplar uma multiplicidade de questões que se referem às relações sociais que permeiam as práticas esportivas, perpassando pelos interesses, gostos e preferências de categorias e até pelas classes sociais. Em Bourdieu (1983), o sentido do jogo é pensado como resultado de um processo de construção social e histórica que mobiliza agentes sociais e se estrutura em uma dinâmica mediada por uma rede de conflitos, o esporte (SOUZA; MARCHI JÚNIOR, 2017).

A análise permite entender o esporte como um objeto sociológico que advém de um espaço de produção de práticas e consumos com lógica própria, mas que é influenciado, nesse processo, por exemplo, pela mídia, que tem papel central na estruturação dos modos hegemônicos de usar o corpo, sob a égide do consumo relacionado às práticas esportivas. O esporte, nessa perspectiva, deve ser analisado na relação dialética entre a oferta de modelos de prática esportiva. Nesse caso, o futebol se sobressai de forma muito particular nas ações da Secretaria, pois não há o desenvolvimento e promoção de outras modalidades esportivas, tal qual é feito com o futebol:

*E ano passado nós entramos em tudo. Aí por sinal o basquete feminino foi campeão com cem por cento de jogador de fora porque as que tinham de Nova Lima faziam parte a gente inscreve 25, uma foi numa época, outra foi numa outra, aí como uma encontrou a outra ah eu não conheço ninguém, não vou ficar, aí não ficou e quando assustou ficou a turma toda de fora. Aí já estava tendo competição, tive que continuar não tinha jeito, não tinha como recuar, abandonar entendeu? [...]. E esse ano nós vamos entrar com o futsal masculino e feminino e não tem outro pra entrar (ent. 3-14).*

Trata-se, portanto, de construir estruturalmente a história dos bens e das práticas esportivas considerando esse espaço, esse *habitus*, para que o esporte possa ser vivenciado em sua plenitude. É necessário entender os outros campos que envolvem o processo, como o midiático, o político, o econômico, com vistas a ampliar o espectro de relações que concorreram para que o futebol viesse a se tornar uma prática dominante na hierarquia dos bens culturais na sociedade

moderna nova-limense, o que não deve acontecer de forma diferente em outros municípios.

É possível avançar no estudo de alguns dos significados e funções sociais “reais” que o futebol cumpriu de forma surpreendentemente ímpar – quando comparado ao domínio de outras práticas culturais – entre os mais heterogêneos grupos, a partir dos raios de ação conjunto de profissionais, torcedores e especialistas, sem desconsiderar a parcela de autonomia que compete à esfera das relações sociais concretas na elaboração das representações simbólicas atuantes no contexto de ação futebolístico moderno e que, hipoteticamente falando, seriam tanto a causa como o motivo de o futebol ter se tornado um esporte de apelo maciço altamente consumido e praticado no mundo (SOUZA; MARCHI JR., 2017, p. 275).

Concordo com os autores que nos ensinam que há um interesse em se formar cada vez mais consumidores e espectadores passivos do esporte espalhados pelo mundo, “com um gosto e afeição orientados muito mais pela reprodução dessa prática em seu formato (tele) espetacularizado [...] do que propriamente imbuído de disposições para o consumo ativo do esporte, ou seja, para sua vivência prática *in loco* (SOUZA, MARCHI JR., 2017, p. 258), ou pela sua possibilidade de direito e de desenvolvimento social no lazer.

Na SEMEL, a agenda apresenta a perspectiva da agenda governamental, pois se verifica que os problemas estão vinculados aos interesses e competência das autoridades públicas, que são os definidores de quais problemas serão encarados na perspectiva de política. A formulação da agenda não pode ser negligenciada. Assim, a prática das atividades esportivas, sobretudo o futsal/futebol, parece se perpetuar no tempo do *habitus* social no campo esportivo. Essa definição e como é constituída a agenda caracteriza, de forma significativa, a implementação da política pública de esporte na cidade de Nova Lima.

#### 5.4 E O ESPORTE E O LAZER ESTÃO GARANTIDOS? PARA ONDE CAMINHA A POLÍTICA PÚBLICA DE ESPORTE E LAZER DA CIDADE DE NOVA LIMA

A fim de dar continuidade às discussões das políticas públicas municipais e sua implementação, para além das questões teóricas e análises das ações até aqui levantadas e debatidas, busquei identificar, nas falas dos respondentes, qual a percepção dos mesmos sobre a promoção efetiva de uma política de esporte e lazer na cidade, por intermédio de suas ações dentro da Secretaria. O fato é que algumas

contradições foram percebidas porque, ao mesmo tempo em que assumem que o seu papel contribui para uma política de lazer na cidade, todos concordam que a cidade não tem uma política específica de lazer:

*Eu acho que sim, é... principalmente, é... a gente vê que embora a secretaria, ela se chama Secretaria de Esporte e Lazer, é... eu não identifiquei aqui dentro, né? E aí, não existe na verdade, né? Uma política de esporte e lazer. Não existe um objetivo de Esporte e Lazer [...]. É... a gente vê assim, que existem sim, ações de lazer, tanto da SEMEL quanto de outras secretarias e assessorias. Mas, elas não seguem uma política preestabelecida, elas não têm um objetivo comum, é... elas... tanto a cultura, quanto o turismo, quanto a assessoria de políticas públicas, tanto o meio ambiente, eles têm ações de lazer, mas não são ações coordenadas (ent. 1-6).*

Como as ações são bastante setorizadas, a compreensão de que a política para se concretizar depende de todos os setores envolvidos surge na fala acima, como justificativa para a não existência de uma política de lazer na cidade. De fato, as ações são realizadas de forma fragmentada. Entretanto, essa não é, no meu entendimento, a única causa da fragilidade da política para essa temática no município. É relevante a questão de que esporte e lazer são setores de menor importância nos planos de governos, “razão pela qual as indicações de cargos políticos para os seus órgãos de gestão, em geral, não seguem a mesma lógica das escolhas de outros setores” (ZINGONI, 2003, p. 218).

*Em Nova Lima acontece algo que me parece bastante peculiar à política de “moeda de troca” ou “política de favores”. Ao lidar com os documentos, pude perceber que a questão da política partidária é muito presente no esporte e no lazer, ao ponto de perceber a influência de determinados vereadores no esporte. Por exemplo, um vereador que é eleito por determinado bairro, é também “dono” daquele time de futebol, das ações de lazer promovidas naquele espaço que são realizadas como barganha de voto (DIÁRIO DE CAMPO, 2018).*

*Eu hoje, faço uma leitura que pra você construir ou desenvolver uma política pública, você tem que fazer um trabalho muito mais no Legislativo do que dentro da estrutura porque compete ao gestor executar se foi aprovado, sugerir e demonstrar tanto pro Executivo tanto pro Legislativo o que a população espera e necessita mas há uma disputa com relação de foro. Então, a gente não tem política pública na minha compreensão, por causa dessa correlação de força dentro do Legislativo (ent. 5-6).*

Esse jogo de interesses que acontece nas ações das políticas públicas faz com que a agenda seja, muitas vezes, organizada sem considerar amplamente as necessidades sociais (ZOTOVICI *et al.*, 2003, p. 5), ou ainda, considerando interesses particulares e se transformando em barreiras para o estabelecimento de ações em prol da comunidade em geral. *“Eu acho que alguns entraves sejam políticos, sejam financeiros, impediam inclusive que a Secretaria atuasse de melhor forma né, nessa área específica do lazer” (ent. 6-6).*

A análise desse contexto, mostra que é pequena a aproximação e o comprometimento do Legislativo com o esporte e o lazer, pois o processo de participação nesses setores é muito reduzido. O que reduz também o impacto na qualidade de vida do público beneficiado, porque são poucas as ações e intervenções que ampliam o diálogo com a sociedade civil e os agentes públicos (ZINGONI, 2003).

*Ficava uma situação de eventos pontuais, sem muito objetivo ou se tivesse objetivo eles não estavam tão claros, aquela história né? Fazer o que pra atender o que ou quem, então a gente ficava quase sempre, quase às vezes atendendo as demandas, mas por fim o objetivo que seria o público, cidadão mesmo, ele era uma parte que não entendia o que estava acontecendo, então faltava uma aproximação maior com a comunidade, até pra ela saber a necessidade que ela tem de direito, né, participar dessas atividades (ent. 6-6).*

Em geral, o esporte e o lazer são utilizados desconsiderando seu valor de desenvolvimento humano, seja no aspecto cultural, social ou pessoal. Frequentemente, ele está associado à condição de redentor dos problemas sociais, sobretudo nos discursos políticos que se constituem como estratégia de propaganda de governo.

