

Cláudio Gualberto de Almeida

**PROGRAMA ESPORTE E LAZER DA CIDADE:
UMA POLÍTICA PÚBLICA ANALISADA SOB A PERSPECTIVA
DAQUELES QUE A EXECUTAM**

Belo Horizonte

2013

Cláudio Gualberto de Almeida

**PROGRAMA ESPORTE E LAZER DA CIDADE:
UMA POLÍTICA PÚBLICA ANALISADA SOB A PERSPECTIVA
DAQUELES QUE A EXECUTAM**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação Interdisciplinar em Estudos do Lazer da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Estudos do Lazer.

Orientadora: Profa. Dra. Christianne Luce Gomes.

Belo Horizonte

2013

A447p Almeida, Cláudio Gualberto de
2013 Programa Esporte e Lazer da Cidade: uma política pública analisada sob a perspectiva daqueles que a executam. [manuscrito] / Cláudio Gualberto de Almeida – 2013.
82f., enc.

Orientadora: Christianne Luce Gomes

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

Bibliografia: f. 78-81

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

CDU: 379.8

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



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

Dissertação *Programa Esporte e Lazer da Cidade: uma política pública analisada sob a perspectiva daqueles que a executam* de autoria do mestrando **Cláudio Gualberto de Almeida** defendida e aprovada em 25 de junho de 2013, na Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional da Universidade Federal de Minas Gerais e submetida à banca examinadora composta pelos professores:

Prof. Dra. Christianne Luce Gomes (Orientadora)
Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional
Universidade Federal de Minas Gerais

Prof. Dr. Coriolano Pereira da Rocha Junior
Faculdade de Educação
Universidade Federal da Bahia

Prof. Dr. Hélder Ferreira Isayama
Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional
Universidade Federal de Minas Gerais

Agradecimentos

*“Que nada nos defina. Que nada nos sujeite.
Que a liberdade seja a nossa própria substância.”
(Simone de Beauvoir).*

Agradeço a Deus por oportunizar-me o convívio com pessoas que continuam perenemente contribuindo para o meu crescimento pessoal e profissional e alcance de meus objetivos.

Agradeço carinhosamente à minha mãe, que do alto de toda sua simplicidade sempre me incentivou e é a minha fonte inspiradora na busca do conhecimento.

Agradeço especialmente ao meu irmão Isaías de Almeida, que por dois anos, juntamente com sua esposa (Marilete) e meus dois sobrinhos (Déborah Almeida e Deivid Almeida), me acolheram na capital mineira, com os quais aprendi muito e que fundamentalmente contribuíram para alcance de mais esta vitória.

Agradeço à minha orientadora, Professora Doutora Christianne Luce Gomes, por sua paciência e sabedoria acadêmica na orientação deste trabalho. Essa convivência me oportunizou novos conhecimentos e me mostrou caminhos para a superação dos desafios encontrados. Ao final desta etapa posso afirmar que aprendi muito com você. Meu carinho especial por tudo isso.

Agradeço à “nossa” Cinira Veronezi, mais que uma Secretária, uma mãezona de todos os acadêmicos, sempre nos ajudando ao longo do curso.

Agradeço aos amigos Leo Toledo, “Dudu”, Gerri Anacleto, Alexandre Marangon e Romeu Célio, pelas contínuas contribuições e compreensão nestes dois últimos anos, quando superamos juntos muitas dificuldades. Vocês sempre me assistiram com plena dedicação e plena confiança em mim durante esta construção.

Agradeço à Professora Cláudia Ocelli, com quem aprendi muito sobre políticas públicas, pela oportunidade de participar de sua equipe entre 2010/2011.

Agradeço aos amigos e colegas do Mestrado, pela oportunidade vivida e intercâmbio de experiências, alegrias, tristezas, pontos e contrapontos. Foi muito bom conhecer e conviver com cada um de vocês.

Agradeço também a todos os agentes sociais do Programa Esporte e Lazer da Cidade – PELC, em especial, aos que voluntariamente participaram da pesquisa e que acreditam no PELC como uma política pública de esporte e de lazer para o Brasil.

Resumo

Nos últimos dez anos o Brasil tem se destacado na promoção de políticas públicas que favoreçam a garantia dos direitos sociais aos cidadãos brasileiros. A ampliação do acesso ao esporte e ao lazer, como direitos sociais, integra o escopo dessa intervenção do Estado Brasileiro, visando alcançar efetivamente toda a população brasileira, sobretudo, os cidadãos mais vulneráveis do ponto de vista material. Uma dessas propostas de intervenção do Estado Brasileiro é o Programa Esporte e Lazer da Cidade, de iniciativa do Ministério do Esporte, analisada nesta pesquisa considerando o olhar dos agentes sociais envolvidos na implementação e desenvolvimento dessa política. Assim, o objetivo foi realizar uma análise do PELC a partir da perspectiva dos agentes sociais que executam essa política pública. A metodologia desta pesquisa de abordagem qualitativa envolveu um estudo bibliográfico e a realização de entrevistas semiestruturadas. Foram entrevistados 09 agentes sociais de esporte e lazer vinculados a um convênio celebrado pelo Ministério do Esporte com uma organização do terceiro setor – representante de um conjunto de municípios afiliados, na Grande Região Metropolitana do Vale do Aço, Estado de Minas Gerais. Os resultados evidenciaram ser recorrente, entre os entrevistados, a compreensão de lazer como práticas recreativas compensatórias desconectadas da realidade, desenvolvidas no tempo de não trabalho, que possibilitam sair da rotina diária. Os entrevistados tiveram dificuldade de qualificar o PELC como uma política pública setorial, mas reconhecem a sua relevância para as comunidades beneficiárias, sobretudo no contexto dos municípios de pequeno e médio porte. Embora haja clareza sobre a importância da atuação dos agentes no processo de implementação e desenvolvimento do programa, os voluntários têm dificuldades para se qualificarem como agentes implementadores dessa política pública, até mesmo em função do precário entendimento dessa expressão. Na opinião dos agentes sociais pesquisados, as maiores fragilidades do programa são a precariedade da infraestrutura local, a inexistência de uma política pública setorial local, a curta duração dos convênios, a total dependência das prefeituras em relação ao repasse de recursos, o processo de seleção e a política de remuneração de pessoal. Os pontos reconhecidos como positivos e sustentadores do PELC como uma política pública de esporte e lazer são: a aceitabilidade e adesão por parte das comunidades beneficiárias, a valorização das atividades preexistentes e da cultura local, a abordagem intergeracional, a atuação em diferentes tipos de espaços, a diversificação das atividades realizadas e a preocupação em envolver lideranças comunitárias no processo de implantação e desenvolvimento do programa.

Palavras-chave: Lazer, Políticas públicas, Formação, Atuação Profissional.

Abstract

Over the last ten years, Brazilian Government has emphasized the promotion of public policies that favor the citizens' social rights guarantee. The access to sport and leisure's increase as social rights, integrates the scope of that State's intervention in order to reach effectively the Brazilian population as a whole, especially the most vulnerable citizens in terms of access to public services and possessions. One of these intervention proposals is the City's Sport and Leisure Program (PELC), an initiative of the Ministry of Sports. This study analyzed this public policy considering the social agents' approach, perspective and performance during its implementation and development. This research has adopted a qualitative approach methodology and involved a literature review and semi-structured interviews. Interviews were made with nine leisure and sport social agents who were hired for the program signed by the Ministry of Sports and a third sector organization, which represents a set of affiliated counties in the Steel Valley Greater Metropolitan Area, in the State of Minas Gerais. Among respondents, the results indicate the recurrence of the understanding that leisure as compensatory recreational practices are: disconnected from reality, developed in non-working time, and that they enable to get off the daily routine. Respondents had difficulty to qualify the PELC as a sectorial public policy, but recognize its relevance to the beneficiary communities, particularly in the context of small and medium size municipalities. Although there is no doubt on the agents' role importance in the process of development and implementation of the program, volunteers have difficulties to qualify themselves as implementing agents of this public policy, even due to poor understanding of this expression. For social agents surveyed, the program's biggest weaknesses are: the precariousness of local infrastructure, the absence of a local sectorial public policy, the program's short term, the total dependence of municipalities in terms of the Brazilian Government funding, and the personnel hire process and remuneration policy. The PELC's positive and supportive recognized points are: acceptability and adhesion by the beneficiary communities, the enhancement of existing activities and local culture, the intergenerational approach, the use of different types of spaces, the diversification of activities and the concern to involve community leaders in the program's implementation and development process.

Keywords: Leisure, Public Policies, Training Professional, Professional Practice.

Sumário

Considerações Preliminares	9
Metodologia	19
Capítulo I: Políticas Públicas, Cidadania e Direitos Sociais	24
Capítulo II: Políticas Públicas Setoriais de Esporte e Lazer	37
Capítulo III: PELC: Uma política setorial na perspectiva daqueles que a executam	44
3.1) Significados do lazer	44
3.2) Importância do lazer e da formação dos agentes sociais do PELC	49
3.3) Entendimento do PELC e sua inserção no cotidiano das comunidades	57
3.4) O papel mediador dos agentes sociais na implementação e desenvolvimento do PELC.....	62
3.5) Fragilidades, potencialidades e melhorias apontadas pelos agentes sociais para o PELC	67
Considerações Finais.....	73
Referências	78

Considerações Preliminares

Atuar desde o ano de 2003 na gestão de ações, projetos e políticas de esporte no setor público e, nos últimos cinco anos, no processo de formação dos agentes sociais do Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) do Ministério do Esporte fizeram vir à tona algumas inquietações sobre a implementação e efetivação dessa política setorial. Essas inquietações incentivaram a busca de aprofundamento teórico-conceitual, sob a ótica da garantia de acesso ao esporte e ao lazer como direitos sociais, notadamente após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

No contexto das políticas públicas e sociais de esporte e lazer no Brasil, é importante destacar que, em janeiro de 2003, o Governo Federal desmembrou a pasta que até então reunia a agenda política do esporte e do turismo, culminando na criação do Ministério do Esporte e do Ministério do Turismo. Ao instituir o Ministério do Esporte, o Governo Federal sinalizou a intencionalidade de dedicar especial atenção a este segmento, que passou a demandar intervenção estatal e formulação de políticas públicas setoriais.

À época, o novo Ministério se tornou responsável pela tarefa propositiva de construir uma Política Nacional de Esporte, passando a se apresentar como um canal institucional comprometido com o acesso em suas diferentes formas de manifestações: (a) o esporte de rendimento, (b) educacional e (c) de participação e lazer. Seguindo essa classificação, proposta por Tubino (1999), foram criadas, na estrutura organizacional do Ministério do Esporte, três secretarias nacionais. Assim, foram delineadas ações destinadas a fomentar o esporte de rendimento, assegurar condições favoráveis para as práticas esportivas educacionais e contribuir para a promoção da inclusão social, mediada por vivências esportivo-recreativas e de lazer, por meio do esporte de participação ou recreativo¹.

O reconhecimento das diferentes possibilidades de manifestações esportivas por parte do poder público – assim como a discussão, elaboração e proposição de ações, projetos e programas específicos para cada uma dessas manifestações –

¹ Disponível em www.esporte.gov.br/sndel/esporte_lazer.

traduz a tentativa intervencional do Estado em assegurar o acesso da população brasileira ao esporte e ao lazer, como direitos sociais.

Passados dez anos da criação do Ministério do Esporte, algumas reformulações foram feitas na estrutura organizacional desse órgão, inicialmente constituído por três setores principais: Secretaria Nacional de Esporte de Rendimento, Secretaria Nacional de Esporte Educacional e Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e do Lazer. Tais mudanças foram influenciadas, possivelmente, pela inserção dos megaeventos na agenda político-esportiva brasileira. Afinal, eventos como a Copa FIFA das Confederações (2013), a Copa do Mundo FIFA (2014), os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos RIO 2016 certamente influenciam as prioridades do governo e do próprio Ministério.

