

**TARCILA BRETAS LOPES**

**SOBRE O FAZER TÉCNICO E O FAZER POLÍTICO:  
A ATUAÇÃO DO PROFISSIONAL DE LAZER NO SERVIÇO PÚBLICO  
MUNICIPAL**

**BELO HORIZONTE  
2009**

**TARCILA BRETAS LOPES**

**SOBRE O FAZER TÉCNICO E O FAZER POLÍTICO:  
A ATUAÇÃO DO PROFISSIONAL DE LAZER NO SERVIÇO PÚBLICO  
MUNICIPAL**

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

Área de concentração: Formação e Atuação Profissional

Orientador: Prof. Dr. Hélder Ferreira Isayama

**BELO HORIZONTE  
2009**

## AGRADECIMENTOS

“Agente segue amando que também sem um carinho, ninguém segura esse rojão”  
(Chico Buarque).

Quando iniciei o mestrado, diziam alguns que a dissertação era uma produção solitária e que devia ser entregue em 24 meses. Não há mesmo como negar essas afirmações, mas, para consolo de quem escreve, há várias possibilidades de interpretá-las.

Comecei a delinear esse trabalho quando entrei para o serviço público e durante 9 anos muitos me ajudaram a construí-lo. Agradeço em primeiro lugar, aos amigos da Secretaria de Esportes de Belo Horizonte. Lá nutrimos coletivamente, desilusões, inquietações, decepções, desafios, alegrias, mas, o mais importante, uma grande esperança de que algo melhor pode ser feito. Agradeço as “barras” que vocês seguraram para que eu pudesse me ausentar por dois anos para me dedicar aos estudos. Sinto-me orgulhosa por fazer parte dessa equipe.

Obrigada à Secretaria de Esporte de Betim que me acolheu de “braços abertos” para que eu pudesse realizar esse trabalho. A participação, a disponibilidade e a motivação dos profissionais fizeram da minha coleta de dados um bom momento de convivência.

Agradeço também aos companheiros e amigos do Pólis/CELAR e do Oricolé. Nossas discussões acaloradas, nossas produções e um pouquinho de cada um de vocês estão nas entrelinhas desse estudo. Valeu demais moçada!

Aos colegas do mestrado: professores e alunos. Obrigada por compartilharmos, durante esses anos, as alegrias e as dificuldades (que não são poucas). Esse caminho não é fácil, mas bons parceiros o tornam mais agradável. Entre joio e trigo nos salvamos todos!

Agradeço em especial ao Hélder, à Meily e ao Lino. O Hélder me desestabilizou quando eu achava que já sabia, me empurrou quando eu tive medo e hesitei e é lógico, me chamou de volta quando eu me perdi. Como orientador-amigo me respeitou em todo o processo e me permitiu criar a minha própria trama sem se ausentar dela. Obrigada pela confiança! A Meily, amiga querida, obrigada por aceitar fazer parte desse meu processo de

formação. Espelho-me em você sempre e aprecio sua inteligência e seu compromisso com seus ideais e com as pessoas que te rodeiam (que não são poucas). Obrigada por me receber como sua amiga! Ao Lino, agradeço a disponibilidade em fazer parte da minha banca. Admiro o profissional que você é e comungo de vários ideais seus desde a época da faculdade, quando te ouvi falar pela primeira vez. Obrigada!

Agradeço a Deus pelos muitos amigos que tenho. Sem vocês, impossível!!!! Daniella e Emerson, Kássio e Simone, Jack e Cláudio, Daniel Ara, Luiz 99, Fabiano, Rita, Cláudia Calhau, Marcelo Vilhena, Amanda, Ricardo, Renata, Cláudia Heringer, Giovanna, Nina, Paula, Vívian, Juliene, Juninha, Carla, Priscilla, Tininha (valeu demais amiga pelas transcrições!). Queridos, desculpe as tantas ausências e obrigada pela companhia reconfortante e animadora. Amo vocês!

“Família, família acorda junto todo dia, nunca perde essa mania”. “Eu não existo longe de vocês”!!!! Obrigada Pai, Mãe, Léo, Bruna e Adriano por me acompanharem tão de perto e por segurarem todas as minhas “ondas”. Desculpe as impaciências, os choros (que não são poucos), as testas franzidas e todas as ausências. Ta acabando! Agradeço ainda a todas as tias, tios, primas e primos pela energia positiva. Sou capaz de senti-la me aquecendo! Dedico essa dissertação a minha Avó Adriana que no auge dos seus 97 anos, sentindo todas as dores que a velhice lhe presenteia, consegue rir de si mesma e viver um dia de cada vez como se fosse o primeiro e não o último. Amo vocês!

Nizier, você chegou na hora certa! Meus dias ficaram muito mais leves. Obrigada pela paciência, pela cumplicidade, pelo apoio, pelo carinho, pelas escaladas, pelos acampamentos, por me acompanhar de perto e por todas as vezes que você me tirou da frente do computador. Obrigada por fazer parte da minha vida de uma forma tão especial e por me deixar fazer parte da sua. Amo você!

## RESUMO

Como sabemos, o esporte e o lazer foram incorporados à agenda pública brasileira como objeto a merecer intervenção do Estado, a partir da década de 1930. Temos conhecimento ainda que na Constituição de 1988 o lazer foi reconhecido legalmente como direito social. Em decorrência, é certo que políticas públicas de esporte e lazer, sem considerar o caráter e a especificidade das mesmas, estão sendo desenvolvidas pelo Estado e se estão acontecendo, também é fato que existem profissionais atuando diretamente nesse espaço. A partir dessa premissa adotamos então como objetivo desse estudo conhecer e analisar a atuação do profissional de lazer diretamente vinculado ao serviço público municipal no contexto diário de trabalho. Objetiva ainda identificar e examinar suas escolhas que pautam cotidianamente as trilhas traçadas por uma gestão no processo de democratização do lazer assim como construir, a partir das representações destes profissionais, um entendimento acerca da política, da estrutura e natureza do Estado e dos interesses que se legitimam por meio dele, do lazer e de seu tratamento como conteúdo de política pública. Para isso estabelecemos uma metodologia de trabalho que abarcou pesquisa bibliográfica combinada com pesquisa de campo e com a realização de entrevistas semi-estruturadas, instrumentos principais de coleta de dados. Desse recorte metodológico iniciamos construindo uma trama que desse sentido e significado à atuação profissional nesse setor específico. Fizeram parte da análise 13 servidores públicos vinculados às ações de esporte e de lazer da Secretaria Municipal de Esportes de Betim (MG). Concluímos que esses profissionais são atores sociais no processo de constituição de políticas públicas embora exerçam pequeno poder de intervenção nas escolhas de uma gestão. Essa questão é justificada por uma série de fatores entre eles: a formação dos sujeitos, a ausência de concurso público para o setor, a desarticulação dos profissionais, entre outros. Por fim, não há como deixar de sugerir que outros estudos sejam realizados. Cumprimos algumas etapas, mas existem inúmeras ainda por se fazer. Acreditamos que o investimento na formação de profissionais para a atuação no setor público não deverá ser pautada somente no mercado em franca expansão, mas em um projeto de sociedade mais justa e igualitária. No que se refere ao lazer, precisamos nos atentar para princípios que vem delineando as políticas na atualidade. Pensamos que conseguiremos cumprir a proposta de redistribuição colocadas pelas políticas sociais quando agirmos intersetorialmente, quando estimularmos a participação social, quando reconhecermos as características territoriais e quando dermos condições efetivas para que os municípios possam consolidar suas políticas. É necessário ainda que nós servidores públicos, profissionais de lazer, estejamos capacitados para lidar criticamente com os desafios que estão se constituindo e com os outros tantos que carecem resolução.

**Palavras-chave: Lazer, Atuação Profissional, Administração Pública**

## **ABSTRACT**

As we know, the sport and leisure have been incorporated into the Brazilian public agenda as a subject worthy of state intervention, from the 1930s. We know also that in 1988 the Constitution was recognized legally as a leisure social right. As a result, it is true that public policies for sport and leisure, without considering the nature and specificity of these are being developed by the State and are happening, it is also a fact that there are professionals working directly in this space. From that premise then adopted the goal of this study to know and analyze the performance of professional entertainment directly tied to public service in the city daily for work. Objective also identify and examine their daily choices that guided the tracks outlined by management in the process of democratization of leisure as well as building from the offices of professionals, an understanding about the policy, structure and nature of the state and the interests that legitimize through it, leisure and their treatment as content of public policy. To do this we established a methodology of work covering literature combined with field research and the implementation of semi-structured interviews, the main instruments for data collection. They cut methodological started building a web of meaning and significance that the professional in that specific sector. Were part of the analysis 13 public servants linked to the actions of sports and leisure of the Municipal Secretariat of Sports of Betim (MG). We conclude that these are professional actors in the formation of public policy while exercising little power to intervene in the choices of management. This question is justified by a number of factors between him, the training of subjects, lack of competition for the public sector, the lack of professionals, among others. Finally, we can not fail to suggest that further studies are made. We follow a few steps, but there are many yet to be done. We believe that investment in training of professionals to act in the public sector should not be based only on the market in full expansion, but in a project of more just and egalitarian society. With regard to recreation, we need to look which is outlining principles for the policies in the present. We believe we can meet the proposed redistribution placed by social policies when intersectoral action, when stimulated social participation, when we recognize the territorial characteristics and dermis when effective conditions for the municipalities to consolidate its policies. It is also necessary that we civil servants, professionals, leisure, are able to deal critically with the challenges we are up and the many others that need resolution.

**Palavras-chave: Leisure, Professional Activities, Public Administration**

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>09</b>
<b>2. O CENÁRIO DA ATUAÇÃO: A POLÍTICA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>13</b>
<b>2.1. A Construção Política da Política Pública.....</b>	<b>14</b>
<b>2.1.1. A Formação da Agenda Pública.....</b>	<b>19</b>
<b>2.1.2. A Formulação de Alternativas.....</b>	<b>24</b>
<b>2.1.3. A Implementação da Política Pública.....</b>	<b>27</b>
<b>2.1.4. Processos de Avaliação de Políticas Públicas.....</b>	<b>30</b>
<b>3. O PALCO DA ATUAÇÃO: A POLÍTICA SOCIAL E A POLÍTICA DE LAZER NO BRASIL.....</b>	<b>34</b>
<b>3.1. Os Direitos Sociais e a Constituição dos Estados de Bem-Estar-Social.....</b>	<b>34</b>
<b>3.2. Características e Especificidades do Estado de Bem-Estar Brasileiro.....</b>	<b>39</b>
<b>4. A CONSTRUÇÃO DA EXPERIÊNCIA COTIDIANA SOB A ÓTICA DA POLÍTICA E DO DIREITO AO LAZER.....</b>	<b>61</b>
<b>4.1. O Percorso Metodológico.....</b>	<b>61</b>
<b>4.2. O <i>Locus</i> de Análise: A Secretaria Municipal de Esportes de Betim.....</b>	<b>64</b>
<b>4.3. Apresentação dos Sujeitos da Pesquisa.....</b>	<b>67</b>
<b>4.4. Atribuições, Dificuldades e Potencialidades do Serviço Público na Visão dos Profissionais Atuantes.....</b>	<b>72</b>
<b>4.5. Capacidade ou Possibilidade de Intervenção: A Constituição dos Atores Sociais.....</b>	<b>86</b>
<b>4.6. O Conceito de Política a partir da Representação dos Sujeitos da Pesquisa.....</b>	<b>91</b>
<b>4.7. Por uma definição do Papel do Estado no que tange às Políticas de Esporte e de Lazer.....</b>	<b>93</b>
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>99</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>102</b>
<b>ANEXO.....</b>	<b>108</b>

## 1 – INTRODUÇÃO

Após ter concluído o curso de Educação Física na Universidade Federal de Viçosa (MG) iniciei minha trajetória profissional sendo aprovada em concurso público destinado a compor o quadro de profissionais da Secretaria Municipal Adjunta de Esportes (SMAES) de Belo Horizonte. Assumi o cargo de analista de políticas públicas – educação física e me deparei com as dificuldades e desafios que envolvem o setor público e mais especificamente com os dilemas que permeiam a temática esporte e lazer. Baixa capacidade de planejamento a médio e longo prazos, pequena representatividade política, susceptibilidade a ações clientelistas e patrimonialistas, entre outras. Contrariamente aos percalços citados anteriormente, a possibilidade de intervir minimizando desigualdades sociais e auxiliando na construção de alternativas democráticas e igualitárias de vivenciar o direito ao esporte e ao lazer me fascinavam e por esta razão escolhi esta área como prioridade profissional.

Em face a uma série de entraves, os servidores públicos buscam motivação nos mais diversos espaços, e nesse sentido, usufruindo de uma política de capacitação profissional adotada pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH), iniciei em 2004 um curso de especialização em Gestão de Políticas Públicas ministrado pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (Belo Horizonte - MG). Ainda impulsionada por este movimento motivacional fundamos, juntamente com outros servidores da SMAES e com docentes e discentes da Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional da UFMG, o Pólis/CELAR. Este grupo de estudos foi, e ainda é, um espaço de formação que nos inspira e nos motiva em busca de uma atuação reflexiva e consciente. Tem como objetivo compreender, analisar e avaliar o papel do Estado nos processos de organização de políticas públicas de esporte e de lazer.

Diante dessa experiência estabelecida no envolvimento cotidiano com as políticas públicas de esporte e lazer e no pensamento reflexivo acadêmico, me inscrevi, no final de 2006, na seleção para o Mestrado em Lazer na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) me propondo a estudar a atuação do servidor público municipal.

Como sabemos, o esporte e o lazer foram incorporados à agenda pública brasileira como objeto a merecer intervenção do Estado, a partir da década de 30. Temos ainda o fato de que, na Constituição de 1988, o lazer foi reconhecido legalmente como direito social. Em decorrência, é certo que políticas públicas de esporte e lazer, sem considerar o caráter e a especificidade das mesmas, estão sendo desenvolvidas pelo Estado. Entretanto, como ressalta

Menicucci (2006) alguns pontos devem ser considerados para a definição de uma política de lazer numa perspectiva ampla, que inclui a definição de princípios e diretrizes de caráter nacional, além de fontes de financiamento e se desdobre em um conjunto de programas, projetos e ações governamentais.

A autora aponta como mais urgente a necessária “construção política do sentido e do significado do lazer na sociedade, processo que pressupõe uma constituição teórica prévia” que passa pela definição do lazer como direito social que se justifica pela necessidade social específica e não como subsidiário de outras necessidades. Num segundo momento, é necessário definir conteúdos e estratégias para uma política de lazer. Para isso é fundamental o desenvolvimento de conhecimento e produção teórica, capacitação de profissionais, veiculação de idéias e a mobilização de uma rede de atores em torno da construção de uma política de lazer (MENICUCCI, 2006, p. 155).

Enfim, se essas políticas estão sendo desenvolvidas, se estão acontecendo é fato que existem profissionais atuando diretamente nesse espaço. Por conseguinte, a presente pesquisa tem como referência analítica a representação que os profissionais de lazer, diretamente envolvidos com o setor público municipal, constroem sobre sua atuação profissional e sobre os dilemas que a envolve tendo como “pano de fundo” o processo político de constituição das políticas públicas no Brasil. Acredita-se que essa prática profissional, mesmo teoricamente, balizada por normas de conduta e racionalidade que fundamentam legalmente o sistema burocrático, é dotada de subjetividade.

Nesse sentido, identificar os valores que o servidor público agrega ao seu fazer cotidiano, a maneira como transita entre os saberes relativos ao campo e a realidade de trabalho, sua capacidade reflexiva e de organização coletiva podem revelar múltiplos traços norteadores que dão sentido e significado a ação estatal. Esta ação exprime os conflitos provenientes da arena política dando corpo à gestão e aos variados interesses que a permeiam e orientam.

Acreditamos que o servidor público não é meramente um empregado do Estado submetido à hierarquia burocrática e sim um ator político diretamente ligado à tensão que envolve a acomodação de interesses diversos. Para Souza Filho (2006, p. 372) o servidor público “deve ter competência teórico-metodológica, ético-política e técnico-operacional tanto para analisar os movimentos da economia, da política, da sociedade e de seus grupos e indivíduos, quanto para pesquisar, negociar, aproximar, planejar, executar e avaliar”. Portanto, o desafio crucial reside na obtenção de uma forma específica de articulação entre o

Estado e a sociedade na qual se reconheça que o problema da administração eficiente não pode ser dissociado do problema político.

Com vistas a atingir o objetivo proposto estabelecemos uma metodologia de trabalho que abarcou uma pesquisa bibliográfica combinada com uma pesquisa de campo. Utilizamos a imersão no campo e as entrevistas semi-estruturadas como instrumentos de coleta de dados e, mesmo cientes de que o lazer pode se manifestar em diversos âmbitos ou órgãos municipais, optamos por realizar esse estudo na Secretaria Municipal de Esporte de Betim (MG). Isto porque, embora saibamos que são vários os interesses culturais do lazer e que o esporte pode se constituir como um deles, consideramos relevante a relação historicamente estabelecida entre os dois fenômenos com a área da educação física que, como ressaltava Werneck (2003, p.16), “vem aglutinando profissionais dedicados ao desenvolvimento de projetos e ações multidisciplinares sobre o lazer”.

Após um período de acompanhamento cotidiano da dinâmica da secretaria delimitamos, como sujeitos da pesquisa, os profissionais ligados ao lazer e à dimensão recreativa do esporte. Compreendemos que “o esporte e o lazer constituíam-se em conceitos distintos, mas de certa forma confluentes, na medida em que o primeiro, em sua dimensão recreativa, encontrava no lazer a possibilidade concreta de expressão” (CASTELLANI FILHO, 2007, p. 5). Realizamos 13 entrevistas e, desse recorte metodológico, iniciamos construindo uma trama que desse sentido e significado à atuação profissional nesse setor específico.

Dividimos a dissertação em três capítulos. No primeiro apresentamos os conceitos de política, de Estado e de políticas públicas como cenário para a atuação profissional no serviço público. Percorremos ainda o processo de construção das políticas públicas que envolvem a formação da agenda, a formulação de alternativas, a implementação da política e seu monitoramento e avaliação. Interessa-nos identificar as possibilidades que o servidor público municipal tem de se tornar de fato um ator social interveniente na constituição de cada etapa participando da resolução de conflitos na arena política.

No segundo capítulo, já com o cenário da atuação montado, elaboramos o que chamamos de palco de atuação entendido como o *locus* da ação. A partir da aceção de que o lazer é um direito social e que demanda intervenção ativa do Estado, localizamos as políticas sociais como políticas públicas. Retomamos o processo de composição do *Welfare State* no mundo e apresentamos as especificidades do caso brasileiro. Refletimos sobre a crise desse tipo de Estado e apontamos as conseqüências em nosso país. Questionamos a partir da

investigação de algumas ações públicas já desenvolvidas se é possível tratar o lazer como um direito social no Brasil.

Por fim, no terceiro capítulo, a partir do estudo da intervenção pública na área de esporte e de lazer no município de Betim, apresentamos o servidor público no seu cotidiano de intervenção. Analisamos suas ações tendo como referência o processo de constituição das políticas públicas e o processo de consolidação das políticas sociais no Brasil. Orientados por eixos norteadores apresentamos o perfil do sujeito, investigamos as atribuições, dificuldades e potencialidades do serviço público na visão dos profissionais atuantes, a capacidade ou possibilidade de intervenção desses atores sociais, o conceito de política e a definição do papel do Estado, no que tange às políticas de esporte e de lazer, para esses sujeitos.

Acreditamos que cotidianamente representamos papéis e isso nos localiza na sociedade e diz sobre quem somos e até sobre o que gostaríamos de ser. Os cenários são múltiplos, os palcos variados e os expectadores ora são ativos ora passivos. Resta-nos fazer nossas escolhas conscientes. Talvez seja esse o grande desafio dos servidores públicos: considerar a alteridade dos expectadores e contribuir para que eles tornem-se “senhores de si próprios”.

## **2 – O CENÁRIO DA ATUAÇÃO: A POLÍTICA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Este capítulo tem por objetivo construir uma trajetória que localiza a política e as políticas públicas como cenário de atuação do servidor público municipal entendido como ator social no processo de constituição de políticas públicas de lazer no Brasil. A partir da concepção de ausência de neutralidade nas decisões técnicas que se fundamentam concretamente na atuação cotidiana, torna-se necessário estabelecermos alguns conceitos norteadores que formam o “pano de fundo” para a ação desse servidor público.

Acreditamos que refletir sobre a atuação desse profissional requer um esforço que conjugue os dilemas da política e do Estado com os conflitos e com os percalços que compreendem a consolidação do esporte e do lazer como um direito de cidadania.

Sendo assim, nos organizamos buscando refletir, a princípio, sobre os conceitos de política e de Estado para posteriormente enveredarmos nos processos de constituição e consolidação das políticas públicas. Definimos como itens relevantes a formação da agenda pública, a formulação de alternativas para as demandas postas, os processos de implementação e de avaliação das políticas públicas. Cabe ressaltar, portanto, que embora tenhamos adotado uma estrutura didática dividida em tópicos não a interpretamos como uma “receita” nem tampouco a analisamos sem considerar o todo. Enfatizamos mais uma vez que tal postura carrega a tentativa de facilitar a elucidação e o entendimento sobre o tema.

Nesse processo de constituição de políticas públicas o que nos interessa é o campo de possibilidades de atuação aberto ou não para o servidor público. Sem dúvida não são poucas as questões envolvidas: escolha consciente de alternativas de ação na formulação, no planejamento, no monitoramento e na avaliação dos programas; gerenciamento de recursos (geralmente escassos); condições de trabalho pouco adequadas; baixa participação popular no controle das ações que também favorece práticas clientelistas na condução das políticas públicas de esporte e lazer.

Traços constitutivos da cultura política brasileira, cenários de uma “vida real” que extrapolam o conhecimento adquirido no meio acadêmico ao mesmo tempo em que o tornam indispensável como opção à alienação.

## 2.1 – A Construção Política da Política Pública

Na moderna *pólis*, que em quase nada se assemelha ao antigo ambiente público grego, apresentam-se uma infinidade de idéias, valores, costumes, crenças, preferências e aspirações humanas que compõem o tecido social e que lhe dão vida. Essas diferenças geram conflitos de naturezas diversas e mesmo que todas as necessidades básicas estivessem satisfeitas, é de se esperar que os cidadãos experienciem estilos de vida e de comportamento próprios que podem não conviver harmoniosamente em um ambiente comum. Manifestam em esferas variadas e assumem naturezas múltiplas, como exemplo, dilemas de cunho religioso, racial, econômico e sexual. Há que se pensar que tais divergências retratam a convivência em sociedade com todas as contradições inerentes a ela.

No contexto atual o termo política é comumente associado a partidos políticos e a períodos eleitorais onde candidatos fazem inúmeras promessas, encaradas com pouca credibilidade pelos eleitores que já não vislumbram a possibilidade do exercício ético da política. Agravada ainda pelas denúncias de corrupção e de mau uso da máquina pública, que emergem atualmente no cenário mundial, a política fica restrita a um jogo ilícito e antiético onde os participantes almejam obter vantagem a qualquer preço.

Contudo, acredita-se que só se enfrenta as diferenças colocadas pela convivência pública de maneira não beligerante e não coercitiva por meio da política, considerando aí o termo livre do caráter pejorativo comumente associado a ele. Segundo Arendt (1997) a política trata da convivência entre diferentes organizando a diversidade e pressupondo uma igualdade relativa entre os homens. É nesse sentido que o exercício da política fica condicionado à autonomia, à igualdade de direitos e à existência de um espaço público onde os cidadãos possam vocalizar preferências e interagir.

Costa (2004, p.32) afirma que “as sociedades complexas, como as nossas, serão tanto mais conflituosas quanto mais democráticas elas forem”. Isto porque a democracia abre espaço para a manifestação da grande diversidade que compõem o tecido social contemporâneo. Os cidadãos não se agrupam mais unicamente por classe social, mas também por preferência sexuais e de lazer, por questões étnicas, estéticas, religiosas entre outras e estes temas possibilitam a existência de conflitos variados. Portanto, política e democracia são consideradas, nesse estudo, conteúdos interdependentes uma vez que a política pode pressupor e fomentar autonomia e igualdade e estas condições nutrem a arena democrática e lhe dão sustentação.

Ao estabelecer um conceito de política Weber (2005, p. 97) ressalta que o mesmo é extremamente amplo compreendendo “qualquer tipo de liderança independente em ação” e cita como exemplos a política financeira dos bancos e a política grevista de sindicatos. No entanto, pondera que suas reflexões são norteadas por um conceito mais restrito que envolve “a liderança ou a influência sobre a liderança de uma associação política e, daí hoje, de um Estado”. Sendo assim, a política pode ser caracterizada por seu viés amplo que abarca a resolução pacífica de conflitos societários das mais diversas naturezas assim como por seu caráter restrito que implica a seleção de meios necessários para a realização de certos fins, seleção realizada por agentes públicos ou por governos em um determinado Estado.

Ao refletir sobre esse conceito de política, Reis (2007, p 454) alerta que “a idéia da política como algo que extravasa o Estado é crucial justamente por permitir apreciar as dificuldades que surgem com respeito à acomodação dos conflitos e à busca de objetivos comuns”. Adverte que ao referendar a política balizando-se somente no Estado corre-se o risco de desconsiderar os conflitos societários que alimentam a política.

Consideramos que a política não tem conteúdo próprio sendo que este emana das questões suscitadas pela coexistência em um ambiente público comum; espaço de lutas, conflitos e tensões. Nesse sentido, o foco passa a ser os meios selecionados que visam transformar as idéias em ações governamentais bem como identificar as variáveis que intervêm nesse processo, ou seja, a política desempenhada pelo Estado.

Nas sociedades modernas, o Estado instaurado pelo contrato social é a organização política que possui validamente o poder de escolha. Para Weber (2005, p.98) o mesmo deve ser definido pelos meios que lhes são exclusivos e não pelos fins já que esses se prestaram a fins diversos na história. Define-o então como “comunidade humana que pretende, com êxito, o monopólio legítimo do uso da força física dentro de um determinado território”.

Esse monopólio legítimo – seu meio específico – garante ao Estado a faculdade de elencar interesses no âmbito societário em detrimento a outros e satisfazê-los. É respaldado por cidadãos que compartilham de uma determinada crença uma vez que não há poder que persista se estabelecido pela força bruta.

Considerando o poder do Estado uma representação social<sup>1</sup>, Weber (2005) ao investigar as justificativas que asseguram sua legitimação estabeleceu três categorias, a saber: tradicional, carismático e racional-legal. O tradicional é orientado para o conformismo sendo que o poder é corroborado pelo medo de sanções e pela obediência ao detentor do poder. Já a legitimação carismática cultiva a esperança de recompensa e de melhorias tendo como referência uma liderança pessoal e individual. Por fim, a racional-legal opera com a crença na legalidade e na competência instituídas por regras racionalmente criadas das quais se espera o cumprimento. Ainda para Weber (2005, p. 61) “quem participa ativamente da política luta pelo poder quer como um meio de servir a outros objetivos, ideais ou egoístas, quer como o poder pelo poder, ou seja, a fim de desfrutar a sensação de prestígio atribuída”.

O Estado dispõe, de acordo com Przeworski (1995), de três alternativas básicas ou da combinação entre elas para responder às demandas que lhes são dirigidas. Ela responde às preferências dos cidadãos, procura realizar seus próprios objetivos e/ou age de acordo com os interesses daqueles que possuem riqueza produtiva. Na primeira opção o Estado atende às preferências de um conjunto de cidadãos que por meio do processo democrático exerce sua soberania. Os políticos apresentam suas propostas de governo nas campanhas eleitorais e quando eleitos as implementa. Na segunda o Estado adquire autonomia diante da sociedade perseguindo interesses dos próprios administradores do mesmo. Por fim, na terceira é o capital quem governa já que o Estado subordina suas intervenções aos interesses econômicos dos proprietários de riqueza produtiva.

Apesar dessas alternativas se apresentarem isoladamente em circunstâncias específicas, adotar uma classificação exclusiva para se analisar os mais diferentes contextos pode levar a minimização do cenário político de negociação de interesses. Considerar que o Estado age movido unicamente por interesses particulares ou que o capital é o único responsável pelas decisões tomadas no âmbito estatal não se sustenta em uma sociedade plural e diversa como a contemporânea. Adotamos, então, como referência uma concepção entrecruzada pelos diversos interesses que perpassa o “povo”, o Estado e o capital.

A atividade política do Estado se materializa sob a forma de políticas públicas que agem bloqueando ou implantando os diversos interesses. Constituem um conjunto de ações e decisões públicas estrategicamente selecionadas e resultam do processamento, pelo sistema

---

<sup>1</sup> De acordo com Jovchelovitch (1998), a representação social se constitui como saberes desenvolvidos e sustentados por uma comunidade sobre si própria. Esses saberes são provenientes da ação de sujeitos sociais que interagem em um ambiente comum a todos: a esfera pública. A autora ressalta, portanto, a necessidade recuperar o pensamento, a palavra e a plena possibilidade de construir saberes sociais ameaçados atualmente pela miséria, pela violência e pela desigualdade, como sustentáculos de democracia e cidadania.

político, das demandas que ora se originam da sociedade – *inputs* – e ora do próprio sistema político – *withinputs* (EASTON, 1970). Resultantes que são da atividade política do Estado possuem caráter imperativo envolvendo alocação de recursos revestida de autoridade soberana.

Grande parte da atividade política dos governos se destina à tentativa de satisfazer as demandas que lhes são dirigidas pelos atores sociais ou formuladas pelos agentes políticos ao mesmo tempo em que articulam os apoios necessários. Não são circunscritas às sociedades nacionais estando, portanto suscetíveis a pressões globais (RUA, 1997, p. 2).

As demandas dirigidas ao Estado podem ser classificadas como novas, recorrentes ou reprimidas. As demandas novas são provenientes do aparecimento de novos atores políticos que não se fizeram representar anteriormente e que a partir de então se arranjam para dar visibilidade aos seus interesses no debate de idéias. As demandas recorrentes expressam questões não resolvidas e que tendem a reaparecer no cenário público e por fim, as demandas reprimidas não mobilizaram ação política capaz de introduzi-las na agenda governamental (RUA, 1997).

Considera-se, portanto, a política pública como um “campo de conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o ‘governo em ação’ e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações” (SOUZA, 2006, p.69). Representa uma etapa onde os governos democráticos traduzem em programas, planos ou projetos suas plataformas eleitorais.

É possível identificar, na literatura, diferentes modelos que explicitam como as idéias são transformadas em ações governamentais. Um estudo desenvolvido por Dye (1972) identifica os seguintes modelos: institucionalista, teoria dos grupos, teoria da elite, teoria da escolha racional, o incrementalista, e a teoria de sistema.

O modelo institucionalista destaca o funcionamento das instituições públicas governamentais na produção das políticas públicas. Geralmente refere-se à estrutura, organização, deveres e funções das mesmas sem se atentar para a influência dessas sobre os resultados das políticas. Já a teoria dos grupos interpreta a política como uma luta de interesses entre vários grupos organizados que tendem a influenciar nas políticas públicas. Segundo essa teoria, política pública é o equilíbrio alcançado na luta entre grupos sendo tarefa do sistema político oferecer ambiente institucional para a administração desses conflitos. Para a teoria elitista, as políticas públicas são resultado das preferências das elites governamentais que, pressupondo uma apatia dos cidadãos, moldam suas escolhas. A teoria da escolha

racional baseia-se na relação custo benefício consubstanciada pela interação estratégica entre indivíduos que tomam decisões racionais num ambiente em que as regras do jogo apresentam as opções de escolha. O modelo incrementalista advoga que as políticas públicas recebem somente algumas modificações constituindo-se, no geral, continuidades das atividades governamentais anteriores poupando tempo, recurso e competência. Por fim, a teoria do sistema interpreta a política como resposta do sistema político a forças (*inputs*) geradas no ambiente. As políticas públicas são, portanto *outputs* ou alocação de valores imperativos do sistema.