*Ano passado igual eu estava falando com você, ano passado elas foram usadas mais pra uso político, né, ou seja, o lazer e o vereador você quer fazer? Ou seja, foi feita não como um instrumento pra levar lazer pra comunidade ou integrar a, ou pra levar o lazer onde a gente tem carência, deficiências, não, foi levada aonde o pessoal queria (ent. 1-9).*

Zingoni (2003) ainda explicita o fato de que, na maioria das vezes, as secretarias de esporte e lazer das prefeituras são as que recebem a menor fatia do

bolo orçamentário. E, ao receberem, investem mais no esporte de alto rendimento, o que sugere que, assim como ocorreu no Ministério do Esporte, com maior investimento no Esporte de Alto Nível, a prefeitura tem feito sua opção pelo modelo de esporte mais valorizado pelo Estado Brasileiro no âmbito do financiamento, induzindo a espetacularização do esporte e do lazer como forma de atrair patrocinadores:

*Nós não conseguimos desenvolver políticas públicas em função da questão orçamentária, mas gastamos um valor que, na minha opinião, não é justo. Se não me engano, em 2015 foi passado R \$ 6.000.000,00 pro Villa Nova. A secretária nunca teve esse tipo de dotação orçamentária. Então, se você for fazer um comparativo entre o público que você atende, é muito discrepante (ent. 5-6).*

*Se você pensar o lazer como a pratica esportiva, eu acho que a criação de das competições nossas aqui ajuda nessa promoção, por que, muitas vezes, as competições principalmente em cidades fora, vem de empresas pra dentro do município, que promovem um campeonato de futsal, que promovem um campeonato de vôlei e levam isso pra dentro da cidade pra tá desenvolvendo a prática esportiva (ent. 4-6).*

Portanto, nesse cenário, para onde caminha a política de esporte e lazer do município de Nova Lima? De acordo com os entrevistados, ela não caminha... Não há uma política específica de esporte e lazer na cidade, pois quando os questiono a respeito disso, as respostas são:

*Hoje não. É... são eventos né? Como, como, carnaval, festival de skate, que não é uma competição, rua de lazer, é atividades como queimada, vamos falar agora, colocar o lazer como complemento (ent. 1-9).*

*Não, ainda não por que... Porque nós estamos na busca da implementação dela, eu tô aqui há um ano e meio só, lógico que com esse governo, a gente tivemos varias dificuldades financeiras, agora que nos estamos conseguindo colocar o trem nos trilhos, para que sejam feitas essas implementações (Silêncio) (ent. 2-9).*

*Não. Porque se tivesse, o investimento já teria aparecido há muito tempo. Como não tem investimento, há quanto tempo não constrói nada na área de esporte e nem de lazer? Uma praça, quadra, ginásio. E nem a manutenção básica. Não. E também não vou colocar só a culpa no poder público, mas também a população não colabora em nada, ela não procura preservar em momento nenhum (ent. 3-9).*

*Não. Sinceramente não. Tem... eles têm um caminho político de desenvolver o esporte e o lazer, mas que eu acho, assim, com*

*opinião minha, que é mais por obrigação de se criar, do que ser realmente fazer, porque eu acho que Nova Lima tem um potencial esportivo muito grande e não é desenvolvido (ent. 4-9).*

*Porque pra mim a política pública ela se, na essência ela tem que ter uma continuidade, ela é uma política pública, então ela tem que ter essa permanência, isso não existe, né, eh eu diria talvez nem no esporte, é muito mais voltado 'prum' programa de governo, cada grupo político apresenta um, desenvolve aquele, tem até relação, talvez eu poderia até lincar um com o outro, mas não é uma política pública, aí deixa né, se perde. Eu fico muito eh, eu penso muito, quando a gente trata da eficácia da eficiência da prestação do serviço público, quando eu vejo tudo que foi feito e que não tem uma continuidade, sabe, então assim, acaba também sendo desperdício, você faz fórum, faz diagnóstico, você monta um programa e quando você vai ver [...], né hoje tudo que foi construído, se perdeu (ent. 5-9).*

A descontinuidade administrativa é percebida como algo comum, levando a uma mudança de prioridade, a cada quatro anos. Pinto (2003) acredita que a superação desse tipo de problema, comum em outras cidades do Brasil, poderia ser superada por meio da participação popular. Para o autor, seria “um fator relevante para a permanência e a consolidação das políticas públicas em nosso meio a adesão de novos atores sociais – famílias, comunidades, escolas, órgãos não governamentais, empresas, organizações internacionais e outros” (PINTO, 2003, p. 257). A não participação nas decisões, no monitoramento e na avaliação das políticas torna a sociedade apática, a ponto de impossibilitá-la de lutar por seus direitos, possibilitando, assim, que seja manipulada e usada com objetivos escusos políticos partidários.

*Nunca teve. Hoje é parece que ainda não. Hoje há tentativas né, não pode falar que, coisas que são igual os eventos que já citei institucionais isso ai seria lazer tem data marcada tal, mas uma política de esporte para o lazer estruturada... Não vi não. Não vi e ainda não vejo... nesses anos todos (ent. 6-9).*

*Olha eu acredito que não, eu acho que é, eu viajo muito sabe, Aládia, eu tive em Santa Barbara agora, eu vejo o quanto municípios muito inferiores ao nosso, tem essa questão muito mais apurada. De a própria infraestrutura nos lugares das praças, da estrutura de esporte, das quadras dos ginásios, das programações, dos seus teatros, dos seus museus, das suas bibliotecas, então eu acho que tudo isso, tudo que a pessoa tenha a capacidade de procurar espontaneamente como lazer, tem se desenvolvido muito mais em outros lugares do que aqui, aqui eu acho que a mentalidade está*

*extremamente preocupada, é lógico, não tirando a importância, né, dessas questões primordiais como saúde segurança e educação, nada disso, mas eu acho que se a gente não tiver uma política voltada para educação para o lazer, e entender que estas oportunidades geram educação, saúde, segurança de maneira indireta, a gente não vai evoluir, a gente não vai evoluir (ent. 7-9).*

Diante disso, uma inovação é a educação conscientizadora de todos para políticas participativas de esporte e lazer, considerando sua formulação, implementação e avaliação, ou seja, todas as fases da política, implementando uma gestão que enfatiza inovações, tanto com relação aos processos decisórios, quanto em relação à implementação das ações. Verifica-se, perante as falas, que isso não acontece na cidade estudada.

Estamos vivendo um período de muitas mudanças, convivendo com continuidades e descontinuidades que nos desafiam de vários modos, num país que vive um período de mudanças históricas governamentais e de tomadas de decisões relevantes. Portanto, é importante estarmos atentos às razões do descrédito das políticas públicas de esporte e lazer nos municípios, já que estas configuram-se como possibilidade de acesso aos menos favorecidos e disseminação da garantia do direito social aos nova-limenses.

Concordo com Zingoni (2003), quando apresenta como razões para o problema das políticas públicas de esporte e lazer no nosso país: a falta de uma Política Nacional de Esporte e Lazer efetiva, capaz de criar nova ética quanto à utilização dos recursos públicos voltados a esses campos; a ausência de mecanismos legais e de controle por parte da população, capazes de alterar padrões de administração no esporte e no lazer baseados no clientelismo e no corporativismo, que provocam a redução do envolvimento da população e dificultam a compreensão crítica da dimensão do esporte e do lazer como direitos sociais.

A autora leva em conta, ainda, a ausência de fóruns amplos e permanentes de debates para dimensionar, de maneira realista, os problemas e soluções para o esporte, buscando atuar junto à população, definindo metas e prazos factíveis, assim como instituindo um processo permanente de prestação de contas; a falta de formação política (e técnica) dos gerentes, gestores e encarregados de esporte e lazer; a falta de definição e clareza dos princípios políticos e pedagógicos que norteiam ações democráticas de esporte e lazer; a falta de eficiência, eficácia e

efetividade social na implantação dos programas sociais desenvolvidos pelas secretarias municipais de esporte e lazer, com base em critérios objetivos em prol da cidadania. E, para finalizar, acrescenta que ainda falta expressão do esporte e do lazer nas peças orçamentárias – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Plano Plurianual – de projetos e atividades formatados e escolhidos de forma democrática com participação da sociedade civil.

Termino esse capítulo com a frase de um dos entrevistados que acredito que traduza os aspectos salientados por Zingoni (2003) e caracterize bem a política pública de esporte e lazer da cidade de Nova Lima:

*Lazer....(pensa) bem, bem sinceramente lazer não dá voto, assim como a cultura também e eu acho que no momento de cultura que você sai de casa, vai voluntariamente ao teatro, vai a uma atividade na praça, isso tudo pra mim é lazer, não dá voto, acho que não é visível e acho que às vezes não gera, então se não dá voto, a vontade política diminui (ent. 6-9).*

Assim, a partir de todas essas reflexões produzidas aqui, parto para considerações finais, buscando responder às questões empreendidas no início dessa pesquisa: aos cidadãos nova-limenses é garantido o direito ao lazer “quando quiser, se assim quiser e como quiser”?