Largamente divulgadas nos veículos de comunicação, jornais, rádios, blogs e redes sociais, essas mudanças se deram no aumento significativo do orçamento destinado ao Ministério do Esporte e também na sua estrutura organizacional. Das três secretarias finalísticas originais, manteve-se apenas a Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento, sendo criada uma nova unidade estrutural: a Secretaria Nacional do Futebol e Direitos do Torcedor. Além disso, duas secretarias da estrutura inicial (a de Esporte Educacional e a de Desenvolvimento do Esporte e do Lazer) se integraram, passando a constituir a Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social - SNEELIS. Nesta nova estrutura organizacional, a SNEELIS passou a abrigar os interesses das manifestações esportivas educacionais e de participação e/ou recreativas ou de lazer.

Feita essa contextualização inicial, esta pesquisa dispensou particular atenção à SNEELIS, por tratar-se da estrutura organizacional do Ministério do Esporte que congrega as principais ações governamentais desenvolvidas na perspectiva de se contribuir para a promoção da inclusão social. Assim, o esporte e o lazer são tratados como possíveis vetores contributivos para a inclusão, não se restringindo à possibilidade do acesso ao esporte de rendimento no qual prevalece a preocupação com a técnica, com a *performance* e com o resultado, sendo também importante, nesse contexto, a identificação de novos talentos esportivos.

À SNELIS cabe a responsabilidade de formulação e implementação de políticas públicas de esporte e de lazer voltadas à consolidação de práticas esportivas e de lazer como direitos sociais. Portanto, essa secretaria deve priorizar as políticas que favoreçam o acesso da população brasileira, numa perspectiva intergeracional e não distintiva, com ações contínuas esportivas e de lazer que respondam às demandas próprias desse campo da vida social. Um dos programas desenvolvidos pela SNELIS – e objeto estudado nesta pesquisa – é o Programa Esporte e Lazer da Cidade – PELC², criado em 2003 na extinta Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e do Lazer.

Mesmo que esporte e lazer sejam entendidos como fenômenos distintos, é preciso considerar aproximações entre ambos, pois, de certa forma, não são concorrentes e sim confluentes – na medida em que o primeiro, em sua dimensão recreativa, encontra no lazer uma possibilidade concreta de manifestação (GUALBERTTO, 2008).

No lazer, as manifestações culturais esportivas se apresentam como possibilidade de serem vivenciadas por todos, seja sob a forma de sua prática, seja na fruição do espetáculo, seja naquela em que o conhecimento de seu significado e de seu lugar em cada cultura justifique os interesses pelos quais as pessoas delas se apropriam. É em sua dimensão recreativa que o esporte poderá explicitar seu potencial como vetor de inclusão social, com seu sentido lúdico, expressão de festa, de alegria.

Mesmo abrindo uma diversidade de possibilidades, o esporte não abarca todos os interesses do lazer. Se compreendido como tempo e espaço de vivências lúdicas e de apropriação da cultura, o lazer pode contemplar mais do que manifestações esportivas tradicionais ou institucionalizadas. Atrelados aos interesses físico-esportivos, pode-se observar o atendimento de outros reconhecidos campos de interesses do lazer, como os artísticos, manuais, intelectuais e sociais, entre outros (GUALBERTTO, 2008).

² Disponível em www.esporte.gov.br/sndel/esporte_lazer.

Tratar o esporte e o lazer como instâncias de emancipação e desenvolvimento humano são objetivos do PELC, procurando contribuir para a expansão do Ministério do Esporte por intermédio de um conjunto de políticas sociais que se propõe fazer alcançar os mais distantes pontos do país. Para que essas ações, projetos e programas se concretizem, uma série de medidas passaram a ser implementadas, dentre as quais, a criação e funcionamento de Núcleos de Esporte Recreativo e de Lazer do PELC.

Nesta pesquisa, o PELC é abordado como uma política pública setorial do Ministério do Esporte, cujo objetivo primário é:

[...] suprir a carência de políticas públicas e sociais que atendam às crescentes necessidades e demandas da população por esporte recreativo e lazer, sobretudo daquelas em situações de vulnerabilidade social e econômica, reforçadoras das condições de injustiça e exclusão social a que estão submetidas.³

As considerações aqui tecidas estão fundamentadas, sobretudo, em documentos oficiais do programa e disponibilizados publicamente pelo Ministério do Esporte: Projeto Pedagógico PELC, Manual de Implementação dos Núcleos de Esporte Recreativo e de Lazer PELC e o Sistema de Formação PELC.⁴ Nesses documentos, são detalhados os moldes de concepção da política, seus princípios e diretrizes para implementação dos núcleos recreativos de esporte e de lazer, seu percurso histórico, arranjos e rearranjos institucionais e o processo de formação dos agentes sociais – responsáveis pelo desenvolvimento das atividades esportivas e de lazer propostas.

De acordo com o *Manual de Orientação do Programa Esporte e Lazer da Cidade*⁵, a implantação e o funcionamento de Núcleos visa promover o desenvolvimento de atividades esportivas recreativas e de lazer para crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e pessoas com deficiência. Busca-se, portanto, garantir os direitos sociais de acesso ao esporte e ao lazer por parte da população, notadamente aquela em situação de vulnerabilidade social. Buscando ocupar a infraestrutura local existente para práticas esportivo-recreativas e de lazer, a proposta procura sistematizar programas recreativos em espaços públicos e privados (como praças,

³ Disponível no site do Ministério do Esporte: www.esporte.gov.br/sndel/esporte_lazer.

⁴ Os documentos podem ser consultados no site do Ministério do Esporte: www.esporte.gov.br.

⁵ Disponível em www.esporte.gov.br.

campos e quadras comunitários, ginásios, estádios, centros de convivência, salões paroquiais, etc.), nas áreas urbanas ou rurais, transformando-os em pontos de encontro dessas comunidades.

O formato para implantação dos Núcleos tem como base argumentativa as experiências de políticas sociais no âmbito do esporte e do lazer desenvolvidas no Brasil a partir dos anos de 1980 por administrações públicas do campo popular. Os Núcleos precisam se tornar espaços de convivência social, onde as mais diversas manifestações são elaboradas e desenvolvidas em parceria com as comunidades.

Desse modo, segundo o manual de orientação do PELC (documento anteriormente citado), os Núcleos buscam fomentar a vivência de diversificadas manifestações esportivo-recreativas, culturais, artísticas, intelectuais, manuais e sociais. seguindo alguns princípios, entre os quais a mobilização comunitária e a democratização da gestão. Este processo de gestão participativa é mediado por agentes sociais locais, vistos como articuladores sociais, com legitimidade intervencional junto à comunidade e com formação, preferencialmente, multiprofissional.

No sentido de ampliar o alcance de suas políticas públicas de esporte e de lazer, o Ministério do Esporte adotou, como estratégia para implantar o PELC no país, a celebração de termo de convênio⁶ com outras organizações públicas, nas esferas federal, estadual e municipal.

O Manual de Implantação PELC⁷ – documento oficial do Ministério do Esporte que orienta as entidades quanto aos princípios e diretrizes para criação de Núcleos de esporte recreativo e de lazer – aponta que, quanto à composição dos quadros necessários, cada Núcleo deverá ter um coordenador geral, um coordenador de Núcleos e seis agentes sociais.

⁶ Segundo o Ministério do Planejamento do Governo Federal, convênio é um acordo ou ajuste que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação. Disponível em: <https://www.convenios.gov.br/portal/FAQ-PortaldosConvenios.html#13>.

⁷ Documento oficial do Ministério do Esporte disponível na íntegra em <http://www.esporte.gov.br/snelis/esporteLazer/default.jsp>.

A atuação dos quadros mobilizados para a implementação dessa política pública precisa pautar-se no cumprimento dos princípios norteadores da Política Nacional do Esporte (2005), direcionados para a reversão do quadro atual de injustiças, exclusão e vulnerabilidade social, o trato do esporte e do lazer como direitos de cada um e dever do estado, a busca da universalização e inclusão social e a democratização da gestão e da participação. Ademais, as diretrizes do conjunto de ações pensadas para a implementação da política são a auto-organização comunitária, o trabalho coletivo, a intergeracionalidade, o fomento e difusão da cultura local, o respeito à diversidade, a intersetorialidade, a ludicidade, a ação educativa crítica e criativa para formação de valores e a promoção da cultura da paz.

Na metodologia preconizada para implementar os Núcleos do PELC, o esporte e o lazer devem ser pensados como vetores capazes de contribuir para inclusão social, assim: é fundamental a articulação do esporte e do lazer com outros setores, favorecendo possível minimização de algumas das condições de injustiça, desigualdade, exclusão e vulnerabilidade social que incide sobre significativa parcela da população brasileira (GUALBERTTO, 2008).

A implementação do PELC como uma política pública, a partir da observância dos princípios norteadores e das diretrizes, precisa assegurar minimamente o alcance dos seguintes objetivos (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2004):

- a) Democratizar o acesso a políticas públicas de esporte e lazer;
- b) Reconhecer e tratar o esporte e o lazer como direito social;
- c) Articular ações voltadas para públicos diferenciados, privilegiando a unidade conceitual do programa;
- d) Difundir a cultura do lazer através do fomento a eventos de lazer construídos e realizados de forma participativa com a comunidade;
- e) Promover a formação permanente aos agentes sociais de esporte e lazer;
- f) Fomentar e implementar instrumentos e mecanismos de controle social;
- g) Aplicar metodologia de avaliação processual às políticas públicas de esporte e lazer;

- h) Fomentar a ressignificação de espaços esportivos e de lazer, respeitada a identidade esportiva e cultural local/regional;
- i) Orientar a estruturação e condução de suas políticas públicas de esporte e lazer nos poderes públicos municipais e estaduais.

O Manual de Orientação do Programa Esporte e Lazer da Cidade (2004) especifica as atividades oferecidas aos participantes, que precisam ser elaboradas com base nos interesses locais, sendo organizadas pelos coordenadores e agentes sociais de modo sistemático (em dias e horários regulares) e assistemático (no formato de intervenções pontuais, como eventos).

O monitoramento das atividades é realizado, principalmente, pelos agentes sociais, que são considerados os responsáveis pelo seu planejamento, organização e desenvolvimento cotidianos. Nesse sentido, a metodologia de atuação prevista nos núcleos precisa estimular a realização de oficinas esportivo-recreativas, culturais, sociais, atividades lúdicas com brinquedotecas, salas de leituras, projeções e debates de filmes, bem como eventos de natureza diversificada, possibilitando a valorização da cultural local, a diversidade cultural, a mobilização popular e a interface entre as variadas manifestações e suas gerações.

Para a qualificação da atuação dos agentes sociais do PELC, o Ministério do Esporte prevê a realização de um processo de formação. Por meio dele, o programa busca o desenvolvimento de políticas locais que tratem o esporte e o lazer como direitos sociais.⁸ Esse processo formativo tem sido um tema estudado percebido quando se analisam os Anais de congressos de esporte e lazer e livros acadêmicos, onde tem recebido atenção por parte de estudiosos e pesquisadores.

Buscando aprofundar conhecimentos sobre o PELC e, mais especificamente, sobre os agentes sociais do programa, esta pesquisa foi guiada pelos seguintes questionamentos: Como esta política pública é percebida por aqueles que efetivamente a executam? O que os agentes sociais pensam sobre lazer? Como veem o PELC, na condição de uma política pública? Como se posicionam no

⁸ Disponível em <http://www.esporte.gov.br/snelis/esporteLazer/formacao.jsp>.

processo de implementação dessa política? No ponto de vista dos agentes sociais, quais são as potencialidades e fragilidades do PELC?

A análise dessas questões é o ponto central desta pesquisa, que tem como principal objetivo analisar o PELC como política pública de esporte e lazer por meio da perspectiva daqueles que a implementam, ou seja, dos agentes sociais do programa.

Nesse sentido, a presente pesquisa vem a ser um aporte a outras investigações sobre o tema. Mesmo se tratando de uma política pública relativamente recente e em construção, alguns estudos já foram elaborados sobre o PELC como objeto de pesquisa, sob diferentes perspectivas, entre os quais podem ser destacados alguns.

Figueiredo e Almeida (2010) propõem uma discussão sobre as relações entre a educação e a formação profissional no campo do lazer tendo o PELC como objeto de análise – mais especificamente, empreendendo reflexões sobre a política de formação dos trabalhadores do programa atuantes no Distrito Federal e entorno. O objetivo do estudo foi buscar esclarecer avanços e limites da política de formação, a partir de sua compreensão como uma ação desse programa institucional do Ministério do Esporte.