Cabe ressaltar, portanto, como menciona Zauli (2003), que esses diferentes modelos devem ser apreciados como instrumentos analíticos úteis para o entendimento do fenômeno considerado. Nesse caso, avalia prudente a adoção de uma postura eclética (p. 28) que aprecia as políticas públicas como respostas do sistema político às diferentes demandas ambientais e como resultantes dos conflitos dos diversos grupos de interesses. Enfatiza-se ainda que as preferências das elites governamentais intervêm na configuração das políticas públicas e que estas expressam o funcionamento de instituições públicas. O cálculo custo-benefício condiciona as escolhas públicas e “ muitas vezes as políticas são caracterizadas por um alto grau de continuidade e por decisões de caráter incremental” (p. 28).

Sintetizando conceitos balizadores das políticas públicas, Souza (2006) extrai seus elementos principais. Para a autora, a política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. Ela envolve vários atores e diferentes níveis de decisão, embora seja materializada nos governos. É abrangente e intencional não se limitando a leis e regras e tem objetivos reais a serem alcançados. Embora tenha impactos em curto prazo, é uma política de longo prazo o que implica sua implementação, execução e avaliação. Por fim, estudos sobre política pública propriamente dita focalizam processos, atores e a construção de regras, distinguindo-se dos estudos sobre política social, cujo foco está nas conseqüências e nos resultados das políticas.

As políticas públicas em seu processo de constituição e consolidação cumprem comumente quatro etapas, a saber: problematização e inclusão de um tema na agenda pública, formulação de alternativas para as questões da agenda, a implementação da política definida previamente e a realização de estudos de avaliação. Sabendo que essas etapas se auto-alimentam continuamente explicitar cada uma delas torna-se indispensável para vislumbrar a totalidade do processo.

### 2.1.1 – A Formação da Agenda Pública

Consideramos que os problemas da convivência são socialmente construídos e estão vinculados a uma dinâmica sócio-política de disputa em torno das mais diversas formas de se compreender os problemas. É a escolha de um modo específico de interpretação do problema que subsidiará a construção de suas possíveis alternativas.

Balizando nesses pressupostos e considerando o estudo da definição de agenda como âmbito da ciência política, Fuks (2000) aponta duas questões básicas e ao mesmo tempo, essenciais: como surgem novos assuntos públicos e por que alguns (em detrimento de outros) ascendem às arenas públicas e ali permanecem? Que atores participam do processo de definição de agenda?

Agenda pública é definida como um agrupamento de problemas que clamam pelo debate público, constitui objeto de controvérsia e aponta para a necessidade de intervenção pública. Para Capella (2006, p. 88) a agenda pública ou agenda governamental “é definida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção em um determinado momento. Uma questão passa a fazer parte da agenda governamental quando desperta interesse dos formuladores de política”.

O modelo apresentado por Kingdon e citado por Capella (2006) responde analiticamente o processo da formação de agenda. É apresentado da seguinte forma:

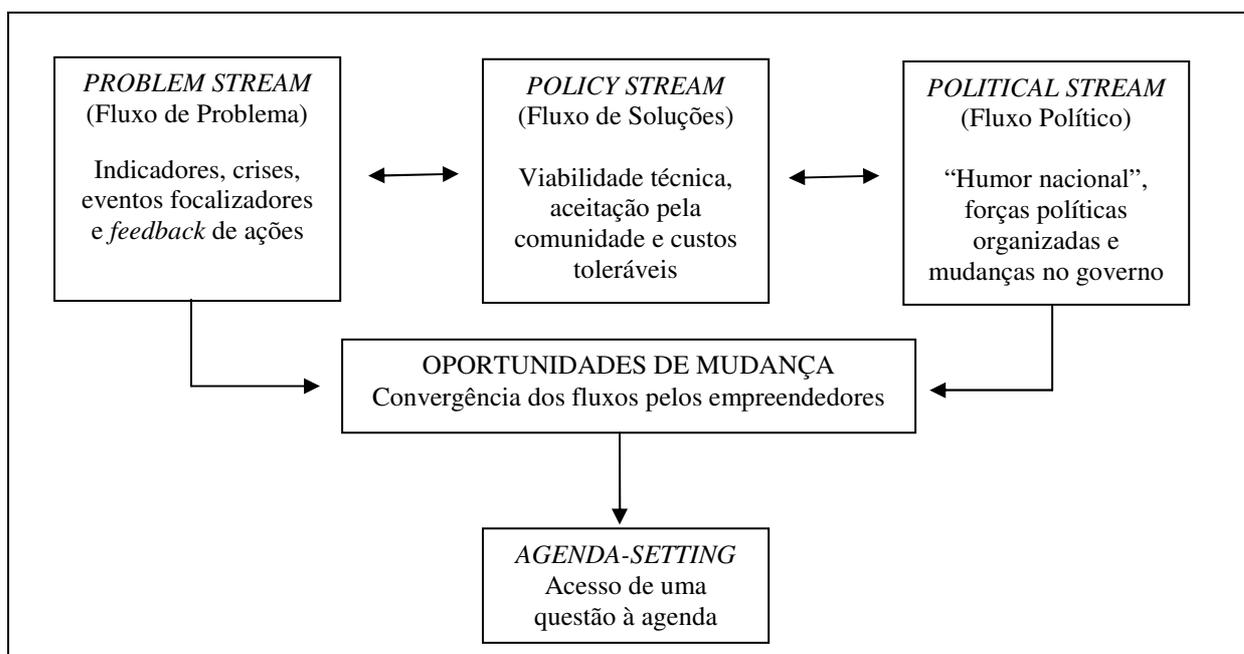


FIGURA 1 – O modelo de Kingdon  
Fonte: Capella (2006, p. 98).

Para o autor a agenda governamental é definida e alterada pela convergência de três fluxos: problemas, soluções e política. No primeiro enquadramento, o modelo analisa as formas pelas quais questões são consideradas problemas e como os mesmos são introduzidos à agenda. As questões geradas pela convivência pública só se configuram como problemas quando sensibilizam os formuladores de políticas gerando uma ação como consequência.

Um determinado assunto desperta, normalmente, a necessidade de ação por meio de três mecanismos básicos: indicadores; eventos, crises ou símbolos e *feedback* das ações governamentais (CAPELLA, 2006). Os indicadores apontam a existência de uma situação que reclama solução como, por exemplo, as altas taxas de analfabetismo e de mortalidade infantil. Podem ainda ser incorporadas ao debate público demandas ocasionadas por situações de crise como desabamentos por chuva ou terremoto ou por símbolos que concentram atenção sobre um determinado assunto em um grande espaço de tempo. Numa situação de crise, a ação do Estado é imperativa uma vez que pode produzir conjunturas de riscos para os cidadãos. Finalmente, o *feedback* sobre as ações do governo como monitoramento de gastos e o acompanhamento das atividades pode elencar e problematizar questões para os formuladores de políticas.

Entretanto, a existência de indicadores, de crises e eventos e dos *feedbacks* não garantem por si só que essa situação se transforme em um problema de agenda pública. É fundamental que tais questões mobilizem ação política capaz de sensibilizar os formuladores de políticas públicas. Para Capella (2006, p. 90),

essencial para o entendimento do modelo é compreender que problemas são construções sociais, envolvendo interpretação [...]. Portanto, as questões podem se destacar [ou não] entre os formuladores de políticas, transformando-se em problemas, para posteriormente alcançar a agenda governamental.

O segundo quadro do modelo explicativo apresenta um conjunto de alternativas e soluções disponíveis para os problemas. Kingdon (1984) afirma que no “caldo primitivo da política” algumas idéias sobrevivem, outras se confrontam e se combinam com novas imagens e outras são descartadas. Ressalta ainda que a viabilidade técnica, a legitimação pela comunidade e os custos toleráveis favorecem a sobrevivência das mesmas. Assim descreve o autor:

nesse processo competitivo de seleção, as idéias que se mostram viáveis do ponto de vista técnico e as que têm custos toleráveis geralmente sobrevivem, assim como aquelas que representam valores compartilhados contam com a aceitação do público em geral e com a receptividade dos formuladores de políticas (p.91).

Quando uma determinada idéia é difundida e publicizada por indivíduos que a defendem as comunidades geradoras de alternativas tendem a aceitá-las ou rejeitá-las, ou melhor: se posicionam diante delas. Essas comunidades são compostas geralmente por pesquisadores, acadêmicos, funcionários públicos, representantes dos diversos grupos de interesses, entre outros que compartilham uma preocupação com uma determinada área. Ressalta-se conseqüentemente a centralidade do debate de idéias e da persuasão no fluxo de soluções e no processo de formulação de políticas.

Por fim, o terceiro quadrante do modelo se refere à dimensão política do conflito no qual as coalizões são construídas por meio de negociações. Para Kingdon (1984) três elementos exercem influência sobre a agenda: o “humor” nacional traduzido pela maneira como as pessoas compartilham uma questão por um determinado tempo; forças políticas organizadas exercidas por grupos de pressão que compactuam sobre um assunto o que pode gerar grandes conflitos na arena política cabendo a avaliação das conseqüências da ação para os formuladores de políticas e por fim, mudanças dentro do próprio governo que possibilitam transformações na agenda incluindo ou excluindo itens justificados pela maneira diferenciada de interpretação dos problemas. Capella (2006, p. 95) ressalta que “a opinião pública, as pressões do Legislativo e das agências administrativas, os movimentos sociais, o processo eleitoral, entre outros fatores, determinam o clima político para a mudança da agenda governamental, podendo tanto favorecê-la como restringi-la”.

Quando os três fluxos estão reunidos, em determinadas circunstâncias, gerando uma possibilidade de alteração de agenda, “um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam o momento propício para a mudança, permitindo a convergência dos três fluxos e possibilitando que questões ascendam à agenda” (CAPELLA, 2006 p. 95).

Alguns fatores podem favorecer a ascensão de assuntos públicos à agenda governamental. Certamente, o problema deve ser de competência das autoridades públicas e quanto maior a mobilização de valores, a ressonância emocional, a persistência dos debates no tempo e sua conseqüente publicização, maiores as probabilidades da questão entrar para a agenda pública.

Como resumo, diante de um problema as autoridades públicas podem responder criando grupos para exame da questão, adiando a análise do assunto, regulamentando a questão ou parte dela, descartando-a em face de questões imponderáveis ou incorporando-a na agenda e processando-a por meio de políticas públicas.

A segunda questão básica e ao mesmo tempo fundamental apontada por Fuks (2000) no processo de formação de agendas é o desempenho dos atores sociais na promoção de mudanças. Estes são indivíduos, grupos, organizações públicas ou privadas atingidas diretamente ou indiretamente por uma determinada política pública e que tentam de alguma maneira influenciar nos rumos da ação. São representantes dos interesses diversos e estão envolvidos no conflito alocativo de recursos materiais ou simbólicos (COSTA, 2004).

Estes estão dispostos a investirem recursos como tempo, energia, reputação, dinheiro para buscarem ganhos futuros que, como mencionados por Weber (2005), podem ser ideais ou egoístas ou se justificarem por meio do prestígio atribuído pelo poder.

Ainda no que se refere aos atores políticos, Capella (2006) subdividi-os em visíveis, ou seja, políticos, mídia, partidos, grupos de pressão, etc. e invisíveis tais como acadêmicos e burocracia e afirma que os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis, as alternativas.

O presidente [da república], indivíduos por ele nomeados para altos postos na burocracia governamental, atores do poder legislativo, grupos de interesse, participantes do processo eleitoral, mídia e opinião pública são chamados de atores visíveis por receberem atenção da imprensa e do público e por exercerem influência em maior ou menor grau sobre a agenda governamental. Outro grupo – os participantes invisíveis – tem influência predominante sobre a geração de alternativas e soluções. Esse grupo é composto por servidores públicos, analistas de grupos de interesse, assessores parlamentares, acadêmicos, pesquisadores e consultores (p. 103).

O presidente, assim como os ocupantes dos altos escalões públicos nomeados por ele têm grande poder de influenciar na construção de agendas, ainda que o resultado final de uma política não esteja sob seu pleno controle, porque detêm, em seu poder, recursos institucionais, organizacionais e de comando da atenção pública.

Já os atores do poder legislativo, além de também possuírem autoridade para a produção de leis, estão frequentemente expostos à mídia, tem acesso a uma gama de informações generalistas e não pontuais e apresentam uma relativa estabilidade em comparação aos ocupantes dos altos postos do executivo (CAPELLA, 2006).

Os participantes do processo eleitoral, principalmente os partidos políticos, podem introduzir uma questão à agenda governamental por meio da elaboração de programas de governo ou exercendo pressão por meio de seus representantes no legislativo. No entanto, Kingdon (1970, p. 100) observa que “nem sempre a plataforma eleitoral direciona as ações de um partido quando ele assume o poder”.

Os grupos de interesses agem bloqueando as ações governamentais ou propondo outras e a mídia, como formadora de opinião, exerce uma forte influência na opinião pública e conseqüentemente na produção e mobilização de ação política. Apresentam-se ainda os organismos internacionais (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento) como interferentes, em nível mundial, no processo de produção das políticas públicas.

O outro grupo, denominado invisível, exerce sua maior influência sobre a formulação de alternativas e é composto por servidores públicos, assessores parlamentares, pesquisadores e consultores. Quando um problema entrou para a agenda, os secretários, como exemplo, acionam os técnicos para formularem opções ou alternativas ou opinarem sobre as possíveis soluções. Isto porque são esses profissionais que detêm um conhecimento específico sobre sua área de formação capaz de auxiliar na proposição de ações.

Entretanto, é recorrente, na ótica de atuação do servidor público, um discurso que estabelece uma divisão de comportamento entre decisões políticas e decisões técnicas. A partir dessa ordem de elaboração, o comportamento técnico se conduz de maneira politicamente imparcial uma vez que possui o conhecimento científico capaz de elucidar a melhor atitude a ser tomada frente um problema diagnosticado. Já o político é associado a decisões pouco eficientes, paliativas e até clientelistas. Despolitiza-se a burocracia e caracteriza o representante do cargo comissionado como incapaz no que se refere ao conhecimento específico da área.

Essa divisão foi inaugurada por Weber, no século XIX, quando refuta o modelo patrimonialista de administração pública criando o modelo burocrático. Diante da necessidade de inibir o uso da máquina pública em benefício próprio e de criar condições para o desenvolvimento de ordem racional-legal, como requer o sistema capitalista, Weber (1979) separa os políticos dos burocratas. Afirma que o modelo burocrático de gestão deve seguir alguns princípios como impessoalidade, neutralidade, hierarquia, regras rígidas, especialização, continuidade e controle. As carreiras políticas e administrativas são separadas ao delimitar que os políticos estabelecem os fins e os burocratas provêm os meios a partir dos fins já selecionados.

O modelo gerencial de administração pública, adotado a partir do final da década de 70 e do início dos anos 80, é apontado como uma alternativa à morosidade e ao alto custo atribuído ao Estado burocrático entre outros fatores. Partindo de uma concepção de gestão importada do setor privado visto como mais eficiente e eficaz, continua a exibir uma separação completa entre política e administração, fundamentando-se na competência técnica para o exercício da função pública.

Entretanto, como aponta Rua (1997, p. 140) “estudos recentes têm mostrado que, diversamente do que pretendia a separação analítica entre política e administração, fica claro que os agentes administrativos não são neutros, mas sim dotados de interesses próprios, que tentam maximizar”. Sabemos que os servidores públicos são atores sociais capazes de mobilizar os mais diversos recursos de poder. Então, o que reconhecemos como subliminar nesse jogo entre o fazer técnico e o fazer político, presente na administração pública, é a difícil tarefa de definir o grau de autonomia da burocracia o que implica descartar a indiferença descompromissada, mas também o universalismo.

Corroboramos, portanto, com Loureiro e Abrucio (1999, p. 15), que ressaltam:

frente às mudanças operadas pelo mundo moderno, os políticos, ao ocuparem cargos públicos, precisam responder tecnicamente aos problemas e caso não o façam, suas carreiras podem estar em risco. Os burocratas, por sua vez, precisam atuar politicamente no sentido de escolher prioridades e levar em conta interesses e valores, sejam referentes à lógica interna do sistema político, sejam vinculados a determinadas orientações técnicas com maior aceitação na sociedade.

Apresentamos aqui alguns dos vários dilemas que assolam a administração pública: como garantir autonomia aos servidores públicos assegurando que os representantes legitimamente eleitos possam de fato governar e vice versa? Como garantir que o exercício do poder político seja fundamentado e até mesmo controlado pela competência?

### 2.1.2 – A Formulação de Alternativas

Se o processo de formação da agenda pública seleciona, entre tantos, qual problema será o gerador de uma ação governamental, a etapa de formulação de políticas públicas elaborará o modo como tal tema será enfrentado. Constitui-se, portanto uma fase onde serão definidos os objetivos, as metas a serem alcançadas as diretrizes e competências, toda uma logística de recursos e as estratégias de implementação.

A partir do momento que um tema entra para a agenda concretiza-se o processo de formulação de alternativas. Nele colocam-se claramente as preferências dos atores que formam alianças em torno de conceitos mediadas pelo cálculo custo-benefício e por recursos de poder. Este é um dos espaços da persuasão, da troca de favores, da pressão pública, do exercício de autoridade, da negociação, do compromisso e da obstrução. As preferências, os

interesses e as expectativas de obtenção de benefícios são estruturados em torno de *issues*<sup>2</sup> ou questões que, no processo decisório, afetam atores e aceleram os conflitos (RUA, 1997).

Seguindo uma tipologia clássica apresentada por Lowi (1972), cada tipo de política – distributiva, redistributiva ou regulatória – desenvolve estruturas e arenas políticas próprias. As políticas distributivas tendem a repartir os recursos num espaço onde todos aspiram receber minimizando o conflito o que pode gerar estruturas clientelistas. Nesse ambiente específico, a interação entre os atores costuma ser pluralista, ou seja, a lógica de representação de interesses depende da capacidade de articulação entre os atores/interesses. As políticas regulatórias, criadas comumente para controlar atividades mercantis, motivam algum conflito favorecendo a possibilidade de geração de alianças. Nessa arena a interação entre os atores tende a ser plural – motivada por interesses individuais, ou elitista – os interesses das elites que controlam os recursos de poder são definidores. Por fim, as políticas redistributivas, são as que possuem o maior caráter conflitivo por serem de soma-zero demandando alianças e lideranças mais estáveis.

A interação entre os atores na composição de arenas políticas tende a obedecer três padrões: lutas, jogos e debates. Na luta, para que um ator ganhe o outro tem que perder, geralmente acontece em arenas redistributivas sendo chamado de “jogo de soma zero”. No jogo, a estratégia é vencer o adversário em um momento específico, mas não eliminá-lo do processo para que no futuro talvez ele possa virar um aliado, são exemplificados pelas barganhas, negociações e conluíus. Nos debates os atores procuram envolver os adversários utilizando a argumentação e fazendo com que os mesmos tornem-se aliados. A lógica é a da persuasão e nesse sentido o conhecimento técnico desempenha importante função (RUA, 1997).

Cabe ressaltar que o jogo de interesses entre os atores nas diversas arenas até a formação de decisões é balizado pela assimetria de recursos de poder entre os mesmos. A gama de informações relativas ao tema e a capacidade de pressão influenciada por recursos financeiros e de poder, são itens que corroboram na formação de alianças e na capacidade de exercer pressão.

---

<sup>2</sup> De acordo com Rua (1997, p. 6), “*issue* é um item ou aspecto de uma decisão, que afeta os interesses de vários atores e que, por esse motivo, mobiliza as suas expectativas quanto aos resultados da política e catalisa o conflito entre os atores. Por exemplo, na reforma agrária, são *issues*: o conceito de terra improdutiva, a forma de indenização nas desapropriações e o rito de desapropriação. Por que são *issues*? Porque, dependendo da decisão que for tomada quanto a esses pontos, alguns atores ganham e outros perdem, seus interesses são afetados e a política assume uma configuração ou outra. Para entender o processo de formulação é essencial definir quais são os *issues* de uma política e identificar as preferências dos atores em relação a cada um deles”.

Silva (2006, p.27) aponta que definido o “lado vencedor do debate”, outras questões de natureza mais específicas emanam: orçamento, determinação de competências e definição de responsabilidades de gestão e de administração. Para a autora essas questões são de natureza política e referem-se a aspectos cruciais da efetivação das políticas públicas por demandarem atitude imperativa dos governantes. Haverá recursos orçamentários para a realização da política? As estruturas de governo são adequadas e suficientes para cumprir as ações necessárias?

Existem, de acordo com Rua (1997), três modelos que orientam a formulação de alternativas na proposição de políticas públicas que são: modelo incremental ou adaptativo, modelo racional compreensivo e *mixed-scanning*.

O modelo incremental, de viés conservador, prevê a solução gradual de problemas sem antecipar alterações substantivas nas situações permitindo, facilmente, correções de rotas caso necessárias. A escolha de alternativas acontece mediante comparação das possibilidades e da estimativa dos resultados pressupondo a busca da solução de menor custo ao invés de especificar previamente objetivos e decisões. Assume conhecimento limitado da realidade e dos conflitos envolvidos nos processos decisórios e torna-se pertinente para políticas de grande potencial conflitivo ou com escassez de recursos.

O modelo racional-compreensivo possui maior alcance e considera a premissa de que é possível conhecer o problema de antemão e tomar decisões de impacto. Os decisores estabelecem os valores a serem maximizados a partir das alternativas apresentadas e de suas respectivas conseqüências. Entretanto, apresenta como problema a conjectura da existência de um ambiente com acesso perfeito à informação, além de subestimar as relações de poder nas tomadas de decisão.

O *mixed-scanning* parte da distinção entre decisões estruturantes e incrementais. A primeira define os rumos das políticas em geral e estrutura o contexto das decisões incrementais. Já a segunda promove uma revisão minuciosa das alternativas específicas. Como resume Rua (1997),

basicamente, o *mixed-scanning* requer que os tomadores de decisão se engajem em uma ampla revisão do campo de decisão, sem se dedicar à análise detalhada de cada alternativa (conforme faz o modelo racional-compreensivo). Esta revisão permite que alternativas de longo prazo sejam examinadas e levem a decisões estruturantes. As decisões incrementais, por sua vez, decorrem das decisões estruturantes e envolvem análise mais detalhadas de alternativas específicas.

Diante desse contexto, Siman (2005) sugere que a transformação das demandas em ações implica um complexo encaminhamento até a escolha final onde a vontade política, o jogo de interesses, a disponibilidade de recursos, a natureza da demanda e as dificuldades cognitivas estão presentes desde o momento que o problema se insere na agenda do governo até que se tome a decisão de executar determinada diretiva.

A partir do momento em que as alternativas se delineiam, inicia-se uma outra etapa chamada implementação. Rua (1997) ressalta, portanto que, embora esta preocupação com a implementação seja relevante, na realidade, a separação entre a formulação, a decisão, a implementação e a avaliação de políticas públicas é um recurso mais importante para fins de análise do que um fato real do processo político.

### 2.1.3 – A Implementação da Política Pública

O processo de implementação caracteriza-se por uma fase nas quais atos e efeitos são gerados a partir de um marco normativo de intenções que engloba um conjunto de atividades voltadas para a consecução de objetivos e metas estabelecidos por uma política e tidos como desejáveis (SIMAN, 2005).

A complexidade dos elos ou da cadeia que envolve esse processo implica necessariamente a cooperação entre atores e organizações. Para Silva e Melo (2000) os agentes encarregados de tal etapa, de fato, “fazem a política” e seu sucesso ou fracasso é permeado pelas atitudes dos burocratas. É nesse sentido que tais atores são mais influentes no processo de formulação de alternativas e de implementação do que na formação de agendas.

Silva e Melo (2000) defendem que no processo de constituição de políticas públicas deve-se focar privilegiadamente a fase da implantação porque “as vicissitudes da implantação de programas governamentais têm sido entendidas como uma das dimensões cruciais para a explicação do insucesso dos governos em atingir objetivos estabelecidos nas políticas” (p.3).

Siman (2005) aponta que historicamente o estudo da implementação deriva de dois campos teóricos: os estudos da administração pública ou *Top Down* que antecede a segunda guerra mundial e a abordagem da ciência política ou *Bottom Up* centrada nos *inputs* ambientais e nos *outputs*<sup>3</sup> gerados pelo sistema.

---

<sup>3</sup> Os outputs são as respostas do sistema governamental às demandas provenientes da sociedade. É a forma como as respostas às demandas são elaboradas buscando a resolução dos conflitos.

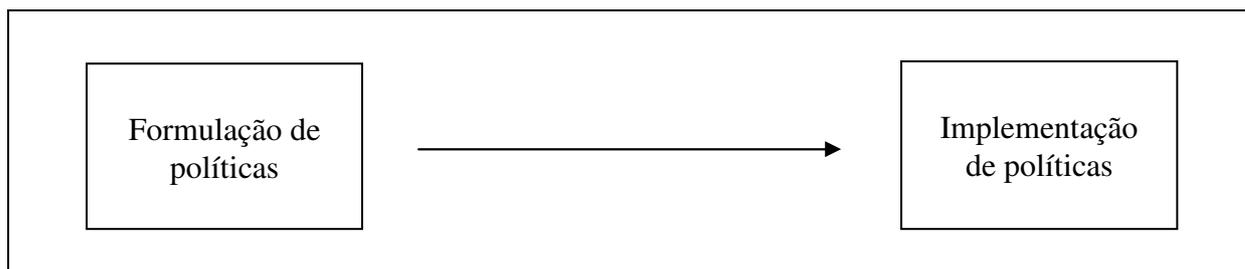


FIGURA 2 – Visão clássica do ciclo das políticas públicas (*Top Down*)

Fonte: Silva e Melo (2000, p. 5).

Nos estudos da administração pública, a ênfase é dada na seleção de meios para a obtenção dos fins e, portanto, a fase de implementação de ações governamentais se resume à operacionalização de uma diretriz de governo legitimada por um mandato legal. Os programas e ações são empreendidos e executados de cima pra baixo pelas estruturas administrativas assentadas em premissas e lógicas rígidas e hierárquicas. Em tal visão a formulação é dissociada da implementação e os problemas dessa última são vistos como desvios de rota. Para Siman (2005) esse é o modelo racional-weberiano no qual há uma nítida separação entre o universo político e o mundo administrativo onde implementar significa executar uma tarefa seguindo critérios técnicos, impessoais, de competência legal que lhe é atribuída por quem decide ou seja, quem foi eleito.

Entretanto, Meny e Thoenig (1992) apontam falhas e limitação desse modelo sugerindo que o que acontece no lócus da transformação dos marcos normativos em ações é muito mais complexo e contraditório do que tal modelo sugere. Refutam assim o pressuposto segundo o qual os políticos tomam as decisões e os técnicos as executam e ressaltam que na base da execução se desenvolve uma vida complexa composta por jogos de influência e negociações em torno da aplicação das normas e dos procedimentos. Dado o ambiente da implementação como incerto e cambiante, não há como prever, por diversas razões, as contingências que o afetam. Dentre tais contingências estão a complexidade do ambiente, as trocas e negociações entre atores, os recursos (tempo, dinheiro) limitados, os problemas de articulação intra e inter-governamental, bem como as contradições e ambigüidades apresentadas pelos objetivos das políticas, as possíveis alterações motivacionais dos envolvidos.

Diante da refutação do primeiro modelo de implementação, emana a abordagem da Ciência Política denominada *Bottom Up*. Nessa segunda visão várias situações não previstas na formulação podem ocorrer. Para Siman (2005, p. 58)

os líderes políticos podem considerar os recursos públicos como meio importante para conseguir apoios e conciliar interesses divergentes com o fim de manter a estabilidade política e social; os funcionários públicos em função do seu poder discricionário sobre a distribuição dos recursos podem utilizá-los para fortalecer suas próprias posições ou para obter apoio político a favor de determinados partidos ou indivíduos; além da pressão que muitos cidadãos acreditam poder exercer sobre o funcionário público para o acesso a recursos escassos.

Dessa forma, essa abordagem centra seu referencial na rede de atores responsáveis pela execução da política, nas estratégias e metas desenvolvidas e na interação entre os mesmos. Interpreta a implementação como um processo político de tomada de decisão (micro-decisões) que envolve a participação ativa e não somente prescritiva ou passiva dos diversos atores envolvidos. Nela, os problemas percebidos pelos atores na fase de implementação assim como as estratégias construídas para lidar com eles constituem-se eixo central do debate. Ainda para Siman (2005) “ao invés de focalizar os resultados alcançados, os adeptos dessa abordagem são livres para ver toda sorte de conseqüências não pretendidas de programas privados e governamentais” (p.59). A ênfase é no processo político de interação e não nos aspectos administrativos de seleção de metas.

Entretanto, como apontado no modelo *Top Down*, algumas limitações também são reconhecidas por Simon (2005) no *Bottom Up*. “Ao enfatizar a capacidade que a periferia tem para frustrar o centro decisório, o modelo pode subestimar a influência indireta do centro sobre as metas e estratégias, dada a sua capacidade de determinar a estrutura institucional nas quais os indivíduos operam” (p. 59).

Dadas essas assertivas, é conveniente esclarecer que mesmo considerando a grande influência exercida pelos servidores públicos no processo de implementação das políticas há que se considerar o real poder dos formuladores em tal processo. Assim descreve Sabatier (1986):

Os dois modelos por terem diferentes preocupações, exploram também pressupostos distintos. Os adeptos do modelo *top-down* estão preocupados com a eficiência de programas governamentais específicos e com a habilidade dos funcionários eleitos em guiar e constranger o comportamento dos servidores civis e do grupo-alvo. Tais preocupações requerem uma análise cuidadosa dos objetivos formalmente aprovados pelos oficiais eleitos, um exame da performance dos indicadores relevantes e uma análise dos fatores que afetam as políticas preferidas. Os adeptos do modelo *bottom-up*, por sua vez, não estão preocupados com a realização das metas ou objetivos, mas em mapear cuidadosamente as estratégias dos atores encarregados de pôr em prática a política, isto é, o centro de suas preocupações não é saber se a política foi implementada de fato, mas em compreender a interação dos atores encarregados de executá-la (p. 60).

Seguindo por um caminho alternativo, Silva e Melo (2000) enfatizam “os elementos de aprendizagem, evolução, adaptação e a implementação como decisões políticas” (p. 10). Esse processo é entendido então, como autônomo e experimental onde deliberações cruciais são tomadas e não somente implementadas, no qual a aprendizagem coletiva favorece a participação de todos os atores envolvidos. Essa concepção é retratada pela figura 3 abaixo.