## **6 “QUANDO QUISER, SE ASSIM QUISER E COMO QUISER?” MINHAS CONSIDERAÇÕES**

Quando quiser, se assim quiser e como quiser? Ainda me encontro com essas perguntas em mente... são questões iniciais, que compuseram o título deste trabalho e que tratam de políticas públicas municipais de esporte e lazer. Estudar políticas públicas é desafiador e, ao mesmo tempo, estimulante. Desafiador em função das características e complexidade do setor público, sobretudo pela importância dessas ações na realidade brasileira. Estimulante, pois é uma discussão relevante para a promoção dos direitos garantidos na Constituição e que vem ganhando espaço nas produções acadêmicas e nas instituições no nosso país.

O objetivo desse estudo foi compreender e analisar as políticas públicas de esporte e lazer na cidade de Nova Lima, na gestão municipal que compreendida entre o período de 2013 a 2016 e da gestão atual, a partir de 2017. Para isso, recorri à análise documental e às técnicas de entrevista semiestruturada e conversa informal com os gestores do esporte e lazer na cidade nos períodos salientados. Essa pesquisa é um estudo da implementação de políticas públicas, a partir da concepção e das percepções de seis gestores, responsáveis pela formulação, administração e implantação das ações de esporte e lazer nos referidos períodos e, ainda, do olhar do presidente do Conselho Municipal De Esporte e Lazer. Reitero que o interesse em estudar as duas gestões não foi de compará-las e sim compreender como as políticas de esporte e lazer acontecem, apontando um panorama para essas políticas na cidade.

Em primeiro lugar, destaco que a cidade de Nova Lima foi o local escolhido para a realização desta pesquisa por ser a maior em área física, dentre as cidades da região metropolitana de Belo Horizonte, e possuir representatividade significativa, advinda de seu alto índice de desenvolvimento humano, o maior do Estado de Minas Gerais. Analisando esses dados isolados, a tendência é de considerarmos que a cidade tem satisfeito as demandas e necessidades da população, inclusive as de esporte e lazer. Entretanto, uma análise correlacionada com outros fatores, como o coeficiente de Gini, mostra que a desigualdade social e a pobreza também estão presentes no município. O crescimento e o desenvolvimento da cidade, por meio dos

condomínios de alto luxo que se instalaram ao seu redor, faz com que o IDH da cidade seja elevado, ao mesmo tempo em que pode acirrar a desigualdade social.

A cidade tem um setor específico responsável pelo desenvolvimento do lazer e do esporte, criado em 1997. Isso demonstra uma preocupação em atender às demandas da população. É nesse espaço, a Secretaria Municipal de Esporte e Lazer, do município, a SEMEL, que busquei verificar quais as políticas públicas que dão suporte para efetivar o acesso ao lazer como direito social aos cidadãos nova-limenses. Busquei, ainda, entender o processo de planejamento, construção e administração dos projetos e programas para o desenvolvimento do lazer da cidade de Nova Lima e estudar a implantação dessas ações na Secretaria, considerando o lazer e o esporte como direitos sociais dos cidadãos nova-limenses.

Sobre a concepção do lazer, identifiquei que as compreensões dos gestores sobre a temática apresentam-no em contraposição ao trabalho, vivenciado no tempo livre das obrigações. Parto do pressuposto de que a compreensão dos gestores sobre o conceito de lazer reflete-se nas escolhas políticas que, apesar de não ser fator determinante para isso, pode influenciá-las, pois estes sujeitos assumem papel protagonista na promoção do lazer da cidade. Todos os entrevistados consideram que há aproximação entre o esporte e o campo do lazer, mesmo entendendo-os com prioridades diferentes. Nas questões que versaram sobre o conceito de lazer, as respostas não se fundamentaram na perspectiva do direito.

Os sujeitos da pesquisa concordam sobre a importância da intersetorialidade do lazer, entretanto, reconhecem que ainda há ações fragmentadas existentes no campo. É interessante caminhar para trabalho em rede nas políticas, como forma de desencadear um trabalho coletivo. A estrutura organizacional da SEMEL, assim como da organização das Secretarias, da maneira como são construídas, denotam falta de conexão entre os processos que deveriam ser, indissociáveis e articulados entre si, na perspectiva intersetorial.

Com relação às políticas públicas, a realidade do município corresponde ao que vem acontecendo no Brasil, de forma geral, pois retrata o desafio de se promover políticas sociais no país. Não há uma Política Nacional de esporte e lazer efetiva, capaz de definir estratégias e estabelecer critérios sobre a utilização dos recursos para esses campos, assim como não apresenta os mecanismos de controle da população, de modo que ela possa participar efetivamente das políticas.

Portanto, as políticas são, sobretudo, de governo, e não políticas de Estado. Historicamente, as políticas sociais brasileiras têm se pautado pela fragmentação e ou descontinuidade, ficando à mercê das mudanças de governo. Isso ficou perceptível no município estudado, em que as políticas se modificam a cada mudança de gestão, com descontinuidades que prejudica as ações. Isto ocasiona dispêndio de recursos, trabalho e tempo dedicados às intervenções no esporte e lazer. Tal situação se agrava pela falta de intersetorialidade nas ações, tornando os projetos e programas fragmentados. Dessa forma, as políticas públicas de esporte e lazer na cidade não se apresentam em forma de programas. Vale ressaltar a iniciativa da “Comissão de eventos”, implementada na primeira gestão e que me pareceu ser uma tentativa de agir na perspectiva da intersetorialidade, mesmo que focada na promoção de eventos.

É necessário compreender que promover eventos e ações desconexas não garante uma efetiva vivência do lazer como desenvolvimento social ou como direito. Democratizar o acesso ao esporte e o lazer prevê que as políticas para o campo estejam no formato de programas. Foram identificadas muitas ações voltadas ao esporte e ao lazer, mesmo assim, estas não são institucionalizadas e não se constituíram em uma política de lazer para a cidade. Entretanto, saliento a existência de um compromisso com o desenvolvimento do esporte e do lazer, pois foi possível apreendê-lo tanto nas muitas ações identificadas, quanto nos documentos e nos discursos dos respondentes. Nesse sentido, é preciso reconhecer o esforço desses sujeitos ao planejarem políticas nessa instância em um país no qual a democratização do esporte e do lazer ainda não é uma realidade.

No tocante às políticas, verificou-se que a agenda é formada a partir da demanda vinda de diferentes espaços e sujeitos: de outros setores da Prefeitura; da Câmara de Vereadores e de setores da comunidade, como associações de bairros, igrejas e organizações não governamentais. São os atores visíveis influenciando na tomada de decisão sobre quais problemas ou questões comporão a agenda política. No tocante ao esporte, o calendário é determinado pelos eventos do governo do Estado, como JEMG e JIMI. Dessa forma, mesmo entendendo que a fase de implementação de políticas é uma etapa dinâmica, é viável considerar que as políticas de esporte e lazer na cidade de Nova Lima aproximam-se do modelo *top*

*down*, no qual a decisão tem início na esfera política e que se caracteriza por um maior controle e decisão das autoridades.

Vale ressaltar que o Campeonato de futsal nova-limense pode ser entendido como a política de esporte da cidade. Considerando que o lazer abarca diferentes manifestações culturais, podemos entender que a política de lazer da cidade está relacionada à manifestação do esporte futebol/futsal. O campeonato configura-se como um evento institucionalizado, que acontece todos os anos, abrange várias categorias e mantém grande participação dos cidadãos/atletas e da comunidade nova-limense como um todo.

Merece a atenção a maior importância que é dada ao futebol em comparação aos demais esportes que podem ser vivenciados como manifestação cultural do lazer. Há uma cultura muito grande de futebol /futsal na cidade, mantendo outras modalidades de esporte à margem das ações. Isso pode ser comprovado pela importância e amplitude do Campeonato de Futsal nova-limense. Em Nova Lima, o esporte é tratado a partir das suas três perspectivas: rendimento, educacional e esporte recreativo, embora, em termos de destinação de recursos, o esporte de rendimento se destaque. Entretanto, apenas uma modalidade se sobressai, o futebol de campo. Há um financiamento expressivo para essa área (time profissional e subvenção ao futebol amador), o que causa o desconforto geral dos gestores entrevistados, que se manifestaram, principalmente, com relação ao valor destinado ao time profissional da cidade, o Villa Nova Atlético Clube.