Ainda em 2010, uma pesquisa desenvolvida pela PUC-Minas teve como objetivo contribuir para a construção, por meio de processo avaliativo, de sistemas de avaliação para os programas “Esporte e Lazer da Cidade” e “Segundo Tempo”, como mecanismo de aprimoramento da gestão dos dois programas do Ministério. A realização da pesquisa dialoga com uma das inovações do desenvolvimento das políticas públicas setoriais, que é a crescente importância atribuída às avaliações dos programas sociais que visam assegurar o acesso aos direitos sociais (SOUSA et al., 2010).

Vieira (2011), também numa publicação da Rede CEDES, apresenta uma avaliação de resultados da implementação do PELC e discute o esporte e lazer como questões passíveis de intervenção do Estado. O estudo salienta o programa como uma política pública setorial relativamente nova, em fase de pleno desenvolvimento,

que demanda um processo de amadurecimento. Afinal, apresenta fragilidades que precisam ser reparadas para fortalecimento da proposta, imprimindo maior efetividade nas três esferas de governo.

Aqui também pode ser mencionado o estudo de Gualbertto (2008), no qual se buscou verificar como o PELC é apreendido pelos beneficiários da implementação da política e que, numa análise generalizada, representam a finalidade que qualquer política pública. A pesquisa procurou investigar as condições em que algumas iniciativas do poder público federal têm conseguido chegar aos municípios de menor porte e, geograficamente, distantes dos grandes centros urbanos. Buscou compreender, ainda, se essas iniciativas provocam alterações efetivas no cenário dessas comunidades. Em suma, nessa investigação foi analisado o processo de implantação e de funcionamento de Núcleos de esporte recreativo e de lazer e seus possíveis resultados nessas comunidades, na perspectiva do direito social e de uma política pública de esporte e lazer.

Na qualidade de uma política pública setorial, algumas características do PELC chamam especial atenção, entre as quais, a centralidade do programa na democratização do acesso ao esporte e ao lazer, como direitos sociais, e não no sentido de se replicar a metodologia da “escolinha de esporte”. O PELC tem como peculiaridades a primazia da participação, a valorização do componente lúdico da intervenção, a abordagem educativa, crítica e criativa, a valorização da cultura local e potencialização da participação comunitária e gestão democrática. Estes elementos compõem uma proposta metodológica ainda em construção e que tem merecido atenção especial da parte dos estudiosos das áreas do esporte, lazer e políticas públicas.

A compreensão de lazer aqui adotada é fundamentada nos trabalhos de Gomes (2011), em que o lazer é tido como uma dimensão da cultura, caracterizado pela vivência lúdica de manifestações culturais no tempo/espaço social e constituído conforme as peculiaridades do contexto histórico e sociocultural no qual é desenvolvido. Assim, o lazer implica “produção” de cultura – no sentido da reprodução, construção e transformação de práticas culturais vivenciadas ludicamente por pessoas, grupos, sociedades e instituições. A autora ressalta que essas ações são construídas em um tempo/espaço social, dialogam e sofrem

interferências das demais esferas da vida e sociedade e nos permitem ressignificar, simbólica e continuamente, a cultura.

A expressão “políticas públicas”, por sua vez, pode ser entendida como sendo a atividade do Estado no desenvolvimento de políticas públicas, a partir do processo da política (*politics* - termo em inglês que corresponde ao uso de procedimentos diversos que expressam relações de poder e se destinam a alcançar uma solução pacífica de conflitos relacionados a decisões políticas), a partir da compreensão dos fundamentos de Rua (2009).

Uma política pública setorial como o PELC apresenta variáveis tidas como aspectos dificultadores para sua implementação e continuidade e que muito interessa identificar, discutir e recomendar intervenções, preventivas e corretivas, no sentido de se buscar o aprimoramento dos processos. Como apontado por Rua (2009), entre os pontos dificultadores, o principal diz respeito a um quase que constante distanciamento entre a formulação e a implementação de uma política, o que muitas vezes é determinado pelos próprios formuladores da política.

A opção em ter o PELC e, em particular, as concepções e compreensões acerca do programa enunciadas pelos próprios agentes sociais como objeto desta pesquisa muito se deve ao histórico do pesquisador com o programa desde a sua implantação, em 2004, bem como a busca de uma compreensão das questões relacionadas aos processos de implementação e funcionamento do programa.

Ter essa política pública setorial como objeto de estudo do Mestrado Interdisciplinar em Estudos do Lazer da Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional da UFMG implicou assumir o desafio de empreender reflexões e análises sobre o programa, tendo como foco a perspectiva de um grupo de sujeitos envolvidos no processo de implementação e desenvolvimento dessa política pública: os agentes sociais do PELC. Uma melhor compreensão da atuação desses sujeitos pode contribuir para o processo de fortalecimento dessa política pública de esporte e de lazer, como tradução da intervenção do Estado, na tentativa de garantir o direito social de acesso ao esporte e lazer.

Uma vez contextualizado o problema da pesquisa e apresentados os fundamentos básicos deste estudo, são detalhados, a seguir, os percursos metodológicos seguidos nesta investigação.

Metodologia

Tendo como objeto de análise o PELC a partir da perspectiva dos próprios agentes sociais que executam essa política pública de esporte e lazer, a abordagem da pesquisa foi qualitativa, pautada por pesquisas bibliográfica e entrevistas. Essa metodologia qualitativa se debruça sobre uma realidade que não pode ser quantificada, uma vez que lida com o universo das subjetividades. Tais noções dificilmente são passíveis de ser representadas numericamente, ou reduzidas à operacionalização de variáveis (MINAYO, 2004 apud PINHEIRO, 2009).

O conjunto diverso de possibilidades metodológicas utilizadas encontra apoio, inicialmente, em Gomes e Amaral (2005). As autoras afirmam que, sejam quais forem os percursos metodológicos desenvolvidos, toda pesquisa implica levantar dados de variadas fontes. Tomando a atuação do agente social do PELC como objeto desta pesquisa, evidencia-se a natureza qualitativa de sua abordagem, com a adoção de recursos interpretativos da realidade estudada. Esse tipo de abordagem, segundo as autoras, favorece a aproximação com o objeto, ou mesmo, um novo olhar sobre este objeto.

Para a busca da consecução dos objetivos da pesquisa foram utilizadas algumas possibilidades metodológicas – a primeira entre as quais a revisão bibliográfica. Laville e Dionne (1999, p.112) anunciam que “fazer a revisão de literatura em torno de uma questão é, para o pesquisador, revisar todos os trabalhos disponíveis, objetivando selecionar tudo o que possa servir para sua pesquisa”. Trata-se de um exercício nada simples ou fácil de analisar saberes e contribuições que estabeleçam diálogos e aproximações com o tema em tese. Nesse sentido, a pesquisa bibliográfica foi feita por meio do estudo de obras de autores que discutem temáticas correlatas e inerentes a uma compreensão do esporte e lazer como dimensão da cultura, direitos sociais e objetos da intervenção do Estado.

Realizada ao longo de toda a investigação, a pesquisa bibliográfica correlacionada ao tema teve a intencionalidade de superar os limites impostos por uma simples transcrição das ideias ou opiniões dos autores consultados e contribuir para uma análise de linhas convergentes e divergentes, estabelecendo uma relação dialógica na interpretação das informações obtidas.

Assim, pode-se afirmar que a pesquisa bibliográfica possibilitou conhecer “diferentes abordagens de um tema ao longo do tempo, ou ainda para a identificação das relações e dos vínculos entre processos de construção, resultados e aplicações do conhecimento” (GOMES; AMARAL, 2005, p. 64).

Considerando que o objetivo desta pesquisa é analisar o PELC a partir do olhar dos agentes sociais de esporte e de esporte e lazer que executam essa política pública, optou-se também pela realização de entrevistas. Para Lakatos e Marconi (2008, p. 81), “trata-se, pois, de uma conversação efetuada face a face, de maneira metodológica; proporciona ao entrevistado, verbalmente, a informação necessária”. Esse encontro entre duas pessoas permite que uma delas obtenha informações a respeito de dado assunto, mediante uma conversação de natureza profissional, para coleta de dados que possam ser úteis no diagnóstico ou tratamento de determinado problema social.

A opção por adotar a entrevista como estratégia de obtenção de informações junto aos sujeitos pesquisados está associada ao fato de sua flexibilidade possibilitar um contato mais próximo e pessoal entre entrevistador e entrevistado. Além disso, a interação possibilitada por meio de entrevistas favorece a exploração em profundidade dos saberes dos sujeitos participantes da pesquisa, bem como conhecer suas representações, crenças e valores, como apontam Lakatos e Marconi (2008).

Ainda segundo Lakatos e Marconi, as entrevistas podem ser de variados tipos. Contudo, nesta pesquisa, optou-se pela entrevista semiestruturada, que consiste em se estabelecer um roteiro norteador da entrevista, sendo possível flexibilizar a abordagem de acordo com desenrolar do procedimento. O roteiro construído para

realização das entrevistas tratou de temáticas como lazer, direito social, política pública e atuação profissional.

Uma vez definidas as condições preliminares para desenvolvimento da pesquisa, o projeto foi submetido e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais (COEP/UFMG).

Considerando os requisitos para celebração de convênios para fomento das atividades do PELC em todo o território nacional, juntamente com a observação da recomendação para composição dos quadros, alguns critérios foram definidores dos sujeitos a serem entrevistados na realização da pesquisa. Para defini-los, os parâmetros considerados assumiram, como ponto de partida, a escolha de uma instituição conveniada que atendesse os seguintes critérios:

- ser uma entidade do Terceiro Setor;
- ser uma organização reincidente no tocante à celebração de convênio junto ao Ministério do Esporte, já com acúmulo nas práticas correlatadas ao PELC, fator que de alguma forma contribui para a não ocorrência de superficialidade no levantamento das informações pesquisadas;
- tratar-se de recurso originário do orçamento da União, pois o fato de ter sua destinação apenas às entidades selecionadas em chamamento público afere maior transparência à destinação de recursos públicos;
- a localização do território de execução da política em Minas Gerais também foi importante por facilitar a realização de entrevistas pessoalmente;
- por fim, o dimensionado dos quadros para efeito de implementação de cada núcleo de esporte e de lazer, recomendado pelo Ministério do Esporte, que indica que, para a implementação de um núcleo de esporte recreativo e de lazer do PELC, deverão ser designados um coordenador geral, um coordenador de núcleos e seis monitores de atividades-fim, todos agentes sociais de esporte e lazer.

Seguindo esses critérios, o convênio selecionado para esta pesquisa foi celebrado pelo Ministério do Esporte com uma organização do terceiro setor – representante de um conjunto de municípios afiliados – na Grande Região Metropolitana do Vale do Aço, Estado de Minas Gerais e com vigência até dezembro de 2012. O convênio contou com a atuação de nove agentes sociais, os quais colaboraram

voluntariamente com esta pesquisa. A realização das entrevistas ocorreu nos dias 3 e 4 de agosto de 2012, período em que os agentes sociais estavam reunidos para o módulo de avaliação de execução do convênio.

Os agentes sociais que foram entrevistados exercem diferentes atribuições na estrutura local do programa, seja atuando na coordenação ou na ministração das oficinas e em diferentes territórios. Entre os entrevistados, a maioria (82%) cursou o ensino superior e, destes, 78% são graduados em Educação Física. Outra característica é que 90% dos entrevistados são remanescentes de outros convênios e já possuíam vivências anteriores no PELC, assim como pretendido quando da definição dos critérios a serem observados na busca de voluntários para a pesquisa. Todos os entrevistados preencheram e assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) previamente aprovado pelo Comitê de Ética da UFMG e foram orientados quanto aos procedimentos da entrevista.

As entrevistas foram realizadas sem quaisquer intercorrências, sendo todas gravadas e posteriormente transcritas na íntegra, observando-se o anonimato dos voluntários, os quais foram identificados por meio de iniciais de caracteres alfabéticos sequenciais, de acordo com a ordem de realização das entrevistas. Não houve qualquer risco ou constrangimento aos entrevistados, os quais foram também informados sobre a liberdade de interromper a entrevista a qualquer tempo, se assim o desejassem. No entanto, não houve nenhuma ocorrência desse tipo.