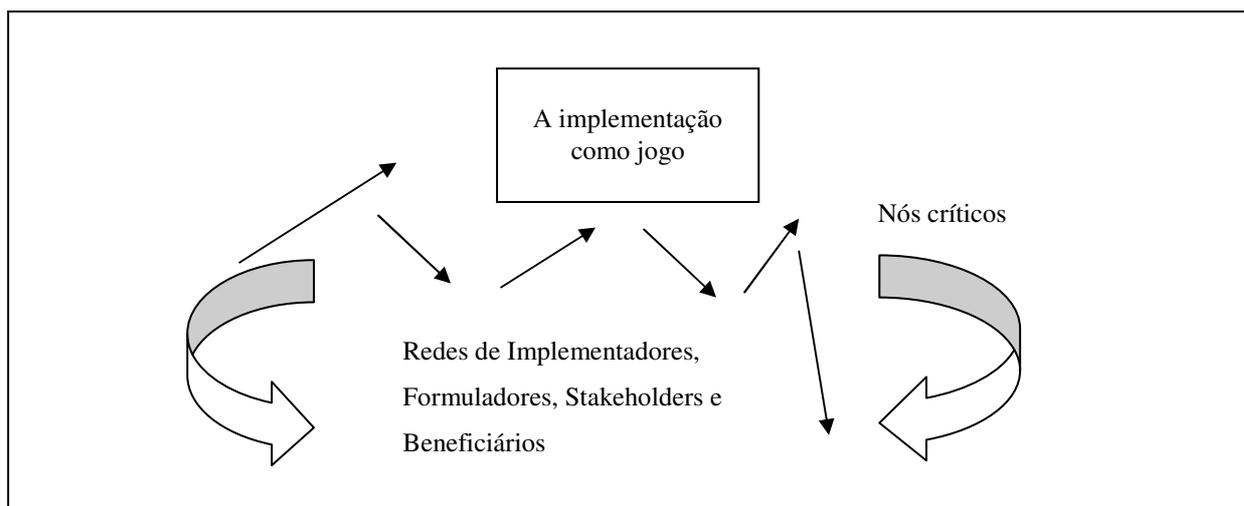


FIGURA 3 – O ciclo político como aprendizado  
Fonte: Silva e Melo (2000, p. 14)

Nesse processo não linear os nós são períodos críticos onde se conjugam sustentação política, coordenação intersetorial ou inter-institucional, capacidade de mobilização de recursos. O fluxo de ações e decisões é complexo e incorpora questões de viabilidade política demandando visão estratégica. O desenho das políticas e programas deve permitir a identificação e inclusão de atores envolvidos em todos os processos bem como a incorporação de mecanismos de negociação e de concertação. É nesse sentido que a implementação potencialmente “cria políticas” ao tornar-se fonte de possíveis inovações e de re-orientação e a avaliação não se resume a um instrumento de correção de rotas e sim em um processo de aprendizado implicando revisão e reformulações contínuas.

#### 2.1.4 – Processos de Avaliação de Políticas Públicas

Ao introduzir o tema da avaliação das políticas públicas Arretche (2007, p. 29) adverte que “qualquer forma de avaliação envolve necessariamente um julgamento, trata-se precipuamente de atribuir um valor, uma medida de aprovação ou desaprovação a uma

política ou analisá-la a partir de certa concepção de justiça”. Todo processo de avaliação envolve objetivamente a geração sistemática de uma dada informação e valorativamente uma interpretação dessa informação gerada a partir de um juízo valorativo próprio. Portanto, a avaliação é considerada um processo de produção sistemática de informação e da concomitante interpretação valorativa que se faz dela. Nesse sentido, a adoção de instrumentos metodológicos rigorosos é fundamental para não confundir opções pessoais com resultado de pesquisa.

Corroboramos com a definição de Faria (2007, p. 42) que aponta a avaliação, do ponto de vista metodológico, como “uma atividade que obtém, combina e compara dados de desempenho com metas escalonadas”. Para além, julga e informa ao responder sobre questões como eficiência e efetividade e por fim, detecta falhas e afere méritos cumprindo uma tarefa formativa que permite a correção ou confirmação de rumos.

O objeto da avaliação no campo das políticas públicas é sempre o programa, projeto ou ação que se propõe com o fim de melhorar certas dimensões das condições de vida de uma determinada população. Entretanto, como ressalta Mokate (2003) é importante nos atentar para que o processo de avaliação não gere incentivos perversos transformando-o em justificativa do realizado ou em um inventário dos aspectos positivos da gestão.

Classificamos a avaliação em quatro tipos, segundo Faria (2007): *ex-ante*, monitoramento, de eficácia e *ex-post*. A avaliação *ex-ante* é realizada após o reconhecimento do problema e da decisão de empreender uma iniciativa. Consiste em avaliar, mediante estimativa crítica, a pertinência do programa com a realidade, a organicidade e a viabilidade do mesmo, Objetiva ainda definir objetivos e o âmbito de atendimento que inclui caracterização dos beneficiários e o levantamento de suas necessidades.

A UNICEF (1991) define o monitoramento como um seguimento sistemático e periódico da execução de uma atividade, que busca determinar o grau em que seu desenvolvimento coincida com o programado, com o fim de detectar oportunamente deficiências, obstáculos e/ou necessidades de ajuste da execução. O monitoramento consiste então em detectar as fortalezas e as deficiências do processo de execução para aperfeiçoar os resultados esperados, busca a adequação entre o plano e sua execução. Para Mokate (2003) o ponto de referência é o plano de ação da iniciativa que se analisa respondendo as seguintes perguntas:

- As atividades desenvolvidas no programa estão especificadas em sua programação?
- Os serviços estão sendo entregues em quantidade e qualidade esperadas?
- Atende aos beneficiários apropriados?

- Cumpre o calendário de execução e entrega de serviços?
- Utiliza-se de maneira apropriada dos recursos do programa?

O monitoramento trata, portanto, de avaliar a eficiência já que traça uma relação entre os resultados alcançados em uma determinada política pública e os custos ou esforços empregados para a sua obtenção. Mokate (2002) ressalta que uma política é eficiente quando cumpre os objetivos de uma iniciativa com um menor custo possível. A autora ressalta ainda que, na definição de eficiência, os custos são analisados de forma ampliada e não se resumem ao conceito de unidades monetárias.

Para Arretche (2007) esse tipo de avaliação é atualmente a mais necessária e a mais urgente a ser desenvolvida no Brasil uma vez que a escassez de recursos públicos exige maior racionalização do gasto, os universos populacionais a serem cobertos pelas políticas públicas são de enorme proporção e a eficiência é um objetivo democrático.

A avaliação de eficácia reconhece uma iniciativa como eficaz quando esta cumpre os objetivos esperados, com o tempo previsto e a qualidade almejada. Segundo Faria (2007) é necessário “diagnosticar eventuais falhas dos instrumentos, procedimentos, conteúdos e método, bem como a adequação ao público-alvo e ao impacto do programa aumentando sua adequação aos seus objetivos e metas” (p. 45).

Por fim, a avaliação *ex-post* é realizada depois de concluído o projeto ou programa e tem como objetivo ajuizar sobre o impacto do mesmo, avaliando a maior ou menor efetividade das ações desenvolvidas. Para Arretche (2007, p. 32) a avaliação de efetividade busca “demonstrar se os resultados encontrados na realidade social estão causalmente relacionados àquela política particular”. São mais raros e mais difíceis de obter pela dificuldade metodológica de relacionar e isolar causa e consequência de uma determinada política. Considera-se, portanto que esses tipos de avaliação apresentados são processos complementares embora possam ser realizados separadamente.

Diante desses tipos de avaliação nos questionamos: quem deve realizar a avaliação? Estas tendem a ser realizadas internamente pelos burocratas ou por consultores externos ao programa?

Arretche (2007) acredita que as avaliações precisam ser realizadas por órgãos independentes “porque são destinadas a exercer controle sobre as ações públicas, seja dos cidadãos sobre o governo, seja do governo sobre si mesmo” (p. 37). Como existem incentivos tais como a manutenção do próprio emprego e o aumento da margem de poder e de gasto fica difícil para as burocracias realizarem avaliações isentas desses interesses.

Entretanto, mesmo considerando que as avaliações externas são mais pontuais e podem incorporar novas perspectivas, idéias e interpretações, Mokate (2003) ressalta que um dos paradigmas contemporâneos – a avaliação participativa - tende a se caracterizar pela ativa participação de múltiplos atores entre eles os burocratas. Esse processo tem a vantagem de permitir à equipe gestora o acesso a um grande número de informações possibilitando (ou não) tomadas de decisões mais responsáveis e conscientes.

Acreditamos que a realização de avaliações pelos servidores públicos de fato podem vir arraigadas de opções pessoais que dificultam a leitura dessa etapa como necessária ao processo democrático. Entretanto, achamos necessário a participação desses sujeitos nesse processo já que eles são conhecedores da dinâmica de desenvolvimento e constitui uma possibilidade de formação e de reflexão sobre o fazer cotidiano.

Atualmente, algumas dificuldades abraçam o processo de avaliação das ações governamentais como aponta Faria (2007). Para a autora, dificilmente ocorrem avaliações de eficácia e mesmo quando ocorrem os problemas não são analisados de modo que contribua para o aprimoramento do programa. Para além, as avaliações são recorrentemente vistas como uma ameaça e ainda como uma etapa desnecessária no processo de constituição de políticas públicas. Ressaltamos que os organismos financiadores tem forçado a utilização de modelos de avaliação padronizados que não abarcam as especificidades de cada programa.

Considera-se, por fim, que a razão de ser da avaliação reside na aprendizagem possibilitada pela geração de informação que retroalimenta processos, educa os diálogos e decisões. Como nos aponta Arretche (2007) a produção e a divulgação de avaliações capacitam o eleitorado a exercer o princípio democrático de controle sobre as ações do governo. Enfatizamos, finalmente, que o grande objetivo da avaliação é aprimorar a capacidade de oferecer adequada atenção aos cidadãos. Em um país de tamanha desigualdade, como no Brasil, isso é urgente e indispensável.

Até esse ponto trabalhamos a compreensão de política, de Estado e de políticas públicas como pano de fundo para a atuação do profissional de lazer no setor público. Localizamos ainda tais profissionais como atores sociais no processo de constituição de políticas públicas que intervém em algumas etapas desse processo com maior poder (implementação) e em outras com menor (formação de agenda). Nosso propósito, no capítulo que segue, é localizar o lazer no cenário de constituição do Estado Social no Brasil acreditando ser esse o palco de atuação do servidor público municipal.

### **3 – O PALCO DA ATUAÇÃO: A POLÍTICA SOCIAL E A POLÍTICA DE LAZER NO BRASIL**

Diante do “Estado em ação” interessa, para fins dessa pesquisa, um tipo particular de política a política social. Isso porque o lazer é considerado legalmente um direito social a partir da Constituição de 1988 embora já venha sendo tratado como conteúdo de políticas governamentais desde a época de 1930, data que também marca a tentativa de se constituir um Estado Social no Brasil.

Nesse sentido será definido e caracterizado o Estado de Bem-Estar-Social apontando teorias explicativas que interpretam sua criação em países industrializados ao mesmo tempo em que serão apresentados os contrapontos e as particularidades que abraçam o caso brasileiro. Essas peculiaridades do modelo brasileiro constituem o palco de atuação dos servidores públicos municipais que, ao se ocuparem com a política social de lazer, se deparam com contradições e marcas históricas que conclamam a construção de alternativas.

Para tanto, adota-se, como referência, três períodos férteis em inovações e na produção legislativa na área social: de 1930 a 1964 – fase de introdução e expansão fragmentada do Estado Social; de 1964 a 1985 – fase de consolidação institucional e de reestruturação conservadora e de 1985 a 1988 fase de reestruturação progressista (DRAIBE, 1993). Traçando um paralelo com o cenário político de cada época, com a organização institucional e com políticas de lazer desenvolvidas no âmbito federal buscaremos responder ao seguinte questionamento: é possível interpretar o lazer como direito social no Brasil? Essa questão suscita e orienta a construção desse capítulo que segue.

#### **3.1 – Os Direitos Sociais e a Constituição dos Estados de Bem-Estar-Social**

O tema “direito social” tem sido amplamente debatido nas sociedades contemporâneas e tornou-se pauta de discussão sendo recorrente a utilização de termos como promoção de cidadania e inclusão social para justificar as mais diversas formas de atuação tanto no setor público quanto no privado. O emprego desses termos com variadas configurações expressa implicitamente, ou mesmo explicitamente, interesses e concepções de mundo e estes não necessariamente promoverão uma sociedade mais justa e igualitária. O fato é que o Brasil apresenta, desde a época de seu descobrimento, um quadro de desigualdade e

exploração que se tornou, segundo Carvalho (2004), o câncer da atualidade, de resolução complexa, porém urgente.

No século XVIII, a penetração do sistema de produção capitalista em uma estrutura social tradicional, marcada pelo domínio de grandes latifundiários, provocou uma rearticulação entre identidades pessoais e coletivas (REIS, 2000). A desigualdade e a hierarquia, que caracterizavam a organização societária da época, foram corroídas pelo princípio igualitário de mercado. Para que as livres trocas mercantis fluíssem, como ditava o novo sistema, promoveram-se os direitos individuais. De acordo com os ideais liberais, todos são considerados proprietários, uns possuem mão de obra e outros equipamentos e máquinas. Interferir na possível ordem de troca que pode acontecer entre trabalhadores e proprietários de máquinas significava ferir a autonomia e a liberdade do indivíduo. Como enfatiza Coutinho (1989), a ajuda e tutela do Estado aos mais fracos significava uma violação dos critérios de seletividade<sup>4</sup> do Estado liberal que propunha o controle mínimo das relações no âmbito do mercado. Cabia, portanto ao poder público assegurar e fazer cumprir os direitos civis. É esse Estado liberal restrito que, segundo Coutinho (1989, p. 51), Marx combateu identificando-o “como comitê executivo para gerir os negócios da burguesia” uma vez que a participação na vida política da sociedade era restrita aos proprietários dos meios de produção e de terra não incluindo nesse caso a força de trabalho.

Entretanto, como ressalta Reis (2000) esse mesmo sistema que desgasta as formas tradicionais e hierárquicas de poder consolidadas apresenta-se fundamentado na desigualdade social e na dominação explícita pela sociedade de classes. A busca incessante pelo lucro gera inegáveis externalidades como jornadas de trabalho de 12 a 15 horas e exploração da mão de obra infantil. Como as condições básicas de sobrevivência dependiam inteiramente das relações monetárias travadas no âmbito do mercado, a exploração e a desigualdade acendem o conflito por igualdade e justiça social.

Como ressalta Behring e Boschetti (2007),

o enfraquecimento das bases materiais e subjetivas de sustentação dos argumentos liberais ocorreu como [...] resultado de alguns processos políticos dos quais vale destacar dois: o crescimento do movimento operário e a concentração e monopolização do capital, demolindo a utopia liberal do indivíduo empreendedor orientado por sentimentos morais (p. 67).

---

<sup>4</sup> O conceito de seletividade estrutural foi desenvolvido por Claus Offe e publicado no livro chamado “Problemas Estruturais do Estado Capitalista” de 1984. Para o autor referido, a natureza de classe de um Estado é definida pelos seus critérios de seletividade, ou seja, pela seleção do que deve e do que não deve se constituir objeto de política pública.

A maioria trabalhadora descontente com as disparidades sociais produzidas questiona o modelo de produção capitalista e por meio da organização em partidos e sindicatos de massa reivindicam, entre outras causas, a extensão do direito de voto e a redução da jornada de trabalho, ou seja, a abertura do Estado aos interesses da classe trabalhadora.

Diante da pressão e do risco eminente da revolução, para que o modo de produção vigente continuasse legitimado pelos setores populares a classe burguesa faz concessões e o Estado é obrigado a rever sua pauta de seletividade com vistas a promover o bem-estar social. Entretanto pela característica do próprio sistema de produção, o limite de concessões se estabelece a tal ponto que não comprometa a reprodução do capital global. Essas conquistas políticas e sociais, segundo Coutinho (1989, p. 54), “são importantes porque indicam a possibilidade de, num Estado capitalista, ter lugar a representação de interesses das classes subalternas, com a conseqüente formulação de políticas que respondam a demandas provenientes dessas classes”.

Novos atores entram em cena, o jogo não é mais de soma zero e na arena política o embate e a negociação entre trabalhadores e proprietários se funda. É nesse cenário que emerge o Estado de Bem-Estar-Social<sup>5</sup> a partir do desenvolvimento sócio-econômico retratado pela industrialização e urbanização no contexto capitalista da produção, da dialética mobilização e pressão das classes populares e do desenvolvimento político-institucional com a extensão do sufrágio. Estas questões, ao mesmo tempo em que explicam a emergência do *Welfare State*, servem de parâmetro para diferenciá-los dentre suas diferentes formas de organização.

Segundo Draibe (1993, p.5) “o conceito de *Welfare State* não é unívoco e admite variações segundo as correntes teóricas a que se filiam seus estudos” diversificando as concepções de como, com que peso e grau deve o Estado atuar na área social. Portanto, num esforço de significação assinalam-se os elementos comuns presentes nessas diferentes concepções e que de alguma forma compõem uma delimitação conceitual de Estado Social. Num primeiro momento é consensual a existência de ação estatal na organização e implementação das políticas sociais. Já no segundo momento, concebe-se a existência de uma relação entre Estado e mercado onde o primeiro tende a alterar o livre movimento assim como os resultados adversos produzidos pelo segundo. Por fim, localiza-se a noção da substituição temporária ou permanente de renda ou mesmo a manutenção da mesma tomando como

---

<sup>5</sup> De acordo com Medeiros (2001) existem controvérsias em torno do significado dos termos utilizados para nomear o Estado Social. Embora essa distinção seja relevante, para fins desse estudo ela não é realizada e os termos Estado de Bem-Estar-Social, *Welfare State* e Estado Social são utilizados como sinônimos.

referência um patamar mínimo considerado necessário para a satisfação das necessidades básicas do indivíduo.

Fundamentando-se assim no conceito proposto por Draibe (1990, p.3) entende-se por *Welfare State* “no âmbito do Estado capitalista, uma particular forma de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre o Estado e a economia, entre o Estado e a sociedade, a um dado momento do desenvolvimento econômico”. Estas transformações são expressas por meio da oferta e da regulação de serviços públicos de educação, saúde, previdência social, integração e substituição de renda, assistência social e habitação que amenizam tensões e potencializam a produção.

Concretamente, trata-se de processos que, uma vez transformada a própria estrutura do Estado, expressam-se na organização e produção de bens e serviços coletivos, na montagem de esquemas de transferências sociais, na interferência pública sobre a estrutura de oportunidades de acesso a bens e serviços públicos e privados e, finalmente, na regulação da produção e distribuição de bens e serviços sociais privados (DRAIBE, 1990, p. 3).

É esse Estado Social que promoverá as políticas sociais caracterizadas como estratégia governamental para intervenção nas relações sociais por meio da alocação e distribuição de valores. Implica em escolhas em um quadro conflitivo de forças e interesses e pressupõem um posicionamento do que é obrigação do Estado ou não. Para Santos (1987, p. 37) toda política social é uma escolha trágica que segue a um princípio de justiça consistente e coerente. “O problema da política social transforma-se no desafio de encontrar um princípio de justiça coerente e consistente que seja superior a qualquer outro”.

Apesar da formação em nível mundial de uma tendência estruturante de Estado, a constituição dos *Welfare State* no ocidente variou, segundo Draibe (1993), de acordo com as especificidades históricas e políticas progressistas ou conservadoras de cada país assim como as concepções de igualdade e justiça que alimentavam. Tais especificidades se referem às complexas dimensões da proteção social que tangem as relações de inclusão/exclusão, os aspectos redistributivos e as relações com o sistema político.

São apontadas, por Draibe (1990), três diferentes composições de Estados de Bem-Estar-Social, a saber: residual, meritocrático-particularista e institucional-redistributivista. No tipo residual, intervém-se somente quando os canais naturais de satisfação das necessidades (esforço individual, família e mercado) revelam-se insatisfatórios. A assistência é dada emergencialmente aos comprovadamente pobres e a consequência, segundo Esping-Andersen é que:

esse tipo de regime minimiza os efeitos da desmercadorização, contém efetivamente o domínio dos direitos sociais e edifica uma ordem de estratificação que é uma mistura de igualdade relativa da pobreza entre os beneficiários do Estado, serviços diferenciados pelo mercado entre as maiorias e um dualismo político de classe entre ambas as camadas sociais. Os exemplos arquetípicos deste modelo são os Estados Unidos, o Canadá e a Austrália (1991, p. 108).

Para a tipologia meritocrática-particularista cada um deve resolver suas próprias questões com base no seu trabalho reconhecendo, portanto a necessidade da intervenção estatal para corrigir parcialmente as grandes distorções. Apresenta-se como um sistema estratificado no qual os direitos estão ligados à classe, ao *status*. “De outra parte, a ênfase estatal na manutenção das diferenças de status significa que seu impacto em termos de redistribuição é desprezível” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 109) já que os benefícios sociais eram concedidos aos inseridos no mercado tendo como referência a categoria profissional da qual pertencia o cidadão. Aquela parcela excluída das relações legais de trabalho ficava a mercê da misericórdia de instituições como a Igreja Católica. Essa tipologia específica fundamentou a constituição dos Estados Sociais na França, Alemanha e Itália.

Por fim, o tipo social-democrata era voltado para a produção e distribuição de bens e serviços sociais extra mercado garantidos a todos os cidadãos de forma universal. Visava-se a promoção da igualdade com melhores padrões de qualidade o que implicava que “os serviços fossem elevados a níveis compatíveis até mesmo com o gasto mais refinado das novas classes médias e em segundo lugar que a igualdade fosse concedida garantindo-se aos trabalhadores plena participação na qualidade dos direitos desfrutados pelos mais ricos” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 109). Foi a tipologia que caracterizava o Estado Social adotado nos países escandinavos.

Para Medeiros (2001, p. 8), “as circunstâncias do surgimento e do desenvolvimento do *Welfare State* no Brasil são peculiares e diferentes das observadas nos países aos quais as teorias mencionadas se referem”. Foi desenvolvido e consolidado num país de capitalismo tardio, sob a égide do sistema autoritário seguindo um modelo concentrador e socialmente excludente de desenvolvimento econômico.

Considerando tais especificidades e corroborando com Draibe (1993, p.4) tomamos o caso brasileiro como um dos padrões de Estado Social dentre os vários desenvolvidos. Isso “significa reter e amalgamar características de tendências gerais às condições históricas particulares do Brasil”. Nesse sentido, consideramos plausível afirmar que as políticas de intervenção do Estado na sociedade, que ocorreram no Brasil a partir da

década de 30, nos permitem concluir sob a constituição do nosso *Welfare State*, embora tenha se estruturado sob um padrão particular de sociedade (de capitalismo tardio, autoritário, concentrador e socialmente excludente).

### **3.2 – Características e Especificidades do Estado de Bem-Estar Brasileiro**

No Brasil, a partir de 1930 ocorrem profundas transformações no comportamento do Estado associadas à revolução da era Vargas. O Estado passa a intervir na esfera da acumulação reorganizando o processo de produção e promovendo uma regulação social acelerada.

A política social se consolida na agenda de intervenção do Estado com a edificação de um sistema institucional público de proteção social. Segundo Draibe (1991) os conteúdos substantivos das políticas, o sistema nacionalmente articulado e o caráter regulador que assume o Estado caracterizam a tentativa de construção do *Welfare State* no Brasil tendo como ponto de partida os anos 30.

São estes os critérios que nos permitem considerar os anos 30 como ponto de partida deste movimento no Brasil: a ruptura do Estado Oligárquico e de sua base federalista, e a emergência de nova forma de Estado, centralizador e concentrador de poder, dotando-se de mecanismos que permitem a efetivação de políticas de corte de fato nacional constituem as condições políticas e institucionais que dão cabida a uma nova e mais densa área de ação pública, legalizando e (auto) legitimando a presença estatal no campo de proteção social (1991, p. 7).

Ainda segundo Draibe (1993) ao longo da história três fases marcantes na produção legal, no que se refere ao Estado Social no Brasil, são observadas: constituição - 1930 a 1943 - onde a política social se inscreve na agenda de intervenção do Estado sendo este padrão seletivo, heterogêneo e fragmentado do tipo meritocrático-particularista; consolidação - 1966 a 1971 - período em que ocorre uma transformação da armação institucional e financeira com tendências universalizantes em um sistema de mérito e por fim a reestruturação - inicia-se na década de 80 - que apresenta como eixo norteador a universalização de direitos.

A era Vargas inaugurada com a revolução de 1930 incita profundas transformações no âmbito de atuação do Estado. Implanta-se o grosso da legislação trabalhista e previdenciária incorporando novos atores sociais ao sistema político ainda que subordinados

pela segmentação e regulação. Cabe, portanto ressaltar que toda a legislação produzida foi introduzida em um ambiente de baixa ou nula participação política e de precária vigência dos direitos civis (CARVALHO, 2004).

Em 1931 acontece a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC) que reúne os meios materiais e humanos para execução e fiscalização da legislação trabalhista, previdenciária e sindical. É sob o controle desse ministério que tais políticas se materializam e ganham forma.

Na área trabalhista, segundo Carvalho (2004), progressivamente foi se consolidando a codificação das leis que culminou na elaboração do Código de Leis Trabalhistas (CLT). Em 1932 regulamentou-se a jornada de trabalho de 8 horas no comércio e na indústria, o trabalho feminino infantil e foram criadas as comissões e juntas de conciliação e julgamento – esboço da justiça do trabalho. A obrigatoriedade da carteira profissional para trabalhadores urbanos e o novo código de menores foram instituídos em 1933. Já as férias regulamentares, o salário mínimo, as indenizações, o exercício regular da profissão e a criação da Justiça do Trabalho aconteceram com a Constituição de 1934.

A investida pública na previdência social iniciou com a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP), instrumento de realização do projeto político de incorporação das classes trabalhadoras urbanas, que representam e assistem determinadas categorias profissionais. A primeira criação foi o Instituto de Aposentadoria dos Marítimos (IPAM) que aconteceu em 1933. O recurso destinado aos IAP's provinha do governo, dos patrões e dos trabalhadores e beneficiava somente os cidadãos enquadrados na estrutura sindical montada pelo governo. Dentre outros benefícios concediam aposentadoria por tempo de trabalho, auxílio médico-hospitalar e auxílio doença, morte e parto sendo que estes variavam de acordo com os diferentes institutos. Ressalta-se ainda a exclusão dos trabalhadores autônomos, domésticos e rurais o que reforça a concepção da política social como privilégio dos trabalhadores institucionalizados e não como direito de todos (CARVALHO, 2004).

Foi esse o tema que inspirou Santos (1994, p.75) a nomear a cidadania de regulada. Os direitos sociais eram conferidos somente aos grupos ocupacionais reconhecidos e regulamentados pelo Estado. “As raízes da cidadania não estavam em um código de valores políticos, mas sim em um sistema de estratificação ocupacional definido por norma legal. Os cidadãos eram aqueles localizados em ocupações reconhecidas e definidas por lei”. Nesse modelo, as políticas sociais reproduzem o sistema de desigualdade preexistente na sociedade onde benefícios diferenciados são concedidos para cidadãos estratificados em categorias profissionais.

A atuação estatal na área sindical constituiu o núcleo da estratégia do governo. Carvalho (2004, p. 115) ressalta que o cerne das políticas sociais da época pressupunha que “as relações entre capital e trabalho deveriam ser harmônicas e cabia ao Estado garantir a harmonia, exercendo papel de regulação e arbitramento. A organização sindical deveria ser o instrumento dessa harmonia”.

Em 1931 foi promulgado o primeiro decreto sobre sindicalização que nomeava o sindicato como personalidade jurídica pública e órgão consultivo e técnico do governo e instituiu a unicidade sindical. Estavam sob a vigilância direta do Estado que nomeava delegados para assistir as reuniões e examinar as finanças e intervinham caso suspeitassem de irregularidades. A sindicalização era optativa, portanto, eram oferecidas vantagens aos sindicalizados como direito de férias, benefícios da legislação previdenciária e consulta as Comissões e Juntas de Conciliação e Julgamento.

A Constituição de 1934 realiza mudanças liberalizantes como o fim da unicidade sindical, a eliminação dos delegados do governo e dá autonomia completa aos sindicatos. Entretanto, um decreto ainda de 1934 contrariou a Constituição definindo o sindicato como órgão de colaboração com o Estado, regulado internamente pelo Ministério do Trabalho Indústria e Comércio e aumentando as garantias dos operários sindicalizados. Com isso, “o Estado protegia com a legislação trabalhista, mas constrangia com a legislação sindical que interferia nas liberdades das organizações subordinando-as ao MTIC” (CARVALHO, 2004, p. 117).

O decreto de 1939 reforça o intervencionismo estatal restabelecendo a unicidade sindical e aperfeiçoando o enquadramento sindical ao definir as categorias econômicas e profissionais que poderiam organizar sindicatos. Ainda em 39 acontece o aperfeiçoamento da justiça do trabalho com a criação dos tribunais regionais do trabalho e do tribunal superior do trabalho.

A estrutura sindical é organizada em sindicatos, federações e confederações e em 1940 institui-se o imposto sindical destinado à manutenção de suas burocracias e à assistência jurídica, médica, dentária e de lazer. Para Carvalho (2004), “juntos, o imposto sindical, a estrutura piramidal e a justiça do trabalho constituíram um viveiro de pelegos<sup>6</sup> que reinavam nas federações, confederações e tribunais” (p. 122).

---

<sup>6</sup> De acordo com Carvalho (2004, p.122) pelego é uma “peça de lã de carneiro que se coloca sobre a sela de montaria para torná-la mais confortável para o cavaleiro. O pelego sindical era aquele funcionário que procurava beneficiar-se do sistema, bajulando o governo e o empregador e negligenciando a defesa dos interesses da classe”.

A educação, a partir do manifesto dos pioneiros da educação nova, é concebida na Constituição de 1934 como direito de todos sendo o ensino primário gratuito e dever do Estado. A Constituição de 1937 minimiza esse dever do Estado, mas a carta magna de 1946 retoma os princípios adotados pela carta de 1934. Em síntese, objetivava prioritariamente a adaptação do ensino ao mundo industrial enfatizando seu caráter técnico (CARVALHO, 2004).

A assistência médica individual é incorporada aos benefícios previdenciários que por sua vez estão vinculados ao contrato de trabalho formal o que gera segmentação e diferenciação dos serviços. A política de saúde se divide em campanhas sanitárias e na assistência individual previdenciária onde grande parte dos serviços são adquiridos via mercado. O atendimento à saúde também ficou reservado aos cidadãos regulamentados pela carteira de trabalho e os excluídos desse mercado ficavam a mercê do atendimento filantrópico das “Santas Casas de Misericórdia”.

Segundo Draibe (1990, p. 8) “o período é fértil em alterações na política de saúde e de educação onde se manifestam elevados graus de nacionalização sob forma de centralização no Executivo Federal de recursos e de instrumentos institucionais e administrativos”.

Quanto à assistência social foram criados em 1938 a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e em 1942 o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI). Draibe (1990) considera importante assinalar que o sistema brasileiro de proteção social avançou na trilha de suplementar-se por mecanismos assistenciais que operavam de modo extremamente precário, uma vez que eram vagamente definidos, não institucionalizados, descontínuos, não garantidos e nunca avaliados. Essas ações tenderam sempre a tornarem-se fértil campo para as práticas assistencialistas e clientelistas.

No que tange às ações públicas de lazer, Gomes (2003) afirma que o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio preocupado com riscos sociais como promiscuidade, alcoolismo, uso de drogas e ociosidade, provenientes da ampliação das horas de folga pela regulamentação da jornada de trabalho, assumiu o dever de preencher essas horas com atividades recreativo-educacionais.

Com a universalização do direito do trabalhador aos repouso diários, semanais e anuais, ampliou-se a preocupação em torno da melhor maneira de se preencher e organizar, racionalmente, as horas de lazer, visando restaurar o equilíbrio biológico e promover a integração dos trabalhadores na sociedade. Assim, como o trabalho produtivo, os momentos de lazer dos trabalhadores operários também deveriam ser racionalmente organizados, idéia rapidamente propagada em diversos países. O controle do tempo também representa, neste contexto, um mecanismo de controle social (GOMES, 2003, p. 246).