É importante lembrar que há discordância sobre os valores repassados ao clube, mas podemos inferir, a partir dos documentos analisados, que esse valor é crescente, ao longo dos anos pesquisados. Porém, não foi possível encontrar nenhum plano de trabalho que justificasse o tratamento dado e aos valores financeiros repassados ao clube. Isso significa que o recurso sai da SEMEL, mas não é administrado pela Secretaria. O recurso financeiro destinado para o esporte e o lazer é expressivo se considerarmos as dificuldades pelas quais passam o esporte e o lazer em nível nacional, entretanto a distribuição do recurso para as ações não é proporcionalmente estabelecida.

Outra questão fundamental diz respeito à importância dada ao esporte na cidade, que possui uma quantidade significativa de campos públicos, campos privados e quadras esportivas. Em relação aos equipamentos de lazer, há um setor

específico para a manutenção dos mesmos. Não foram identificadas ações que contemplassem outros espaços específicos para a vivência do lazer, como parques e praças públicas.

No que diz respeito à participação, controle e envolvimento da sociedade civil, não foram identificados instrumentos efetivos. A participação da população se restringe a vivenciar as atividades desenvolvidas pelo poder público. A gestão é centralizadora, concentrando todas as fases da política nesse setor. Porém, dois momentos que aconteceram na primeira gestão analisada podem ser considerados tentativas do exercício da democracia na perspectiva de participação popular. O primeiro deles foi a realização da 1ª. Conferência Municipal de Esporte e Lazer. E o segundo, a formação do Conselho Municipal do Esporte e Lazer.

Realizada em outubro de 2013, a primeira Conferência Municipal de esporte e lazer contou com realização de pré-conferências nos bairros e associações comunitárias. Foi uma tentativa de assegurar a participação popular na formulação da política, no desenvolvimento dos programas e projetos e, inclusive, na tomada de decisões. A conferência pautou-se por um debate amplo, com participação das associações comunitárias, sociedade civil, associação de professores e clubes esportivos da cidade. Assim, nesse evento foram discutidos temas pertinentes ao esporte e ao lazer, como o Sistema Municipal de Esporte e as diretrizes da política municipal de esporte e lazer, a gestão colegiada dos equipamentos do esporte e a universalização das práticas esportivas, além de ter lugar a eleição do Conselho Municipal de Esporte e Lazer.

Nesta Conferência, foram definidas as diretrizes da Política Municipal de esporte e Lazer da cidade, que são coerentes com o que foi preconizado no Plano Diretor municipal. Tais diretrizes reforçam que cabe ao município estimular, possibilitar e assegurar o exercício da prática esportiva e de lazer aos seus habitantes.

O Conselho Municipal se configura como o que identificamos como o segundo momento de participação da sociedade civil na política de esporte e lazer da cidade. Além de ter sido definida nesta Conferência, é um elemento importante no jogo democrático, com caráter normativo, consultivo e orientador das decisões do esporte e lazer da cidade. Este órgão vem sendo estruturado desde o ano de 2013, já foi instituído por lei, mas efetivamente ainda não funciona. Na visão dos entrevistados,

a atuação efetiva do Conselho é fundamental para a captação de recursos na área do esporte. Para além disto, ele é um instrumento representativo da democracia pois é um órgão que tem como premissa garantir a participação efetiva de vários segmentos da sociedade, tendo como atribuição regulamentar, acompanhar e orientar a política de esporte e lazer no município.

Não foi possível identificar as práticas de lazer sustentadas em outras Secretarias, como cultura, educação, saúde, assistência social ou pelo departamento de turismo, uma vez que este não foi o foco do presente estudo. Mas foi importante tratar o tema da intersetorialidade, mostrando a importância desta para as políticas públicas, o que pode se constituir em tema para futuras pesquisas.

Por fim, há que se desenvolver cada vez mais o debate sobre as políticas públicas de esporte e lazer na cidade de Nova Lima. Mesmo que estudos apontem sua importância, a construção de políticas públicas de esporte e lazer não é considerada uma tarefa simples, sobretudo pela fragilidade da área. O direito ao lazer já está garantido na nossa legislação, na constituição brasileira, todavia sua efetivação deve ser realizada por intermédio das políticas públicas. As prefeituras, através de suas ações, irão possibilitar o acesso ou não ao esporte e ao lazer, uma vez que a trajetória da administração pública municipal é gerida de acordo com interesses políticos. Em Nova Lima ela caracteriza-se pela falta de continuidade, pois a política pública tem associação direta com a política de governo. Provavelmente esse é um dos motivos de a cidade possuir várias políticas de lazer fragmentadas e não apenas uma. Falta-lhe critérios e ações consolidadas de forma institucional, que estabeleça recursos, responsabilidades, metas e procedimentos de avaliação sobre o esporte e o lazer.

Neste ponto percebo que não existe mais espaço para os “achismos” na política. Chamo aqui atenção para a desinformação, a frágil participação popular, o amadorismo e clientelismo, falta de profissionalismo e de capacitação dos gestores e profissionais envolvidos nas ações e programas. A gestão pública merece ser subsidiada pelos conhecimentos técnico-científicos de sua esfera de atuação. Além disso, é necessário pensar numa política pública de esporte e lazer que preconize a participação popular; a efetivação do direito dos cidadãos nova-limenses na perspectiva de desenvolvimento social, para que possam vivenciar o esporte e o

lazer quando quiserem, se assim quiserem e como quiserem, nas mais diferentes formas de manifestação cultural que o lazer abriga.

Acredito que estas considerações não pretendam constituir-se como considerações finais, pois esse ciclo não se encerra aqui. Assim como a política é dinâmica, a produção de conhecimento também o é. Sistematizar e concluir este estudo em tempos de descrédito nas investigações científicas e na produção acadêmica universitária, sobretudo nas instituições públicas, foi um grande desafio.

Desafiador, também, foi realizar esse estudo, tendo em vista o meu contexto e o meu lugar de fala, como mulher, mãe, trabalhadora, esposa, filha, nova-limense e professora nesse país. O período vivido foi imerso em transições e problemas decorrentes do contexto político pelo qual passa o país e o município, de modo que o objeto de estudo ganhou tons mais fortes de complexidade. Assim, afirmo que estas considerações são mais reflexões iniciais do que finais, porque eu, Aládia, estou sempre em construção.

## REFERÊNCIAS

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith; GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. São Paulo: Pioneira, 1998.

AMÁBILE, Antônio Eduardo de Noronha. Políticas públicas. *In*: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de, Gontijo, Rúbia Braga, AMÁBILE, Antônio Eduardo de Noronha (Orgs.). **Dicionário de políticas públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012.

ANDRADE, Luiz Odorico Monteiro de. **A saúde e o dilema da intersectorialidade**. (Tese) Doutorado. 330 f. Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Ciências Médicas, 2004.

ANGLOGOLD ASHANTI. **História**. Disponível em: <http://www.anglogoldashanti.com.br/>. Acesso em 19 abr.2015.

ARAÚJO F.M.de B, ALVES, E.M.; CRUZ, M.P. Algumas reflexões em torno dos conceitos de campo e de habitus na obra de Pierre Bourdieu. **Revista Perspectivas da Ciência e Tecnologia**, v.1, n.1, jan-jun 2009.

ARAÚJO, Letícia Cristina Silva. **A Secretaria Municipal de Esporte e Lazer em foco: ano um de gestão na área do esporte**. Nova Lima: Prefeitura Municipal de Nova Lima, 2014.

ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelo de análise de políticas públicas. **Sociologia, problemas e práticas**, n. 83, p. 11-35, 2017.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes**. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, SP, 1998.

AZEVEDO, José Reinaldo Cajado de. **Políticas públicas de esporte e lazer no Estado do Acre – Brasil**. Dissertação de Doutorado apresentada à Faculdade de Desporto da Universidade do Porto. Porto: Portugal. 2014. 326 p.

BASTOS, Manoel Dourado. CPDOC/ FGV. **Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil**. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/penido-vitor>. Acesso em 13/03/2017.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2009.

BONALUME, Cláudia Regina; ECHER, Silvana Regina. SEMINÁRIO NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM ESPORTE E LAZER, 4 - Participação Popular: Governo e População Partilhando o Poder da Decisão. *In*: LIBERATO, Almir; SOARES,



Artemis. (Orgs.). **Seminário Nacional de Políticas Públicas de Esporte e Lazer: retrospectiva histórica**. Manaus: EDUA, 2009. p. 53-74.

BONALUME, Cláudia Regina. Controle social no Programa Esporte e Lazer na Cidade. **Brincar, Jogar, Viver**. Ministério do Esporte, 2007, v. 1, p. 206-217.

BONALUME, C. R. **O esporte e o lazer na formulação de uma política pública intersetorial para a juventude: a experiência do PRONASCI**. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Faculdade de Educação Física, Programa de Pós-Graduação em Educação Física, Brasília, 2010.

BONALUME, Cláudia Regina. O Paradigma da Intersetorialidade nas Políticas Públicas. **Licere**, Belo Horizonte, v.14, n.1, mar/2011.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo**. Brasília: Editora UNB, 1990.