Posteriormente à transcrição, foi iniciada a análise preliminar das informações coletadas. Nesta etapa de análise, o primeiro passo foi agrupar as respostas dos voluntários por item abordado no roteiro adotado. Após esse agrupamento, o trabalho foi baseado na identificação dos temas mais recorrentes, convergências e divergências apontadas nos relatos do grupo de agentes sociais do programa.

Quando da utilização das citações comparativamente ou para exemplificar os registros encontrados na pesquisa bibliográfica, algumas citações foram corrigidas apenas no que se refere a eventuais vícios de linguagem, sem distorcer os depoimentos originais ou o conteúdo da entrevista de qualquer sujeito da pesquisa.

Os relatos dos agentes sociais foram apresentados, nesta dissertação, no formato *itálico* para diferenciá-los das citações textuais dos autores.

Mesmo com todos os dados reunidos e preliminarmente organizados, foi necessário tratar mais detalhadamente todas as informações, de modo a permitir melhor compreensão e identificação com os objetivos da pesquisa. Para isso, foi utilizada a metodologia análise de conteúdo. A adoção dessa estratégia de interpretação de dados tem como princípio desmontar a estrutura e os elementos do conteúdo de uma pesquisa para esclarecer suas diferentes características e extrair sua significação (LAVILLE; DIONE, 1999).

Ainda segundo os autores mencionados anteriormente, mesmo que organizado, o material coletado em uma pesquisa é, num primeiro momento um material bruto, quase um amontoado de ideias, o que não permite inicialmente extrair tendências claras, quanto menos esboçar alguma conclusão. Para que de fato se possa interpretar os dados coletados, identificar tendências e aproximar-se de possíveis conclusões, é necessário um estudo mais minucioso da temática pesquisada e do conteúdo desses dados, com base em palavras e frases recorrentes, procurando dar-lhes sentido, captando intenções, fazendo comparações e descartando o que se apresentar como acessório, reconhecendo o que seja essencial e selecionando-o em torno das ideias principais e dos objetivos da pesquisa.

A partir da análise de conteúdo temática, os principais apontamentos dos sujeitos da pesquisa e sua correlação com a bibliografia acerca de lazer e políticas públicas são mencionados ao longo da organização da pesquisa.

Esta dissertação foi dividida em três capítulos. No primeiro, é feita uma discussão teórico-conceitual sobre direitos sociais, cidadania e políticas públicas. O segundo capítulo foi dedicado ao lazer como direito social, às políticas públicas setoriais e sua trajetória no Brasil. O terceiro e último capítulo foi reservado para apresentação e discussão dos resultados obtidos por meio das entrevistas com os agentes sociais que participaram da pesquisa.

Capítulo I

Políticas Públicas, Cidadania e Direitos Sociais

Este primeiro capítulo objetiva estabelecer uma correlação entre políticas públicas, garantia de direitos sociais e exercício da cidadania. Parte-se da compreensão de que as políticas públicas traduzem a intervenção do Estado na sociedade, com a intencionalidade de garantir aos cidadãos seus direitos, favorecendo o exercício da cidadania.

Considerando a realidade britânica, Marshall (1967) entendia que o exercício da cidadania pode ser traduzido na acessibilidade do indivíduo ao grupo de pelo menos três categorias de direitos:

- Direitos civis: relacionados à liberdade individual;
- Direitos políticos: dizem respeito à participação individual nos processos políticos;
- Direitos sociais: asseguram a participação na herança social.

Uma breve compreensão desse agrupamento de direitos pode ser apreendida a partir das contribuições de Carvalho (2011, p. 9), o qual afirma que os direitos civis são aqueles fundamentais à vida, à liberdade, como direitos de ir e vir, liberdade de pensamento e fé, direito à propriedade privada, acesso à justiça e igualdade perante a lei. São direitos de garantias da individualidade do sujeito na sociedade. Já os direitos políticos são apontados como aqueles que asseguram a garantia de votar e poder ser votado, participação no exercício do poder político e participação nas instâncias de governo. E, por fim, registram-se os direitos sociais, que foram historicamente os últimos a serem conquistados, a partir da organização social inglesa, segundo os estudos de Marshall.

A discussão sobre os direitos de cidadania será retomada, posteriormente, neste capítulo. Neste momento, cabe salientar que, para empreender uma discussão que passe pelo entendimento de políticas públicas como um mecanismo intervencional do Estado em prol da garantia dos direitos e do exercício da cidadania, é importante compreender outros termos imbricados, entre os quais, “sociedade”.

Em um de seus recentes trabalhos, Rúa (2009, p.14) define sociedade como sendo o conjunto de indivíduos, com interesses e recursos de poder diferenciados, que interagem continuamente a fim de satisfazer suas necessidades. Essa é uma compressão diferente e mais ampliada de outro termo importante quanto se trata de políticas públicas, direitos e cidadania: comunidade. Embora haja o uso comum dos dois termos para se qualificar um conjunto de sujeitos, o termo “sociedade” se distingue de “comunidade” pelo que Rúa (2009) chama de diferenciação social. Essa diferenciação indica que, para além de atributos como sexo, idade, religião, estado civil, renda e outros, as pessoas também são diferentes quanto a suas ideias, valores, interesses e aspirações.

Assim, uma sociedade é constituída por esses sujeitos e suas ideias, valores, interesses e aspirações, o que também os constitui como cidadãos. Segundo Menicucci (2002), do ponto de vista jurídico, cidadão é o sujeito com vínculo com o Estado, portador de direitos e deveres, fixados por uma determinada estrutura legal, estando implícito na noção de cidadania o princípio de igualdade. Essa compreensão de cidadania pautada na liberdade, participação e equidade, segundo Carvalho (2002), talvez a torne inatingível, podendo servir até mesmo como um possível parâmetro para o julgamento da qualidade da cidadania, em territórios e momentos distintos.

Todas essas questões nas quais se dá a vida em sociedade geram um conjunto de fatores complexos que, simultaneamente, implicam cooperação, competição e conflito. Nem sempre há empenho em ações coletivas em prol de um bem comum, contudo há acirramento nas disputas e tensionamento das relações, o que inerente é à convivência entre cidadãos.

Nessa condição, a busca do consenso é necessária e precisa ser construída coletivamente para que o conflito de ideias, valores, interesses e aspirações não determine o confronto entre estes. Quando não se consegue o alcance do consenso, às vezes se recorre ao uso da força, com o objetivo de cercear algum tipo de manifestação – tido como coerção e por representar a força do Estado para fazer valer dado direito (RUA, 2009).

Por outro lado, a sociedade tem que buscar conciliar as diferentes ideias e os diferentes valores, interesses e aspirações, sem que esse conflito seja descontrolado e que se consiga a construção do consenso coletivo. O alcance do consenso por meio dessa estratégia é definida por Schmitter como sendo política, que pode ser compreendida como “a resolução pacífica para os conflitos” (apud RUA, 2009). A mesma autora entende este conceito como muito amplo, muito genérico e sugere que política como sendo o conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos no que diz respeito aos bens públicos. (RUA, 1998)

Dada a ambiguidade do termo “política” na língua portuguesa usada no Brasil, vale destacar que, no contexto da pesquisa, ele está sendo utilizado como equivalente, na língua inglesa, a *policy*. Refere-se, portanto, à formulação de propostas, tomada de decisões e sua implementação por organizações públicas, tendo como foco temas que afetam a coletividade, mobilizando interesses e conflitos. Com isso, “política” pode ser entendida como sendo a atividade do Estado no desenvolvimento de políticas públicas, a partir do processo da política (*politics* – termo em inglês que corresponde ao uso de procedimentos diversos que expressam relações de poder e se destinam a alcançar uma solução pacífica de conflitos relacionados a decisões políticas). As políticas públicas são, portanto, uma resultante da atividade política e compreendem o conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos (RUA, 2009).

A partir da compreensão do conceito de política, é possível afirmar que as políticas públicas representam ainda uma intencionalidade do Estado de intervir na sociedade, por meio das políticas sociais, de modo a assegurar aos cidadãos seus direitos sociais e, assim, minimizar as desigualdades e promover o bem-estar mínimo.

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

relacionado à dimensão de atendimentos aos direitos sociais, configura-se como estratégia necessária ao estabelecimento do exercício da cidadania.

Marshall (1967) já afirmava, na década de 1960, que a cidadania é definida pelo conjunto de direitos a que cada cidadão tem acesso, representando o *status* que garante equidade aos indivíduos na garantia de seus direitos e deveres, perante a sociedade. Como visto, esse conceito de cidadania está associado à garantia aos cidadãos de seus direitos civis, políticos e, em especial, aos direitos sociais, estando estes compreendidos desde o direito de bem-estar mínimo até a participação na herança social.

O destaque atribuído aos direitos sociais se dá, em boa parte, devido às suas peculiaridades, tornando-os diferentes dos direitos civis e políticos, os quais possuem quase um modelo de escopo, mais claro e consensual. Já os direitos sociais são palco de controvérsias e disputas em função do escopo e tipificação da intervenção estatal (MENICUCCI, 2002).

Menicucci (2002) aponta que essa intervenção do Estado para viabilização dos direitos sociais constitui as chamadas políticas sociais. Em alguma medida, essas políticas sociais, ao buscarem a garantia dos direitos sociais, passam a ser uma possibilidade de redução das desigualdades sociais geradas nas sociedades capitalistas, favorecendo um mínimo de bem-estar social.

Outro aspecto importante é que os direitos sociais podem ser alterados em função da conformação social, sobretudo no âmbito econômico, considerando o fato de que políticas sociais demandam investimentos. Como apontado por Marshall, o escopo de garantia dos direitos sociais, por meio da efetivação das políticas sociais, está diretamente associado aos padrões sociais prevalecentes em cada contexto territorial, político e histórico.

No contexto da garantia de direitos, Draibe (1990) afirma que, se, por um lado, as políticas econômicas visam regular e estimular o crescimento econômico, por outro, as políticas sociais buscam equacionar e resolver os problemas decorrentes do modo de desenvolvimento econômico. Entre as políticas sociais, apresentam-se as

políticas públicas setoriais de esporte e de lazer, partindo de preceitos constitucionais, além de outros aparatos legais que reafirmam a importância desses, como direitos sociais (LOPES, 2009).

Os direitos sociais textualmente assegurados no artigo sexto da Constituição Federal estão voltados à universalização e equidade na garantia de melhores condições de vida aos cidadãos brasileiros, particularmente aqueles tidos em situações de vulnerabilidade social. A universalização e equidade do acesso à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia e ao lazer, entre vários outros direitos sociais, avançam no sentido de promover uma diminuição dos quadros de desigualdades e vulnerabilidade social, resultando em impactos positivos sobre a qualidade de vida da população. Por outro lado, a ausência (ou insuficiência) dos direitos sociais por dadas circunstâncias, ou arranjos sociais que dificultam a acessibilidade do cidadão a esse grupo de direitos, pode impedir ou dificultar o exercício da cidadania plena (CARVALHO, 2011).

Nesse sentido, entende-se nesta pesquisa que o Estado Brasileiro precisa buscar estratégias que favoreçam o respeito, a proteção e a garantia da não violação desses direitos, sem que haja hierarquização de um em relação a outro. Paradoxalmente, são evidentes as dificuldades que o Estado Brasileiro ainda tem em efetivar a garantia do acesso de seus cidadãos aos direitos sociais, tidos constitucionalmente como fundamentais para o exercício pleno da cidadania.

Assim sendo, entre os vários papéis que o Estado deve cumprir perante a sociedade, está o exercício pleno da cidadania. Citando Marshall, Pinto (2008, p. 43) ratifica e categoriza o conceito de cidadão como o indivíduo que goze de três diferentes tipos de direitos: sociais, civis e políticos, sendo que todos devem ser garantidos pelo Estado. Carvalho (2011) também referencia o fenômeno da cidadania como algo complexo e historicamente definido e confirma o desdobramento da cidadania em direitos civis, políticos e sociais.