A partir desse prisma de atuação, foi criado como setor do MTIC em 1943, o Serviço de Recreação Operária (SRO) que, em parceria com os sindicatos, encarregou-se de organizar e coordenar as diversas atividades culturais e esportivas tendo como público alvo os trabalhadores sindicalizados e suas famílias. Para Santos (2007) o SRO teve cinco intenções: estimular a sindicalização; compor programas e ações que explicitem de fato a preocupação do Estado com aspectos da vida do trabalhador, situados para além da proteção das leis trabalhistas e do amparo da previdência social; controlar e disciplinar o tempo livre do operário; sistematizar uma experiência de educação não-formal do trabalhador e elevar seu nível cultural e recuperar a energia física e mental do operário de modo a prevenir os efeitos da fadiga.

Ocupava-se do desenvolvimento de atividades culturais, desportivas e de escotismo que se traduziam em acesso às bibliotecas, discotecas, teatros, cinemas, atividades esportivas, excursionistas, etc. Cabe ressaltar, portanto que essas ações, ao mesmo tempo em que contribuíam para a promoção da paz/control social e para diluição dos possíveis conflitos promoviam o acesso às experiências culturais a população economicamente desfavorável (GOMES, 2003).

Nesse sentido, é plausível afirmar que as ações públicas de lazer fomentadas pelo Serviço de Recreação Operária também operavam com a mesma base meritocrática-particularista que norteava as demais políticas sociais, uma vez que eram ofertadas somente aos trabalhadores sindicalizados e às suas famílias. Ademais, essa política como ficou restrita inicialmente ao Distrito Federal sua abrangência era pequena e não atingia um número significativo de trabalhadores distribuídos pelo Brasil. Entretanto, não devemos desconsiderar as políticas desenvolvidas em outros estados e municípios brasileiros como nos mostrou a tese de Gomes (2003).

Estando localizado no MTIC e sendo executado em parceria com os sindicatos, o Serviço de Recreação Operária sintetizava operacionalmente aquilo que era interesse governamental na época. As ações de recreação tinham a preocupação com a restauração das

condições psicofísicas para mais um dia de trabalho e com a construção de uma harmonia social por meio da convivência amistosa entre os cidadãos. Nas entrelinhas desses objetivos apresenta-se uma preocupação nítida com a produção e com o trabalho e não com o lazer. Esse último torna-se somente um instrumento para melhorar o rendimento do operariado contribuindo ainda para não dispersá-lo diante dos vícios e das condutas socialmente inaceitáveis. No que se refere à bandeira da paz social, tão aclamada nesse período, o que se observa era a instrumentalização do lazer com vistas ao conseqüente esquivio dos conflitos políticos abafados pelo regime ditatorial.

Por conseguinte, nesse período específico da história de conquista dos direitos sociais no Brasil não se tratou, no nível governamental, o lazer como direito de cidadania, mas sim como um instrumento para aliviar as tensões produzidas pelo mundo do trabalho industrial e como objeto de acomodação de conflitos políticos que por ventura pudessem emergir. Submeteu-se o lazer ao trabalho.

Pensando que as ações desenvolvidas pelo SRO eram denominadas recreativas e o objeto de nossa problematização é o lazer, retomamos um questionamento feito por Werneck (2003): recreação e lazer significam a mesma coisa ou representam objetos distintos? Esclarecemos, fundamentados nessa autora, que tais objetos foram fundados por matrizes teóricas diferenciadas, sendo o lazer enunciado como um tempo resultante do término da jornada de trabalho e a recreação como atividade pedagógica capaz de preencher esse “tempo ocioso”. Sendo assim, consideramos pertinente a utilização desses serviços pedagógicos para problematizarmos as experiências que visam a política de lazer ou de ocupação do tempo livre do trabalho.

Como sinaliza Santos (2007, p.10) as atividades organizadas pelo Serviço, mesmo que fortemente marcadas pela ideologia estadonovista, poderiam oferecer, à fração do operariado que as usufruía, a entrada em um universo de outros conhecimentos e linguagens que poderiam lhes dar chances de ampliar sua compreensão sobre o mundo e lhes fornecer mais instrumentos para nele se movimentar. Corroborando com o pensamento da autora, não há como furtarmos de considerar a capacidade de resignificação dos sujeitos que usufruem de tal serviço.

Sendo assim, concluímos que toda essa legislação da fase inicial de constituição do Welfare State no Brasil apresenta um significado ambíguo para o avanço da cidadania. A incorporação das massas se deu pela via das leis sociais e não pela ação sindical e política. Disso resulta o pensamento até hoje vigente que concebe os direitos sociais como favor e não como direito. A cidadania resultante é mais passiva e receptora do que ativa e reivindicativa.

O curto período democrático populista vigente entre 1945 e 1964 segue tendo como desafio administrar uma ordem relativamente democrática em contexto social e econômico extensamente regulado. Os arranjos clientelísticos e corporativistas promovidos para a eleição do segundo governo Vargas oferecem a política social como preço a ser pago (CARVALHO, 2004).

De acordo com Draibe (1990, p. 8), o “movimento de inovação legal-institucional nos campos da saúde, assistência social e habitação popular expande o sistema de proteção social nos moldes e parâmetros definidos pelas inovações no período de 30/43”. Acontece reafirmando o padrão seletivo no que se refere aos beneficiários das políticas (trabalhadores formais), heterogêneo no plano dos benefícios (de acordo com o IAP a que pertence) e fragmentário nos níveis institucional e financeiro (não são constituídos os sistemas nacionais). Em 1960 foi aprovada a Lei Orgânica da Previdência Social que uniformiza os benefícios e serviços a todos os trabalhadores regidos pela CLT sem, contudo unificá-la.

No âmbito das políticas de lazer, amparados pela grande aceitação do SRO pelo público operário, o governo federal propõe a ampliação do serviço para outros estados da federação uma vez que, a princípio, o SRO se manteve somente no Distrito Federal. Entretanto, diante do restrito orçamento, essa ampliação ficou comprometida se restringindo a eventos esporádicos e mantendo a mesma ótica de atuação promovida nos anos iniciais de sua implantação.

A grande demanda dirigida ao Estado e o baixo orçamento destinado ao setor incitou a criação de entidades de caráter privado como o Serviço Social da Indústria (SESI) e do Serviço Social do Comércio (SESC) que subsidiados pelo governo promoviam ações sociais, incluindo o lazer, para os trabalhadores da indústria e do comércio (GOMES, 2003).

Ainda na conjuntura das políticas de proteção social implementadas nesse período, o lazer interpretado como tempo de não trabalho e as atividades recreativas que tinham a função de preencher esse tempo ocioso e promover uma harmonia social, compunham, como aponta Draibe (1990), o denso núcleo assistencial do Estado suscetível às práticas assistencialistas e clientelistas.

A citação acima é corroborada por uma entrevista concedida a Castellani Filho (1988) pelo professor Vinícius da Silva, último dirigente e professor do SRO. Este assumiu o cargo em 1959 convidado por um assessor do então presidente Juscelino Kubitschek.

Encontrei o Serviço de Recreação Operária dominado por pelegos, que promoviam atividades de cunho assistencialista, de acordo com a força do sindicato, em nada contribuindo para a organização dos trabalhadores. Com o passar dos anos já no governo Jango, recebi um convite do Almino Afonso para ser o Diretor da Divisão (Vinicius Ruas Ferreira da Silva. Depoimento, p. 160).

Com o golpe militar o atual dirigente Professor Vinicius Ruas Ferreira da Silva foi exilado e, no mesmo ano – 1964, pelas mãos de seu criador Arnaldo Sussekind, o SRO foi extinto (GOMES, 2003).

Entre os anos de 1966 a 1971 ocorre a consolidação do sistema de bem-estar social brasileiro sob o comando de um novo governo ditatorial aos moldes do que ocorreu nas fases iniciais de implantação. Acontece uma “radical transformação da armação institucional e financeira do perfil da política social” com a organização efetiva de sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados na área de bens e serviços sociais básicos como a educação, assistência social, previdência e habitação. As políticas sociais assumem um caráter massificador com ampla cobertura e com tendências universalizantes (DRAIBE, 1993, p. 20).

Em 1966 sucede a unificação das instituições de previdência social e a uniformização das ações com a criação do INPS. Cria-se posteriormente (1971) o Fundo de Assistência Rural (FUNRURAL) que incorpora os trabalhadores rurais na previdência e em 1972 e 1973 incorporam-se os trabalhadores domésticos e autônomos respectivamente. No que se refere à política de bem estar do menor instaura-se em nível nacional a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM) que controla a Fundação Estadual de Bem-Estar do Menor (FEBEM). O fundo de garantia por tempo de serviço (FGTS) é instituído substituindo a estabilidade no emprego em 1967. A política habitacional é definida como área de intervenção governamental no pós 64 com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH). Por fim, cria-se em 1974 o Ministério da Previdência e Assistência Social. As políticas tendem a ampla cobertura e a universalização como características de inclusão das massas.

É dessa forma, sob as características autoritárias e tecnocráticas do regime que se instalou em 64 que se completa o sistema de Welfare State no Brasil: defini-se o núcleo duro da intervenção social do Estado; arma-se o aparelho centralizado que suporta tal intervenção; são identificados os fundos e recursos que apoiarão financeiramente os esquemas de políticas sociais; definem-se os princípios e mecanismos de operação e, finalmente, as regras de inclusão/exclusão social que marcam definitivamente o sistema. A expansão massiva que se verifica a partir de meados dos anos 70 far-se-ão sob este padrão organização desde 64 (DRAIBE, 1993, p.21).

Segundo Carvalho (2004), a natureza de financiamento do gasto social apóia-se nos fundos sociais do tipo previdenciário, FGTS, PIS/PASEP com participação reduzida dos recursos fiscais. Fundada na capacidade contributiva do trabalhador esse imposto social indireto torna-se sensível às oscilações da economia uma vez que a base contributiva é estreita e os baixos salários impactam negativamente o financiamento das políticas sociais.

No que tange as políticas de lazer, o movimento Esporte para Todos (EPT) instituído pelo Departamento de Educação Física e Desporto do Ministério da Educação e Cultura (MEC) e pelo Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL) na década de 70 configurou-se como ação governamental na área merecendo apreço. Considerando suas características pondera-se que o esporte fomentado pelo EPT pode ser localizado como um conteúdo cultural do lazer sendo analisado, portanto neste estudo como uma ação pública nessa área específica.

Fundamentado na experiência da Alemanha Ocidental, o EPT iniciou-se em 1977 com uma campanha para a implantação do desporto de massa no Brasil. Como observa Costa (1981)

entende-se o EPT no Brasil como o conjunto de todas as atividades esportivo-recreativas que visem, em graus diferentes, a sociabilização e a forma física dos praticantes; que ocorrem em locais e equipamentos improvisados e sob orientação ou auto condução simplificada; e que tenham acesso a todos os grupamentos naturais da sociedade, sem limitações excessivas de condições econômicas, de sexo ou de faixa etária. O EPT é qualquer atividade esportiva que não seja praticada nas condições do alto nível, mas que lhe possa servir de apoio quando assim for desejável (p.10).

Lançado o documento básico da campanha Esporte para Todos estabeleceu-se como objetivo geral o “despertar da consciência do povo brasileiro quanto ao lazer esportivo”. Firmaram-se ainda os seus desdobramentos, a saber: lazer, saúde, desenvolvimento comunitário, integração social, civismo, humanização das cidades, valorização da natureza, adesão à prática esportiva, adesão ao esporte organizado e valorização do serviço à comunidade. Grande parte das ações eram realizadas por voluntários mobilizados por campanhas nos meios de comunicação em massa (CAVALCANTE, 1984, p. 92).

Foram definidos dois tipos de programa: um nacional “constituído por promoções simultâneas de uma única atividade, num mesmo dia, período ou fim de semana” e um local com vistas a aumentar o número de praticantes dos esportes. Outra diretriz definida foi a realização de atividades de curta duração, orientadas para a participação massiva e para

gerarem grande repercussão. Ficaram conhecidas como ruas de lazer e aconteciam nos finais de semana (CAVALCANTE, 1984, p. 17).

A campanha durou aproximadamente dois anos envolvendo 2.772 municípios, cerca de 9,7 milhões de pessoas e 10.458 voluntários lançando por fim uma publicação de nome Comunidade Esportiva que intencionava promover a troca de informações entre os organizadores do esporte popular, comunitário e de massa (COSTA, 1981).

Crítica do discurso produzido pelo EPT no Brasil, Cavalcante (1984) alerta para questões cruciais no cenário político da época.

O discurso sobre o Esporte para Todos tem sido predominantemente um discurso técnico-burocrático; um discurso que enfatiza o como fazer para expandir a prática do esporte; um discurso que não considera as relações do esporte com os aspectos econômicos, sociais e políticos da realidade na qual está inserido. No Brasil, esse discurso tem seguido a tendência internacional de mitificação e tecnificação (p. 20).

Analisando o EPT brasileiro, através de documentos internacionais que o fundamentavam e de documentos nacionais que o criavam, Cavalcante (1984) apontou cinco conclusões. Para a autora, o programa mascarou a desigualdade social uma vez que diz desaparecer temporariamente (durante o jogo) as barreiras sociais de classe. Apresentou a recuperação psicossomática como lei, cultuou a forma física e a sociabilização e promoveu a “pseudo” igualdade de oportunidades e o desenvolvimento de potencialidades como dogmas. Ressalta ainda que o programa prolongou a ação técnica sobre o indivíduo para além do trabalho tornando-o adaptável às exigências industriais e instrumento de reprodução cultural. Por fim, o EPT “está a serviço da despolitização da massa à medida que afasta o indivíduo da sua realidade social para cultivá-lo num espaço esportivo, abstrato, onde se exercita a obediência e a disciplina” (p. 108).

Uma tese proposta por Lenhardt e Offe (1984, p. 15) defende a premissa de que “a política social é a forma pela qual o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura de trabalho não assalariado em trabalho assalariado”. A industrialização capitalista desorganiza as condições de utilização da força de trabalho dominante na época de sua instituição e para reorganizá-la segundo os moldes do novo modelo de produção é necessária a ação imperativa do Estado. Para isso é fundamental que os novos trabalhadores tenham motivos culturais para se transformarem em assalariados, é necessário definir quem pode e quem não pode tornar-se trabalhador e é indispensável que haja uma correspondência quantitativa entre demanda e disponibilidade para o trabalho.

Fundamentando-se nessa tese e refletindo sobre as políticas públicas de lazer desenvolvidas nos dois períodos citados é plausível afirmar que em moldes semelhantes, o Serviço de Recreação Operária e o Esporte para Todos foram criados tendo como necessidade a preparação cultural dos trabalhadores para o novo modelo industrial que se implantava e desenvolvia. O Estado, na década de 30 e 40 preocupava-se, de forma ditadora, em promover o trabalho nas fábricas moldando e selecionando os corpos mais capazes para assumir essa nova forma de organização. A recreação servia de instrumento cultural para o alcance desses objetivos.

No que se refere ao EPT poucas são as alterações ideológicas quando comparado ao SRO. A política governamental delineada pelo EPT também atuou tendo em vista um modelo cultural de cidadão almejado. O discurso da igualdade de oportunidades promovida pelo esporte (instrumento cultural) gerava um imaginário de harmonia social e mascarava a desigualdade. Era preciso que todos se empenhassem para a obtenção da meta do crescimento econômico e não se atentasse para a questão da distribuição – para que redistribuir se todos são iguais?

Quando utilizamos, para título de exemplificação, o modelo de política pública desenvolvida por meio do SRO e do EPT não nos furtamos em considerar a capacidade e as possibilidades de resignificação que os usuários desses serviços poderiam imprimir a ele. Entretanto, o que interessava era a forma de concepção de políticas públicas, com todas as especificidades de seus respectivos tempos históricos, que se construía para o esporte e o lazer. Defendemos a idéia de que características marcantes que configuram as políticas desse setor específico são, na verdade, retrato da constituição das políticas sociais como um todo. Sendo assim, se pensarmos na constituição do Estado Social no Brasil não há como negar traços de clientelismo, patrimonialismo e populismo.

Refletindo então sobre a fase de consolidação do sistema de proteção social no Brasil, corroboramos com o pensamento de Draibe (1993) que afirma ser essa fase marcada por grande centralização política e financeira no nível federal das ações sociais do governo que, ao atingir níveis elevados, desapropria os estados e municípios concentrando recursos no executivo federal, estabelecendo normas gerais aplicáveis às políticas sociais e evitando qualquer tipo de repasse automático de recursos.

Observamos uma ampla fragmentação institucional sob a forma de institutos, fundações e empresas públicas que provoca uma burocratização excessiva, bloqueia a formulação e implantação de planos gerais para cada setor da política nacional além de

promover uma superposição de programas e de clientelas e de se detectar uma ausência de mecanismos públicos de controle.

A exclusão da participação social e política nos processos de decisão é outra característica dessa fase assim como o autofinanciamento do investimento social que submeteu o gasto social a critérios econômicos e financeiros de rentabilidade privada. A privatização incorpora a idéia de que o cidadão tem de pagar pelo que recebe desembocando na diminuição da participação relativa do Estado nos setores sociais e o correlato crescimento da participação do setor privado na oferta desses serviços.

Por fim, o uso clientelista da máquina pública que se expressa pela política dos favores fomentada durante o regime militar como uma forma de sustentação do mesmo. Dessa forma, o Estado de Bem-Estar Social brasileiro em sua fase de implantação e consolidação apresenta suas especificidades que em comparação com os países industrializados permite dizer que o mesmo faz uso das políticas sociais como “instrumento de legitimação da ordem política e social fornecendo mão-de-obra assalariada para a indústria” (MEDEIROS, 2001, p. 21). Ainda segundo o mesmo autor,

O caráter redistributivo do *Welfare State* brasileiro foi comprometido: primeiro, pela elevada segmentação da sociedade resultante de um modelo de desenvolvimento concentrador; segundo, pela ausência de coalizões entre trabalhadores industriais e não industriais; e terceiro, por uma burocracia com baixos níveis de autonomia em relação ao governo. As políticas sociais são estruturadas com base em princípios de autofinanciamento e distribuídas por critérios particularistas, o que não apenas limita o universo de beneficiários como também torna os gastos sociais extremamente regressivos (2001, p. 21).

Draibe (1993, p. 30) avaliando as bases sobre as quais foi constituído o *Welfare State* no Brasil em comparação com os países industrializados afirma que nesses últimos as políticas sociais de bem-estar surgem em situação de pleno emprego acompanhada por um aumento no salário real e uma conseqüente elevação nos níveis de vida da maioria da população. No Brasil a situação é diferente:

a base contributiva (salário) é relativamente estreita e conseqüentemente a qualidade dos serviços é afetada e os benefícios são insuficientes para as finalidades a que se destinam, a política tende a se assistencializar e os programas voltados para o combate à miséria ficam sobrecarregados por terem que enfrentar as carências de praticamente um terço da população, mesmo os empregados necessitam da assistência do Estado para assegurar uma vida digna e nesse quadro, os recursos tornam-se parcos para suportar as tarefas ampliadas da política assistencial e para complementar os benefícios de base contributiva.

Em complementação, as políticas sociais instituídas sobre bases meritocráticas, como no Brasil, “reproduzem o sistema de desigualdade preexistente na sociedade sendo escassos seus aspectos redistributivos” (DRAIBE, 1990, p. 10). A inexistência de mínimos sociais independentes da ocupação funcional fragilizam as políticas sociais como mecanismos corretores.

Ressalta-se que no Brasil existe um agravante: o fato do Estado ter se antecipado aos conflitos sociais ocasionados pela exploração do trabalho utilizando as políticas sociais como moeda de troca a favor da suspensão dos direitos políticos. Se nos países industrializados a conquista dos direitos sociais foi conseqüência da árdua luta travada entre operários e patrões, no Brasil (de industrialização tardia) embora essa efervescência tenha ocorrido ela foi mitigada antecipadamente pelo Estado autoritário. É como se o mesmo cumprisse uma dupla função em favor dos interesses do capital deslegitimando o conflito que negociaria a tênue linha do compromisso de classe.

Já nos anos finais da década de 70 inicia-se o período de abertura política que culminará com a eleição de Tancredo Neves para a presidência de república. Contraditoriamente à abertura política no Brasil e à publicação da Constituição Cidadã (1988) que amplia consideravelmente os direitos sociais acontece em nível mundial o colapso do *Welfare State* incitado principalmente pela crise do petróleo.

A década de 80 inaugura uma tendência de ampliação e universalização dos direitos e expansão de coberturas no que se refere à educação, atendimento médico de urgência e assistência social. Nota-se plena cobertura na educação básica, entretanto observam-se também altas taxas de evasão, repetência e analfabetismo vinculadas à renda. A educação secundária apresenta cobertura reduzida, baixa qualidade de ensino e de eficiência pedagógica e uma tendência à privatização. Em 1985 ocorre a extinção do BNH após rombos e paralisia da política habitacional. Na saúde o modelo hospilocêntrico<sup>7</sup> consome 85% dos recursos e se mostra incapaz de melhorar os indicadores (DRAIBE, 1990, p. 23).

Visto em conjunto o destino do gasto público social no País nestas áreas mais básicas, confirma-se o que vem sendo afirmado: dado o padrão de *Welfare State* que erigimos, vimos usando, ao longo do tempo, recursos públicos que beneficiam tendencialmente a quem menos deles precisam: os 19% mais pobres da população recebem 6% dos benefícios sociais e as crianças pobres de até cinco anos de idade (13% da população) recebem tão somente 7% daquele gasto.

---

<sup>7</sup> O modelo hospilocêntrico, de acordo com as assertivas de Draibe (1990), privilegia a assistência médica de natureza ambulatorial e hospitalar, apóia-se prioritariamente nos recursos da previdência social e é fortemente assentado na compra de serviços junto ao setor privado.

Culmina-se, em todo mundo, a crise do Estado de Bem-Estar Social sentida a partir da década de 70 com o colapso do petróleo. Para Abrucio (1997, p.7) apresentava três dimensões interligadas: econômica, social e administrativa. A dimensão econômica se caracterizava pela ativa intervenção do Estado na economia “procurando garantir o pleno emprego e atuar em setores considerados estratégicos como telecomunicações e petróleo”. No que se refere à dimensão social, objetivava-se garantir as necessidades básicas da população por meio da execução de políticas públicas na área social (educação, saúde, previdência social, habitação). Por fim, havia a dimensão de funcionamento do Estado que seguindo os moldes apresentados pelo modelo burocrático weberiano prezava a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade da administração estatal.

O fato é que a crise econômica acendida principalmente pelas duas crises do petróleo (1973 e 1979) gerou um período recessivo na década de 80 que afetou diretamente os Estados. Estes se viram diante de uma grande demanda social em detrimento aos baixos recursos financeiros necessários para solucioná-la. “Estava em xeque o consenso social que sustentara o *Welfare State*” (ABRUCIO, 1997, p.11) e nesse cenário de crise mundial emergiram os neoliberais que fortalecidos pelas eleições de Reagan nos EUA e Thatcher na Grã Bretanha defendiam a premissa do Estado mínimo com um discurso que intitulava o modelo weberiano como ineficiente, pouco flexível e clientelista. As diretrizes do Estado mínimo pressionam, internacionalmente, pela diminuição do tamanho do Estado sugerindo uma nova lógica de gestão da coisa pública. Recomendam que a ação pública seja direcionada para os grupos sociais impossibilitados de conseguir no mercado o provimento dos serviços estimulando a privatização. Algumas tendências surgem: descentralização político-administrativa como estímulo a democratização e à contenção de custos; participação popular no processo de constituição de políticas públicas e redução do Estado com estímulo à privatização e ao terceiro setor.

No Brasil, aumentava a demanda pelo resgate da dívida social que suscitava uma revisão do padrão de financiamento das políticas sociais, a implantação de critérios mais justos de equidade e a reforma da máquina estatal. Criticava-se o caráter burocrático, privatista, centralizado, excludente e ineficaz de gestão das políticas sociais e sugeria a participação popular, a transparência nos processos públicos e a descentralização.

Concomitantemente à elaboração de planos emergenciais de combate à fome, ao desemprego e a miséria foram criadas comissões de proposição com o objetivo de sugerir princípios para a reformulação do padrão do Estado Social brasileiro. Estas comissões eram compostas por técnicos governamentais, acadêmicos e membros da sociedade civil (sindicatos

e associações profissionais). Foram elencados como princípios para a reforma a descentralização, a participação popular, a garantia do direito social em detrimento ao assistencialismo, clientelismo e tutela culminando na Constituição de 1988 (DRAIBE, 1990).

Nos países de industrialização tardia os reflexos da crise chegaram rapidamente impondo alterações nos seus específicos padrões de *Welfare State*. Em contradição com a crise mundial, no Brasil, a Constituição de 1988 dever-se-ia inaugurar uma nova fase do Estado Social que suscitava a universalização dos direitos.

Operava-se a partir de então com a passagem de um modelo meritocrático-particularista para o institucional-redistributivista. Isto implicava em uma maior responsabilidade pública na regulação, produção, operação e financiamento de serviços. O conceito de seguridade social foi ampliado abarcando a saúde, a previdência e a assistência social. Para Draibe (1990) a saúde configurou-se como direito social independente de contribuição atrelada à categoria profissional (cidadania plena e não regulada), assumiu caráter universal e norteou-se pelos princípios da descentralização, equidade, integralidade e participação. Foi regulamentada com a criação do SUS.

A assistência social tornou-se um direito da população independente de contribuições prévias. Seu público alvo foi definido por carências e necessidades específicas, no caso brasileiro, a maioria. Foi concebida tendo como referência os mínimos sociais e atuou na proteção à família, maternidade, infância, adolescência, velhice, na integração no mercado de trabalho, na reabilitação de portadores de deficiência e no benefício mensal para idoso e deficiente grave (DRAIBE, 1990).

No que tange à previdência social, ocorreu a equalização de trabalhadores urbanos e rurais, a proteção ao desemprego involuntário, a seletividade para proteção de segurados de mais baixa renda (abono família) e a licença paternidade. O financiamento da seguridade social (previdência, assistência e saúde) advinha de recursos fiscais provenientes dos orçamentos da União, Estados e Municípios e das contribuições sociais.

A Constituição Cidadã reafirma o direito ao ensino básico destinando 50% dos recursos da educação para a área. Coloca como meta a erradicação do analfabetismo em 10 anos, gradativamente estende o caráter obrigatório ao ensino secundário e define a creche e a pré-escola como direito da criança.

Contudo, como era de se esperar, a fase de implementação das diretrizes constitucionais que deveriam acontecer a partir dos anos 90 tinha como conjuntura os reflexos da crise fiscal que por ora eram sentidos por aqui. Internacionalmente difundia-se uma nova agenda para o Estado que sugeria redefinir o balanço entre as esferas públicas e privadas via

redução do Estado na oferta de bens e serviços de natureza social. A esfera pública deveria se organizar tendo em vista os grupos sociais impossibilitados de conseguir no mercado o provimento dos serviços. O eixo analítico de problematização das políticas públicas se desloca no sentido da redefinição do papel do Estado e da legitimidade do mesmo e não mais sobre a forma e conteúdo da intervenção pública.

Sendo assim, configuraram como tendências segundo Draibe (1990):

1. Político-institucionais: descentralização político-administrativa, com fortes vertentes de municipalização associando contraditoriamente objetivos de democratização e de diminuição de gasto.
2. Sociabilidade das políticas sociais: elevação do grau de participação popular em processos de decisão, elaboração e implementação de políticas – florescimentos dos associativismos.
3. Relação Estado, setor lucrativo e setor não lucrativo na produção de serviços sociais: participação dos beneficiários, de associações comunitárias, ONG's e movimento de redução do setor público com privatização em sentido estrito - movimento do Estado para o setor privado – e em sentido amplo - reforço do não estatal, do privado não lucrativo, de setores autônomos, do 3º setor.

O desemprego estrutural de longa duração, a piora na distribuição de renda, o aumento e diversificação da pobreza e a redução dos recursos fiscais entre outras questões exerceram pressão sobre o sistema de proteção social constituindo-se o cenário no qual, em meados da década de 90, Fernando Henrique Cardoso assume o governo. Os reflexos da crise do Estado eram visivelmente identificados e nesse contexto os governos viviam o dilema entre a nova política econômica e a política de proteção social. Na América Latina como um todo foi feita a opção pelo ajustamento fiscal e pelas reformas comerciais e patrimoniais pró-mercado. Ocorreram privatizações de serviços sociais, quedas do gasto social e redução do grau de proteção social (DRAIBE, 1998).

Um novo ciclo de reformas é implementado e apóia-se, segundo Draibe (1998), sobre as premissas de que os serviços sociais básicos, de caráter universal e de responsabilidade pública, envolvem a previdência social, a saúde, a educação, a assistência social, a habitação e o saneamento. Os programas de trabalho, emprego e renda visam gerar novas oportunidades de trabalho, qualificar e proteger o trabalhador e por fim, tornam-se programas prioritários aqueles que promovem o combate à pobreza por meio da redução da mortalidade infantil, da educação infantil e ensino fundamental, da geração de ocupação e renda, da qualificação profissional, da melhoria das condições de alimentação dos escolares e

famílias pobres e das condições de moradia e saneamento básico e do fortalecimento da agricultura familiar.

Já no segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso enfatizou-se os programas de transferência de renda que, liderado pelo Programa Comunidade Solidária, direcionavam suas ações para os segmentos mais carentes regidos pelos critérios de território e de renda. As Organizações não Governamentais (ONG) passaram a ser reconhecidas como legítimas interlocutoras da sociedade no que tange a formulação da política social. O discurso do Estado mínimo é propagado, difundido e reproduzido por diversos veículos mesmo que diretamente não tenhamos nos atentado para ele. Em alguns casos, as ONG's atuam como um coletivo de representantes da sociedade civil que comungam de uma mesma concepção de vida e daí questionam das ações do Estado, como o Greenpeace. Em outros casos, talvez os mais recorrentes atualmente, as mesmas são formatadas dentro dos gabinetes de governo com a função de promover ou viabilizar ações do próprio Estado "terceirizando" suas responsabilidades.

O que ponderamos a respeito desse tema é que, sem dúvida, a contradição está posta e reclama solução. Assistimos uma crescente demanda direcionada ao Estado que, ao não dar conta de atendê-la, transfere sua responsabilidade para o terceiro setor subsidiando-o. Desse modelo de organização derivam os mais diferentes arranjos que, na maioria dos casos, também não dão conta de resolver o problema da pobreza, da miséria e da exclusão. Talvez essa nova forma de gestão pública deva ser um dos temas a serem resolvidos durante o século XXI.

Os significados das mudanças são vastos. O centro da política se desloca da redistribuição da riqueza para o tratamento compensatório de seus efeitos, ou seja, despolitização promovendo a passagem da universalidade inclusiva proposta pela Constituição para a gestão estratégica da pobreza. Os programas tornam-se mitigadores setorializados e focalizados na pobreza.

As políticas sociais tendem assim a abarcar segmentos populacionais em situação de maior risco e vulnerabilidade social. A pobreza e desigualdade configuram-se como questões de solidariedade social formando a base de um sistema misto de proteção que concilia iniciativas do Estado e do terceiro setor. Promove-se assim a refilantropização da questão social e despolitização da política social (DRAIBE, 1998).

Nesse caminho de ampliação e reconfiguração dos direitos o lazer é estabelecido pela Constituição de 1988 como um direito social merecendo e se tornando obrigatoriamente um assunto a ser tratado pelo Estado por meio das políticas públicas. Esse marco lógico

inaugura uma nova maneira de conceber o lazer que, mesmo estabelecendo uma relação direta com o trabalho, passa a ser reconhecido como uma riqueza cultural que deve ser garantida a todos os cidadãos como premissa de qualidade de vida. Contudo, apesar do avanço da produção teórica sobre o assunto, ainda há que se investigar as circunstâncias, as definições e os interesses que permearam a inclusão desse tema na agenda para, posteriormente, interpretá-lo sob a realidade efetiva das coisas.