BOURDIEU, Pierre. **Questões de sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.

BOURDIEU, Pierre. **Coisas ditas**. São Paulo: Brasiliense, 1990.

BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. Campinas: Papyrus, 1996.

BOURDIEU, P. O capital social: notas provisórias. *In*: NOGUEIRA, M. A.; CATANI, A. (Org.) **Escritos de educação**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

BOURDIEU, Pierre. **Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico**. São Paulo: UNESP, 2004. 86 p.

BOURDIEU, Pierre. **A distinção: crítica social do julgamento**. São Paulo: Edusp, Porto Alegre, RS: ZOUK, 2007.

BOURDIEU, Pierre. O campo político. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 5. Brasília, p. 193-216, janeiro-julho de 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. **Lei 9615**. De 24 de março de 1998 (Lei Pelé) [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9615consol.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9615consol.htm)

BRASIL. **Estatuto da cidade**: guia de implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília, 4 de setembro de 2001.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Plano Nacional de Esporte e Lazer**, 2005.

BRONSTEIN, M. M. FONTES FILHO, J. R. PIMENTA, G. A. Organização dos Conselhos Municipais: governança e participação da sociedade civil. **Revista Interações**, Campo Grande – MS, v. 18, n. 1, p. 89 – 102, jan. / mar. 2017.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas. ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS GT19, 29 - Políticas Públicas. Universidade Estadual Paulista (UNESP). Agosto de 2005.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. A trajetória dos estudos sobre a agenda de políticas públicas. **Revista de Ciência Política**. Teoria & Pesquisa. v. 24, n. 2, p. 4-17, jul./dez. 2015.

CAPELLA, Ana Cláudia; GONÇALVES, Felipe. Perspectivas Teóricas e Metodológicas na Análise de Políticas Públicas: Abordagens Estadunidenses. **Revista Política Hoje**, v. 27, n. 1, 2018.

CARVALHO, Maria de Lourdes de, BARBOSA, Telma Regina da Costa Guimarães, SOARES, Jéferson Boechat. Implementação de política pública; uma abordagem teórica e crítica. *In*: COLOQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTIÓN UNIVERSITARIA EM AMERICA DEL SUR, 10. Mar del Plata, Dez. 2010.

CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de. Conselho. *In*: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rubia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha (Orgs). **Dicionário de políticas públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012. 242 f.

CHIARI, Juliana. Avaliação de Políticas pública. *In*: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rubia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha (Orgs). **Dicionário de políticas públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012.

COBB, R. W.; ELDER, C.D. **Participation in American politics**: the dynamics of agenda-building. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1971.

COUTO, Ebenézer Pereira; COSTA, Armando Dalla. **Trajetória histórica da empresa mineração Morro Velho**. Disponível em: [https://www.academia.edu/17809819/Trajet%C3%B3ria\\_hist%C3%B3rica\\_da\\_empresa\\_minera%C3%A7%C3%A3o\\_Morro\\_Velho](https://www.academia.edu/17809819/Trajet%C3%B3ria_hist%C3%B3rica_da_empresa_minera%C3%A7%C3%A3o_Morro_Velho). Acesso em 27 maio 2019.

DUMAZEDIER, Joffre. **Lazer e cultura popular**. São Paulo: Perspectiva, 1973.

EVANS, Peter B. Análise do estado no mundo neoliberal: uma abordagem institucional comparativa. **Revista de economia contemporânea**. n. 4, jul. – dez, 1998.

EWERTON, Andrea Nascimento. Programa Esporte e Lazer da Cidade e Vida Saudável: Passos para a qualificação das gestões de políticas públicas de esporte e lazer. *In*: PINTOS, Ana Elenara da Silva; ISAYAMA, Hélder Ferreira (Orgs.)

**Formação do agentes dos programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) e Vida Saudável (VS).** Campinas: Autores associados, 2016.

FARIA, Carlos Alberto Pimenta de. Ideias, conhecimento e políticas públicas um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**.v. 18, n. 51, 2003.

FIGUEIREDO, Artur Magnani. **O resgate da centralidade da Mina Grande em Nova Lima:** história, memória e desenvolvimento. 2017. 152 f. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura.

CASTELLANI FILHO, Lino. Gestão municipal e política de lazer. *In:* ISAYAMA, Hélder, LINHALES, Meily Assbú (Orgs.). **Sobre lazer e política:** maneiras de ver maneiras de fazer. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, Jun-2000.

GARAJAU, Narjara Incalado. Reflexões sobre a intersetorialidade como estratégia de gestão social. SIMPÓSIO MINEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, 3. Expressões soio culturais da crise do capital e as implicações para garantia dos direitos sociais e para o Serviço Social. Belo Horizonte, 7 a 9 de Junho, 2013.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas.** Rio de Janeiro: LTC, 2008.

GODOY, Letícia. **O Sistema Nacional de Esporte no Brasil:** revelações e possíveis delineamentos. (Tese) Doutorado em Educação Física, do Setor de Ciências Biológicas da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2013. 165 f.

GOMES, Christianne Luce. Recreação e lazer: apontamentos históricos no contexto da educação física. *In:* GOMES, Christianne Luce. ISAYAMA, Hélder Ferreira. (Orgs.) **Lazer, recreação e educação física.** Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

GOMES, Christianne Luce (Org.). **Dicionário crítico do lazer.** Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2004

GOMES, Christianne Luce. Lazer: necessidade humana e dimensão da cultura. **Revista Brasileira de Estudos do Lazer.** Belo Horizonte, v.1, n.1, p. 3-20, jan-abr 2014.

GOMES, Cristina Marques. **Dumazedier e os estudos d lazer no Brasil:** breve trajetória histórica. Disponível em: <http://ufrj.edu.br/portal-repositorio:/file:/dcefs> Acesso em 02 ago.2018.

GOMES, Christianne Luce; ISAYAMA, Hélder Ferreira; DEBORTOLLI, José Alfredo Oliveira; SILVA, Sílvio Ricardo da. Formação de agentes dos programas Esporte e Lazer da Cidade e Vida Saudável: uma discussão conceitual sobre lazer, esporte e cultura. *In:* PINTOS, Ana Elenara da Silva. ISAYAMA, Hélder Ferreira (Orgs.)

**Formação do agentes dos programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) E Vida Saudável (VS).** Campinas: Autores associados, 2016.

GOMES, Fábio Guedes. Conflito social e *welfare state*: Estado e desenvolvimento social no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.40, n.2, p.201-36, Mar./Abr. 2006.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

HELAL, Diogo Henrique; NEVES, Jorge Alexandre Barbosa. Burocracia e inserção social: uma proposta para entender a gestão das organizações públicas no Brasil. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 12, n. 25, set./dez. 2010.

HOWLETT, Michael, RAMESH, M. PERL, Anthony. **Política Pública, seus ciclos e subsistemas**: uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Nova Lima**. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em 23 maio 2015.

ISAYAMA, F. H. Lazer, políticas públicas e formação profissional. Análise da política de formação profissional das secretarias de Esporte de municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte. *In*: ISAYAMA, Ferreira Hélder; PINTO, Leila Mirtes Santos de Magalhães; UVINHA, Ricardo Ricci; STOPPA, Edmur Antonio (Orgs.). **Gestão de políticas de esporte e lazer**: experiências, inovações, potencialidade e desafios. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

JORNAL O TEMPO: **Vitor Penido toma posse hoje em Nova Lima**. Disponível em: <http://www.otempo.com.br/hotsites/elei%C3%A7%C3%B5es-2016/v%C3%ADtor-penido-toma-posse-hoje-em-nova-lima-1.1375309>. Acesso em 13 março 2017.

JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates. Novas formas de gestão na saúde: descentralização e intersetorialidade. **Revista Saúde e Sociedade**. v. 6, 1997.

JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates. Intersetorialidade, Transetorialidade e Redes Sociais em Saúde. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.34, n.6, p. 35-45 Nov/Dez, 2000.

JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates. SILVA, Maria de Fátima. Ação intersetorial na saúde. *In*: JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates; CORÁ, Maria Amélia Jundurian (Orgs.). **Redes e intersetorialidade**. São Paulo: Tiki Books, 2016.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. New York: Harper Collins, 1984.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2. ed. Ann Arbor: University of Michigan, 2003.

LÁZARO, André Luiz Figueiredo. Lazer e intersectorialidade. *In*: PINTO, Leila Mirtes Santos de Magalhães *et al.* **Brincar, jogar, viver: lazer e intersectorialidade com o PELC**. Brasília: Ministério do Esporte, 2008.