Os direitos sociais são, segundo apontamentos de Carvalho (2011, p.10), aqueles que asseguram a participação na riqueza coletiva. É importante destacar que são os direitos sociais que favorecem uma organização sociopolítica que minimize as

desigualdades geradas pelo modelo capitalista e garantem um mínimo de bem-estar coletivo. Ainda segundo Carvalho, as categorias de direitos não são interdependentes e possuem um percurso histórico diferente no Brasil em relação à sua construção na Inglaterra.

O modelo inglês de construção histórica dos direitos se coloca apenas como uma possibilidade de comparação por contraste (CARVALHO, 2011, p. 11). Duas diferenças básicas são apontadas entre o modelo inglês e o brasileiro: a primeira refere-se à prevalência, e a segunda, à ocorrência sequencial do direito social em relação aos outros dois. Isso faz com a cidadania tome contornos diferentes, dependendo do território em que ela seja considerada e conceituada.

No Brasil, a garantia dos direitos sociais ganha campo e relevância a partir do fim da ditadura militar em 1985 (CARVALHO, 2011) e acaba por alcançar maior destaque com a promulgação da Constituição Federativa do Brasil de 1988, que versa, em seu artigo sexto:

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Constituição Federal do Brasil, 1988).

Na redação em epígrafe, não há hierarquização dos direitos sociais do cidadão, cabendo ao Estado respeitá-los e garanti-los aos brasileiros, a partir dos princípios de universalidade e equidade. Ao Estado compete assegurar a construção de um modelo justo, livre e solidário de sociedade e a promoção do bem-estar comum, alheio a origem, etnia, sexo, credo, classe social ou qualquer outro referencial social.

Assim sendo, foi justamente a partir da Constituição de 1988 que o esporte e o lazer passaram a ter *status* de direitos sociais, o que fez com que esses importantes elementos da cultura, desde então, passassem a ocupar cada vez mais espaços dentro da agenda de políticas públicas do Estado Brasileiro. Na esteira da discussão dos direitos sociais no Brasil – em especial, do esporte e do lazer –, é evidente o destaque da Constituição de 1988, “que introduziu avanços formais, corrigindo iniquidades e ampliando direitos, especialmente no campo trabalhista e na seguridade social” (DRAIBE, 1989, p. 218). Em suma, essa Constituição representa

um marco político jurídico de descentralização, de ampliação dos direitos civis e sociais, assim como de democratização, por meio da previsão de formas de participação da sociedade nas políticas públicas.

Do ponto de vista setorial, o Brasil vem caminhando na proposta de intervenção do Estado na organização de ações, projetos e programas de esporte e de lazer que se efetivem e atinjam favoravelmente o cidadão brasileiro – sobretudo, no que diz respeito àqueles menos providos financeiramente e sem condições de custear iniciativas privadas nesse âmbito.

Mesmo que o esporte e o lazer sejam definidos pela Constituição Federal como direitos sociais, cabendo ao Estado seu incentivo como promoção social, frequentemente há uma distância entre as diretrizes, princípios, objetivos e mecanismos de controle para efetivá-los e garanti-los, e a sua efetiva concretização na vida cotidiana de toda a população brasileira. Tal precariedade legal acaba por condicionar a garantia desses direitos aos interesses e vontades políticas dos gestores locais (LOPES, 2009), determinando a configuração de uma ação política de governo, e não uma política pública de Estado.

Numa aproximação com Rua (2009), a diferença entre política pública e política governamental pode ser explicada pelo percurso entre a entrada na agenda política de dada temática, sua formulação, implementação e avaliação para constituir-se numa política pública, ao passo que ações governamentais marcadamente se caracterizam por serem pontuais, muitas vezes afetas a determinada linha de governo, além de se caracterizarem por serem temporais, isoladas, desconexas e sem um marco legal que as legitime ou lhes imprima segurança jurídica.

Essa mesma precariedade legal já foi abordada por Menicucci (2006), que aponta debilidades na garantia dos direitos, quando condicionada a eventuais interesses e vontades de dada gestão local. Entretanto, a autora também vislumbra esse aspecto como favorável a um amplo espaço para criatividade e inovação, o que pode contribuir para a formatação de diretrizes, princípios e objetivos para uma política pública setorial de esporte e de lazer, a partir da territorialidade da intervenção. O termo “intervenção do Estado” pode ser entendido numa perspectiva muito mais

ampliada, que compreende o processo de diálogo com a comunidade, a formulação de política para o segmento e a implementação e monitoramento das ações.

O processo de implementação de uma política pública é um ponto fundamental no processo denominado por Rua (2009), como ciclo das políticas públicas – compreendido desde a formação da agenda até a avaliação das políticas públicas. É importante tratar as etapas desse ciclo como interligadas, pois são ações associadas. Por exemplo, como dissociar a formulação de uma política pública da sua implementação? Hill (2006, p. 63) indica uma quase impossibilidade dessa separação ao afirmar que:

[...] o ato de implementação pressupõe um ato anterior, isto é, o ato de formular o que precisa ser feito. Diversas questões surgem a partir daí: quem é o formulador? Quem é o tomador de decisões? Quem é o implementador? Se não estiverem integrados num único ator, é necessário identificar a variedade de atores envolvidos.

Como salienta Menicucci (2006, p.141), geralmente a política pública é tratada, de modo bastante simplificado, como sendo uma ação das autoridades públicas na sociedade, que diz respeito “àquilo que os governos produzem, para alcançar determinados resultados, através de alguns meios”. Nessa concepção, políticas públicas remetem a um conjunto de decisões e ações para implementar aquelas decisões”. Na prática, a ação ou mesmo omissão do agente político frente a determinada questão traduz o que seja uma política pública.

Para tornar-se objeto de uma política pública, qualquer temática precisa seguir certo percurso. O primeiro ponto diz respeito aos conflitos sociais pautados pela diferenciação social, que Rua (2009) explica como a busca de consenso na identificação de um problema ou temática de interesse público e que demanda uma intervenção do Estado.

Em uma sociedade cujos cidadãos têm diferentes ideias, valores, interesses e aspirações, nem toda temática problematizada torna-se pauta da uma agenda de política pública. A formação de uma agenda é influenciada, por um lado, pelos atores políticos envolvidos e, por outro, pela evidenciação das temáticas problematizadas. Assim, para sair da condição de mais uma temática problematizada e tornar-se um problema político e ganhar espaço na agenda de

políticas públicas, é necessário mobilização e articulação política – aqui tratada na ordem dos diferentes recursos de poder (RUA, 2009).

À medida que um problema é inserido na agenda das políticas públicas, observa-se a segunda fase, que é a tomada de decisão política. Nessa etapa, busca-se identificar as alternativas possíveis para dirimir o problema que passou a integrar a agenda política e qual delas melhor se adequa ao perfil da intervenção estatal em curso. No ciclo sugerido por RUA (2009), o processo decisório é fundamental, por trazer no seu bojo a formulação da política a ser implementada. A conformação da intervenção acena não só com as preferências dos atores políticos envolvidos na formulação da política a ser implementada, mas também seus interesses.

Exatamente pelo fato de a tomada de decisão estar associada às preferências e interesses dos tomadores de decisão e formuladores da política, muitas vezes a resolução de determinada temática não é garantia de que ocorra a sua implementação. Não assegura também que aquela temática inicialmente problematizada, que conseguiu garantir espaço na agenda política, seja atendida por meio da implementação da ação. Assim como também não há qualquer relação direta entre o escopo da política e seu conteúdo e o resultado da implementação (RUA, 2009).

Recorrendo a Hill (1981, p. 145), é possível confirmar o distanciamento entre a tomada de decisão, a formulação da política pública e a sua efetiva implementação:

[...] muitos dos chamados problemas de implementação surgem porque há uma tensão entre as premissas normativas do governo – o que deve ser feito e como deve ser feito –, a luta e o conflito entre interesses – a necessidade de negociar e conciliar – que representam a realidade do processo pelo qual se obtém e mantém poder/influência para perseguir metas ideológicas.

O processo de implementação representa, pois, um conjunto de ações posteriores à agenda política, à tomada de decisão e à formulação da política, que, de acordo com seu arranjo institucional, trará (ou não) as suas diretrizes, devendo ainda antever mecanismos de acompanhamento, monitoramento e avaliação – fator este que nem sempre é observado na implementação de determinadas políticas.

Implementar uma política pública não mais é do que fazê-la sair do papel, procurando assegurar-lhe o princípio da efetividade. Na tomada de decisão e formulação da política, é essencial que se prevejam os fatores que influenciarão a efetividade da implementação dessa política, o que mais uma vez remete a HILL (2006), quando trata da formulação e implementação de políticas públicas como elementos indissociáveis. Itens como dotação orçamentária, espaços/equipamentos públicos, composição e qualificação de quadros técnicos e de apoio, bens permanentes, materiais e logística não podem ser relegados somente à etapa de implementação, mas, sim, planejados e previstos na etapa de formulação da política.

Quando estrategicamente uma determinada política se dá no âmbito municipal, com a participação das outras instâncias de governo, ou no âmbito estadual com participação da União, é fundamental a celebração de acordos cooperativos com clara definição das atribuições e tarefas de cada parte. No entanto, dada a participação de diferentes atores entre a formulação e a implementação da política, o escopo inicial apenas sinalizará de modo superficial as reais necessidades e o grau de envolvimento das partes, bem como o papel daqueles beneficiários da política (RUA, 2009).

Na implementação de qualquer política pública é preciso, ainda, estar atento a outros dois aspectos especialmente definidores de sua efetividade: a) o apoio político, no sentido de se manter reto o rumo ao alcance das metas, independentemente das adversidades (que podem ser até mesmo de cunho burocrático) em relação àqueles que podem vir a se sentir afetados negativamente pela política, ou mesmo por acharem que seus interesses estão sendo prejudicados por ela; b) ocorrências de mudanças de ordem tecnológica ou mesmo socioeconômica e conflitos de interesses em relação ao apoio público em geral, restrito a grupos de interesses e soberanos, em relação aos objetivos da política implementada (RUA, 2009).

Evidencia-se que boa parte da efetividade de uma política está centrada no processo de sua implementação, muito embora não se restrinja a ele. Entre tantas variáveis, RUA (2009) afirma que alguns autores estabelecem como condições necessárias para uma implementação com sucesso:

- a) A legislação estabelece objetivos claros e consistentes, ou pelo menos estabelece critérios para solucionar conflitos entre objetivos;
- b) A legislação incorpora uma teoria que identifica os principais fatores causais que afetam os objetivos da política e proporciona aos agentes implementadores jurisdição sobre os grupos-alvo e outros aspectos necessários para alcançar os objetivos;
- c) A legislação estrutura o processos de implementação de maneira a maximizar a probabilidade de que os agentes implementadores e grupos-alvo tenham o desempenho desejado. Isso envolve dotar as agências com a adequada integração hierárquica, apoio em regras decisórias, recursos financeiros suficientes e acesso às autoridades que dão apoio à política;
- d) Os líderes da agência implementadora possuem habilidades gerenciais e políticas suficientes e estão comprometidos com os objetivos definidos em lei;
- e) O programa é ativamente apoiado por grupos organizados da sociedade e por alguns parlamentares-chave, com o judiciário- sendo neutro ou simpático; e,
- f) A prioridade dos objetivos não é subvertida durante o tempo pela emergência de políticas contraditórias ou por mudanças em condições socioeconômicas relevantes que fragilizem a teoria causal ou as bases de apoio ao programa.

Nesse tipo de abordagem, tida como modelo *bottom-up*, a responsabilidade de implementação de uma política pública não se restringe aos atores responsáveis pela tomada de decisão ou formuladores da política, mas é compartilhada com todos os atores envolvidos no processo, inclusive a população beneficiária (RUA, 2009).

Por ser um modelo que compartilha atribuições, tarefas e resultados, parece constituir um formato adequado, mas que também, assim como o modelo que centraliza nos formuladores a responsabilidade da política (modelo *top-down*), possui as suas limitações. O PELC – objeto estudado nesta pesquisa – possui todas as características aqui mencionadas para efeito de sua implementação. Neste caso, como os implementadores não são aqueles que pensaram a formulação da política, é necessário um cuidado maior para que se garanta uma implementação satisfatória e alinhada com os objetivos pensados para alteração de determinado quadro social.