Diante da contradição imposta pela crise do *Welfare State* e pela ascensão neoliberal o percurso traçado, em muitos casos, não é garantidor do direito ao lazer. É o que ressalta Castellani Filho (1996) ao afirmar que as abordagens compensatórias, moralistas, utilitaristas e românticas, utilizadas nas décadas de 30 e 70, se vestem com uma nova roupagem sugerindo que as ações de lazer afastam as crianças da rua e da marginalidade ocupando seu tempo livre. Percebemos, portanto que essas alternativas são paliativas frente à desigualdade promovida pelo modo capitalista de produção.

Questionando a perspectiva de interpretação mercadológica do direito ao lazer Mascarenhas (2005, p. 155) reflete sobre a privatização dos direitos sociais no Brasil frente às investidas neoliberais. Utilizando dois termos cunhados de significado: mercolazer e lazerania, o autor afirma que lazer “passa a subordinar-se diretamente a produção e reprodução do capital, sucumbindo, de modo tendencial e dominante, à forma mercadoria”. Esse fato fundamenta o autor a nomear aqueles cidadãos que não tem acesso ao mercolazer como os “sem lazer”. Define ainda o que vem chamando de política de lazerania que consiste “em converter a maior quantidade possível de espaços, equipamentos, projetos e programas de lazer em verdadeiras casamatas da vontade coletiva” (p. 170).

Refletindo sobre as ponderações desse autor corroboramos com a idéia de que, atualmente, o lazer tem se manifestado de modo predominante sob a forma mercadoria. No entanto, mesmo considerando o tempo disponível para a vivência do lazer cada vez mais restrito por uma imposição do tempo do trabalho e por questões financeiras, questionamos o termo “sem lazer”. Se estamos em busca de outro lazer que problematiza e escapa da forma mercadoria não há como desconsiderar a vivência e a resignificação cotidiana dos sujeitos que teoricamente estejam à margem do mercolazer. Acreditamos que a premissa da lazerania seja o reconhecimento da alteridade dos sujeitos independentemente da classe social ou da cor da pele.

O fato é que é inegável o avanço do neoliberalismo a partir da década de 90 assim como também o é a crise de legitimidade que passa o Estado Social estimulando seu questionamento. No que tange ao lazer, existem políticas públicas acontecendo desde a época

de 30, exemplo disso foram apresentados com o SRO e o EPT. Entretanto mesmo que existam políticas públicas de lazer elas não necessariamente almejam, em primeira linha, o direito ao lazer. Objetiva mitigar os efeitos do trabalho, promover a paz social, minimizar os conflitos políticos, ocupar o tempo “ocioso”, diminuir criminalidade, consumo de drogas, manter vivo. O lazer pode se tornar instrumento facilitador para todos esses objetivos, mas a pergunta acaba não sendo retórica e sim necessária. Parafraseando Telles (2006) direito ao lazer: afinal, do que se trata?

Para Menicucci (2006) a luta pela garantia desse direito

obriga desmontar esperanças em um ativismo estatal isolado da construção social de um ideário relativo ao lazer, processo que envolve uma definição de lazer e de políticas de lazer, dos princípios e diretrizes a orientar essa política, dos conteúdos principais e das formas de sua implementação (p. 141).

É necessário a ação de um conjunto de atores sociais que comungando de uma mesma concepção buscam incluir o tema na agenda pública. Parafraseando Menicucci (2006, p. 145), se “o referencial de uma política é a imagem cognitiva que se tem da realidade e é dessa percepção que emergem as soluções ou propostas de ação”, então, falar em direito ao lazer no Brasil ainda significa reproduzir seu caráter utilitário, moralista e salvacionista. Seria ingênuo afirmar que os interesses que alimentam tal versão são despropositados e descompromissados. Talvez devêssemos nos atentar para a imagem cognitiva que ainda reproduzimos e para o fato de que o questionamento dessa imagem só será escutado quando pararmos de acreditar no ativismo estatal isolado e reunirmos em uma comunidade epistêmica capaz de divulgar outros valores. Acreditamos ainda que isso será possível quando resgatarmos o verdadeiro sentido da palavra e da ação política.

Atualmente, é relevante considerar as ações desenvolvidas no âmbito federal que, crivadas de questionamentos, tentam inaugurar uma nova forma de pensar as políticas públicas de esporte e lazer. A Política Nacional do Esporte, criada a partir da I Conferência Nacional do Esporte (2004), orienta as ações da temática e destaca as três linhas de atuação do Ministério: o esporte educacional, o esporte de rendimento e o esporte recreativo ou de lazer. Se pensarmos no caráter hegemônico do alto rendimento podemos interpretar essa iniciativa como uma tentativa de reconhecer outras manifestações esportivas, necessária para a democratização desse direito social.

É significativo ainda o modelo do Programa Esporte e Lazer da Cidade implementado pela Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e do Lazer que

estabelece princípios norteadores como a intergeracionalidade, a participação popular entre outros até então incipientes na área. Promove e incentiva a produção de conhecimento, através da Rede CEDES, almejando a construção de um rede de atores capazes de formar uma outra concepção de política pública para a área.

Entretanto, é necessário ressaltar que, atualmente, grande parte dos projetos que pleiteiam recursos para sua efetivação nos municípios, acontece por meio de emendas parlamentares e subsídios de outros ministérios como o da Segurança Pública. Esse fato pode indicar que o lazer não vem sendo tratado de fato como um direito social atrelado a sua garantia e sim às necessidades de outros direitos.

Atualmente muitos dilemas ressoam quando se propõe discutir a atuação do Estado. Levanta-se a bandeira da estatização ou da privatização? Em qual concepção de justiça social apoiar: a que promove a universalização ou a focalização? No âmbito econômico há que se gerar o crescimento ou a redistribuição? Qual o papel do Estado e em que modelo acredita-se?

Acreditamos que conhecer esse cenário de constituição e consolidação do Welfare State no Brasil com todas as suas peculiaridades, especificidades e dilemas serve como subsídio para interpretar a ação pública no campo de lazer. Antes, contudo, de abordar esse tema e retomando o processo de constituição das políticas social no Brasil descrito anteriormente questionamos mais uma vez parafraseando Telles (2006): direitos sociais, afinal do que se trata?

Ao propor um debate que recusa a facilidade das definições Telles (2006) adverte que

se tomarmos essas definições, por assim dizer canônicas, dos direitos sociais como ponto de partida para avaliar os tempos que correm, então não teríamos muitas alternativas a não ser constatar (mais uma vez!) a brutal defasagem entre os princípios igualitários da lei e a realidade das desigualdades e exclusões – e nesse caso, falar dos direitos sociais seria falar de sua impotência em alterar a ordem do mundo [...]. Além disso, não poderíamos ir muito além do que constatar e lamentar os efeitos devastadores das mudanças em curso no mundo contemporâneo, demolindo direitos que mal ou bem garantem prerrogativas que compensam a assimetria de posições nas relações de trabalho e poder (p. 174).

Nessa linha de pensamento, nada haveria de ser feito a não ser uma denúncia retórica que é impotente para dissolver os problemas ao mesmo tempo em que aprisiona no próprio presente sem abertura para um campo de possibilidades. A autora propõe então “o deslocamento da discussão e o repensar dos direitos sociais não a partir de sua fragilidade ou

da realidade que deixaram de conter, mas a partir das questões que abrem e dos problemas que colocam. Para isso é necessário reativar o sentido político inscrito nos direitos sociais” (TELLES, 2006, p.175).

Reativar o sentido político sugere reconhecer o “direito a ter direitos” nas palavras de Arendt (1997) e colocá-los na ótica do sujeito. Implica considerar o cidadão como sujeito de si mesmo que se faz ver e reconhecer a partir da diferença e não da desigualdade, que manifesta sobre o justo e o injusto e na relação com o outro vai construindo e reformulando a vida em sociedade. É não privar o sujeito da palavra, o que suscita a existência de um ambiente público comum para que a mesma possa ser exposta e reconhecida como legítima. É fomentar o ambiente político onde os diversos interesses são relevantes à vida em sociedade e pertinentes à deliberação política.

Enfim, atendendo ao alerta de Reis (2000), diante da vigência de hábitos de deferência, passividade e conformismos quanto à vida política e social que são traços de uma herança populista, paternalista e tutelar, trata-se de afirmar que o Estado, através de sua ação no plano social, tem de ser ele mesmo o agente produtor, no limite, da própria capacidade de reivindicação – ou o agente produtor de condições propícias ou tendentes a um “mercado político”<sup>8</sup> no sentido positivo da expressão.

Antes de iniciarmos o próximo capítulo ponderamos como importante mencionarmos nosso entendimento da diferença entre os fenômenos esporte e lazer. Contudo, é também importante ressaltar que a vivência recreativa do esporte encontra no lazer seu espaço de manifestação. Segundo Castellani Filho (2007, p. 5) “é no tempo e espaço de lazer que a manifestação cultural esportiva, despojada de sentido performático, se apresenta como possibilidade de ser vivenciada por todos que a acessam, seja sob a forma de sua prática, seja na de fruição do espetáculo”.

Consideramos lazer um “fenômeno moderno, surgido com a artificialização do tempo de trabalho, típica do modelo de produção fabril desenvolvido a partir da Revolução Industrial.” Mostra-se ainda como um campo de tensão entre a classe trabalhadora e os donos dos meios de produção uma vez que o tempo livre surge a partir da concessão da classe burguesa e da pressão da classe trabalhadora (MELO E ALVES JÚNIOR, 2003, p. 29).

---

<sup>8</sup> Para Reis (2000, p.213) mercado político é o local onde os diversos interesses (e não só os econômicos) são confrontados. “O mercado é o lugar da busca generalizada de interesses, ele se distingue também pelo fato de que tal busca se dá aí em condições que pressupõem a operação subjacente de um princípio de solidariedade e adesão a normas que regulam e mitigam, assegurando que os intercâmbios e interações regidos pelos interesses possam prosseguir e durar sem degenerar em situação hobbesiana de fraude e eventualmente de beligerância”.

Fundamentados nesse referencial, optamos por selecionar, para fins dessa pesquisa, os profissionais que atuavam cotidianamente desvinculados da lógica da performance e do rendimento e enfatizavam o caráter liberatório, desinteressado, hedonístico e pessoal<sup>9</sup> das ações.

Após o tratamento político das políticas públicas e a localização dos servidores públicos como atores sociais no processo de constituição dessas políticas e a problematização do lazer como um direito social, palco de atuação do servidor público, iniciaremos o próximo capítulo retratando e analisando a atuação do profissional da Secretaria de Esportes de Betim (MG). Sem a intenção de agregar juízos de valor, o nosso intuito é conhecer a realidade de trabalho localizando e problematizando o profissional nesse espaço.

---

<sup>9</sup> Segundo Dumazedier (2002) o lazer é marcado pela liberação das obrigações institucionais e pela livre escolha (caráter liberatório), não está submetido a qualquer fim (caráter desinteressado), busca-se o prazer embora nem sempre o obtenha (caráter hedonístico) e por fim é subjetivo ao responder às necessidades do indivíduo (caráter pessoal) que podem ser de divertimento, descanso e desenvolvimento.

## **4 – A CONSTRUÇÃO DA EXPERIÊNCIA COTIDIANA SOB A ÓTICA DA POLÍTICA E DO DIREITO AO LAZER**

Iniciamos, o capítulo que segue, problematizando os dados obtidos a partir do referencial teórico até então construído. Almejamos responder quem são esses sujeitos, quais suas atribuições e suas dificuldades no cotidiano de trabalho, qual a sua capacidade de intervenção nas fases que compõem o processo de formulação, implementação e avaliação de uma política, qual o seu entendimento de política e por fim, identificar, de acordo com a representação dos profissionais, qual o papel do Estado no que tange as políticas públicas de lazer.

Apresentamos então o percurso metodológico que trilhamos e a Secretaria Municipal de Esportes de Betim (MG) para prosseguirmos com o tratamento dos dados. Realizamos uma pesquisa bibliográfica combinada com uma pesquisa de campo e construímos um panorama da atuação da SEME por meio da imersão no campo que durou cerca de dois meses. A partir daí definimos os sujeitos da pesquisa e realizamos entrevistas semi-estruturadas com treze profissionais. Cabe ressaltar que essa coleta de dados aconteceu em um período de efervescência política na cidade originada pela campanha eleitoral municipal e esse contexto acabou por exercer grande influência em toda a análise.

### **4.1 – Percurso Metodológico**

Este estudo foi orientado a partir dos aportes da pesquisa qualitativa que, de acordo com Lüdke (1986, p. 18), “se desenvolve numa situação natural, é rico em dados descritivos, tem um plano aberto e flexível e focaliza a realidade de forma complexa e contextualizada”.

Organizamos e delineamos a pesquisa bibliográfica combinada com a pesquisa de campo que buscou analisar e compreender a atuação do profissional de lazer engajado no setor público municipal. A pesquisa bibliográfica aconteceu durante todo o processo de elaboração desse estudo que foi fundamentado tendo como referência o processo de constituição das políticas públicas, mais designadamente das políticas sociais, o fenômeno lazer como conteúdo de políticas estatais e as relações construídas cotidianamente pelo

profissional de lazer, ator social inserido no âmbito específico de atuação que é o serviço público.

Mesmo ciente de que estes profissionais estão inseridos em outros setores da administração pública, como aponta Munhoz (2006), optamos por focalizar a Secretaria Municipal de Esporte (SEME) de Betim (MG), que possui um quadro de profissionais atuantes, com formação em Educação Física e que desenvolve ações continuadas e eventuais de esporte e lazer. O projeto de pesquisa foi analisado pelo Comitê de Ética da UFMG sendo autorizada a realização do estudo em abril de 2008.

O primeiro contato com o campo de pesquisa aconteceu através da apresentação do projeto ao Secretário Municipal de Esporte atuante na época. Prestamos informações sobre os nossos objetivos e sobre a metodologia a ser empregada verificando a disponibilidade desse órgão em participar do estudo. Cabe ressaltar que a carta de anuência foi prontamente assinada e os profissionais autorizados a participarem caso optassem por contribuir.

Após o consentimento do Secretário de Esportes nomeado no período da coleta de dados iniciamos a pesquisa de campo. Durante dois meses fomos à secretaria cerca de três vezes por semana procurando identificar a organização da mesma, coletar documentos, conhecer os profissionais assim como suas respectivas formas de atuação e os locais onde as ações eram realizadas e por fim, definir quem seriam os sujeitos da pesquisa.

Ponderando que as atividades de cunho esportivo, desenvolvidas pela SEME, podiam ser incluídas como atividade de lazer não hesitamos em abarcar os profissionais que ministravam atividades esportivas. Entretanto, entendemos que as atividades que promoviam o treinamento de alto rendimento feriam o caráter desinteressado e liberatório e por esse motivo optamos por não incluir os profissionais diretamente ligados à sua execução.

Conseguimos, através da imersão, construir um panorama geral sobre a atuação da SEME e identificamos uma composição eclética do quadro de profissionais. Detectamos servidores contratados e efetivos, os que coordenavam os núcleos dos programas e do setor de recreação e lazer e os que trabalhavam na ponta ministrando aula. Tinha ainda aqueles que trabalhavam na gerência da divisão e na assessoria a essa gerência. Enfim, o panorama era grande e a diversidade de situações dificultava o recorte dos sujeitos da pesquisa já que em muitos casos os profissionais eram contratados com os mesmos cargos e exerciam funções diferenciadas e aos efetivos não era assegurado um mesmo perfil de atuação.

Como instrumento de coleta de dados, utilizamos, além da imersão no campo, entrevistas semi-estruturadas que segundo Gomes e Amaral (2005, p. 74), são “conversas intencionais, que têm como objetivo o recolhimento de informações a respeito de um assunto

determinado” e se desenrolam a partir de um esquema básico não aplicado rigidamente permitindo que o entrevistador faça as adaptações necessárias.

Com o intuito de compreender os diferentes espaços de atuação decidimos abordar os servidores envolvidos com o lazer delimitando o sujeito alvo da pesquisa de acordo com seu respectivo setor profissional. Entrevistaríamos aproximadamente 15 pessoas e estas deveriam abarcar os diferentes cargos da SEME como chefe de divisão, profissionais efetivos, profissionais contratados, coordenadores de programa e professores dos programas e eventos. A escolha dos participantes entrevistados, que se enquadravam nos critérios estabelecidos, aconteceu por sugestão dos coordenadores e por disponibilidade dos mesmos. Foi solicitado ainda que os mesmos autorizassem o uso das informações e a eles foi garantido o anonimato no tratamento dos dados. Para isso, adotamos letras ao nos referirmos aos sujeitos da pesquisa com o objetivo de resguardá-los de qualquer tipo de exposição.

Entretanto não conseguimos acesso as 15 pessoas selecionadas por diversos motivos. O chefe de divisão, no período da coleta de dados, mostrou-se indisponível por causa da campanha eleitoral e um dos núcleos do Programa desenvolvido chamado Casa da Comunidade no bairro Imbiruçu estava sem coordenação o que inviabilizou também a entrevista com o professor. Encerramos a coleta de dados com 13 entrevistas realizadas.

Localizamos, na prefeitura, a Lei Orgânica do Município assim como materiais produzidos pela SEME tais como planejamento anual das ações, folders, cartilhas e relatórios anuais. Esses textos nos permitiram analisar as diretrizes para atuação do servidor público e para atuação da respectiva secretaria além de fornecer uma visão sobre os princípios e fundamentos que regem os programas e eventos do órgão analisado.

O roteiro de entrevista era composto por 15 questões que buscavam captar as ações e contradições e os sentidos e significados da atuação do profissional de lazer na Secretaria de Esportes de Betim sob o olhar desse mesmo profissional. Posteriormente essas questões compuseram o que chamamos de eixos de análise. As entrevistas foram agendadas anteriormente de acordo com a disponibilidade dos profissionais e realizadas no local de trabalho. Consubstancialmente iniciamos o processo de transcrição das mesmas, o que nos permitiu incorporar ao roteiro outros temas que julgamos importantes.

Diante da necessidade de fazer uma leitura desses sub-eixos a partir da fundamentação teórica construída optamos por agrupá-los em cinco grandes temas. Então, a primeira seqüência apresenta esses servidores e aborda sua formação, sua trajetória profissional, forma de ingresso no serviço público e sua perspectiva em relação a ele. A segunda trata de suas atribuições, das dificuldades e potencialidades do serviço público. No

terceiro encadeamento, buscamos responder qual o “poder” de intervenção desse sujeito tendo em vista o processo de constituição das políticas públicas. Para isso investigamos os processos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações. O quarto tópico retrata o significado de política atribuído por esse servidor e retrata ainda as divergências entre as funções técnicas e políticas. Por fim, no último buscamos interpretar o papel do Estado, no que tange as políticas de esporte e de lazer, seguindo as construções interpretativas elaboradas pelo servidor municipal.

Cabe, portanto ressaltar que antes de iniciarmos o tratamento e a exposição dos dados interpretados apresentaremos a SEME a partir do nosso olhar investigativo que apesar de metodologicamente delimitado não quis se fazer, em nenhum momento, neutro e refratário de opiniões.

#### **4.2 – O *Locus* de Análise: a Secretaria Municipal de Esporte de Betim (MG)**

A Secretaria Municipal de Esporte, Lazer e Turismo de Betim foi criada pela lei orgânica nº 1763 de 13 de janeiro de 1987 que dispõe sobre a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Betim. Agregadas as ações de Esporte, Lazer e Turismo por ora ocupavam a mesma pasta integrando a Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal de Betim. A Secretaria estruturou-se com uma Divisão de Esportes Especializados, uma Divisão de Futebol Amador, uma Divisão da Administração de Praças Esportivas e uma Divisão de Lazer e Turismo. Tal órgão ficou encarregado da “execução da política de desenvolvimento do esporte, lazer e turismo no município e de assessoramento ao prefeito em assuntos ligados a estas áreas”.

Em 27 de dezembro de 2004 a lei orgânica nº 4093 revoga a organização anterior e altera o nome para Secretaria Municipal de Esportes. Extingue-se aí o turismo que deixa de ser um tema tratado por essa secretaria. A divisão de lazer deixa de existir tornando-se uma seção dentro da divisão de administração de praças esportivas denominada seção de recreação e lazer.

Por fim, a lei orgânica nº 4278 de 28 de dezembro de 2005 altera a 4093 e a secretaria continua a vigorar com uma divisão de esportes especializados, de futebol amador e de administração de praças esportivas. Entretanto, aumenta-se o número de seções sendo incluídas a seção de produção de eventos esportivos, seção de artes marciais, seção de escolinhas de futebol, seção de administração do complexo esportivo Ricardo Mediolli, setor

de manutenção, seção de administração do ginásio poliesportivo Divino Ferreira Braga, seção de administração do parque municipal Homero Gomes do Amaral Filho e a seção de administração do clube do servidor público municipal.

Apesar da lei vigente ditar a estrutura da Secretaria ela é publicizada no site da prefeitura de uma forma diferente, como demonstra a figura 4 abaixo. Ressaltamos que não localizamos a seção de administração do complexo esportivo Ricardo Mediolli, o setor de manutenção, a seção de administração do ginásio poliesportivo Divino Ferreira Braga, a seção de administração do parque municipal Homero Gomes do Amaral Filho e a seção de administração do clube do servidor público municipal como consta na lei 4278.



FIGURA 4 – Organograma da Secretaria Municipal de Esportes de Betim (MG).

Fonte: Prefeitura Municipal de Betim *online*.<sup>10</sup>

Durante as visitas institucionais pudemos perceber que atualmente, apesar da lei que define as divisões e seções, a SEME se organiza informalmente de uma maneira diferenciada. As divisões de futebol amador, de esportes especializados e de administração de praças esportivas se mantêm como apresentado. Já as seções de recreação e lazer e de serviços administrativos se ligam diretamente ao gabinete não estando subordinadas à divisão de administração de praças esportivas.

De maneira sintetizada compreendemos que a lei 4278 dita uma forma de organização da secretaria que é diferente da divulgada à comunidade através de meio eletrônico e ainda se difere da forma como usualmente o setor se arranja para efetivar as ações e os programas.

<sup>10</sup>[www.betim.mg.gov.br](http://www.betim.mg.gov.br)

Encontramos os sujeitos da nossa pesquisa na divisão de esportes especializados, na divisão de futebol amador e nas seções de recreação e lazer e de produção de eventos esportivos.

A divisão de futebol amador desenvolve, por meio do Programa “Futebol Melhor”, escolinhas de futebol de campo para crianças e adolescentes de 06 a 15 anos. Segundo o coordenador do programa esse nome foi inspirado pelo programa de governo do prefeito do período que tinha “Betim Melhor” como lema. Foi criado em 2001 e tem como objetivo reforçar a educação formal e informal, através do desporto, como meio de auxiliar a formação do indivíduo. É considerado um trabalho social voltado para a comunidade betinense com o objetivo de tirar as crianças e adolescentes das ruas (BETIM, 2006). No período da coleta de dados o programa totalizava 12 núcleos com 30 profissionais atuantes sendo que somente 02 deles eram formados em educação física.

A divisão de esportes especializados promove uma ação de grande significância da SEME que é o programa “Viva Esporte Viva Melhor”. Este oferece atividades esportivas e de lazer para crianças, jovens e adultos e tem como objetivo a democratização esportiva, a inclusão social e a melhoria da qualidade de vida despertando gostos, desenvolvendo hábitos e revelando talentos para o treinamento esportivo (BETIM, 2006). Atua sob a ótica piramidal onde as escolinhas de base deveriam alimentar o esporte de alto rendimento ou o treinamento esportivo.

De acordo com documento apresentado pela coordenação, o programa tem duas vertentes: “o trabalho social desenvolvido através do esporte e que é oferecido gratuitamente à população e as equipes de treinamento que representam o município nas competições de esportes especializados<sup>11</sup>”. São desenvolvidas diversas atividades tais como basquete, bicicross, ginástica estética, ginástica artística, judô, vôlei, karatê, atendimento às pessoas com necessidades especiais, entre outras (BETIM, 2006).

A seção de recreação e lazer desenvolve três projetos ou eventos temporários, a saber: lazer na cidade, colônia de férias e festival de integração dos jogos do servidor municipal. Portanto, através das entrevistas percebemos que, durante a pesquisa, a única ação que acontecia eram as ruas de lazer. A equipe de trabalho era composta, em sua maioria, por estudantes de educação física sendo que, são 5 os professores já formados.

A seção de produção de eventos esportivos, que estava hierarquicamente submetida à divisão de esportes especializados, realizava os eventos de grande porte como os

---

<sup>11</sup> A secretaria estudada considera esporte especializado práticas esportivas com exceção do futebol.

jogos estudantis. Nessa seção trabalhava somente 1 profissional mas, nos períodos de realização dos eventos, os profissionais dos outros programas eram convocados para trabalharem. A maioria dos eventos acontecia nos finais de semana.

Consideramos ainda pertinente esclarecer algumas questões que dão sentido e significado à atuação do profissional de lazer na SEME. Na prefeitura de Betim só existiu, até a data da pesquisa, concurso público para as secretarias de saúde, educação e para administração. Todos os servidores efetivos que atuam em outras secretarias, que não essas descritas acima, estão em desvio de função. Na Secretaria de Esporte, os profissionais concursados são provenientes da secretaria de educação e são desviados para a SEME por meio de indicação política como será problematizado em seguida.

Diante dessa questão, os professores atuantes na SEME, que não estão em desvio de função da educação, são contratados por meio de um convênio firmado com uma ONG denominada Associação Batista de Assistência Social (ABAS) ou ocupam cargos comissionados. Em abril de 2008 levantamos um número de aproximadamente 170 contratados pela ABAS que atuavam na secretaria de esportes exercendo as mais diversas funções que vão desde a coordenação dos programas até a execução das aulas.

Em seguida apresentaremos os sujeitos da pesquisa a partir de seus relatos de formação e de ingresso ao setor público.

### **4.3 – Apresentação dos Sujeitos da Pesquisa**

Ao iniciarmos as entrevistas, solicitamos aos profissionais que relatassem a sua trajetória profissional apontando inclusive as formas de ingresso no setor público. Tínhamos como objetivo conhecer um pouco mais o servidor público, objeto da pesquisa, a partir de suas escolhas profissionais.

Percebemos que a maioria dos servidores, vinculados às ações de lazer, eram formados em instituições privadas da região começando a atuar na área pública, como estagiários, desde os primeiros períodos do Curso de Educação Física. Assim relatam sua formação:

Formada em Educação Física, estudei na UNINCOR aqui em Betim e estou fazendo pós-graduação agora em Administração e Marketing Esportivo na Gama Filho, em Belo Horizonte. Eu comecei com um estágio lá na sessão de lazer, acho que eu tava no segundo período, terceiro [período] Não lembro. Eu queria muito [trabalhar na SEME] e no lazer. Porque eu via às vezes no Centro, em algumas regiões a estrutura de lazer com cama elástica, os brinquedos todos e a minha vontade era trabalhar com aquilo. E foi assim que eu comecei na Secretaria. Faz cinco anos já que eu estou aqui. Fiquei um ano fazendo estágio lá. Aí, senti vontade de mudar porque aqui dentro da Secretaria tem várias áreas que a gente pode estar trabalhando. Aí tinha o programa, na época era Segundo Tempo. E tinha um colega meu que trabalhava lá que queria ir pro lazer, e a gente conseguiu fazer essa troca. Aí eu consegui o contrato. Assim que eu consegui o contrato eu consegui mudar também de setor. Eu estava no finalzinho do curso [**Sujeito A**].

Sou formada em educação física pela Faculdade de Itaúna. Eu tenho três anos de formada. Antes disso trabalhei no Estado, trabalho ainda. Antes da formação eu investi em curso preparatório que capacitava a gente para estar trabalhando com educação física. E aí depois eu vim para a secretaria. Aqui na secretaria eu estou a cinco [anos] já e três anos de formada porque eu me formei depois de estar trabalhando com educação física. E eu vim como estagiária, aí fiz estágio aqui na secretaria depois eles me contrataram [**Sujeito B**].

É recorrente encontrarmos, na SEME, estudantes de educação física, nas fases iniciais do curso, exercendo as funções de um profissional formado. A partir dessa assertiva levantamos questões que acreditamos serem essenciais quando se trata do lazer como um direito social. Esses estudantes ainda não estão fundamentados para participar da construção de uma política social de lazer como atores sociais críticos uma vez que não vivenciaram, em seu processo de formação, os conteúdos necessários para a problematização. Cabe ressaltar que o lazer já vem sendo tratado como uma disciplina acadêmica nos cursos de educação física embora ainda seja tratada, em alguns casos, como um repertório de atividades. Entretanto, à temática relacionada às políticas públicas, não é dado o enfoque e a atenção que merece esse campo de intervenção que tem crescido consideravelmente.

Infelizmente, essa conduta de colocar estudantes nas séries iniciais do curso superior atuando como profissional formado só reforça a assertiva de ser desnecessária uma preparação específica para atuar no setor, como ressaltado por Isayama (2006). Acabamos assim por perpetuar o entendimento de que basta ser divertido e ter alto astral e reforçar, como consequência disso, os maus salários e as condições de trabalho.

O Estado, ao incorporar tais valores na elaboração das políticas públicas de esporte e lazer, estaria reproduzindo princípios exclusivos do mercado que contrata esses estudantes como “mão de obra barata”. Se pensarmos que o lucro não deveria ser a intenção

primeira desse Estado talvez pudéssemos inferir sobre a importância direcionada a tais políticas.

Essa colocação que se refere à atuação dos estudantes é problematizada pelo sujeito F que também apresenta seus questionamentos em relação a ela.

Fala-se muito em estagiário, o que mais tem na Secretaria é estagiário. Estagiário que não tem um apoio. Estagiário pra mim não tem que dar aula, ele fica com o professor. Aqui na secretaria chega e fala assim pro estagiário: “Ó, você vai trabalhar aquilo, aquilo, aquilo...” Ah, se ele sabe ou não sabe, tanto faz. Então isso aí pra mim é ir com cara e coragem.

Se a intenção é a consolidação do lazer como um direito de cidadania e isso passa por sua democratização cabe, portanto também à categoria profissional responsável por sua promoção, incitar reflexões sobre a configuração que tem se delineado no cenário atual as políticas públicas de lazer.

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

Eu trabalhava com uma das técnicas de basquete em outra instituição. Ela trabalha com basquete aqui e na época o chefe de divisão aqui deu duas disciplinas pra mim na faculdade também. Então enviei currículo, além da indicação entrei com currículo. Antes eu já havia tentado um estágio porque a faculdade tinha convênio com a Prefeitura e não consegui. Então, assim, eu já tava tentando entrar pra secretaria há um ano antes. Não consegui, mas aí falaram bem de mim. Já entrei como profissional **[Sujeito D]**.

Foi o seguinte: eu deixei meu currículo aqui e tinha uma amiga minha que fazia estagio aqui. Aí ela falou assim: deixa seu currículo lá e tal. Aí eu deixei meu currículo. Ela pegou e falou com o coordenador dela que tinha uma amiga que tinha trabalhado com esporte, lazer e recreação, aí ele me deu preferência. Então foi por indicação de uma amiga minha **[Sujeito C]**.

Logo que eu formei em noventa e um, eu fui convidado pra trabalhar na antiga SELT [Secretaria de Esporte Lazer e Turismo], aqui em Betim, de contratado. Aí teve um concurso eu passei e fui efetivado. Automaticamente nós viemos pra SELT. Mesmo sendo concurso da Educação nós fomos desviados pra SELT. A gente já tava na SELT, a gente continuou. Foi assim, democrático porque as pessoas que passaram, tinham preferência de escolher. E algumas, por indicação. Umas já estavam no programa, igual o meu caso, continuou. E outras, tinham algum conhecido que conversava com o secretário que escolhia ele pra ir pra SELT, aí preencheram as vagas **[Sujeito E]**.