NOVA LIMA. **Lei nº 1996**, de 6 de julho de 2007. Dispões sobre a criação, composição, competência e funcionamento do Conselho Municipal de Esporte e Lazer de Nova Lima.

NOVA LIMA. **A Secretaria Municipal de Esporte e Lazer em foco**. Ano um de gestão na área do esporte. Secretaria Municipal de Esporte e Lazer, 2014.

NOVA LIMA. **Pró-esporte**. Programa de incentivo ao esporte, Secretaria Municipal de esporte e Lazer, 2016.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.

LINHALES, Meily Assbú. Esporte e lazer na Grande-BH. Por onde caminham as gestões públicas? *In*: ISAYAMA, Hélder, LINHALES, Meily Assbú (Orgs.). **Avaliação de políticas e políticas de avaliação: questões para o esporte e o lazer**. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2008.

LOCKS, Pompilio. Formulação de agenda, políticas públicas e economia solidária no Brasil. **Otra Economía**, v. 8, n. 14, enero-junio, p. 45-59, 2014.

LOPES, Tarcila; LINHALES, Meily; COSTA, Luciana Cirino Rodrigues; LIMA, Cátia Monteiro Dias; PEREIRA, Thiago Marques. A inclusão social presente nos discursos dos dirigentes municipais de esporte/lazer da grande-BH. CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE e CONGRESSO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS DO ESPORTE/CBCE, 2. **Anais...** Recife, 2007.

LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E.D.A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MASCARENHAS, Fernando. **Lazer como prática de liberdade: uma proposta educativa para a juventude**. Goiânia, GO: UFG, 2003.

MARCELLINO, Nelson Carvalho (Org.). **Políticas Públicas setoriais de lazer: o papel das prefeituras**. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 1996.

MARCELLINO, Nelson Carvalho (Org.). **Lazer e Esporte: políticas públicas**. Campinas: Autores Associados, 2001.

MARCELLINO, Nelson Carvalho, O lazer e os espaços na cidade. *In*: ISAYAMA, Hélder, LINHALES, Meily Assbú (Orgs.). **Sobre lazer e política: maneiras de ver maneiras de fazer**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

MARCHI JR., Wanderley. Bourdieu e a teoria do campo esportivo. *In*: PRONI, Marcelo; LUCENA, Ricardo (orgs.). **Esporte: história e sociedade**. Campinas: Editora Autores Associados, 2002.

MARSHAL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.) **A política pública como campo multidisciplinar**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

MELO, Victor Andrade. Esporte. *In*: GOMES, Christianne Luce (Org.). **Dicionário crítico do lazer**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2004. p. 80-84.

MELO, Victor Andrade de. Sobre o conceito de lazer. **Sinais sociais**. Rio de Janeiro, v.8, n. 23, set dez 2013.

MENICUCCI, Telma. Intersetorialidade, o desafio atual para as políticas sociais. **Pensar BH/Política social**, Belo Horizonte, Maio/julho, p. 10-13, 2002.

MENICUCCI, Telma. Políticas Públicas de Lazer. Questões analíticas e desafios políticos. *In*: ISAYAMA, Hélder; LINHALES, Meily Assbú (Orgs.). **Sobre lazer e política: maneiras de ver maneiras de fazer**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

MENICUCCI, Telma. Perspectivas Teóricas E Metodológicas Na Análise De Políticas Públicas: Usos e abordagens no Brasil. **Revista Política Hoje**, v. 27, n. 1, 2018.

MEZZADRI, Fernando. Políticas públicas para o esporte e lazer nas cidades do estado do Paraná. CONGRESSO LA ASSOCIACION LATINO AMERICANA DE SOCIOLOGIA, 26. Guadalajara, 2007.

MORAIS, Aniele Fernanda Silva de Assis. **Avaliação do programa esporte e lazer da cidade no convênio de Recife**. Doutorado Em Estudos do Lazer (tese) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional, 2017.

MUNHOZ, Viana Carolina Carvalho. **O lazer como direito social na Prefeitura municipal de Belo Horizonte** (Dissertação) Programa de Mestrado da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. Mestrado em Administração Pública, 2006.

MURAD, Maurício. **Sociologia e Educação Física: diálogos, linguagens do corpo, esportes**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009.

NOVA LIMA – Minas Gerais – MG – **Histórico**. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/minasgerais/novalima.pdf> acessado em 23 março 2015.

NOVA LIMA, **Câmara Municipal de Nova Lima**. História. Disponível in: <http://www.cmnovalima.mg.gov.br/nova-lima/historia/> Acessado em 27 maio 2019.

NOVA LIMA. **Plano Diretor**, Lei nº 2007, de 28 de agosto de 2007.

OSCIP. Disponível em: <http://alfabrazil.org.br/oscip>, acessado em 28 abr. 2015.

OLIVEIRA, Antônio. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.46, n.6, p.1551-73, nov./dez. 2012.

PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do suas em Minas Gerais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 211-235, jun. 2009.

PASCUCI, Lucilaine; JUNIOR, Victor Meyer; MAGIONI, Bianca; SENA, Rennan. Managerialism na gestão universitária: implicações do planejamento estratégico segundo a percepção de gestores de uma universidade pública. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 37-59, jan. 2016.

PINTO, Leilla Mirtes Santos de Magalhães. Inovação e avaliação: desafios para as políticas públicas de esporte e lazer. *In*: GOMES, Christianne Luce; ISAYAMA, Hélder Ferreira. (Orgs.) **Lazer, recreação e educação física**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

PINTO, Leila Mirtes Santos de Magalhães. Apresentação. *In*.: RODRIGUES, Marilita Aparecida Arantes; ISAYAMA, Helder Ferreira (Orgs.). **Um olhar sobre a trajetória das políticas públicas de esporte em Minas Gerais: 1927 a 2006**. Contagem: MJR Editora Gráfica, 2014.

PINTOS, Ana Elenara da Silva; ATHAYDE, Pedro Fernando Avalone; GODOFLITE, Marliese. Municipalização do esporte e lazer. **Licere**. Belo Horizonte, v.20, .3, set/2017.

QUIVY Raymond; CAMPENHODT, Luc Van. **Manual de investigação em Ciências Sociais**: trajectos. Lisboa: Gradiva, 1998.

RAMALHO JR, Álvaro. Coeficiente de Gini. *In*.: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rubia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha (Orgs). **Dicionário de políticas públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012. p. 74-77.

RIBEIRO, Olívia Cristina Ferreira. **Um estudo das políticas públicas de lazer de Brotas-SP**. Tese (Doutorado) - Faculdade de Educação Física, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP, 2012.

RISCADO, Priscila Ermínia; RIBEIRO, Ricardo Agum. A interdisciplinaridade das políticas públicas: algumas considerações a partir das ciências sociais. **Revista Política Hoje**, v. 27, n. 1, 2018.

RODRIGUES, Gilmar. **Partidos políticos e gastos públicos em Santa Catarina: a influência das ideologias partidárias nas decisões de investimentos** Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política - Florianópolis, SC, 2010.

RODRIGUES, Rejane Pena. Programa Esporte e lazer da cidade. **Brincar, jogar, viver**. Ministério do Esporte. Programa Esporte e Lazer da Cidade, v.1, n. 01, Janeiro/2007.

RODRIGUES, Marilita Aparecida Arantes; ISAYAMA, Helder Ferreira (Orgs.). **Um olhar sobre a trajetória das políticas públicas de esporte em Minas Gerais: 1927 a 2006**. Contagem: MJR Editora Gráfica, 2014.

RODRIGUES, Marilita Aparecida Arantes; COSTA, Luciana Cirino Lages Rodrigues. Diretoria de Esportes de Minas Gerais: suas políticas, sua história. *In*: RODRIGUES, Marilita Aparecida Arantes; ISAYAMA, Helder Ferreira (Orgs.) **Um olhar sobre a trajetória das políticas públicas de esporte em Minas Gerais: 1927 a 2006**. Contagem: MJR Editora Gráfica, 2014.

ROSA, Maria Cristina. Corpo e cultura. *In*: GOMES, Christianne Luce; ISAYAMA, Hélder Ferreira. (Orgs.) **Lazer, recreação e educação física**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012.

SANTOS, Dalva de Cássia Sampaio dos. O lugar do lazer no Plano Diretor de Belém. **Anais...** CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 16 e III CONGRESSO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS DO ESPORTE SALVADOR, 3 – Bahia – Brasil 20 a 25 de setembro de 2009.

SANTOS, Flávia da Cruz. **Procurando o lazer na constituinte: sua inclusão como direito social na constituição de 1988**. Dissertação. Faculdade de Educação Física da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

SANTOS, Flávia da Cruz. O lazer como direito social: sua inclusão na Constituição de 1988. **Anais...** ENAREL – ENCONTRO NACIONAL DE RECREAÇÃO E LAZER, 25. Ouro Preto, Minas Gerais, 2013.