Nesse modelo de implementação, com o qual se assemelha o processo de implementação do PELC, será que os agentes sociais sabem ou se percebem como implementadores dessa política pública?

Implementada uma política pública, cabe averiguar os resultados provocados (ou não) por ela. Nesse sentido, são utilizados instrumentos de avaliação de políticas públicas. A partir da reconfiguração das relações entre o Estado e a sociedade, marcadamente a partir dos anos 80, o conceito de avaliação vem sendo redefinido e ampliado em termos de sua abrangência, passando a constituir um instrumento estratégico, no que é qualificado por Rua (2009) como ciclo da política pública. Atualmente, o processo avaliativo tangencia desde o julgamento das intervenções realizadas, além da eficácia, eficiência, efetividade, equidade, sustentabilidade e até mesmo outros parâmetros, dependendo do território e contexto político e histórico em que estejam inseridas as intervenções avaliadas.

Um processo de avaliação de uma política pública precisa pautar-se, assim, por sua formalidade. Isso implica um exame sistemático de quaisquer intervenções planejadas na realidade, baseado em critérios explícitos e mediante procedimentos reconhecidos de coleta e análise de informações sobre seu conteúdo, estrutura, processo, resultados e qualidade (RUA, 2009).

As políticas públicas, há bem pouco tempo, perderam a conotação de estratégia reparadora das desigualdades oriundas do modelo econômico. Historicamente, grande parte das ações e projetos que deveriam constituir políticas públicas foi formatada a partir do modelo econômico e seus efeitos colaterais, refletindo uma dispersão e desarticulação entre a sua formulação, implementação e sua avaliação.

Dependendo de sua tipificação, determinadas políticas podem apresentar diferentes graus de dificuldades em sua formulação e implementação. Independentemente dessa diferenciação, a efetividade, a eficácia, a eficiência, a equidade, a sustentabilidade ou mesmo outros parâmetros contextuais das políticas públicas precisam ser formalizados processualmente, por intermédio da avaliação, precedida de acompanhamento e monitoramento. Como enfatiza Linhares (2001), é muito comum o uso político indevido e, particularmente, o uso imoral e antiético, no qual

ações, projetos ou programas esportivos e de lazer não se configuram como objeto de uma política pública, mas, sim, iniciativas de caráter eleitoral.

No Brasil, numa sociedade ainda pautada por pobreza material, miserabilidade, má distribuição de renda e recorrentes quadros de vulnerabilidade social, as políticas públicas, entre as quais as esportivas e de lazer, são muitas vezes instrumentos de manipulação e manobras de massa. Isso se dá até mesmo em virtude das dificuldades que o Estado possui de criar e fazer funcionar mecanismos de controle e que contribuam para coibição dessas práticas.

A melhoria dos resultados de determinada política pública está condicionada, indubitavelmente, ao aprimoramento de seu próprio ciclo compreendido desde a agenda política, passando pela formulação da política, sua implementação, sua avaliação e, por conseguinte, retroalimentação dos processos. O aprimoramento do ciclo da política pública implica menorização de iniciativas desarticuladas e dispersas, ações pautadas tipicamente no modelo econômico, com cunho corretivo das desigualdades geradas pelo capitalismo e, até mesmo, ações e projetos com interesses pontuais e desvinculados com objetivos de prevenção em relação à temática em comento, sem nenhuma implicação social positiva para futuras gerações.

Considerando os fundamentos apresentados neste primeiro capítulo e procurando complementar a discussão no âmbito do objeto investigado na pesquisa, o próximo capítulo foi dedicado às políticas públicas setoriais e suas contribuições para a garantia do acesso ao esporte e ao lazer, na perspectiva dos direitos sociais.

Capítulo II

Políticas Públicas Setoriais de Esporte e Lazer

Por meio das discussões empreendidas anteriormente, neste capítulo a intenção é contextualizar o lazer como uma temática inserida na agenda política e, assim, como uma problemática reconhecida pelo Estado Brasileiro como uma área que demanda intervenção estatal. Isso implica, necessariamente, formulação e implementação de políticas públicas no sentido de assegurar ao cidadão brasileiro o acesso ao esporte e ao lazer como direitos sociais, assegurados a partir da promulgação da Constituição de 1988.

Segundo Menicucci (2002), a formação de uma política pública, de modo esquemático, começa a partir da identificação de um problema que demande uma intervenção do Estado. No entanto, para que uma questão entre na agenda governamental, não basta ser considerada problemática. Como tratado anteriormente, essa inserção na agenda política demanda mobilização política e articulação dos atores engajados para que dada situação seja reconhecida como problema e pautada na agenda política.

Por isso, algumas temáticas tornam-se pauta da agenda política e outras não avançam nessa mesma direção, o que pode estar relacionado a diversos fatores, mas, fundamentalmente, à construção social afeta ao modelo de sociedade e ao poder público constituído. Menicucci (2002, p. 4) afirma que “determinados fenômenos sociais se tornam políticas a partir da emergência de determinadas compreensões dos problemas que passam a guiar o processo de definição de políticas”.

Assim como qualquer outra temática, para ocupar e ampliar o seu espaço na agenda política e ser reconhecido como uma questão merecedora da intervenção do Estado, o lazer também precisou percorrer esse percurso e ser reconhecido como um problema que requeria uma solução e que, para tal, se necessitaria da formulação e implementação de políticas públicas. De modo similar a outras políticas públicas, o

seu objetivo primário passa a ser o desenvolvimento de estratégias que garantam aos cidadãos brasileiros acessibilidade ao lazer como um direito social.

Mesmo que desde 1930 as atividades de lazer tenham discreta atenção nos espaços governamentais e concretamente qualquer intervenção do Estado na perspectiva de uma política pública, seu marco legal como direito social deu-se apenas a partir da promulgação da Constituição de 1988.

O período compreendido entre 1930 até meados dos anos de 1980 foi marcado por diversas iniciativas que, embora tenham contemplado o lazer, não tinham a garantia deste direito social como diretriz central de desenvolvimento de tais iniciativas. Havia, no entanto, a preocupação do poder público com o combate e redução de riscos sociais, tais como alcoolismo, uso de drogas, prostituição e ociosidade. Esse problema emergiu paralelamente à redução da jornada de trabalho, destacando-se as iniciativas do poder público no sentido de preencher essas horas de folga com atividades recreativo-educacionais (GOMES, 2003). Entre essas iniciativas podem ser citadas a criação do Serviço de Recreação Operária (RSO) e a criação do Sistema “S” na década de 1940, assim como o Movimento Esporte para Todos (EPT), algumas décadas depois.

No Brasil, a garantia dos direitos sociais ganha campo e relevância a partir do fim da ditadura militar em 1985 (CARVALHO, 2011) e acaba por alcançar maior destaque com a promulgação da Constituição de 1988, que não hierarquiza os direitos sociais do cidadão, devendo caber ao Estado respeitá-los e garanti-los aos brasileiros, a partir dos princípios de universalidade e equidade. Desde então, ao Estado compete assegurar a construção de um modelo justo, livre e solidário de sociedade e a promoção do bem-estar comum, alheio à origem, etnia, sexo, credo, classe social ou qualquer outro referencial social.

Nesse momento o lazer, reconhecido constitucionalmente como um direito social, gradativamente passa a ocupar cada vez mais espaços dentro da agenda de políticas públicas do Estado brasileiro. Na esteira da discussão dos direitos sociais no Brasil, em especial, o direito ao lazer, é evidente o destaque da Constituição promulgada em outubro de 1988. Essa Constituição representa um marco político

jurídico de descentralização, de ampliação dos direitos civis e sociais, assim como de democratização, por meio da previsão de formas de participação da sociedade nas políticas públicas.

Nesse sentido, o Estado Brasileiro precisa buscar estratégias que favoreçam o respeito, a proteção e a garantia da não violação desses direitos, sem que haja hierarquização de um direito em relação a outro. No contexto da garantia de direitos, Draibe (1990) afirma que, se por um lado, as políticas econômicas visam regular e estimular o crescimento econômico, por outro, as políticas sociais buscam equacionar e resolver os problemas decorrentes do modo de desenvolvimento econômico.

Entre as políticas sociais, apresentam-se as políticas públicas setoriais de esporte e de lazer, partindo de preceitos constitucionais, além de outros aparatos legais que reafirmam a importância desses, como direitos sociais (LOPES, 2009). Essa é uma visão que tem sido revista no sentido de que as políticas públicas não sejam percebidas unicamente como estratégias reparadoras dos eventuais efeitos colaterais de dado modelo econômico, mas de fato garantias de promoção dos direitos sociais, como salientado por Rua (2009).

Os avanços oriundos da promulgação da Constituição de 1988 revelam responsabilidades compartilhadas do lazer com outras políticas sociais e indicam a necessidade de elaboração de estratégias e instrumentos de gestão que favoreçam a efetivação dessas políticas. Esse marco legal tem imprimido uma importância social cada vez mais ampliada para o esporte e o lazer nos diversos setores da sociedade. Entre estes, há um destaque para a mídia e a agenda política, em que o esporte e lazer vêm aparecendo cada vez mais “nas reivindicações das associações de moradores, nos luminosos das lojas, nos anúncios de imobiliárias, nas propostas dos candidatos a cargos públicos, nos títulos das revistas, nas seções de jornais”, como é argumentado por Marcellino (1996, p. 7).

De acordo com os estudos empreendidos nesta pesquisa, o conjunto de direitos sociais preditos na Constituição de 1988 representa um esforço no sentido de se minorizar essa referida precariedade intervencional do Estado e, assim, reduzir os

quadros de pobreza, miserabilidade e desigualdades sociais e consequente exclusão, discriminação e marginalização social.

A Constituição de 1988 estabeleceu um canal uniforme de diálogo entre a sociedade civil que passa a ter claramente definidos seus direitos e o Estado, ao ter a garantia desses direitos dos cidadãos como um de seus deveres preeminentes. Assim, há o início de uma reorientação para um novo modelo de Estado, até então vigente no Brasil, e se estabelecem condições contrárias a uma intervenção minimalista quanto à garantia dos direitos sociais.

O ordenamento constitucional, político e econômico passa a ter centralidade no cidadão e na garantia de seus direitos sociais, e o Estado fundamenta sua existência a partir da proteção do cidadão, procurando assegurar condições essenciais que favoreçam e permitam a promoção do bem-estar social. A precariedade com que o Estado tem tratado a garantia dos direitos sociais permite identificar, ainda, uma ineficácia desse Estado para assegurar esses direitos aos cidadãos brasileiros.

As críticas aqui apresentadas não significam não reconhecer alguns avanços sociais nos últimos anos, atrelados ao desenvolvimento econômico do País. Contudo, na busca de equidade e universalização dos direitos sociais, há um longo caminho a ser percorrido pelos gestores públicos brasileiros.

Mesmo com o *status* de direito social, na vida cotidiana é possível verificar que o lazer ainda é tratado de maneira hierarquizada e que há precariedade na elaboração e efetivação de políticas públicas para o setor. Marcellino (1996) afirma que a importância do reconhecimento do lazer como direito social e o fato de ser pauta reivindicatória associada à qualidade de vida do cidadão não têm sido acompanhados por ações do poder público que assegurem o acesso da população ao esporte e ao lazer, seja por precariedade nas propostas desenvolvidas ou inexistência de políticas públicas setoriais.

Esse fato auxilia a compreensão de que, mesmo assegurado constitucionalmente, o direito ao lazer não se concretiza tão facilmente por uma série de fatores. Lopes (2009) sinaliza que, mesmo definidos pela Constituição Federal como direitos

sociais, cabendo ao Estado seu incentivo como promoção social, não há evidência de definição de diretrizes, princípios, objetivos e mecanismos de controle para efetivação e garantia do esporte e do lazer como direitos. Afirma ainda que essa precariedade em seu marco legal condiciona a garantia desses direitos aos interesses e vontades políticas dos gestores locais, determinando a configuração de uma ação de governo e não uma política pública de Estado. Entendimento similar já havia sido apontado por Menicucci (2006), que também associa a debilidade do marco legal do lazer como direito social à sua condicionalidade a eventuais interesses e vontades de dada gestão local.