Foi influência mesmo. O meu pai conhecia o Secretário de Esporte. Então ele já sabia do meu trabalho, que eu já havia feito estágio e assim ele me deu a oportunidade. E estava abrindo um núcleo lá no Teresópolis, que é o complexo esportivo, aí ele me mandou pra lá [**Sujeito F**].

Alves Júnior e Melo (2003) problematizam a questão da formação do profissional de lazer e afirmam que algumas características devem ser buscadas durante esse processo. Referem-se à necessidade da discussão dos aspectos teóricos do lazer e da cultura, da discussão das diferentes linguagens ou manifestações culturais e o estímulo à formação cultural dos alunos. No que tange à atuação específica do setor público acrescentamos que tais profissionais deveriam discutir ainda aspectos relacionados à política, ao Estado e à constituição das políticas públicas. Entretanto, o que observamos no caso da SEME é que pauta-se nas relações pessoais para selecionar esse servidor e não na necessidade de um tipo específico de conhecimento.

A instituição do concurso como forma de ingresso no serviço público foi considerado um enorme passo rumo à diminuição do uso indevido da máquina pública, grande parte em benefício próprio. Entretanto, a crise do *Welfare State* justifica a diminuição do Estado e de seus servidores que, contraditoriamente, esbarra na crescente demanda de serviço público frente às desigualdades produzidas pelo modo capitalista. Para lidar com essa contradição, o Estado ao invés de investir em concurso público e capacitar seus profissionais passa a firmar parcerias com entidades como ONG's que atuam como meros contratantes e muitas vezes sem critérios qualitativos para a contratação. Essa abertura, que mascara uma diminuição do Estado, abre brecha para que as mais diversas formas de indicação continuem se constituindo o principal critério de acesso a tais cargos profissionais. Esse fato é observado, na SEME, pelos relatos dos entrevistados.

Outra questão relevante é que ex-alunos dos programas da secretaria retornaram posteriormente como professores. Se pensarmos no sentido e significado atribuídos por esses alunos e posteriormente professores a essas práticas não há como ignorar nelas sua função formadora de gostos, de comportamentos enfim, de personalidade.

Eu sempre gostei muito de esporte, fui atleta de onde eu sou coordenador hoje, fui freqüentador das escolinhas, e na escola eu já me disponibilizava pra ajudar os professores nos jogos estudantis. Assim o interesse foi desde muito cedo. Na minha escola, masculino era só futebol. Todo mundo queria participar então eu não tinha chance porque eu não era tão bom pra poder entrar nas seletivas. Mas aí o que é que eu fiz então, já que eu não tenho como jogar então eu vou ajudar. Aí eu fui como voluntário, desde a sétima série, sexta série. Então tudo que eu aprendia nessa escolinha como aluno eu passava como auxiliar do professor no treinamento [**Sujeito H**].

Eu não cheguei a ser atleta não. Se não me engano dos onze aos dezesseis anos eu joguei vôlei, futebol. [Jogava] aqui mesmo, no programa Viva Esporte. Até cheguei à categoria mirim, cheguei a viajar no vôlei e tal. E eu não me via fazendo outra coisa a não ser trabalhar mesmo na área de Educação Física, mas já com aquele pensamento voltado para o esporte. Depois que você entra na faculdade que você vê o quê que é realmente a Educação Física. Porque, de fora todo mundo até hoje acha que Educação Física é jogar bola, é esporte. Então vincula muito a um esporte, sendo que a Educação Física não é só isso. Depois na faculdade que eu fui vendo que realmente não era só isso que a Educação Física é muito mais do que um esporte [Sujeito F].

No que tange à perspectiva em relação à carreira pública, embora a grande maioria demonstre querer continuar no serviço público e gostar do que faz, eles são conscientes de que, como contratados, podem ser demitidos a qualquer tempo inclusive se outro partido político assumir o poder. Este fato localiza-os em outra condição quando comparados com os servidores efetivos uma vez que sua capacidade de intervenção crítica e autônoma fica cerceada pelo receio da perda do emprego. Assim relatam:

Bom, eu acredito que [a perspectiva] no serviço público municipal seja curta. No municipal, pelo fato de eu ser contratado, então eu não vejo mais além do que isso porque nós sabemos que ao final de quatro anos vence mandato de governo, aí troca tudo. Principalmente os contratados, são os primeiros a saírem. Eu almejo outras coisas na minha vida [Sujeito G].

No serviço público? (pausa) Olha perspectiva a gente não tem muita não porque hoje eu estou com um cargo de coordenação, que é cargo de confiança. Então a gente não sabe o futuro, em termos de quem vai estar à frente da Secretaria na próxima vez, não sabe o resultado das eleições. Então a gente não tem grandes perspectivas assim, não [Sujeito I].

Essa questão da perspectiva incita outro assunto ainda latente: a descontinuidade do desenvolvimento das ações frente a uma mudança de governo. Se pensarmos que os programas ou ações efetivam diretrizes de governo legitimadas através das eleições, não teríamos como questionar a sua interrupção com o fim de um mandato. Por outro lado ao analisarmos a partir da necessidade da garantia de direitos e da promoção de cidadania poderíamos inferir que tais políticas públicas deveriam ser ininterruptas. Dessa forma, acreditamos que será o nível de mobilização ou de participação de uma comunidade de pessoas na gestão dessas políticas que garantirá a manutenção ou a exclusão de um determinado tema na agenda governamental como apontado por Rua (1997). Sendo assim, quanto maior o grau de mobilização de um grupo de interesses em torno de um tema, maiores serão as chances desse tema continuar a ser abordado como conteúdo de políticas públicas.

Concluimos então que a grande maioria desses profissionais atuantes, são formados em instituições privadas da região, ingressaram, no serviço público municipal de Betim, como estagiários e posteriormente foram contratados pela ABAS que é uma entidade parceira da secretaria. Seu acesso a tal serviço, também na maioria dos casos, se deu por indicação política ou mesmo por algum conhecido que já se encontrava inserido no mesmo. Em dois casos específicos notamos que ex-alunos dos programas desenvolvidos pela SEME retornaram posteriormente como professores. Por fim, a perspectiva em relação à continuidade da carreira fica condicionada ao resultado das eleições o que pode comprometer suas possibilidades de intervenção e seu papel de ator social no processo de constituição das políticas públicas de esporte e de lazer pela ameaça de demissão.

#### **4.4 – Atribuições, Dificuldades e Potencialidades do Serviço Público na Visão dos Profissionais Atuantes**

Com relação às atribuições dos sujeitos, no geral assumem a coordenação de núcleos ou atuam como professores no desenvolvimento das atividades. No programa “Viva Esporte, Viva Melhor” foram estudadas três atribuições diferentes: a de coordenador de núcleos, a de professor de núcleos e a de promotor de eventos esportivos. No setor de recreação e lazer analisamos as atribuições do coordenador e dos professores responsáveis pela execução das ações. No programa “Futebol Melhor” consideramos somente as atribuições dos professores dos núcleos já que o coordenador do programa não é formado em Educação Física e nosso recorte metodológico incluía somente os graduados.

O Programa “Viva Esporte, Viva Melhor” organiza-se, desenvolve-se e expressa-se da seguinte maneira, na visão dos entrevistados:

[O programa] atende tanto ao social quanto ao competitivo, ao esporte de rendimento, a gente tem isso dividido dentro. No nosso caso a gente trabalha mais com iniciação esportiva, desenvolvimento motor da criança, tenta um trabalho mais específico em relação a cada modalidade: futebol, basquete, vôlei, atletismo. Tem o pessoal que atende os portadores de necessidades especiais. Então é bem amplo. Nós atendemos crianças de 4 até 17 anos. É aberto a toda população, inclusive hoje nós temos até um trabalho direcionado aos pais dessas crianças que é a ginástica estética. Tem um programa de caminhada que alguns professores incentivam o pessoal a estar caminhando. Assim, hoje é bem amplo [Sujeito B].

Aqui trabalha a escolinha e tem treinamento de quase todas as modalidades. E dentro da escolinha você tem os níveis. Nível de habilidade, de performance. E tem as equipes de treinamento do Sada/Betim, por exemplo. É bem fácil de visualizar esses níveis e o professor, se a criança ou o adolescente tiver habilidade ele vai passando pros níveis até chegar mesmo num time de treinamento. Aí vai competir JIMI, JEVE, JIMI, campeonato mineiro, brasileiro. Agora o futsal, aqui tem uma equipe de treinamento que seria a seleção de Betim. Tem mirim, pré-mirim e tal. Então vamos caminhando. A gente dá o horário do treinamento, eles passam lá e fazem um teste **[Sujeito E]**.

Os [alunos] que são de 4 a 6 têm todo um trabalho de desenvolvimento motor, não é específico para nenhuma modalidade. Então a vivência deles é lúdica, é visando a melhora motora mesmo. Aí, a partir de 8 e 7 nós já temos uma iniciação esportiva geral que é um trabalho que inicia um pouquinho de cada modalidade: do handebol, basquete, com o lúdico ainda. Aí nos 9, 10 nós já investimos um pouquinho na iniciação de cada modalidade. Com 11, eles já podem escolher aquelas modalidades específicas que é só o basquete ou só o vôlei que eles querem. A partir dos 11 a gente dá a oportunidade de ele vivenciar até duas. Eles podem escolher até duas modalidades para ser um trabalho mais específico mesmo de cada modalidade **[Sujeito B]**.

Identificamos que os coordenadores do programa atuam como um interlocutor entre os núcleos e a divisão de esportes especializados. Segundo o sujeito I, eles exercem uma função de gestão. “Então a gente tenta correr atrás de material, correr atrás de organização de espaço, organização dos horários, carga horária. Tudo que é subsídio pra que o programa possa estar funcionando e bem. A nossa parte é a parte burocrática mesmo, de organização”. Constatamos que cada coordenador é responsável por uma equipe de professores e pela conseqüente viabilização estrutural de seus trabalhos.

A atribuição [dos coordenadores] é dar suporte aos professores, organizar as reuniões, apoiar projetos fixos que [acontecem] nas datas comemorativas. É o elo entre a secretaria e os núcleos. Então é o elo que a gente tem entre a Divisão do Esporte Especializado com os outros. É um interlocutor mesmo, é representante, eu acho que assim, cargo de coordenação acho que é só um nome mesmo, eu não me sinto assim “o coordenador”, eu me sinto um representante, eu sou amigo deles, eu me coloco no lugar deles, sou um professor tanto quanto eles. Só que eu estou ali exercendo um papel de reivindicação, o que eles precisam fazer eu vou atrás, se eu tenho idéias eu coloco pra discutir em grupo. Nós temos também reuniões semanais, toda sexta-feira, então é discutido, além de discutir pauta, a gente discute melhoria, material, a gente tenta com a formação do professor, leva texto, enfim, leva palestras, na medida da necessidade a gente tenta fazer isso, então, é uma representação, realmente uma representação **[Sujeito H]**.

A gente acompanha o trabalho dos professores das diversas modalidades. A gente tenta, por essa defasagem, criar meios de capacitação, a gente tenta programar alguns eventos que facilitem o trabalho deles, convidando alguns profissionais para estar passando a experiência para eles, a gente faz um controle da qualidade de trabalho deles junto aos alunos, juntos aos pais, a gente tem esse acesso. Então, assim, é mais mesmo essa estruturação, tentar viabilizar tudo que eles planejam **[Sujeito B]**.

Já os professores atuam diretamente nos núcleos ministrando as atividades que, intencionalmente, expressam a forma de organização da secretaria como um todo e de suas diretrizes norteadoras no que tange às políticas públicas de lazer. Defendem, em seu fazer cotidiano, a lógica piramidal compreendendo que da base sobressairá aqueles mais habilidosos e capazes, visando o topo ou o alto rendimento. Preocupam-se em desenvolver na criança as mais variadas capacidades motoras para que no futuro (aos 8 anos aproximadamente) ela escolha uma modalidade esportiva para se dedicar. O esporte não é visto a partir do seu caráter sócio-cultural e sim a partir da concepção motora de desenvolvimento o que não retira do atendimento a idéia da realização do direito.

Eu trabalho com iniciação esportiva, com crianças de quatro a sete anos. Eu trabalho muito atividades motoras, atividades coordenativas porque quando eles completam oito anos é que eles vão escolher se eles querem futebol, se handebol, se basquete. Aí eles podem escolher a modalidade que eles quiserem. Mas até os sete anos eles ficam na iniciação esportiva. Então a gente trabalha muito correr, pular, saltar, arremessar. Tudo que eles vão usar depois a gente trabalha bastante ali, na base mesmo porque aí quando eles escolherem a modalidade deles eles vão estar mais preparados. É através de brincadeiras, muitas brincadeiras. Aí dentro da brincadeira eu trabalho as atividades motoras **[Sujeito A]**.

Nós fizemos um projeto que é iniciação ao desenvolvimento motor. Nós atendemos uma creche, [crianças] de quatro a seis anos. Tudo voltado pra ludicidade, mas trabalhamos também a coordenação motora, lateralidade. Todo aquele trabalho mais psicomotor. E atividades mesmo do dia a dia, que é correr, pular, essas atividades mesmo. Então esse foi um trabalho de desenvolvimento motor. Eu os preparo para futuramente estarem praticando algum esporte. Essa coisa da iniciação universal mesmo **[Sujeito F]**.

Eu já tenho muito tempo [de atuação no programa] eu já tenho muito dos programas, dos planos de aula, dos objetivos em mente. Então pra mim não tem muita dificuldade, não. Então eu trabalho os fundamentos, por exemplo, do futsal. Então é drible, amortecimento, chute a gol, posição de bola, é treinamento de goleiro. Então eu vou trabalhando gradativamente aumentando o nível de dificuldade, de complexidade, o nível de exigência. E sempre no final das aulas eu dou um coletivo, jogos porque as crianças gostam disso **[Sujeito E]**.

Norteados por essa linha de raciocínio e fundamentados nas entrevistas citadas é plausível reconhecer que em várias instâncias a atuação dos profissionais da SEME corresponde ao interesse ainda hegemônico no setor esportivo que é vinculado à promoção de talentos para o esporte de alto rendimento. Submete a vertente social do programa à do alto rendimento quando se planejam as ações seguindo o modelo piramidal no qual a base dessa pirâmide (esportes de massa) nutrirá o topo (alto rendimento). Isso se expressa na organização das intervenções cotidianas que buscam, prioritariamente, promover o desenvolvimento motor dos alunos para que mais tarde eles possam optar por uma modalidade ou outra.

Se operamos com a lógica de que a maioria dos profissionais atuantes na SEME são formados em instituições particulares da região então encontramos nas reflexões de Castellani Filho (2007) uma possível justificativa para a ideologia implícita nas ações da secretaria. Para esse autor, grande parte dos profissionais que implementam os projetos sociais possuem formação oriunda dos cursos superiores de Educação Física sendo que 80% deles são de natureza privada. Estas instituições privadas continuam, sem generalizar, a formar profissionais a partir dos referenciais teórico-epistemológicos presentes na década de 40 e 50 vinculados ao eixo paradigmático da aptidão física e do rendimento. Não há como ignorar essa informação quando se almeja construir um campo público democrático, inclusivo e promotor de autonomia para o esporte e o lazer.

É importante problematizar a colocação do sujeito k quando foi questionado sobre suas atribuições. Assim ele ressalta que “na secretaria não existe nada documentando sobre função de ninguém. Então não tem função de ninguém”. Isso é explicado pelo fato já exposto anteriormente de que não existe, legalmente regulamentado, um cargo específico para o professor de educação física na secretaria de esportes sendo que os profissionais que lá atuam são desviados da Secretaria de Educação, ocupam cargos comissionados ou são contratados pela ABAS.

O programa “Futebol Melhor”, nas palavras do sujeito J, tem como objetivo “tirar os meninos da rua e tirar das drogas” e para atingir esse objetivo se organizam trabalhando cotidianamente no “campo de futebol com bola, treino tático, chute a gol, coletivos, campeonatos, enfim, treinos com crianças de seis a quinze anos”.

Este objetivo foi problematizado em outra pesquisa desenvolvida na Grande BH por Linhales et al (2008). Tal estudo alerta para a freqüente mitificação do poder do esporte e do lazer nos processos de superação das desigualdades sociais que possuem um raio de vulnerabilidade mais amplo do que a simples oferta de serviços públicos esportivos e de lazer.

Se o “referencial de uma política é a imagem cognitiva que se tem da realidade e é dessa percepção que emergem as soluções ou propostas de ação” (MENICUCCI, 2006, p. 145) então podemos dizer que ainda hoje o esporte é amplamente divulgado como antídoto capaz de resgatar e solucionar problemas sociais complexos e que servidores públicos ainda atuam alimentando essa afirmativa e não contribuindo para desconstruí-la.

O setor de recreação e lazer desenvolve ações eventuais tais como ruas de lazer, jogos de servidor, visitas a asilos e colônia de férias. O coordenador atua como uma referência para o grupo, entretanto ressalta que todos têm autonomia para trabalhar e que buscam agir coletivamente.

O sujeito L relata parte da rotina de trabalho e de suas atribuições no setor:

Eu trabalho quatro horas por dia mais fim de semana nas estruturas de lazer. Todo final de semana tem, mas não é todo final de semana que todo mundo trabalha, só quando tem sábado e domingo aí todo mundo trabalha. Eu agora to aqui dentro, mais na parte administrativa também. Eu organizo as estruturas de lazer, confiro carga horária do pessoal, ligo informando das atividades que vão ter pra cada um no fim de semana ou durante a semana e quando precisa a gente vai pras estruturas de lazer também.

Os profissionais, vinculados à seção de recreação e lazer, atuam a maior parte do tempo nos finais de semana. Todo o desenvolvimento das ações é executado por esses servidores que descarregam caminhão de equipamentos, montam as ruas de lazer, atuam como monitores durante o decorrer da ação contatam os usuários e avaliam o evento. Assim retrata o sujeito G:

E a gente trabalha sábado, domingo, feriados, até Natal nossa equipe já foi pra rua num almoço solidário no restaurante popular. Tem também a questão da segurança, que a gente fica muito exposto nas ruas, as pessoas que comandam até mesmo o próprio tráfico lá eles não gostam dos movimentos dentro do bairro, dentro da sua rua, eles não gostam. Outra coisa, o caminhão. Quem descarrega, na maioria das vezes é o pessoal que trabalha na administração de praças esportivas. Só que durante a semana é a nossa equipe mesmo que tem que fazer todo esse trabalho de carregar, por no local, às vezes é uma rua acima, às vezes uma rua abaixo que tem que levar, montar. E é um material muito pesado e a minha equipe hoje, comigo, ela conta com três homens. Onze são mulheres. E as meninas têm hora que penam. Tem hora que elas reclamam muito, mas se a gente quiser fazer tem que ser dessa forma. Realmente, pra trabalhar dentro da sessão de lazer, a pessoa tem que querer realmente, tem que gostar. Tem que ter um algo a mais, porque senão ele não fica muito tempo. Pelo fato de trabalhar sábado, domingo, abrir mão das coisas que gosta, do seu lazer pra poder tá trabalhando pela cidade afora aí. E não ganhar pelas essas horas extras.

Stoppa e Isayama (2001) alertam para algumas questões apontadas pela fala anterior ao tratarem da atuação profissional no campo do lazer. O que mais nos provocou nesse depoimento e que também foi tratado por esses autores, foi a condição de trabalho apresentada. Longas jornadas de trabalho aos finais de semana e feriados, falta de segurança e de infra-estrutura para o desenvolvimento das ações ainda compõem o cenário de atuação do profissional de lazer que em nada se modifica no âmbito do serviço público.

Como especificado no primeiro capítulo desse estudo, o Estado atua mediando os conflitos de interesses provenientes da coexistência societária. Lida com os conflitos desenvolvendo políticas públicas que podem atender um determinado interesse em detrimento a outro. Por conseguinte, os programas desenvolvidos por uma gestão pública efetivam, na prática, as escolhas e as diretrizes políticas diante das divergências produzidas pela convivência. Sendo assim, as ações desenvolvidas pela SEME são cunhadas de intenções políticas e os profissionais que a articulam, planejam, desenvolvem e avaliam tais ações. Além disso, encontram-se inseridos nesse jogo de escolhas assumindo posturas, formando opiniões e demonstrando preferências.

Relatar as dificuldades da atuação no setor público não foi uma tarefa muito difícil. Alguns apontamentos foram recorrentes sendo que muitas questões expressam os problemas da administração pública no Brasil de uma forma geral. Especificamente no setor de lazer, há muito que fazer, embora já tenhamos percorrido um caminho considerável, e isso é evidenciado nas falas dos nossos entrevistados.

As alternativas utilizadas para lidar com essas questões ainda passam pelo “bom uso da criatividade” e pelo “jogo de cintura”. Acreditamos ser complexo desenvolver políticas públicas que visem de fato uma democratização do acesso ao lazer e a construção de indivíduos emancipados sem recursos das mais variadas espécies que englobam desde instrumentos de planejamento e avaliação até a compra de materiais e a construção de equipamentos.

A ausência de corpo técnico concursado no SEME e as questões que envolvem a seleção dos profissionais e sua conseqüente formação para a atuação, foi uma das dificuldades relatadas que nos chamou atenção. Assim relata o sujeito H e o sujeito C respectivamente:

O corpo técnico é uma [dificuldade]. Eu acho que primeiro a gente tem que ter um setor de RH atuante pra poder, assim, até mesmo selecionar os profissionais que vão estar com a gente. Porque no setor público a gente sabe que tem o “QI”, você recebe uma pessoa porque ele é indicado. Igual eu falei, eu fui indicado, eu passei por um processo, um processo não ideal no RH, mas entreguei meu currículo, sentei na época com quem era coordenador do programa e ela me fez uma entrevista. Mas acaba que não: oh, to mandando esse aí, absorve ele aí e pronto. Então é assim, às vezes não é o perfil daquela pessoa estar ali, às vezes ela não está contribuindo. Então eu acho assim, que a dificuldade é receber assim dessa forma, receber às vezes profissionais que não passam por um processo de seleção, então, eu acho que é uma dificuldade.

Se eu te falar assim que todos os professores que trabalham comigo são bons eu vou estar mentindo para você. Por quê? Porque, às vezes, quando a gente trabalha em setor público a decisão é política mesmo. Vem professor que não entende nada, por indicação. Aí você vai fazer o quê? Ele tem um padrinho forte. Aí você tem que aceitar né? Isso dentro do [quadro de] efetivo também. Hoje eu tenho o quê? Sete professores efetivos. Eu tenho uns três que eu diria que são bons. É complicado.

Apesar do primeiro também ter ingressado no serviço público por indicação ele se incomoda com as indicações políticas que não dão espaço para que os coordenadores façam a escolha das equipes de profissionais. Ressalta ainda a dificuldade de lidar cotidianamente com um servidor que não tem perfil nem interesse para exercer a função pública, mas que permanece por causa da influência política. Essa é uma grande contradição apresentada pelos relatos. Embora a maioria seja contratada por algum tipo de indicação e não por mérito averiguado através de concurso público os profissionais demonstram incômodo com o fato do apadrinhamento político e apontam o concurso público como indispensável.

A falta de normatização de condutas e procedimentos também foi um item apontado no quesito dificuldade. Esta questão gera conflitos na equipe de trabalho que por vezes interpreta o tratamento como diferenciado, apesar do exercício das mesmas funções, provocando lacunas para práticas de favorecimento. Acreditamos que esse fato também é resultado da ausência de concurso público e da contratação terceirizada de pessoal. Assim relata o sujeito K:

Bom, eu vejo que a secretaria não tem determinados procedimentos que são comuns, sabe? Determinados processos. Não tem determinados processos normatizados. Vou te dar um exemplo: questão administrativa. Existem formas diferenciadas de calcular banco de horas. Tem um professor efetivo que tem determinado benefício, o contratado não tem. Tem um contratado coordenador que ganha X, outro contratado coordenador também ganha X + 20 ou ganha menos. Entendeu? Agora existem salários diferenciados na questão do contratado, até de dar aula, até de professor que estão lá eu acho que existe. Então, por exemplo, tem dificuldade às vezes de grupo, eu acho que traz insatisfação.

A questão da falta de planejamento de médio e longo prazo das ações da SEME também foi suscitada. No relato, o entrevistado ressalta que fazem um plano anual, mas que o cumprimento de datas nem sempre acontece já que ficam a mercê da liberação de verbas e dos trâmites internos para compra do material necessário. Característica peculiar do setor público que lida com muitas demandas e recursos escassos. Relata ainda que, por vezes, as ações de cunho “político” atropelam o cumprimento do cronograma.

Uma coisa que eu estou desanimada: o planejamento. Isso é um limite. O planejamento em geral. Eu acho que não é o planejamento de um determinado projeto, de um determinado evento, de um determinado programa não. Mas no geral eu não acredito muito mais não. Eu tinha um pouco a ilusão que o Conselho Municipal de Esportes pudesse estar norteando. Eu acho que é uma secretariazinha que sobra mesmo. Eu vejo que falta planejamento mesmo, principalmente amplo. Vou te dar um exemplo: a meia maratona chegou aqui dia quinze de fevereiro para ser realizada dia primeiro de maio e foi realizada dia dois de maio, entendeu? Aí você tem que cortar alguma coisa, eu tive que cortar o trabalho que eu estava fazendo, porque não tinha outra pessoa com a característica de estar puxando a meia maratona [Sujeito K].

Acreditamos que necessariamente uma situação está vinculada a outra. Se não há planejamento efetivo para pleitear e justificar recursos os mesmos não serão liberados ou serão mesmo devolvidos aos cofres públicos. É imprescindível que no âmbito estatal, onde a luta por parte dos recursos é acirrada e implica intencionalmente na hierarquização das necessidades, o setor esporte e lazer se instrumentalize com vistas a promover suas políticas públicas.

No âmbito do esporte e do lazer a questão da precariedade de distribuição, da má qualidade dos equipamentos físicos e de sua ocupação já foi problematizada por vários autores dentre eles Melo (2005) e Marcellino (1996). O que se observa, em geral, é a concentração de espaços nas regiões centrais da cidade e a inexistência de políticas de animação e de gestão compartilhada dos mesmos. Na SEME, apesar de existir os espaços e de

estarem animados com os programas e eventos, a questão da precariedade em muitos sentidos e a falta de infra-estrutura como banheiros, bebedouros e materiais foi colocada mais de uma vez como um empecilho para o bom desenvolvimento das políticas públicas de lazer. Assim relatam:

Na verdade a dificuldade da gente ainda é um pouco estrutural, porque os núcleos ainda não atendem em questão de estrutura as necessidades que a gente tem. Assim, às vezes o número de bebedouros não é suficiente para atender ao número de alunos. Então a gente tem ainda essa dificuldade. A demanda é muito grande para a estrutura que a gente tem. E lá ainda é uma estrutura muito grande e mesmo assim não atende as necessidades específicas que a gente tem enquanto dia-a-dia, a gente ainda passa um aperto em questão de oferecer um espaço melhor, mais adequado para os meninos estarem fazendo aula **[Sujeito B]**.

Falta de água, tem um mês que a gente está sem água no campo **[Sujeito J]**.

Bom, é o sol. Você chega, duas horas da tarde é insuportável. Então o número lá tem caído nessa época. Cai por causa do calor e por causa da chuva também, que se chove não tem programa **[Sujeito F]**.

Os materiais que nós usamos são precários, muito precários. Funcionários nossos já machucaram com isso, sabe, com equipamentos ruins, defasados, por falta de manutenção. Quando você leva um material pra ele [usuário do serviço] ruim, estragado a primeira coisa que ele te pergunta é por que está estragado, por que estão levando porcaria pra eles. Por diversas vezes a gente já foi fazer rua de lazer sem ter equipamento nenhum. Sabe de a gente juntar ali, pegar uns pedaços de roupa velha, às vezes que tem em casa e criar um personagem, passar uma pintura no rosto e bolar alguma coisa por falta de material realmente, sabe **[Sujeito G]**.

Material esportivo é uma dificuldade. Digamos que a gente consegue material, uma vez ao ano. Porque se você olhar, o uso é constante, o material não dura tanto assim. Material é uma das dificuldades **[Sujeito I]**.

Em Betim, a gestão vigente na época da pesquisa orgulhava-se em promover e incentivar o esporte e o lazer e por vezes sua propaganda de governo atrelava-se aos mesmos. Entretanto é consenso entre os profissionais, que o investimento na área era muito pequeno não justificando tamanha divulgação.

Todo mundo acha que Betim é a cidade do esporte. Não é. Você pega qualquer jornalzinho, está lá. “N” campeonatos, competições que está o nome de Betim e equipes, mas no fundo, no fundo são os profissionais que conseguem realizar isso na garra. Esse pra mim é o pior de todos. É a falta de apoio também da Secretaria com os professores do programa **[Sujeito F]**.

A prefeitura de Betim hoje é vista como uma prefeitura muito rica, muito rica. A nossa Secretaria de Esportes, ela também é vista. Não só pela cidade, mas corre pelo país inteiro, como uma das maiores Secretarias de Esportes do país. Realmente ela é grande. É uma Secretaria muito grande, tem excelentes profissionais. Tanto é que os resultados têm acontecido por causa dos profissionais que atuam aqui. Porque investimento, pouquíssimo! Pouquíssimo, sabe. A gente se vira com a imaginação, com a criatividade **[Sujeito G]**.

A secretaria de esporte é uma das secretarias que tem o menor orçamento de todas as secretarias. O orçamento dela é pouquíssimo. Eu acho que nem chega a um por cento da arrecadação. Então, assim, a gente faz muito pelo pouco que a gente tem, a gente tem que se virar **[Sujeito C]**.

A burocracia excessiva também foi apontada como uma dificuldade para o bom funcionamento das ações como relata o sujeito E: “eu passo os pedidos nas reuniões, mas como é serviço público esbarra em tanta burocracia. Muitas coisas que a gente pede e precisa não vêm ou demora a chegar”. A questão do cumprimento dos trâmites legais é outra questão que pode ser duplamente interpretada. Se por um lado ela dificulta a liberação de verbas e tomadas de decisões por outro lado dificulta também o uso indevido da máquina pública e a corrupção. Mesmo ciente de alguma ineficiência que assola o serviço público, há que se problematizar esse tema antes de defender a desburocratização desse setor.

Entretanto, já existem, em nível de gestão, ações que objetivam desburocratizar e agilizar o serviço público. Ressaltamos, como nos alerta Reis (1990, p. 19), que a desburocratização parece depender muito mais da democratização do que é reconhecido. “Produzir alternativas para a administração burocrática exige um ambiente político mais aberto do que esse que nos movemos. Não negligenciem os efeitos mutuamente reforçados de opressão que têm o poder e sua organização”.

Por fim, o número de profissionais atuantes e a dificuldade no relacionamento e no convívio também foram citados como problema. Para o sujeito L: “agora, eu to achando poucas pessoas, a gente está tendo às vezes que se desdobrar trabalhar o dia inteiro porque não tem pessoal”. Já para o sujeito I: “a maior dificuldade que eu acho que a gente sempre vai lidar é exatamente a parte pessoal. Acho que cada um tenta olhar pra sua parte e esquece um pouco do todo. Então digamos os conflitos pessoais também de vez em quando atrapalham”.

Percebemos que os problemas são amplos, estruturais e de natureza política e que ora representam a administração pública no Brasil e ora representam o setor de esporte e de lazer. Entretanto, os servidores por uma razão que não pudemos identificar nesse estudo, apontam a necessidade de resolução dos mesmos sendo que a boa vontade, a criatividade e o

empenho individual serão suficientes para resolvê-los. Isso ficou explícito quando solicitamos que fizessem uma auto-avaliação, e elaborassem um “perfil ideal” para se trabalhar no serviço público, descrevendo como lidam com os problemas apontados.