SEBATIER, P. A. Top down and bottom-up approaches to mplementation research: a critical analysis and suggested synthesis. **Journal of Pubic Policy**, v.6, n.1, p-21-48, 1986.

SILVA, Débora Alice Machado da, *et al.* **Sistema Nacional de Esporte e Lazer**. Brasília: Gráfica e Editora Ideal, 2011. 40 p. (Cadernos interativos – elementos para desenvolvimento de políticas, programas e projetos intersetoriais, enfatizando a relação lazer, escola e processo educativo, 3).



SILVA, Dirceus Santos; BORGES, Carlos Nazareno Ferreira; AMARAL, Silvia Cristina Franco. Gestão de polícias públicas do Ministério do Esporte do Brasil. **Revista Brasileira de Educação Física e Esporte**, v. 29, n.1 São Paulo, Jan/Mar 2015.

SILVA, Temístocles Damasceno; ÁVILA, Marco Aurélio. Análise da estrutura administrativa e financeira destinada ao lazer no município de Jequié – BA. **Coleção Pesquisa em Educação Física**, Várzea Paulista, v.13, n.1, p. 31-40, 2014.

SOARES, Márcia Miranda; CUNHA, Edite da Penha. O monitoramento e a avaliação de políticas sociais. *In*: SOARES, Márcia Miranda; ISAYAMA, Hélder Ferreira; PINTOS, Ana Elenara (Orgs.). **Monitorando e avaliando políticas de esporte e lazer no Brasil: a experiência dos programas Esporte e Lazer da Cidade (PELC) e Vida Saudável (VS)**. Campinas: Autores Associados, 2018. p.31-72.

SOUSA, Eustáquia Salvadora de; NORONHA, Vânia; RIBEIRO, Carla Andréa; TEIXEIRA, Daniel Marangon Duffles; FERNANDES, Durval Magalhães; VENÂNCIO, Maria Aparecida Dias. **Sistema de monitoramento & avaliação dos programas Esporte e Lazer da Cidade e Segundo Tempo do Ministério do Esporte**. Belo Horizonte: O Lutador, 2010.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n.16, jul./dez 2006.

SOUZA, Renata Couto de. **Um modelo de implantação de políticas públicas de turismo: o caso de Nova Lima – MG**. Rio de Janeiro: Livre Expressão, 2013.

SOUZA, Juliano de; MACHI JR., Wanderley. Bourdieu e a sociologia do esporte. Contribuições, abrangência e desdobramentos teóricos. **Tempo Social**, Revista de Sociologia da USP, v. 29, n. 2. Agosto, 2017.

STAREPRAVO, Fernando Augusto. **Políticas públicas para o esporte e o lazer: conselhos municipais de esporte e lazer e outras formas de participação direta**. Jan, 2007. Disponível em: [www.researchgate/publication/237473834](http://www.researchgate/publication/237473834). Acesso em 24 março 2015.

STAREPRAVO, Fernando Augusto; SOUZA, Juliano de; MARCHI JUNIOR, Wanderley. Políticas públicas de esporte e lazer no Brasil: uma proposta teórico-metodológica de análise. **Revista Movimento**, Porto Alegre, v. 17, n. 03, p. 233-251, jul./set de 2011.

STAREPRAVO, Fernando Augusto; SANTOS, Edmilson Santos dos. Estrutura Político-Administrativa dos Governos Municipais do Piauí e investimento no esporte e no lazer. **Licere**, Belo Horizonte, v.21, n.4, dez/2018, p. 166 - 183.

STEBBINS, Robert. A. Quando o trabalho é essencialmente lazer. **Revista Brasileira de Estudos do Lazer**. Belo Horizonte, v. 1, n.1, p.42-56, jan./abr. 2014.

SUASSUNA, Dulce Maria F. de A.; AZEVEDO, Aldo Antônio de (Orgs.). **Política e lazer: interfaces e perspectivas**. Rede Cedex. Brasília: Thesaurus, 2007. 240 p.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução a pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UNGHERI, Bruno Ocelli; GOMES, Christianne Luce; SILVA, Luciano Pereira da; ISAYAMA, Helder Ferreira. Inserção do lazer e do esporte na agenda pública brasileira: limitações, desafios e possibilidades. *In*: SOARES, Márcia Miranda; ISAYAMA, Hélder Ferreira; PINTOS, Ana Elenara (Orgs.) **Monitorando e avaliando políticas de esporte e lazer no Brasil: a experiência dos programas Esporte e Lazer da Cidade (PELC) e Vida Saudável (VS)**. Campinas: Autores Associados, p.9-29, 2018.

VIANA, Juliana de Alencar; OLIVEIRA, Rita Márcia de. Secretaria de Esportes, Lazer e Turismo – Minas Gerais (1983-1996): vestígios de uma história. *In*: RODRIGUES, Marilita Aparecida Arantes; ISAYAMA, Helder Ferreira (Orgs.). **Um olhar sobre a trajetória das políticas públicas de esporte em Minas Gerais: 1927 a 2006**. Contagem: MJR Editora Gráfica, 2014.

ZINGONI, Patrícia. Descentralização e participação em gestões municipais de esporte e lazer. *In*: GOMES, Christianne Luce; ISAYAMA, Hélder Ferreira. (Orgs.) **Lazer, recreação e educação física**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

ZOTOVICI, Sandra Aparecida *et al.* Políticas públicas de esporte e lazer no Brasil e possibilidade de intersectorialidade. **Licere**, Belo Horizonte, v.16, n. 3, set/2013.

## **APÊNDICE I**

### **Roteiro de entrevista semiestruturada**

#### **1. SEMEL**

- 1.1. Qual cargo você ocupa hoje na Secretaria de Esporte e Lazer
- 1.2. Qual sua formação profissional
- 1.3. Você tem conhecimento dos objetivos e diretrizes para o lazer na cidade

#### **2. LAZER**


- 2.1. Qual sua concepção de lazer
- 2.2. Você considera o lazer como direito
- 2.3. Quais as ações-eventos da SEMEL você considera que são práticas e vivências de lazer

#### **3. POLÍTICAS PÚBLICAS**

- 3.1. Há uma política de lazer na cidade de Nova Lima
- 3.2. Quem são os responsáveis pela elaboração e implementação do lazer na SEMEL
- 3.3. Existem recursos financeiros federais-estaduais para o lazer na cidade (PELC-VS-PST)
- 3.4. Qual recurso municipal destinado ao lazer da cidade

## APÊNDICE II

1

	<p style="text-align: center;">Universidade Federal de Minas Gerais Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional Programa de Pós – Graduação em Estudos do Lazer</p> <p style="text-align: center;"><b>CARTA DE APRESENTAÇÃO DA PESQUISA INTITULADA: AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LAZER NA CIDADE DE NOVA LIMA: “QUANDO QUISER, SE ASSIM QUISER E COMO QUISER”?</b></p> <p style="text-align: center;">Pesquisadora: Aládia Cristina Rodrigues Medina - Orientadora: Ana Cláudia Porfírio Couto Contatos: (31) 999814803 E-mail: aladiamedina34@gmail.com</p>
---	--

Ao Secretário Municipal de Esporte e Lazer,

Vimos por meio desta, convidar essa instituição para colaborar com a pesquisa intitulada: As políticas públicas de lazer na cidade de nova lima: “quando quiser, se assim quiser e como quiser”? vinculada ao curso de pós-graduação em Estudos do Lazer da Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional da Universidade Federal de Minas Gerais, sob a responsabilidade da doutoranda Aládia Cristina Rodrigues Medina e orientação da professora Dra. Ana Cláudia Porfírio Couto.

O espaço da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer – SEMEL - foi selecionado por ser responsável pelo desenvolvimento do lazer na cidade de Nova Lima, escolhida pelo fato de ser uma cidade representativa na região metropolitana de Belo Horizonte, por seu IDH e por ser a maior da região em área física nesta região, que pode dar “pistas” de políticas para outras cidades com características semelhantes. Esse estudo pretende pesquisar sobre como o lazer é desenvolvido e implementado conforme as diretrizes da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer de Nova Lima na visão de seus coordenadores. Tem-se, como objetivo geral, compreender como o lazer é desenvolvido na cidade de Nova Lima e quais as políticas públicas que são suporte para garantir ou negar o lazer como direito social dos cidadãos novalimenses. Enquanto objetivos específicos, busca-se 1) entender o processo de planejamento, construção e administração dos projetos e programas da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer – a SEMEL, para o desenvolvimento do lazer da cidade de Nova Lima; 2) estudar a implantação dos programas de Lazer desta Secretaria Municipal enquanto direito social; 3) estabelecer uma relação entre as políticas, os programas, os dirigentes e responsáveis pelo lazer na cidade; 4) entender o que é o lazer em Nova Lima por intermédio da implementação de políticas públicas municipais.