Outro fator importante e que interfere na garantia (ou não) do lazer como direito social é a sua relação com o modelo capitalista de produção e o mercado. No modelo de sociedade em que vivemos, mesmo com o implemento de políticas públicas setoriais, o acesso ao lazer como direito social não se dá de modo igual. Como tratado no primeiro capítulo, se os princípios de equidade e universalização dos direitos sociais não forem observados, há comprometimento do exercício pleno da cidadania, o que foi sublinhado por Carvalho (2011).

Nessa perspectiva, o fato de o Estado ter dificuldades em garantir o direito social de acesso ao lazer com equidade e universalidade, por meio de suas políticas públicas, faz com que ele seja apropriado, muitas vezes, sob o formato de mercadoria. Esse fato reforça o modelo excludente de sociedade também quanto ao acesso ao lazer, já que boa parte daqueles que não são contemplados nessas políticas públicas setoriais também não possui recursos financeiros para fruição de iniciativas privadas. Na discussão lazer x mercado, ou direito x mercadoria, Mascarenhas (2005) traz importantes contribuições ao criticar as políticas neoliberais e o que o autor qualifica de privatização dos direitos sociais.

Como abordado anteriormente, a intervenção do Estado pautada no respeito, proteção e garantia dos direitos sociais, a partir dos princípios de universalidade e equidade, é traduzida por meio das políticas públicas. As políticas públicas funcionam, pois, como instrumentos de união e empenho, em torno de objetivos comuns, que passam a estruturar uma coletividade de diferentes ideias, valores,

interesses e aspirações, tornando-se um instrumento de planejamento e intervenção do Estado (RUA, 2009).

Segundo Linhales (2001), a recorrência de intervenções utilitaristas do esporte e do lazer é outra prática mais comum do que possamos imaginar. Muitas vezes o esporte e o lazer são apresentados como “salvadores da pátria”, capazes de aniquilar mazelas sociais acumuladas por anos e anos, como resultado de sucessórias práticas alienadoras e destrutivas do tecido social. É muito comum, especialmente com relação ao esporte, “ações de governo [ganharem] refinados contornos utilitários: esporte para combater a violência, para reduzir o consumo de drogas, para manter as crianças na escola, para melhorar a saúde da população, para ser feliz...” (LINHALES, 2001, p. 31-32).

Quanto às iniciativas prevalentes no setor público em relação às políticas públicas setoriais, Linhales (2001) afirma se tratar de uma série de intervenções desconexas, ações e projetos meramente assistencialistas, em detrimento à implementação de uma política pública articulada e que garanta o acesso e exercício do esporte e do lazer, como direitos sociais. Como se pode perceber, a concretização dos direitos sociais nem sempre ocorre de forma efetiva, estando circunstancialmente associada a diferentes posições ideológicas, dada a ausência do tratamento da temática como uma política de Estado, mas tratada como ações de governo e, por isso, instáveis, temporais e descontínuas.

No Brasil, apenas mais recentemente o lazer passou a ter uma abordagem que possa se qualificar no mínimo como um ensaio de uma política pública setorial, a partir de institucionalização da Política Nacional de Esporte ocorrida em 2004, que contempla o lazer como uma de suas premissas. Trata-se de uma iniciativa ainda em construção e que, não só por esse motivo, tem sido alvo de críticas.

Mesmo que seja reconhecida a pertinência das críticas ao atual modelo e sua incipiência, há de se destacar que representa avanços para o lazer no cenário brasileiro em relação a outras épocas. Em especial, a partir do reconhecimento de três diferentes possibilidades de abordagem do esporte, passando pela formação de atletas e incentivo ao rendimento, sempre com destacado espaço nas iniciativas

governamentais, até então, o esporte educacional, reconhecendo o esporte como importante elemento no processo educacional e o esporte recreativo e de lazer, tratado na perspectiva do direito social.

Ao finalizar este capítulo, em que são destacados alguns aspectos importantes no sentido de reconhecer as políticas públicas setoriais como um esforço do Estado Brasileiro em assegurar o lazer como direito social, indica-se que no próximo capítulo será detalhado o Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) – objeto desta pesquisa – como uma das iniciativas do Governo Federal com a intencionalidade de garantir esse direito social ao cidadão brasileiro.

Assim, no terceiro capítulo desta dissertação, serão apresentados e discutidos os resultados da pesquisa, levando em consideração os pontos de vista dos agentes sociais do PELC, que cotidianamente implementam essa política pública em seus contextos.

Capítulo III

PELC: Uma política setorial na perspectiva daqueles que a executam

O objetivo deste capítulo é analisar as informações obtidas por meio das entrevistas realizadas com os agentes sociais do Programa Esporte e Lazer da Cidade. A partir da fundamentação teórica atrelada à compreensão dos agentes sociais de temáticas como lazer, direitos sociais, políticas públicas e a sua atuação intervencional no cenário do programa, há um esforço em identificar as condições de implementação e funcionamento do PELC como uma política pública setorial.

Para a apresentação dos resultados, estes foram sistematizados em cinco grandes categorias em conformidade com o tema e afinidades dos parâmetros analisados: (a) os significados do lazer para os agentes sociais do PELC; (b) a importância do lazer e da formação dos agentes; (c) o entendimento do programa e sua inserção no cotidiano das comunidades beneficiárias; (d) o papel mediador dos agentes sociais na implementação e desenvolvimento do programa; e (e) fragilidades, potencialidades e melhorias apontadas pelos agentes sociais.

Detalha-se, a seguir, a análise dos apontamentos reunidos por intermédio dos relatos dos agentes sociais – sujeitos da pesquisa – contextualizando os agrupamentos aqui categorizados.

3.1) Significados do lazer

Na análise dos relatos registrados, é muito recorrente a visão do lazer como práticas desconectadas da realidade, como uma possibilidade de se sair da rotina diária ou mesmo como a ideia de recrear, fundada meramente na atividade.

Lazer pra mim significa recrear. É afastar um pouco das minhas atividades do cotidiano, fazer brincadeiras e que eu possa estar recreando a minha mente, fazendo algo diferente daquilo que eu faço no cotidiano [...]. (Entrevistado A).

Quando você sai da rotina muitas vezes a gente fica preso no trabalho, nas atividades de casa, e você sai pra você fazer uma atividade que seja prazerosa [...]. (Entrevistado B).

No meu entender o lazer é o tempo livre do trabalho que é utilizado para satisfação do indivíduo, fazer coisas prazerosas para ele, além do trabalho.

[...] a importância do lazer eu acho que a gente, como nós vivemos uma vida atribulada a gente precisa estar aliviando essas tensões do trabalho, da convivência de família e nosso trabalho [...]. (Entrevistado C).

Ainda podendo ser resultado do modelo de sociedade que vivemos com centralidade no trabalho, alguns entrevistados correlacionam as práticas de lazer ao tempo do não trabalho ou a uma ideia compensatória, capaz de contribuir para que o ser humano produza mais e melhor; ou mesmo, capaz de aliviar as tensões da jornada de trabalho e ocupar o tempo livre.

Para mim, o lazer é o tempo de não trabalho. É confraternização, socialização e mesmo tirar o stress. (Entrevistado E).

[...] e a importância disso é que para que eu venha produzir mais naquilo que eu estou fazendo no cotidiano, eu volto do lazer com a mente bem mais pura para estar produzindo mais naquilo que a gente desenvolve no dia-a-dia. (Entrevistado A).

[...] a importância disso para mim é [promover] melhoras na questão de relaxamento, melhoras na questão do trabalho no desempenho torna uma pessoa mais leve, mais alegre. (Entrevistado B).

É importante destacar que alguns autores opõem os valores do lazer e do trabalho, o que pode, como observado em boa parte dos depoimentos, imputar ao lazer uma função utilitarista, compensatória. Isayama e Caldeira (2008) afirmam que, assim, as práticas de lazer estão à disposição da recuperação das energias perdidas no trabalho, da compensação das frustrações advindas principalmente do trabalho e busca do consumo exagerada e alienada de bens e serviços. Além disso, os autores salientam que essa visão auxilia a compreender que, em nossa sociedade, há uma supervalorização do trabalho em detrimento das outras esferas da vida do homem, passando o lazer a ser desenvolvido em função do próprio trabalho.

O que ainda se percebe nos relatos anteriores, no que se refere à busca da compreensão dos significados de lazer por parte dos agentes entrevistados nesta pesquisa, evidencia, além de forte contraponto ao trabalho, uma associação ao tempo livre das obrigações. Há, também, uma aproximação do lazer com a ludicidade, prazer e alegria.

Como apontado por Lopes (2009), mesmo com a destacada e crescente discussão da temática do lazer nos meios acadêmicos, sobremaneira, nas últimas duas

décadas, na análise do conteúdo dos agentes sociais quanto à compreensão de lazer, ainda é notório que este ainda não é assimilado como um direito social. No entendimento dos sujeitos daquela pesquisa, o lazer ainda precisa de alguma justificativa para ser vivenciado: seja como recurso para se afastar das atividades do cotidiano, evitar a rotina, tirar da droga, diminuir a criminalidade, ocupar o tempo livre e/ou restabelecer-se para mais um dia de trabalho, por exemplo.

Para Silveira (2013), por outro lado, considerando a forma como o esporte se organizou em nossa sociedade, e os desafios para a universalização do seu acesso como atividade de lazer e como direito social, parece razoável considerar que o lazer também é tangenciado pelos conflitos observados na busca da garantia dos direitos sociais também presentes nas dinâmicas sociais que envolvem a educação, a saúde, o saneamento básico, muitas vezes comprometendo a compreensão por parte dos sujeitos e a qualidade das políticas públicas que chegam até a população.

Ao considerar os princípios e diretrizes basilares do PELC, percebe-se ainda a ampliação da compreensão do lazer como algo importante para o fortalecimento dessa política setorial, visto que a centralidade das ações do programa o perspectiva como direito social. Assim, a compreensão de seus significados precisa ser alargada, sobretudo por aqueles que executam a política e tornam-se implementadores dela, sem que isso deixe de ser essencial aos formuladores da política.

Como já apontado nas considerações preliminares desta dissertação, a compreensão de lazer adotada nesta pesquisa se baseia no entendimento de Gomes (2011). Nesse âmbito, o lazer é tido como uma dimensão da cultura, caracterizado pela vivência lúdica de manifestações culturais no tempo/espaço social e constituído conforme as peculiaridades do contexto histórico e sociocultural no qual é desenvolvido. Assim, o lazer implica “produção” de cultura – no sentido da reprodução, construção e transformação de práticas culturais vivenciadas ludicamente por pessoas, grupos, sociedades e instituições. A autora ainda sublinha que essas ações são construídas em um tempo/espaço social, dialogam e sofrem interferências das demais esferas da vida e sociedade e nos permitem ressignificar, simbólica e continuamente, a cultura.

Ao articular essa perspectiva conceitual de lazer com os relatos dos agentes sociais, é possível constatar duas perspectivas divergentes. Afinal, como destacado por Gomes (2011a), numa visão mais ampliada, considera-se que o lazer diz respeito à fruição e desfrute de diferentes práticas socioculturais lúdicas em cada tempo/espaço social, o que salienta a importância de sua contextualização cultural, social, histórica e política. Vistos por esse ângulo, os significados do lazer não são, necessariamente, reduzidos às relações mais imediatas que estabelecem com o trabalho. Entretanto, na visão dos entrevistados, o lazer acaba sendo concebido majoritariamente em função do trabalho, com o qual estabelece contraditórias relações por estar fortemente associado às forças de produção.

Obviamente, o modelo de sociedade constituído em nosso meio tem centralidade nos modos de produção socioeconômica e, assim, acaba por atribuir uma supervalorização ao trabalho. Além da recuperação e da compensação, muitas vezes os significados de lazer também se mesclam com as possibilidades de consumo alienado de bens e de serviços. Dessa forma, o lazer acaba constituindo uma valiosa mercadoria colocada à disposição para a fuga da rotina e dos problemas cotidianos, como apontado por Werneck (1998), o que pode ser visto como uma redução dos significados do lazer ao processo produtivo e à lógica de mercado a ele subjacente.