No que tange às maneiras como lidam com as dificuldades cotidianas relatadas, nos pareceu unânime a adoção de medidas individuais e paliativas como se essas questões pudessem ser resolvidas com boa vontade e com criatividade. Acabam por assumir individualmente a necessidade de resolução dos conflitos não os localizando como uma questão de porte maior.

É um trabalho acima do limiar do amor. Quando eu falo assim acima do limiar do amor é ter amor pela profissão. Mas não há amor que agüente a falta de estrutura material. Então a gente faz com o que a gente tem. A bola ta meio “capenginha”, mas é a que a gente tem que usar. O profissional que é dedicado à sua profissão faz dessa dificuldade uma solução. Então a solução que a gente faz é essa, do que a gente tem pra trabalhar a gente distribui direitinho. Pra você atender um número X, você precisa de tantas bolas, mas como não tem, você continua com aquele numero X com muito menos bolas. Então eu acho que é assim, são os jeitinhos. Vou melhorar aqui, a criatividade do professor, a gente trabalha muito com isso **[Sujeito H]**.

A gente tenta minimizar pedindo aos professores às vezes que programem não só as atividades de quadra. Como a gente tem a sala multiuso, às vezes a gente faz uma atividade alternativa dentro da sala multiuso com o trabalho de ginástica ou preparação mais lá dentro para depois os meninos estarem usando a quadra. Nessa questão da água a gente pediu garrafas térmicas grandes. Então os professores carregam essas garrafas para a quadra para ter a oportunidade dos meninos estarem se hidratando sempre. Então a gente tenta amenizar dessa forma, não é sempre que funciona bem, mas a gente tem tentado fazer isso **[Sujeito B]**.

A gente pede a água do vizinho (risos). É vizinho do campo. De vez em quando eles amarram, mas na maioria das vezes eles dão **[Sujeito J]**.

Às vezes alguma coisa diferente a gente tem que trazer de casa. Eu gosto muito de criar, inventar na hora. Então eu acabo utilizando muita coisa que tem disponível **[Sujeito A]**.

Olha, eu fico lá nas beiradinhas das sombras. Fico mandando os meninos beber água toda hora e depois, na hora que eu preciso vir pra quadra mesmo eu vou, mas não fico com os meninos mais do que vinte, vinte e cinco minutos na quadra. Porque não dá! Eles ficam cansados, desmotivados. Então assim, é tudo que eu posso fazer **[Sujeito F]**.

Como eles introjetam a responsabilidade pelo bom desenvolvimento das ações, na auto-avaliação relatam que fazem o melhor que podem e no perfil ideal enumeram

características não peculiares ao serviço público que se resumem na tolerância e na criatividade para lidar com as dificuldades.

Eu gosto muito do que eu faço, eu gosto de participar com as crianças, gosto de ver elas felizes, brincando. Eu acho que eu sou criativa. Acho que o pessoal gosta do meu trabalho aqui também e isso é muito bom, isso me deixa muito feliz. Porque se não tiver bom eu corro atrás, eu faço de tudo pra melhorar. Se eu perceber que tem alguma coisa que não está legal eu mesma fico me punindo: não, tem que arrumar **[Sujeito A]**.

Eu gosto do meu trabalho. Eu amo o que eu faço. Se eu não amasse eu não estava fazendo isso aí não, eu tava fazendo outra coisa. Eu considero ótimo. Quer dizer, se não tivesse eu e o [outro monitor] ali, o nosso núcleo tava perdido **[Sujeito J]**.

Eu acredito que eu sou democrático. Lógico que às vezes a gente tem que exigir, tem que ter disciplina. Mas eu sou mais de ouvir, de conversar, de brincar, não sou muito exigente, não sou aquele professor que gosta de dar muitos fundamentos, muito treinamento com bola, muita correia. Mas eu faço o que gosto, procuro fazer uma aula agradável, dou liberdade. Então eu to sempre ativo nesse trabalho e acredito que faço o que gosto **[Sujeito E]**.

Ah, eu gosto muito. Pra mim o meu trabalho é super bem feito, sabe. Eu tento ao máximo fazer o melhor de mim, dar o melhor de mim em tudo. Claro que a gente falha em alguns momentos, por causa de cansaço também e de problemas que a gente tem no dia a dia. Mas eu tento fazer o melhor de mim sempre. Do meu jeitinho eu tento dar o melhor de mim e tento fazer com que os outros vejam esse lado **[Sujeito L]**.

No que tange ao perfil ideal para se trabalhar no serviço público os sujeitos apontam que:

Eu acho que a princípio tem que ser uma pessoa muito tranqüila, comunicativa e que esteja disposta a atender as necessidades da comunidade. Então eu acho, assim, que tem que ter esse desprendimento de realmente estar atendendo com boa vontade, com respeito porque é para eles que a gente está aqui **[Sujeito B]**.

Tem que ter disposição pra trabalhar porque agüentar sol, poeira e menino gritando na minha orelha... Então tem que ter muita disposição. Eu olho isso. Muita força de vontade **[Sujeito J]**.

Ele tem que gostar de gente, gostar de pessoas, gostar de lidar diretamente com o público. Acredito que ele tenha que ter disposição física, alegria, motivação, otimismo, espontaneidade. Disposição física pra ficar quatro, cinco horas em pé... **[Sujeito E]**.

Olha, aqui em Betim, eu acho que ultimamente tem que ter só boa vontade. Então é ir com a cara e a coragem mesmo. Hoje eu vejo, principalmente na Secretaria, que é muito boa vontade. Quem está ali é boa vontade mesmo **[Sujeito F]**.

Ah, ele tem que gostar muito do que faz viu porque querendo ou não é um trabalho ali bem estressante que suga você mesmo, então ele tem que gostar do que faz. Tem que saber lidar com as pessoas tem que saber ouvir críticas porque infelizmente o ser humano ele critica demais, então ele tem que saber conviver com aquilo ali. E lidar com pessoas também **[Sujeito L]**.

Antes de tudo eu acho que ele tem que está olhando o social. Aqui nós não estamos entrando numa rede privada, não é um Minas Tênis Clube da vida, que vai ter tudo que você quiser. E eu acho que até o tato pra lidar com as crianças, até com os adolescentes, ele tem que ser diferenciado. O grupo que a gente atende é um grupo de crianças que na maioria das vezes têm muito problema em casa pra chegar aqui pra ser recebido com mais problemas. Eu acho que a pessoa ela tem que ter uma visão mais social **[Sujeito I]**.

Primeiro paciência porque é complicado, questão da estrutura mesmo. Se você precisa de material aí você faz uma solicitação aí demora um mês, dois meses para chegar, então, assim, tem que ter paciência, tem que ter jogo de cintura para poder manter o numero de alunos nos núcleos. Outra coisa, também questão de qualidade, ter que ter compromisso com seus alunos com horário. Tem que ter atitude profissional **[Sujeito C]**.

Melo e Alves Júnior (2003) problematizam a atuação profissional no lazer e apontam algumas características necessárias a esse profissional. Sugerem que o profissional rompa os limites de sua formação acadêmica original estabelecendo um diálogo com outras manifestações e que entenda que liderar significa conduzir equipes para o desenvolvimento de seu potencial criativo. Apontam ainda para a necessidade de manter contatos frequentes com o público-alvo e com os profissionais de outras áreas, que alimente a capacidade de inovar e criar em suas propostas e que desenvolva a capacidade de planejar, operacionalizar e avaliar suas ações a curto, médio e longo prazo. É imprescindível que este profissional se empenhe na atualização permanente e que capacite-se para identificar a ordem social de uma perspectiva diacrônica. Por fim, indicam a necessidade do domínio de conteúdos como lazer, cultura e manifestações culturais. No caso da atuação no serviço público acrescentamos a necessidade de dominar ainda outros conteúdos como política, Estado, políticas públicas, direito social e cidadania.

Percebemos, portanto que as características pessoais como o amor, a disposição, a criatividade, o bom humor constituem, na visão dos entrevistados, os principais atributos necessários ao servidor público atuante no setor e não conhecimentos específicos para tal atuação. Esse critério pessoal é recorrente uma vez que ele baliza as contratações (que ocorrem, na maioria dos casos, por indicação) e compõe o perfil ideal do profissional de acordo com a representação dos entrevistados.

Cabe ressaltar que não estamos ignorando as características pessoais nem tampouco apontando-as como desnecessárias. O que afirmamos é que as mesmas são insuficientes quando se almeja a construção de um novo ideário social para o lazer consolidando-o como direito de cidadania.

Outra questão suscitada na entrevista foi o apontamento das potencialidades do serviço público. Se identificar as dificuldades foi uma tarefa relativamente fácil para os entrevistados, mencionar as potencialidades foi, no mínimo, mais demorado. Por ora eles refletiam grande tempo até conseguirem verbalizar seus pensamentos.

Um entrevistado, ao conjecturar sobre a gratuidade dos serviços oferecidos, faz menção ao reconhecimento da intervenção pública na área como um direito. Ressalta isso como um ponto positivo, ou seja, o Estado promovendo por meio de políticas públicas a acessibilidade a um direito social.

O programa público é um programa público, não é um programa gratuito. De certa forma, o cidadão paga por aquele programa. Então é gratuito, não tenho que pagar nada? Não, não é gratuito. É público, é um direito seu. Ele é um direito do contribuinte, do cidadão, de qualquer pessoa que vá procurar a gente. Então, os pontos positivos: a inclusão que não preocupa somente com o treinamento vai desde a base até o treinamento. Ponto positivo é o serviço, serviço social. No pouco que tem, a gente consegue atender, é um ponto positivo **[Sujeito H]**.

Eu te dou um exemplo, um exemplo muito legal, um evento daqui. Hoje nas academias de Betim, rara a academia que tem arte marcial, por quê? Porque a secretaria de esporte contratou os melhores profissionais das artes marciais e tem aula na cidade inteira e são aulas, a atividade é gratuita, entendeu? Eu vejo que assim a cidade de Betim ela proporciona a democratização do acesso **[Sujeito K]**.

O relacionamento entre os profissionais e o trabalho desenvolvido com outras temáticas é mencionado como pontos positivos do setor público. Assim relata o sujeito H: “ponto positivo são os parceiros. A gente recebe vários encaminhamentos, de escola, de centros de reabilitação, de saúde mental. As parcerias são importantes e a gente quando precisa acaba indo atrás delas também. É longe do ideal, isso é o real, mas eu não vou descartar não. Ressaltamos, portanto que essa ação é pontual e depende da vontade do profissional não se constituindo uma diretriz política.

#### 4.5 – Capacidade ou Possibilidade de Intervenção: a Constituição dos Atores Sociais

O processo de implementação, monitoramento e avaliação de uma política pública é alimentado ciclicamente ora por problemas aflorados no cotidiano de trabalho e ora por novas demandas que surgem. No primeiro capítulo ressaltamos que os servidores públicos podem intervir diretamente em algumas dessas fases constituindo-se de fato um ator social. Isso é explicitamente demonstrado no planejamento, na execução e na avaliação dos programas. Os servidores interferem diretamente planejando as ações, elaborando planos de aulas e opinando quanto às diretrizes de desenvolvimento dos mesmos.

O “Futebol Melhor” tem reunião mensal com todos os profissionais envolvidos onde se discute os problemas cotidianos de trabalho e tenta viabilizar soluções. A avaliação da atuação desse profissional se restringe ao cumprimento de horários e ao número de alunos freqüentes e é realizada por meio da supervisão de um profissional encarregado de vistoriar os locais de trabalho e através dos relatórios quantitativo da participação nos núcleos. Existe um calendário anual de eventos, mas não há garantia de acontecer. Nas palavras de um dos profissionais, depende da vontade política. O planejamento das atividades entre os núcleos é desarticulado como relata o sujeito J: “a gente senta e conversa o que a gente vai fazer no dia. Mas a gente não escreve. Ah, vamos fazer chute a gol, vamos fazer coletivo, vamos fazer físico, tático. E aí todo o consenso é lá na hora”.

As ações da seção de recreação e lazer, assim como os critérios para atendimento, são planejadas pela equipe de trabalho de acordo com a demanda da população. Essa questão é retratada nas falas que seguem:

Bom, nós temos algumas atividades que já acontecem há muito tempo. Agente leva a nossa equipe e faz todo o planejamento, senta e estrutura todas as atividades que vão ser feitas e define com qual público vai ser atendido. Por exemplo, nos asilos. A nossa equipe primeiro faz estudo do local, vai até o local, conversa com as pessoas que lá trabalham, os internos de lá, faz todo um levantamento pra ver qual é o grau de dificuldade de cada interno pra elaborar as atividades. A gente faz muitas atividades como danças, ginástica, jogos de mesa, oficinas de arte como pintura, desenhos, origami, contação de histórias. Então eu acho assim, a nossa equipe estrutura tudo isso aí junto [Sujeito G].

O planejamento das ruas de lazer, nós lá da Secretaria fazemos juntamente com quem solicitou. Eles vêm, aí a gente assina um termo junto com eles e planeja. “O quê que você quer, qual é o seu público lá?” Aí eles falam: “Ah, eu quero tudo!” Aí a gente fala: Não, pra essa idade é melhor isso e isso e isso. Você acha que é muita gente, que dá pra levar outra coisa? Daí a gente planeja sempre junto com a pessoa pra gente chegar lá e atender bem. Porque senão a gente leva pouca coisa e chega lá é aquele monte de menino e não atende cem por cento **[Sujeito L]**.

A avaliação das ações e da atuação acontece por um relatório preenchido pelos usuários atendidos e pela equipe de profissionais e são repassados para conhecimento do secretário e para o solicitante do serviço.

A gente tem dois tipos de avaliação. Uma o pessoal que trabalhou na estrutura faz, do ambiente, de como foi a estrutura e passa pra quem solicitou. Outra que o solicitante faz e passa pra gente. Então é a opinião dele de como o pessoal aqui trabalhou no local. A gente faz o relatório mensal também e vê o que está melhorando, o que está pior, entendeu? O que precisa melhorar. Então, eu acho que funciona. Setenta por cento funciona sim. Ah, a gente já vai arquivando elas [as avaliações] pra fazer o relatório semestral e enviar pra o secretário. Ele lê tudo e fala o que ele achou. A opinião dele, mas isso ele passa pro coordenador **[Sujeito L]**.

Já os profissionais envolvidos com o programa “Viva Esporte Viva Melhor” planejam as ações, em conjunto, sempre no início de cada ano como relata o sujeito abaixo:

Todo início de ano é feita uma reunião geral onde discute alguns pontos novos. Depois a gente faz uma semana de reunião com o pessoal da secretaria, o que vai vir de novo, é contrato, é aquela parte mais burocrática. Depois vem uma palestra do que a gente tá precisando, enfim uma palestra sobre planejamento, dedicação, trabalho em equipe, ou seja, uma semana pedagógica. Aí depois separa por área, cada um na sua área e faz o plano de curso. E depois é passada a questão de relatório, como que é feito um relatório, um planejamento mensal, pra organizar melhor a escolinha. É claro que a gente passa isso e, enfim, às vezes não é todo professor que consegue seguir isso. Planejar não é fácil, seguir o planejamento é difícil, depende de cada professor e professora **[Sujeito H]**.

Observamos, portanto que nem todos participam desse “planejamento coletivo” e que na ponta os coordenadores repassam as diretrizes para os professores que se organizam diante delas. Entretanto, isso depende da articulação, da necessidade e da viabilização desse coordenador.

[O planejamento] dos núcleos como um todo eu acho que ainda a gente está em falta com isso. Digamos que a gente não tem um padrão de execução de planos de aula que englobam toda a cidade. Eu acho que tem particularidades cada núcleo. Cada núcleo tem uma estrutura física diferente, que tem um número de profissionais diferente, que tem uma linha de trabalho diferente **[Sujeito I]**.

Notamos que em alguns casos, os professores fazem a opção por não seguir o planejamento elaborado na SEME por acreditarem que ele não se aplica ao seu local de trabalho.

Porque vem um plano de curso da Secretaria, mas de acordo com a nossa realidade, eu não acho interessante. Vem o plano, mas eu mudei juntamente com a coordenação, nós fizemos outro projeto. Lá nós temos o programa Viva Esporte, mas o nosso projeto é um projeto à parte. Nós desenvolvemos um projeto que a gente achou interessante, os professores acham que ia render, seria melhor desenvolvido da forma que nós fizemos **[Sujeito F]**.

Alguns coordenadores mencionam que fazem reuniões semanais ou mesmo quinzenais com os professores e nelas avaliam o desenvolvimento dos núcleos e as dificuldades cotidianas de trabalho. Entretanto a organização desses encontros é de responsabilidade do coordenador que elege suas prioridades de acordo com seu grupo de trabalho e seus problemas cotidianos.

E a gente tem reuniões semanais onde eles [os professores] sentam e discutem o que foi aplicado e planejam junto aquilo que será aplicado, o que está funcionando ou não. Então a gente avalia o que já foi feito, se teve resultado, se não teve, se está precisando mudar. Então sempre é tudo muito bem discutido, a gente senta e em alguns momentos, sentam todos juntos, todos os profissionais para um estar conhecendo o que o outro está fazendo **[Sujeito B]**.

A avaliação das ações e da atuação do profissional é pouco estruturada se resumindo a um relatório quantitativo e a um sentimento subjetivo relatado ocasionalmente pelos pais ou responsáveis pelas crianças. Essa abordagem é retratada nas falas abaixo:

Hoje você vê que tem mãe que fala: “Nossa depois que meu filho entrou para escolinha ele melhorou bem”. A gente teve usuário de drogas e hoje já largou. Então tem um lado positivo. Às vezes estava ruim na escola e hoje teve melhoras **[Sujeito C]**.

Então, os relatórios são entregues mensalmente, a gente faz uma análise quantitativa e qualitativa também. Só que o que a gente manda pra secretaria é o quantitativo porque, enfim, a prefeitura precisa de números e sempre a gente ta sendo solicitado em números. Mas também tem a parte qualitativa: o que foi feito de evento, o que ele trabalhou na aula e a questão da observação também de nós coordenadores. A gente ta sempre passando pelas turmas, pra saber como esta, tem caso que pais ou alunos nos procuram. Então assim, a qualitativa precisa ser melhorada, sim. A quantitativa, eu acho que enquanto setor público, o setor público prefere o quantitativo [Sujeito H].

Os servidores públicos têm pouca oportunidade de incluir um tema na agenda política uma vez que estes são provenientes prioritariamente de demandas ou pressões oriundas da sociedade e da decisão dos altos escalões do governo. Ao analisarmos a SEME percebemos que esta questão é pertinente e não existe na secretaria um espaço articulado onde os profissionais possam expressar suas preferências e interagir. Acreditamos que, se existe alguma forma de intervenção dos profissionais, nessa fase específica da constituição de políticas públicas, ela ocorre implicitamente quando o mesmo agrega sentido e valor a sua prática cotidiana e essa é legitimada pelos usuários que se mobilizam gerando ações políticas em torno dela.

Na cidade de Betim, o esporte espetáculo é tema promotor da gestão que se orgulha em organizar um celeiro de talentos. Dessa forma, entendemos que constitui estratégia política a adoção do modelo piramidal pela grande visibilidade publicitária que ele pode gerar. É esse o fato que justifica a opção da inclusão dessa estratégia na agenda pública do esporte e do lazer no município. Os profissionais que desenvolvem os programas apresentaram pequena capacidade de intervenção nessa escolha.

Embora exista uma tentativa de levantamento dos problemas e de formulação de alternativas para as dificuldades cotidianas encontradas, através das reuniões das equipes de trabalho, essa iniciativa apresenta-se desarticulada ficando a mercê do professor e do coordenador de núcleos não se constituindo uma fonte de intervenção coletiva.

Entretanto, não há como ignorar o fazer cotidiano desse profissional que afirma, em seus depoimentos, ter autonomia, condição que consideramos essencial para caracterizar esse servidor como ator social. Retratam, portanto que têm autonomia para planejarem o conteúdo de suas aulas e não de intervirem na política pública traçada pela SEME. Assim se expressam:

Tenho, muita e isso é muito bom. Eu tenho liberdade pra escolher o que eu acho que vai ser melhor pro meu aluno **[Sujeito A]**.

Eu acho que eu tenho autonomia de trabalho na parte técnica, dentro do evento, o evento foi delegado para que eu coordene, eu tenho da parte técnica, ela é minha, entendeu? Mas na parte técnica eu acredito que a gente tem. Como vai ser o evento, como vai ser a questão da distribuição dos recursos que estão dentro do evento a gente consegue. Eu acredito que não tenho autonomia pra propor não. Eu posso até propor. Eu acredito que alguém vai me escutar, mas autonomia de falar que o vai passar eu não tenho **[Sujeito K]**.

O único entrevistado que relatou ter autonomia para propor novas ações esbarra na questão financeira. Eles podem propor desde que não haja custo adicional, ou seja, não se prevê no planejamento esse tipo de demanda.

Sim. Não só eu, a nossa equipe por completo tem essa autonomia de estar criando. É uma das coisas que a gente tenta muito dentro da nossa sessão, apesar de não conseguirmos, é juntar a equipe, pensar, transformar aquela sessão num laboratório, onde todos possam pensar, criar idéias e projetos. O pessoal trabalha muito, então é difícil. Mas assim, sempre quando surge uma idéia nova a gente tenta implantar. A gente tem que encaminhá-lo [o projeto] pro setor administrativo. Lá geralmente ele passa e vai embora e acontece. Agora se for um projeto como, por exemplo, a colônia de férias, que demanda um recurso maior, é um sério candidato a não acontecer. Como realmente não aconteceu esse ano **[Sujeito G]**.

Se retomarmos o conceito de autonomia da burocracia proposto por Rua (1997, p. 144) como “capacidade de ocupar posições centrais no governo, de formular preferências, de ajustar os objetivos aos procedimentos, a disponibilidade de qualificações para comando ou gerenciamento e a capacidade de controlar a implementação das decisões políticas”, podemos concluir que os servidores da SEME possuem pouca autonomia uma vez que seu raio de ação abarca o planejamento e a execução de suas aulas.

Embora o campo de avaliação de políticas sociais seja recente no Brasil como afirma Arretche (2007), algum avanço já foi produzido e vem subsidiando ações no setor público como na saúde, na assistência social e na educação. Entretanto, no que tange as políticas de esporte e de lazer percebemos que esse processo ainda é embrionário e que esse conhecimento ainda não circula as instituições de formação tornando-se estranho ao fazer diário. Se pensarmos que cada vez mais se impõe responsabilidade no gasto público, há que se convir que o setor avançará quando iniciar um debate que localiza o esporte e o lazer como conteúdos de políticas públicas e isso implica discutir conceitualmente interesses diversos, definir o papel do Estado e abordar essas questões no âmbito acadêmico e de formação.

Na SEME, a avaliação das ações expressa um quantitativo de atendimento que superficialmente expõe a realidade de trabalho. Na tentativa de um monitoramento, os sujeitos relatam suas dificuldades, nas reuniões de trabalho, que não necessariamente serão sanadas. Não encontramos, em nossas pesquisas ações de avaliação que pudéssemos caracterizá-las como *ex-ante*, como monitoramento, como eficácia e nem *ex-post*. Grande parte da informação sistemática produzida se restringe ao número de atendidos e esse dado é pouco problematizado. Não existem ainda instrumentos metodológicos capazes de relevar as opções pessoais e estas se estabelecem como a principal fonte de avaliação.

#### **4.6 – O conceito de política a partir da representação dos sujeitos da pesquisa**

Embora não existisse, no roteiro de entrevista, uma pergunta específica sobre o conceito de política ele apareceu continuamente nas entrelinhas das respostas. Esse fato nos permitiu deduzir que apesar dos profissionais se resvalarem desse conceito por seu viés pejorativo ele está diretamente vinculado às suas ações cotidianas. A fala abaixo do sujeito H enfatiza todo esse caráter pejorativo amplamente divulgado no senso comum. “Eu acho que política é uma forma meio cruel assim, de ganhar, o outro quer ganhar a qualquer custo, independente se ele vai transformar tudo o que está numa secretaria. Então eu acho que é muito questão de contrato”. Acreditamos que desmistificar essa questão é um dos primeiros passos para a constituição de uma sociedade democrática onde os sujeitos políticos possam vocalizar preferências quanto à organização e a vida em sociedade.

Como a política é fortemente associada aos mais diversos tipos de arranjos partidários para se obter a vitória nas eleições, os profissionais fazem questão de se desvincular desse jogo se firmando exclusivamente por seu conhecimento técnico. Assim, subdividem atuação técnica e atuação política.

Existe a política esportiva que é a forma de você conseguir as coisas. Mas a política de prefeito, de mandato, de partido, eu acho que tem diferença. Esporte é promoção de saúde, é promoção de bem-estar, é lazer. Entendeu? Já a política não. A política eu acho que tem essa forma, tem isso dentro dela, mas como forma de eleger. Agora, se eu for obrigado [a participar da campanha eleitoral], eu me coloco à disposição, porque eu vim pra trabalhar pra esporte eu não vim pra fazer política [**Sujeito H**].

Bom, é, realmente, decepcionado. To decepcionado por muitas coisas que acontecem, por dificuldades que a gente enfrenta. A gente enfrenta dificuldades em todas as outras áreas. Só que, dentro da prefeitura, pelo fato da política está muito próxima da gente, a gente se decepciona com muitas coisas. É aquela vontade de querer fazer, e você vai sendo barrado. Você acaba ficando à mercê disso e isso aí é muito complicado. De certa forma decepcionado de ter uma certa autonomia pra fazer e não conseguir fazer **[Sujeito G]**.

Entretanto, mesmo com a tentativa de se desvincularem da política, eles estão participando ativamente dela como executores das políticas públicas e mesmo como participantes da campanha eleitoral. Esta escolha é imposta pela condição de contratado e pela conseqüente ameaça da perda do emprego. O período de coleta de dados foi exatamente o período de campanha eleitoral para a troca de mandato do prefeito. A cidade estava efervescente e, por várias vezes, presenciamos as mais diversas maneiras de participação na campanha. Esse fato também foi relatado nas entrevistas.

Eu acho que a gente não vai ser avaliado nem tanto pelo profissionalismo e sim pelo apoio [ao candidato do governo]. Então eu acho que política é isso, infelizmente. Tem a política do apoio e a política do trabalho. Eu acho que, assim, se na maioria das vezes eles conseguissem manter, se fizesse uma avaliação independente de, se tivesse alguma coisa que te assegurasse tanto como contratado quanto o efetivo, que te assegurasse pra você trabalhar com o seu trabalho, com o trabalho, com uma atuação profissional, eu acho que seria justo **[Sujeito H]**.

A gente sabe que lá o espaço lá é bem disputado. Politicamente falando. A gente tem tido visitas de políticos e tudo, mas, assim, interferir diretamente no trabalho não **[Sujeito B]**.

Aparecer menos possível. Eu não gosto muito de envolver com política não. Eu to trabalhando tipo assim, não como o pessoal trabalha, mostrando que está trabalhando. Eu demonstro dentro do campo: vamos votar nele, nele, nele, mais reservado com os alunos. Não fora do campo. É, no trabalho do dia a dia. Não sei, se o [candidato do governo] não ganhar eu não continuo. Aí fala “por quê?” Ah, sei lá, a [candidata da oposição] não vê o esporte. Ela está vendo outras coisas. Aí eu falo o esporte geral. Aí a gente faz a cabeça dos pais lá dentro **[Sujeito J]**.

Indiretamente muitas coisas interferem. É sabido que chefe de divisão, secretário trabalham em prol das suas campanhas eleitorais, reeleger o candidato do prefeito. Então eles estão nas campanhas, estão trabalhando, estão ajudando. Então não é fácil achar eles nessa época. Eles não estão participando muito de reuniões. A gente é convidado pra participar também, finais de semana, reuniões, eventos, passeatas, caminhadas. Política, política. Convidado, às vezes é convocado. Se não participar não tem problema **[Sujeito E]**.

Nossa, como tem! Nós temos candidatos aqui dentro da Secretaria. Fica aquela coisa assim meio que pressão, os eventos, tudo voltado pra isso. Você fica naquela: sou contratada e fico à mercê. É o que acontece. Ah, eu não vou numa caminhada. Ah, se você fala que não vai! Então, influencia sim. Eu não me sinto influenciada. Ah, vou ser mandada embora porque eu não fui na caminhada então que me mande! Porque eu penso assim: Eu me considero uma boa profissional e eu não vou ficar dependente disso não [Sujeito F].

A política é vista, por esses servidores, como um jogo para ganhar as eleições sendo fortemente associada a conluios e conchavos. Em nenhum momento da coleta de dados os sujeitos da pesquisa abordaram o conceito de política a partir da divergência de interesses em um espaço público como descrito por Rua (1997). Como associam a política a condutas moralmente questionáveis, eles procuram se localizar de maneira distanciada distinguindo comportamento técnico e comportamento político.

Entretanto, se concebemos as políticas públicas como o “Estado em ação” (MELO, 1999) e esses sujeitos como atores sociais nesse processo de consolidação das diretrizes de um determinado governo não há como afastá-los da política. Mesmo no que tange ao jogo eleitoral, a condição de contratado da maioria dos servidores atuantes na SEME os impõem as mais diversas formas de participação, seja “fazendo a cabeça dos pais” seja abrindo mão da coordenação em prol da participação na campanha. O fato de se desvincularem da ação política simplesmente faz com que o termo continue sendo tratado pejorativamente e conseqüentemente a arena política da tomada de decisões fica restrita aos que almejam perpetuar as várias condições de poder vigentes. O esforço deveria ser pela desconstrução desse unívoco sentido de política e pela localização de cada sujeito como político, senhor de si mesmo, sujeito de sua história com sua alteridade reconhecida e seu espaço de vocalização de preferências assegurado. Tarefa culturalmente árdua uma vez que nem mesmo os servidores públicos, profissionais de lazer, educadores, formadores de opinião não se reconhecem como sujeitos políticos e fazem questão de não sê-lo.

#### **4.7 – Por uma definição do papel do Estado no que tange às políticas de esporte e de lazer**

Quando nos propusemos investigar qual a concepção de Estado que aqueles servidores sustentam, o primeiro tema que questionamos foi qual a relação que os mesmos estabeleciam entre esporte e lazer. Isso porque se almejamos a intervenção do Estado no

fomento de uma determinada temática, o marco lógico de partida deveria ser a formação de diretrizes capazes de definir ou de conceituar esse objeto de intervenção.

Embora a presente pesquisa tenha considerado algumas manifestações esportivas como conteúdos culturais do lazer, a maioria dos entrevistados não vê dessa maneira e acaba por associar o esporte ao cumprimento de regras oficiais e o lazer às ruas de lazer. Entretanto, desassocia o esporte do lazer quando o primeiro se envereda pelos caminhos do alto rendimento.

Lazer é você fazer uma coisa que você gosta, que você sente bem. Por exemplo, ir ali bater uma bolinha sem vínculo. Sem um vínculo competitivo, só mesmo por uma questão de socialização. Quando entra no treinamento, eu já não consigo vincular a lazer. Então assim, ele pode ter vinte anos se ele vai lá pra escolinha, pra jogar uma bolinha, pra fazer amigos, aquela coisa gostosa, eu aceito. Agora, a partir do momento que ele vai lá: “porque eu tenho que treinar, porque eu tenho que ficar bom, porque eu tenho que jogar...”, eu já não vinculo a lazer. Eu acho que termina aonde entra no lado já de treinamento, de rendimento **[Sujeito F]**.

Eu acho ainda que o lazer é uma coisa dentro do esporte. É igual a gente fala: a gente tem o esporte, de recreação, o esporte de participação... E chega uma certa ponta a criança vai escolher: bom, eu vou ser profissional ou eu vou fazer um esporte de lazer? Entendeu? Então eu acho assim, qualquer ação em que a pessoa esteja brincando, ou então que esteja assim, se distraíndo, pra mim é lazer. Se o seu lazer é ler um livro, pra mim você está praticando lazer. Praticar pra rendimento é uma coisa. Muitas vezes a pessoa no rendimento ele não está praticando lazer. Ele está trabalhando **[Sujeito I]**.