Para tanto, faz-se necessário a realização de entrevistas semi-estruturadas aplicadas aos responsáveis pelas ações e programas da SEMEL. As entrevistas serão

*Aládia*

gravadas, transcritas e analisadas para fins desse estudo como fonte de informações. Será garantido o anonimato e o sigilo absoluto no tratamento das informações que só serão disponibilizadas para os envolvidos nessa pesquisa, para isso, os dados coletados serão mantidos no CELAR (Centro de Estudos de Lazer e Recreação – UFMG). A instituição e os sujeitos serão demonstrados apenas por nome fictício ou número escolhido pela equipe de pesquisadores, preservando suas identidades. As entrevistas serão realizadas pessoalmente em local indicado pelo voluntário, sendo a doutoranda responsável por seu deslocamento.

Além disso, será necessário o acesso aos documentos autorizados pela Secretária Municipal de Esporte e Lazer referente ao histórico e programas desta. A pesquisadora irá solicitar antecipadamente os documentos para o responsável da Secretaria sendo esse responsável a autorizar ou não o acesso ao mesmo. Essa autorização pode ocorrer conforme os prazos e requisitos necessários pelo responsável.

Toda a coleta se iniciará após a aprovação do Comitê de Ética da UFMG.

É importante salientar que a participação na pesquisa é totalmente voluntária não cabendo qualquer forma de remuneração aos profissionais ou à Secretaria. A qualquer momento a Secretaria poderá solicitar esclarecimentos aos pesquisadores. Os voluntários deste estudo estarão livres para se recusarem a participar ou retirar seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem penalização ou prejuízos quaisquer.

Ao final da pesquisa, a doutoranda compromete-se a entregar à instituição o texto final da tese em CD-ROM. Sem mais a acrescentar agradecemos o tempo a nós destinado e colocamo-nos a disposição para sanar eventuais dúvidas.

Atenciosamente,

**Aládia Cristina Rodrigues Medina - Doutoranda**

(31) 999814803 - email: aladiamedina34@gmail.com

**Prof. Dra. Ana Cláudia Porfírio Couto**

EDSIVA

## APÊNDICE III

3

## CARTA DE ANUÊNCIA PARA AUTORIZAÇÃO DE PESQUISA

Eu Lucio Pereira Silva, Secretário Municipal de Esporte e Lazer, recebi a visita de Aládia Cristina Rodrigues Medina, convidando essa instituição para colaborar com a pesquisa vinculada ao curso de Doutorado em Estudos do Lazer da Universidade Federal de Minas Gerais, intitulada as políticas públicas de lazer na cidade de nova lima: “quando quiser, se assim quiser e como quiser”? Ciente dos objetivos e da metodologia da pesquisa acima citada concedo a anuência para seu desenvolvimento, desde que me sejam assegurados os requisitos abaixo:

- O cumprimento das determinações éticas da Resolução nº466/2012 CNS/CONEP;
- A garantia de solicitar e receber esclarecimentos antes, durante e depois do desenvolvimento da pesquisa;
- Não haverá nenhuma despesa para esta instituição que seja decorrente da participação dessa pesquisa;
- Ter autorização e prazo para entrega dos documentos solicitados pela pesquisadora;
- No caso do não cumprimento dos itens acima, a liberdade de retirar minha anuência a qualquer momento da pesquisa sem penalização alguma.

Nova Lima, 22 de abril de 2017.

Concordamos com a solicitação

Não concordamos com a solicitação

  
Lucio Pereira Silva  
Secretário Municipal de Esporte e Lazer  
Mat. 14 935

Assinatura e carimbo do responsável pela Instituição

## APÊNDICE IV

### Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

#### **Pesquisa: AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE E LAZER NA CIDADE DE NOVA LIMA: “QUANDO QUISER, SE ASSIM QUISER E COMO QUISER”?**

O Sr.(a) é nosso convidado(a) para participar da pesquisa “As políticas públicas de lazer na cidade de Nova Lima: quando quiser, se assim quiser e como quiser?”, de responsabilidade da doutoranda Aládia Cristina Rodrigues Medina e coordenada pela pesquisadora Prof. Dra. Ana Cláudia Porfírio Couto, ambas do Programa Interdisciplinar de Pós-Graduação em Estudos do Lazer da Universidade Federal de Minas Gerais. A pesquisa tem por objetivo, compreender como o lazer é desenvolvido na cidade de Nova Lima e quais as políticas públicas que são suporte para garantir o lazer como direito social dos cidadãos nova-limenses. Enquanto objetivos específicos, busca-se 1) entender o processo de planejamento, construção e administração dos projetos e programas da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer – a SEMEL, para o desenvolvimento do lazer da cidade de Nova Lima; 2) estabelecer uma relação entre as políticas, os programas, os dirigentes e responsáveis pelo lazer na cidade; 3) entender o que é o lazer em Nova Lima por intermédio da implementação de políticas públicas municipais.

A coleta de dados será realizada por meio de entrevistas semiestruturadas aplicadas aos responsáveis pelas ações e programas da SEMEL. As entrevistas serão gravadas, transcritas e analisadas para fins desse estudo como fonte de informações. Será garantido o anonimato e o sigilo absoluto no tratamento das informações que só serão disponibilizadas para os envolvidos nessa pesquisa, para isso, os dados coletados serão mantidos no GESPEL (Grupo de Estudos Sociologia, Pedagogia do Esporte e Lazer – UFMG) pelo período mínimo de 5 anos, conforme Resolução 466/12 do Conselho Nacional de Saúde. A instituição e os sujeitos serão demonstrados apenas por nome fictício ou número escolhido pela equipe de pesquisadores, preservando suas identidades. As entrevistas serão realizadas pessoalmente na SEMEL – Secretaria de Esporte e Lazer do município de Nova Lima, em sala a ser destinada pelos responsáveis, sendo a doutoranda responsável por seu deslocamento.

A coleta de dados se iniciará após a aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa (COEP), garantindo o respeito à dignidade e à autonomia dos participantes. Esta pesquisa, ao solicitar a assinatura do termo de consentimento livre esclarecido aos seus sujeitos, garante o anonimato dos participantes e o sigilo no tratamento das informações obtidas e ainda prevê que não acarretará malefícios aos participantes. Considerando os fundamentos éticos e científicos, os pesquisadores garantem que os riscos e desconfortos previsíveis da resposta a entrevista, como constrangimentos, serão evitados. Um possível benefício da pesquisa é o apontamento de indicadores de políticas públicas de esporte e lazer relacionados à municipalização e algumas orientações para o desenvolvimento do lazer na cidade.

Rubrica

---

Esclarecemos que todas as despesas relacionadas com este estudo serão de responsabilidade do doutorando, sendo que não haverá nenhuma forma de remuneração financeira para os voluntários.

Asseguramos total liberdade aos participantes que poderão se recusar a participar ou mesmo retirar seu consentimento sem qualquer tipo de ônus para ambas as partes envolvidas (pesquisados e pesquisadores). Este documento será assinado em duas vias: uma que ficará com o pesquisador e outra com o participante.

Assumimos o dever de tornar público o resultado desta pesquisa e reiteramos nossa disponibilidade na prestação de esclarecimentos. Para esclarecer qualquer dúvida, em qualquer etapa do estudo, a pesquisadora responsável Prof. Dra. Ana Cláudia Porfírio Couto pode ser contatada pelo telefone (0xx31) 985825119 - como também pelo seguinte endereço: Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional, CELAR – Centro de Estudos de Lazer e Recreação, Av. Presidente Carlos Luz, 4664/Campus UFMG, Pampulha, Belo Horizonte-MG, (31) 3409-2335. Havendo a necessidade de maiores explicações, divulgamos os dados do Comitê de Ética da UFMG (COEP): Av. Antônio Carlos, 6627 - Unidade Administrativa II, 2º Andar, sala 2005 - telefone (0xx31) 3409-4592.

Assim, se você entendeu a proposta da pesquisa e concorda em ser voluntário, favor assinar o protocolo abaixo dando o seu consentimento formal.

Desde já, agradecemos pela compreensão e voluntariedade,

Prof. Dra. Ana Cláudia Porfírio Couto      Aládia Cristina Rodrigues Medina

Nova Lima, \_\_\_\_\_, de \_\_\_\_\_, de 2017.

#### **Via do voluntário**

Eu, \_\_\_\_\_, RG \_\_\_\_\_ aceito participar da pesquisa intitulada: “As políticas públicas de lazer na cidade de Nova Lima: quando quiser, se assim quiser e como quiser?”, realizada por pesquisadores do Doutorado em Estudos do Lazer da Universidade Federal de Minas Gerais.

Nova Lima, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2017.

---

Assinatura do voluntário