Apesar dos profissionais distinguirem esporte recreativo do esporte de rendimento e de relacionarem o primeiro ao lazer, eles abordaram essa questão superficialmente. Em nenhum momento problematizaram o esporte como uma manifestação cultural do lazer inclusive em sua versão espetáculo. Ressaltam seu caráter hedonístico, subjetivo, lúdico e desobrigado das tarefas, mas em alguns momentos o restringe a sua linguagem esportiva.

A pesquisa realizada com os gestores de esporte e lazer da Grande BH (LINHALES et al, 2008), assim como Marcellino (2001) já haviam ressaltado o que permanece ainda hoje, mesmo com uma crescente discussão da temática lazer nos meios acadêmicos. O que percebemos é que, na racionalidade que vivemos, o lazer nunca se justifica por si só como um direito de cidadania, como um bem historicamente e culturalmente conquistado. Na sociedade do trabalho, só podemos vivenciar o lazer quando o mesmo estiver atrelado a alguma justificativa plausível: tirar da droga, diminuir criminalidade, promover saúde, restabelecer para mais um dia de trabalho. Essa é a imagem cognitiva que se tem da realidade.

Quando perguntamos aos profissionais da SEME se o Estado tem que gastar dinheiro público financiando ações de esporte e de lazer a maioria afirma que sim e justificam reforçando o viés funcionalista. Assim como os gestores da Grande BH (LINHALES et al, 2008) os profissionais chamados de técnicos, por terem uma formação acadêmica específica, alimentam o papel salvacionista atribuído ao esporte e ao lazer. Somente 3 dos 13 entrevistados mencionaram que o esporte e o lazer eram direitos sociais. Acreditam ainda no “ativismo estatal isolado” (MENICUCCI, 2004) como promotor das políticas públicas e diminuem a ação política de cidadãos como propositora.

Pois é, a gente sabe que o esporte ele é um facilitador de muita coisa. Então o menor que está lá abandonado, na marginalização, ele consegue resgatar isso. Ele dá oportunidade de ‘n’ coisas. Então assim, se os representantes conseguissem enxergar que o esporte também é um meio de chegar a um objetivo seja ele propriamente esportivo ou pra tirar menino de rua, ou pra, enfim, dar uma condição digna pro cidadão, se ele conseguir ver isso claramente, é claro que muita coisa pode acontecer e os projetos vão ser autorizados, as verbas vão aumentar, mas isso depende dos representantes, da política deles **[Sujeito H]**.

Eu acho! Eu acho sim, porque a Educação Física está muito vinculada à saúde. Imagina se cada praça tivesse uma quadra... E eu acho importante, uma caminhada, os benefícios que traz uma caminhada. Eu acho importante sim, o Estado está investindo nisso **[Sujeito F]**.

Acho que tem sim, porque o ser humano precisa se divertir, de ter um momento de lazer ali, de ter um momento pra ele em si estar se descontraindo, entendeu? O mundo hoje é bem estressante. Trabalhar é estressante, estudar é estressante, conviver com as pessoas é estressante. Então ter um momento ali pra interagir com as outras pessoas, pra descontrair mesmo **[Sujeito L]**.

Bom, eu acredito que sim. Tem que ser investido. Isso já é comprovado por várias pesquisas e estudos. Quando você gasta com esporte, quando você gasta com lazer realmente, você reduz o gasto com a segurança pública, o gasto com hospitais, com a educação. Realmente, no mundo que nós vivemos se a pessoa hoje não tem nada pra fazer, se ele está com o tempo dele ocioso, pode ter certeza que outras coisas de ruim vão acabar pegando ele **[Sujeito G]**.

Esporte e lazer hoje é um remédio para problemas sociais como violência. Se você pega umas crianças, bota lá, ocupa o horário e a cabecinha delas com o esporte, ela não vai ter tempo, horário e cabeça pra estar mexendo com outras coisas. E aí você está diminuindo a violência. Uma criança praticando esporte ela está praticando saúde. Você diminui gastos em saúde. Uma criança praticando esporte, seja ela qual esporte for, ela começa a aprender com disciplina, com respeito e outras coisas mais. Trabalho em grupo... E outras vertentes que você pode economizar em quê: em educação! Eu acho que o esporte é uma ferramenta muito grande pra prevenir outras coisas **[Sujeito I]**.

Entretanto, o sujeito J manifesta uma visão diferenciada dos demais. Para ele o Estado deve investir primeiro em saúde e posteriormente em esporte e lazer. “Tem que gastar mais com saúde. Porque a saúde vem em primeiro lugar, depois vem o esporte. Não, acho que gastar tem, mas tem que gastar muito mais com saúde, que está precisando, do que com esporte e lazer. Eu acho que o meu conceito é esse”.

Para um dos entrevistados a dificuldade da área se reside na ausência de leis que regulamentem tal direito. Assim expressa o sujeito B: “então eu acho que a nossa limitação ainda é a falta de políticas públicas mesmo do lazer, do esporte. Não existem efetivamente. São poucas na verdade a gente tenta fazer essas políticas meio que assim no tranco, mas realmente elas ainda não existem, vamos dizer assim, no papel, como lei, como direito do cidadão”. Essa temática é retratada por Cury (2005, p. 23) que ressalta: declarar um direito em uma lei é colocá-lo dentro de uma hierarquia que o reconhece como um ponto prioritário das políticas sociais. “Mais significativo ainda se torna este direito quando ele é declarado e garantido como tal pelo poder interventor do Estado no sentido de assegurá-lo e implementá-lo”. Para além de reconhecer como direito é necessário atribuir sentido, distribuir funções enfim, organizar responsabilidade, direitos e deveres.

A grande maioria dos entrevistados acredita que as ações do Estado devem ter caráter universal embora devam priorizar os desfavorecidos economicamente. Para Kerstenetzky (2006, p. 564) o “debate sobre políticas sociais no Brasil se apresenta polarizado na escolha entre dois estilos de política, a focalizada e a universal”. Para a autora, essa escolha deve ser fundamentada em uma determinada concepção de justiça social e este é o dilema brasileiro. O pensamento precípua deveria ser a definição de justiça social e a focalização ou universalização apareceriam como método para implementação da noção de justiça.

Eu acho que se você der oportunidade pra quem não tem condições, quem tem condições pode entrar também. Mas aí quem tem condições pode ter opção de escolher um clube, um particular, um alto nível, um Minas Tênis Clube, uma escolinha de um clube particular. E quem não tem, não tem essa chance. Então eu acho que ele tem que dar chance pra todos. Automaticamente, quem não tem chance pra ir noutros vai procurar o serviço público, porque é por aí que ele tem chance de conseguir alguma coisa, de aprender, de brincar, de ter uma recreação, de ter um esporte [Sujeito E].

Pra todo mundo! Não é porque a pessoa tem dinheiro que então ela não vai participar que ela não vai vivenciar que ela não vai fazer uma escolinha. Eu acho que o Estado tinha que fazer isso é pra todos! É como a Educação. Então eu acho que o esporte também tinha que entrar aí. É pra todos [Sujeito F].

Eu acho que ela tem que ser universal. Porque todo mundo tem direito. Mais ou menos. Não acredito que tenha a prioridade para ir lá. Eu acho que tem que ser para todos. Agora, com a restrição financeira, se é com restrição financeira aí eu acredito que devia ser para quem precisa mais. Mas eu acredito que tem dinheiro que dá para todo mundo **[Sujeito K]**.

Embora os servidores públicos apareçam sensibilizados para a questão da desigualdade social de acesso ao lazer, eles defendem uma política universalizada. Se o pensamento é de que existe um déficit na oferta desses serviços a uma população que economicamente não tem acesso a ele no mercado então, a atuação pública deveria corrigir esse déficit redistribuindo. Corroboramos com o pensamento de Kerstenetzky (2006) afirmando que essa escolha deveria ser fundamentada pela adoção de uma concepção de justiça social.

A questão da categoria do esporte a ser financiada traz controvérsias entre os entrevistados. Alguns acreditam que o Estado deve investir no esporte de alto rendimento porque ele traz retornos como propaganda, mas deve priorizar as ações sociais.

Então acho que tem que haver sim um investimento no esporte de rendimento, mas eu acho que primeiro tem que cuidar da necessidade da comunidade. Eu acho que tem que investir em espaços que atendam as necessidades reais, porque a gente sabe que atletas são poucos. Você trabalha aí, lá igual a gente trabalha com uma turma de trinta alunos em média, dos trinta nós vamos ter um ou dois que tem o perfil de atleta. A maioria nossa procura é programa de saúde, é mesmo os pais estarem tendo um lugar para o menino estar aí praticando um lazer e tudo. Então eu acho que o investimento teria que ser a princípio no entretenimento da comunidade. Eu acho que o rendimento é consequência, a gente já tem as equipes da gente de rendimento, mas eu não acho que seria prioridade não. Eu acho que se investe muito no esporte de rendimento porque tem mídia e é bom para a cidade. Mas eu acho que em detrimento desse rendimento todo, de estar levando a equipe da cidade, eu acho que população fica um pouco a margem disso **[Sujeito B]**.

Então eu acredito que o poder público, ele tem que trabalhar na base da pirâmide. E principalmente com o esporte de participação. Se tiver que gastar um montante que gaste com crianças carentes. Mas se eu fosse prefeito eu ia gastar mais com o esporte de participação do que com o esporte de alto rendimento **[Sujeito E]**.

Outros acham que não deveria investir no esporte de alto rendimento e que esse deveria ficar a cargo de instituições privadas.

Eu acho assim, quando é só propriamente o esporte de rendimento, como uma forma de exclusão, não. Porque ele é seletivo. Como eu falo, gosto, porque nós do programa Viva Esporte sabemos que o treinamento seria uma base. Mas acaba que não, não, só realmente implanta o treinamento de alto rendimento pra dar visibilidade, ai é objetivo que meio que assim, só de um tipo de interesse só. Objetivo de interesse que é visibilidade, às vezes é promoção de uma marca, não, enfim. Esporte de rendimento sim, mas com uma justificativa muito bem elaborada. E eu acho que não como forma de exclusão. O esporte de alto rendimento eu acho que tem ações que, enfim, que excluem. E se for realmente preocupado com uma inserção legal, uma base legal, um trabalho contínuo, sim **[Sujeito H]**.

Concluimos esse capítulo corroborando com uma opinião merecedora de destaque de um dos entrevistados. Acreditamos que ele conseguiu sintetizar em poucas linhas a lógica de organização das políticas públicas e da promoção do direito social.

Eu vejo assim: o Estado como uma máquina poderosa. Os nossos cidadãos têm o direito, é um direito nosso. A gente não pede a gente não tem que mendigar pra isso ser feito pra gente, isso é direito. E enquanto setor público os projetos tem que comprovar porque são necessários. Eu não vou montar uma quadra porque, ‘ah, ali tem que ter uma quadra’. É claro que pra ser financiado, patrocinado, investido demanda de justificativa. Eu acho que não existe nada, nenhum investimento se não tiver justificativa aqui. Então é projeto, é justificativa. O projeto seria uma coisa pra justificar um pouco essa questão do investimento mesmo. Eu acho que o objetivo é realmente dar as condições de acesso, acessibilidade, acesso não só pro deficiente. Então assim, onde quer que o cidadão vá, ele tem como ser atendido. Então eu acho que seria isso, é, igualitário... É direito de todos, é universal. Isso de acordo com as necessidades do local, da região, do município, do estado, enfim. Eu acho que a questão é essa, que todos tenham acesso, que todos têm direito **[Sujeito H]**.

Ressaltamos que a natureza da cidadania social afeta a qualidade da cidadania civil tanto quanto da cidadania política. Se operamos que a idéia da democratização de direitos e com a necessidade de autonomia dos sujeitos temos que nutri-los de condições sociais para que possam se constituírem cidadãos. Reafirmamos assim as ponderações de Roberts (1997, p. 18): “há uma premente necessidade de que o Estado formule políticas sociais e proporcione condições de bem-estar às populações, principalmente em virtude da persistência dos elevados índices de pobreza”. Estas devem ser desvinculadas da lógica do favor e atreladas à perspectiva do direito.

## 5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

*Mas como minha intenção é escrever algo útil para quem estiver interessado, pareceu-me mais apropriado abordar a verdade efetiva das coisas e não imaginá-las. Muitos já conceberam repúblicas e monarquias jamais vistas e de cuja existência real nunca se soube. De fato, o modo como vivemos é tão diferente daquele como deveríamos viver, que quem despreza o que se faz e se atém ao que deveria se feito aprenderá a maneira de se arruinar e não a de defender-se.*

NICOLAU MAQUIAVEL, O PRÍNCIPE.

Inspirados na epígrafe escrita por Maquiavel e fazendo um exercício de focalizar a realidade das coisas, iniciamos apresentando os avanços conquistados pelo setor esporte e lazer. Sem dúvida, existem ações sendo desenvolvidas e, mesmo com todas as ressalvas nelas contidas, não podemos desprezar as possibilidades de aprendizado incitadas. Em Betim isso ficou claro. A Prefeitura há alguns anos, desenvolve uma política de esportes e de lazer consolidando essa área como objeto de intervenção pública. Os cidadãos usufruem dos mais variados serviços de esporte e de lazer. Consideramos esse iniciativa uma tentativa de democratização do acesso.

Tendo as entrevistas transcritas, o que mais nos chamou a atenção foi o fato de que todos os profissionais afirmaram, com entusiasmo, que gostavam do que faziam. Grandes eram os relatos das dificuldades de se trabalhar nesse campo, mas nem mesmo isso os fazia hesitar em estar ali no dia-a-dia. Eles valorizam o que fazem e isso é importante.

Quando apresentamos o sujeito da pesquisa analisando as contradições que envolvem sua contratação e sua expectativa em relação à carreira pública, percebemos que o Estado reproduz, em muitas situações, a lógica da obtenção de lucro do mercado ao considerar somente o custo gerado pelo profissional para sua contratação. Contudo, temos que mencionar que lidar com políticas públicas significa gerir recursos escassos e estabelecer prioridades o que nos leva a inferir que esta área específica de atuação do Estado não mobilizou ação política suficiente para situá-la como preferencial.

A ausência da estabilidade proporcionada pelo concurso comprometeu a atuação autônoma do servidor público na Prefeitura de Betim. Com um contingente enorme de desempregados a iminência da perda do trabalho é muito mais ameaçadora do que podemos supor e isso foi demonstrado nesse estudo. Os profissionais, em muitos casos, ficam submetidos à obrigatoriedade de fazer campanha política já que a continuidade do emprego

fica atrelada ao resultado das eleições. Pensamos que essa alternativa de contratação por meio de uma parceira com uma ONG, como no caso de Betim, pode significar brechas para o uso indevido da máquina pública que há tempo tentamos cercear.

Percebemos ainda, no que tange a forma de ingresso desses profissionais no serviço público, que as diferentes maneiras de contratação (estágio, contratado pela ABAS, efetivo da educação) funcionam como desarticulador da categoria profissional uma vez que os mesmos passam a se observar e deixam de enxergar o todo, a estrutura.

No que tange à definição de política, as condutas eleitorais geram, nesses profissionais, uma necessidade de separar o fazer técnico e o fazer político como tentativa de não participação nesse jogo, visto por muitos como aético. Como a política se constitui, a partir da representação deles, como uma busca incansável pela vitória nas próximas eleições, eles se localizam como sujeitos de outro jogo, o esportivo como se esse estivesse isento aos diferentes interesses. Tentando se afastar da política e não reconhecendo o seu fazer cotidiano como político, esses profissionais acabam por perpetuar a lógica vigente.

O perfil das ações de Betim é típica de um determinado perfil esportivo de Educação Física. No ambiente de trabalho, apesar de primarem e de discursarem em prol da inclusão social, os profissionais reproduzem a lógica piramidal hegemônica da Educação Física na década de 70. Nessa perspectiva, a base da pirâmide forneceria os elementos para alimentar o topo. Para além, se fundamentam no papel salvacionista do esporte e do lazer pensados como instrumento para tirar da rua, afastar das drogas e ocupar o tempo ocioso. Se compararmos com o SRO e com o EPT podemos dizer que o caminho ainda é longo e muito há de ser feito.

As dificuldades relatadas são institucionais, mas a resolução das mesmas é introjetada pelos servidores como um problema a ser resolvido com boa vontade e criatividade, ou seja, com iniciativas particulares. Não que esses adjetivos devam ser excluídos do perfil profissional, mas não são suficientes para permitir uma prática crítica e reflexiva. Esse fato explica os critérios utilizados para a seleção dos profissionais: basta ter boa vontade e bom humor.

Apesar de continuarmos localizando esses sujeitos como atores sociais, eles possuem baixa autonomia para atuação. Sua possibilidade de intervenção nas escolhas políticas é pequena ficando delimitada ao seu plano de aula e ao seu local específico de trabalho. Ressaltamos ainda como conseqüência a baixa capacidade de planejamento e de avaliação das ações de esporte e lazer que conduz enfadonhamente a escassos e limitados

orçamentos. As avaliações das políticas são resumidas a relatórios quantitativos que pouco expressam os dilemas e as contradições cotidianas.

Por outro lado, há que ressaltar que tais profissionais reforçam, defendem e reproduzem com clareza o modelo piramidal adotado por acreditarem nele. A baixa autonomia poderia produzir, no seu fazer cotidiano, um questionamento de tais práticas e esse fato não nos é apresentado.

Esses fatos nos remete à formação que esses profissionais de esporte e de lazer estão vivenciando. Daí questionamos: será que os cursos superiores de Educação Física estão formando os seus profissionais como sujeitos políticos? Será que os mesmos possuirão conhecimento básico, ao se formarem, para atuar no serviço público? Enfim, se estamos diante da necessidade de consolidação do lazer como um direito de cidadania é urgente repensarmos esses rumos.

Quanto à definição do papel do Estado no que se refere ao esporte e ao lazer, a grande maioria entende que é obrigação do poder público promover essas ações. Entretanto a justificam pela necessidade de outros direitos (como segurança e violência) e não pelo direito ao lazer em si. Não existe um consenso sobre que tipo de ação financiar e nem sobre a universalização ou focalização da política.

Por fim, não há como deixar de sugerir que outros estudos sejam realizados. Cumprimos algumas etapas, mas existem inúmeras ainda por se fazer. Acreditamos que o investimento na formação de profissionais para a atuação no setor público não deverá ser pautada, somente, no mercado em franca expansão, mas em um projeto de sociedade mais justa e igualitária.

No que se refere ao lazer, alguns princípios vêm delineando as políticas na atualidade. Pensamos que conseguiremos cumprir a proposta de redistribuição colocadas pelas políticas sociais quando agirmos intersetorialmente, quando estimularmos a participação social, quando reconhecermos as características territoriais e quando dermos condições efetivas para que os municípios possam consolidar suas políticas. Isso remete à necessidade de que os servidores públicos, profissionais de lazer, estejam capacitados para lidar criticamente com os desafios que estão se constituindo e com os outros tantos que carecem resolução.

## REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando L. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública. **Cadernos ENAP**, Brasília, 1997.

ARENDT, Hannah. **A Condição Humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

ARRECH, Marta T. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. 5ª ed, São Paulo: Cortez, 2007.

BEHRING, Elaine Rossetti e BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BETIM. Secretaria Municipal de Esportes. Encarte promocional de divulgação, 2006 (mimeografado).

BETIM. Lei n. 1763 de 13 de janeiro de 1987. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Betim e dá outras providências. Disponível em: [http://www.camarabetim.mg.gov.br/mostra\\_proposicao.aspx?1763/1987](http://www.camarabetim.mg.gov.br/mostra_proposicao.aspx?1763/1987). Acesso em 13 de agosto de 2008.

\_\_\_\_\_. Lei n. 4093 de 27 de dezembro de 2004. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Betim e dá outras providências. Disponível em: [http://www.camarabetim.mg.gov.br/mostra\\_proposicao.aspx?4093/2004](http://www.camarabetim.mg.gov.br/mostra_proposicao.aspx?4093/2004). Acesso em 13 de agosto de 2008.

\_\_\_\_\_. Lei n. 4278 de 28 de dezembro de 2005. Altera a Lei nº 4093, de 27 de dezembro de 2004 e dá outras providências. Disponível em: [http://www.camarabetim.mg.gov.br/mostra\\_proposicao.aspx?4278/2005](http://www.camarabetim.mg.gov.br/mostra_proposicao.aspx?4278/2005). Acesso em 13 de agosto de 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 1993.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto, ARRECH, Marta e MARQUES, Eduardo. (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. 2ª ed. Brasília: Editora Fiocruz, 2006.

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

CASTELLANI FILHO, Lino. **A Educação Física no Brasil: a história que não se conta**. Campinas: Papyrus, 1988.

CASTELLANI FILHO, Lino. O Projeto Social Esporte e Lazer na Cidade: da elaboração conceitual à sua implementação. In: CASTELLANI FILHO, Lino (Org.). **Gestão Pública e Política de Lazer: a formação de agentes sociais**. Campinas: Autores Associados, 2007.

CAVALCANTI, Kátia Brandão. **Esporte para todos: um discurso ideológico**. São Paulo: Ibrasa, 1984.

COSTA, Bruno Lazzaroti Diniz. Política, Instituições e Estratégia de Implementação: elementos para a análise de políticas e projetos sociais. In: CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira e COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz (Org.). **Gestão Social: o que há de novo?** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004.

COSTA, Lamartine Pereira da. **Teoria e Prática do Esporte Comunitário e de Massa**. Rio de Janeiro: Palestra, 1981.

COUTINHO, Carlos Nelson. Representação de interesses, formulação de políticas e hegemonia. In: TEIXEIRA, Sônia F. (Org.). **Reforma sanitária, em busca de uma teoria**. São Paulo: Abrasco/Cortez, 1989.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Lazer, Cidadania e Responsabilidade Social**. Brasília: SESI/DN, 2006.

DRAIBE, Sônia Miriam et al. **O Sistema de Proteção Social no Brasil**. Campinas, NEPP/UNICAMP, 1991.

DRAIBE, Sônia Miriam. **O Welfare State no Brasil: características e perspectivas**. Cadernos de pesquisa nº 08. Campinas, NEPP/UNICAMP, 1993.

\_\_\_\_\_. **O Sistema Brasileiro de Proteção Social: o legado desenvolvimentista e a agenda recente de reformas**. Cadernos de pesquisa nº 32. Campinas, NEPP/UNICAMP, 1998.

\_\_\_\_\_. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: IPEA/IPLAN (Org.). **Para a década de 90: diagnóstico e perspectivas**. Brasília, 1990.

DUMAZEDIER, Joffre. **Sociologia Empírica do Lazer**. 3ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2002.

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. New Jersey: Prentice-Hall, 1972.

EASTON, David (Org.). **Modalidades de Análise Política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

ESPING-ANDERSEN, G. As Três Economias Políticas do Welfare State. **Revista Lua Nova**, n 24, setembro, 1991.

FARIA, Regina M. Avaliação de Programas Sociais – evoluções e tendências. In: RICO, Elizabeth Melo. **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. 5ª Ed. São Paulo: Cortez, 2007.

FUKS, Mário. Definição de Agenda, Debate Público e Problemas Sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. **BIB**, Rio de Janeiro, n 49, 2000.

GOMES, Christianne Luce. **Significados de Recreação e Lazer no Brasil**: reflexões a partir da análise de experiências institucionais (1926 – 1964). Tese (doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

GOMES, Christianne Luce, AMARAL, Maria Teresa Marques. **Metodologia da Pesquisa Aplicada ao Lazer**. Brasília: SESI/DN, 2005.

ISAYAMA, Hélder Ferreira. Lazer, Formação e Mercado de Trabalho. In: ISAYAMA, Hélder Ferreira e SÁ, Eduardo Penna de (Org.). **Lazer, Empresa e Atuação Profissional**. Brasília: SESI/DN, 2006.

JOVCHELOVITCH, Sandra. Vivendo a Vida com os Outros: intersubjetividade, espaço público e representações sociais. In: JOVCHELOVITCH, Sandra (Org.). **Textos em Representações Sociais**. 4 ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. Políticas Sociais: focalização ou universalização? **Revista de Economia Política**, v 26, n 4, outubro-dezembro, 2006.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston: Little Brown, 1984.

LENDHARDT, Gero e OFFE, Claus. Força de Trabalho e Poder da Sociedade. In: OFFE, Claus (Org.). **Problemas Estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

LINHALES, Meily Assbú et al. Esporte e Lazer na Grande BH: por onde caminham as gestões públicas? In: ISAYAMA, Hélder Ferreira e LINHALES, Meily Assbú (Org.). **Avaliação de Políticas e políticas de Avaliação: questões para o esporte e o lazer**. Belo Horizonte: Editora de UFMG, 2008.

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

LOUREIRO, Maria Rita e ABRÚCIO, Fernando Luiz. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v 14, n 41, out/99.

LOWI, Theodore. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory, **World Politics**, vol. XVI, no. 4, 1964.

LÜDKE, Menga. **Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MANHÃES, Eduardo Dias. **Política de Esportes no Brasil**. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

MAQUIÁVEL, Nicolau. **O Príncipe: comentado por Napoleão Bonaparte**. 6ª ed. São Paulo: Martin Claret, 2008.

MARCELLINO, Nelson Carvalho. Políticas de Lazer: mercadores ou educadores? Os cínicos bobos da corte. In: MARCELLINO, Nelson Carvalho (Org.). **Lazer e Esporte**. 2ª ed. Campinas: Autores Associados, 2001.

MARCELLINO, Nelson Carvalho. **Políticas Públicas setoriais de lazer: o papel das prefeituras**. Campinas: Autores Associados, 1996.

MASCARENHAS, Fernando. **Entre o Ócio e o Negócio**: teses acerca da anatomia do lazer. Tese (doutorado em Educação Física) – Faculdade de Educação Física, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

MEDEIROS, Marcelo. **A Trajetória do Welfare State no Brasil**: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. IPEA. Brasília, 2001.

MELO, Marcus André. Estado, Governo e Políticas Públicas. In: MICELI, Sérgio (Org.). **O que ler na Ciência Social Brasileira: 1970 – 1995**. São Paulo: Editora Sumaré, 1999.

MELO, Victor Andrade de e ALVES JÚNIOR, Edmundo Drummond. **Introdução ao Lazer**. Barueri: Manole, 2003.

MELO, Victor Andrade. **Lazer Cidade e Comunidade**. Brasília: SESI/DN, 2005.

MENICUCCI, Telma. Políticas Públicas de Lazer: questões analíticas e desafios políticos. In: ISAYAMA, Hélder e LINHALES, Meily Assbú (Org). **Sobre Lazer e Política**: maneiras de ver, maneiras de fazer. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.

MENY, Ives, THOENIG, Jean Claude. **Las políticas públicas**. Barcelona: Ariel S.A., 1992.

MOKATE, Karen Marie. Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de gerencia social. **Serie de documentos de Trabajo I-23**, 2003.

MUNHOZ, Virna Carolina Carvalho. **O Lazer como Direito Social na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2006.

OFFE, Claus. **Problemas Estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

MINISTÉRIO DO ESPORTE. **Política Nacional do Esporte**. 2005. Disponível em: [www.esporte.gov.br](http://www.esporte.gov.br). Acesso em 25 de setembro de 2008.

PREFEITURA DE BETIM. **Cidade dos Esportes**. Betim: Prefeitura de Betim, jan/2006.

PRZEWORSKI, Adam. **Estado e Economia no Capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

REIS, Elisa Pereira. Opressão Burocrática: o ponto de vista do cidadão. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, vol. 3, n. 6, 1990.

REIS, Fábio Wanderley. Dilemas da Democracia no Brasil. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel Alcántara (Org.). **A Democracia Brasileira**: balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007.

\_\_\_\_\_. **Mercado e Utopia**: teoria política e sociedade brasileira. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2000.

ROBERTS, Bryan R. A dimensão social da cidadania. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: ANPOCS, 1997. N.33.

RUA, Maria das Graças. Desafios da Administração Pública Brasileira: governança, autonomia, neutralidade. **Revista do Serviço Público**, Ano 48, nº 3, set – dez, 1997.

\_\_\_\_\_. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. Programa de Apoio à Gerência Social no Brasil. BID, 1997

SABATIER, Paul. Top Down and Bottom-up Models of Implementation: a critical analysis and suggested synthesis. **Journal of Public Policy**. January, 1986.

SANTOS, Ângela Brêtas Gomes dos. “**Nem só de pão vive o homem**”: criação e funcionamento do Serviço de Recreação Operária (1943-1945). Tese (doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

\_\_\_\_\_. A Trágica Condição da política social. In: ABRANCHES, Sérgio Henrique et al. **Política Social e Combate à Pobreza**. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

SILVA, Pedro Luiz Barros e MELO, Marcus André Barreto de. **O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. Reunião do CLAD, 2000. República Dominicana.

SILVA, Vera Alice Cardoso. Reflexões sobre aspectos políticos de políticas públicas. **Pensar BH: política social**. Belo Horizonte, dez de 2005/fev de 2006.

SIMAN, Ângela Maria. **Políticas Públicas: a implementação como objeto de reflexão teórica e como desafio prático**. Tese (doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. **Estado, burocracia e patrimonialismo no desenvolvimento da administração pública brasileira**. Tese (doutorado em Serviço Social) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto, ARRETECH, Marta e MARQUES, Eduardo (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. 2ª ed. Brasília, Editora Fiocruz, 2006.

STOPPA, Edmur Antônio, ISAYAMA, Hélder Ferreira. Lazer, Mercado de Trabalho e Atuação Profissional. In: STOPPA, Edmur Antônio, ISAYAMA, Hélder Ferreira, WERNECK, Christianne Luce Gomes (Org.). **Lazer e Mercado**. Campinas: Papiros, 2001.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos Sociais: afinal do que se trata?** 2ª ed. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.

UNICEF. 1991. **Guía de UNICEF para Monitoreo y Evaluación: ¿marcando una diferencia?** New York: UNICEF, Oficina de Evaluación.

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

WERNECK, Christianne Luce Gomes. Recreação e Lazer: apontamentos históricos no contexto da Educação Física. In: WERNECK, Christianne Luce Gomes e ISAYAMA, Hélder Ferreira (Org.). **Lazer, Recreação e Educação Física**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

ZAULI, Eduardo Meira. Políticas Públicas e Políticas Sociais. **Pensar BH: política social**. Edição temática n. 8 – Outubro/Dezembro, 2003.

## ANEXO

### Roteiro de Entrevistas

1. Descreva sua trajetória pessoal.
2. Como ingressou no setor público?
3. Qual sua perspectiva em relação à carreira no serviço público?
4. Você participa da estruturação das ações dessa Secretaria? De que maneira?
5. O cidadão (usuário do serviço) participa do planejamento e da avaliação das ações desenvolvidas pela Secretaria? De que maneira?
6. Quais suas atribuições nessa Secretaria? Fale um pouco do seu cargo, das ações que desenvolve e do tempo em que trabalha nessa instituição.
7. Quais as principais dificuldades encontradas no seu trabalho? Como lida com elas?
8. Na sua concepção, qual o perfil e que competências o profissional de educação física precisa ter para atuar no serviço público com o esporte e o lazer?
9. Como você avalia sua intervenção no campo das Políticas Públicas de esporte e de lazer?
10. Quais as potencialidades da atuação no serviço público?
11. Para você, o poder público deve se ocupar do esporte e do lazer desenvolvendo políticas públicas nesse setor? Por quê?
  - a. Que tipo de políticas o Estado deve implementar?
  - b. Com que objetivos?
  - c. O que financiar?
  - d. A quem atender?
  - e. Que modelos de intervenção adotar?
  - f. Qual a concepção de esporte e de lazer? Esses temas se relacionam?