A proposta de mais ações articuladas e contínuas de qualificação dos agentes sociais e a ampliação da compreensão de lazer e outras temáticas correlacionadas à implementação e funcionamento dos núcleos de esporte recreativo e de lazer, na ótica do direito social, parece fundamental; assim como a qualificação daqueles que são responsáveis pela implementação do PELC como uma política setorial de esporte e lazer são medidas que talvez possam emprestar importante contribuição para uma tendência de revisão de que as políticas públicas não sejam percebidas unicamente como estratégias reparadoras dos eventuais efeitos colaterais de dado modelo econômico, mas, de fato, garantias de promoção dos direitos sociais, como salientado por Rua (2009).

Mesmo havendo a recorrência de algumas aproximações quando se analisa os significados de lazer, assim como a importância de sua vivência na percepção dos agentes sociais, é possível observar uma amplitude desse entendimento. Isso pode estar relacionado aos diferentes sentidos que um conceito pode adquirir em cada época, em sua contextualização histórica e mesmo sua territorialidade. Essa análise pode ser endossada por Marcellino (2001), ao afirmar a importância do lazer na vida das pessoas, ressaltadas essas diferenças quanto à compreensão e valorização do lazer, dependendo de cada época e contextualização histórica, em que conceitos e significados do lazer adquirem visões e sentidos diferenciados.

Ainda quanto à questão da importância e significado do lazer na vida das pessoas, Melo (2003) salienta que a discussão do lazer como direito social, em especial, para comunidades tidas como minorias sociais, é fundamental dedicar atenção ao papel intervencional do Estado para afirmação e ampliação desse direito. Baseado em estudos anteriores, o autor resalta a importância de que o Estado passe a tratar a temática com a seriedade necessária, no sentido de que realmente se busque a implementação de políticas públicas setoriais que contribuam para as diferentes manifestações do lazer em consonância com os valores e interesses locais.

Silveira (2013), por sua vez, alerta para as condições necessárias para que o Estado dê conta de concretizar os direitos sociais, destacando o aparato administrativo adequado e a disponibilidade de orçamento para que se efetive a implementação das políticas públicas garantidoras da universalização de mínimo de bem-estar. Não menos importante é se considerar um tensionamento da dinâmica de garantia dos direitos sociais, cujo quadro é integrado pelo lazer; sendo assim, faz-se necessária a luta na sua conquista e manutenção. Ainda segundo o autor, há “necessidade da luta constante dos cidadãos para que seus direitos sejam não somente garantidos no plano jurídico, mas, sobretudo efetivamente façam parte de sua vida cotidiana.”

A partir da análise inicial dos significados de lazer para os agentes sociais do Programa, o tópico seguinte procura discutir aspectos relacionados à importância do lazer e da formação dos agentes sociais do PELC.

3.2) Importância do lazer e da formação dos agentes sociais do PELC

A pesquisa realizada permitiu constatar que o PELC é visto, por boa parte dos entrevistados, como uma iniciativa voltada para as questões do esporte e do lazer de modo mais recreativo, livre e espontâneo, para todas as idades. Os entrevistados foram unânimes em reconhecer a importância do programa na vida das pessoas e das comunidades beneficiárias, por vezes explicitando uma abordagem utilitarista ou compensatória no próprio entendimento de lazer manifestado pelos entrevistados.

[...] um espaço aonde os adolescentes venham, possam estar ali ocupando parte de seu tempo para que não fiquem pensando ou fazendo coisas erradas pela rua e que eles possam sair das ruas, a ideia toda é tirar esses adolescentes das ruas e envolve-los com atividades de esporte e de cultura [...]. (Entrevistado A).

O programa é muito importante porque há um alto índice na comunidade de adolescentes envolvidos com drogas, prostituição, pequenos furtos. De certa forma o PELC vem trazendo resultado positivo dentro da comunidade [...]. Isso vem refletindo muito e já estou sendo procurado até por conselheiros tutelares [...]. (Entrevistado G).

As impressões levantadas junto aos sujeitos da pesquisa remetem a um entendimento do programa com um caminho fácil, reparador das mazelas sociais, capaz de disciplinar as atitudes e afastar as crianças e adolescentes das drogas. Mas, será que, de fato, atividades esportivas e de lazer afastam as pessoas do uso de drogas ou de outras atividades consideradas ilícitas? Que fatores promovem o interesse para essas práticas tidas como ilícitas?

Se considerarmos que inúmeros fatores podem estar associados, não parece que a mera prática esportiva e do lazer seja capaz de reparar essa carência. É necessária a garantia de um conjunto de direitos sociais, além do esporte e lazer, como educação, saúde, moradia, segurança pública, trabalho e outros, para que o exercício da cidadania e a promoção da redução da vulnerabilidade social, para que crianças e adolescentes deixem de ser aliciados pelos mecanismos do tráfico de drogas e outras atividades similares.

Essa compreensão das práticas esportivas e de lazer como atividades salvacionistas da deterioração do tecido social pode ser assim discutida:

[...] percebemos claramente a posição de que o jovem se envolveria com o crime por não ter outras coisas a fazer, indicando uma suposta linearidade

entre a falta de opções de lazer e o ingresso no mundo do crime, além de estabelecer uma relação de causa-consequência. Assim, o esporte seria o 'antídoto' perfeito para coibir tais práticas, uma espécie de analgésico social, sempre numa perspectiva conservadora de controle social (MELO, 2005, p. 82).

A visão funcionalista do lazer e sua conseqüente influência na compreensão da proposta também são abordadas por Marcellino, que enfatiza:

[...] em todas essas abordagens – românica, moralista, compensatória, ou utilitarista – pode-se depreender uma visão “funcionalista” do lazer, altamente conservadora, que busca a “paz social”, a manutenção da “ordem”, instrumentalizando o lazer como fator de ajuda [...] a suportar a disciplina e as imposições obrigatórias da vida social, pela ocupação do tempo livre em atividades equilibradas socialmente aceitas e moralmente corretas. (MARCELLINO, 2005, p. 38).

Notadamente, alguns agentes sociais evidenciaram relativa dificuldade em qualificar o lazer, além de reconhecê-lo como direito social. Atrelado a isso, há uma dificuldade de entendimento do PELC como sendo um mecanismo com a intencionalidade de prover um dos direitos garantidos desde 1988 e, por conseguinte, a ausência de compreensão do programa como uma política pública.

Nesse sentido, ao procurar alargar a compreensão do programa a partir dos princípios e diretrizes que norteiam sua proposta intervencional para alcance dos pretensos resultados com a implementação da política, é interessante atentar-se para o alerta feito por Gomes et al (2012, p. 23):

[...] a importância de pensar em políticas públicas de lazer que sejam transversais, intersetoriais e sinérgicas, de modo que uma ação em um campo seja capaz de potencializar aquelas realizadas em outros âmbitos. Algo que muitas vezes fica restrito ao plano do discurso, pois, ainda são poucas as iniciativas que constituem estratégias efetivas no campo das políticas públicas em geral.

A compreensão inicial do programa por parte de alguns dos entrevistados traz uma forte tendência de aproximação das práticas de lazer às manifestações físico-esportivas, destacadamente, o futebol. No entanto, é possível verificar também uma ampliação nesse campo, pois alguns relatos dão conta de um entendimento desse mesmo fenômeno para além das práticas físico-esportivas, abrangendo outras possibilidades e dialogando com possibilidade de novas vivências de aprendizado e acúmulo de novos saberes.

[...] o programa é voltado mesmo realmente pra questão do esporte e do lazer de forma mais recreativa mais livre, mais espontânea e de modo que abranja todas as idades. (Entrevistado B)

[...] o PELC é uma oportunidade de se aprender várias coisas, além de somente o esporte, como aprender a tocar um instrumento, participar de oficina de artesanato. (Entrevistado F).

Nessa perspectiva, o processo de formação continuada do PELC parece ter um papel decisivo, como foi ressaltado em uma entrevista:

[...] depois de várias formações que nós passamos durante a participação nesse programa, nós já entendemos o lazer de outra forma, não só como de esporte, mas de valorizar manifestações que ainda não estavam descobertas como forma de lazer para as pessoas e para comunidade. (Entrevistado E).

Uma ação imprescindível na busca da perenidade e sustentabilidade do PELC como uma política pública setorial é o processo de formação dos agentes sociais, já que trata-se de uma ferramenta pedagógica para o desenvolvimento de políticas locais que tratem o esporte e o lazer como direitos sociais. A concepção metodológica aplicada deve ter como inspiração os pressupostos da Educação Popular: Estudo da Realidade, Organização do Conhecimento e Aplicação do Conhecimento. A formação é ministrada por um profissional com conhecimento a respeito do Programa.⁹ O Ministério do Esporte firmou parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), para viabilizar recursos humanos capacitados para desenvolver a formação do PELC, a contar de agosto de 2010.

No Sistema de Formação padrão há um módulo introdutório (32 horas) que deve ser organizado para acontecer no período de preparação que antecede o início das atividades durante os quatro primeiros meses do convênio e visando o acesso às informações acerca dos objetivos, diretrizes, metodologia, dados sobre a realidade local e desafios e sua correlação com o programa. Os outros dois módulos pontuais ministrados pelo Ministério do Esporte em parceria com a UFMG compreendem os módulos de Avaliação I e II, realizados no decorrer do processo, sendo o primeiro até o décimo mês do convênio ou o sétimo de mês de execução; já o segundo módulo (AVII) deve ocorrer no décimo sétimo mês do convênio ou décimo terceiro mês de pleno desenvolvimento das atividades. Os módulos de avaliação terão duração de dezesseis horas cada um.

⁹ Disponível em <http://www.esporte.gov.br/snelis/esporteLazer/formacao.jsp>.

Ainda no Sistema de Formação PELC, estão inseridas as formações em serviço que devem ocorrer durante todo o período de duração do convênio, com reuniões semanais para estudo, troca de ideias, planejamento, palestras e oficinas, em cada um dos núcleos sob a responsabilidade de organização, financiamento e realização da entidade conveniada. Poderão ser realizados momentos de estudo e trocas de experiências entre um ou mais núcleos. Apesar de atualmente essa sistemática estar em reformulação, é uma referência das estratégias adotadas no processo de formação do PELC desde a sua criação, ocorrida há cerca de uma década.

Cunha Júnior e Mendes (2009) apontam que o lazer, como direito social, foi a base das ações de implementação do programa, que identifica, como questão de Estado, a busca da materialidade do direito social. Assim, o PELC pode ser entendido como uma política pública setorial comprometida com o fortalecimento do esporte e lazer como direitos sociais.

Como foi explicitado anteriormente, a metodologia intervencional do programa preconiza a implantação e o funcionamento de Núcleos de esporte recreativo e de lazer, com atendimento intergeracional, incluindo o atendimento a pessoas com deficiência, em atividades sistemáticas esportivas e culturais, como as práticas esportivas, a dança, a ginástica, o teatro, a música, a capoeira e outras dimensões da cultura local, bem como a organização e participação popular na realização de atividades assistemáticas – eventos em geral.

A formação continuada dos agentes sociais do PELC é associada, por diferentes autores, a diversas denominações, tais como: educação formal, educação informal, capacitação, formação em serviço, formação continuada, formação local, educação a distância, formação pedagógica, formação técnica e tantos outros termos. Nesta pesquisa, a opção é pela adoção da expressão “formação continuada”. Segundo Isayama (2004), essa expressão é constantemente alimentada pela participação em cursos de diferentes naturezas, em eventos técnico-científicos, listas de discussões e grupos de estudo, dentre outras ações que devem fazer parte do cotidiano dos profissionais que desejam atuar com o esporte e o lazer.

Nesse sentido, são necessários esforços para responsabilizar as instituições pela formação continuada de seus quadros, investindo na produção de conhecimento sobre essa formação, na transferência dessa formação para as atividades finalísticas do programa.

Outras questões relevantes relacionam-se com a compreensão das mudanças que podem ser geradas por meio da ampliação do entendimento do programa e pela natureza mais qualificada das intervenções desenroladas pelos quadros e seus eventuais efeitos, bem como as reflexões sobre as comunidades beneficiadas por determinado programa, projeto ou ação específica. Segundo Marcellino (1987, p. 58):

Trata-se de um posicionamento baseado em duas constatações: a primeira, que o lazer é um veículo privilegiado de educação; e a segunda, que para a prática positiva das atividades de lazer é necessário o aprendizado, o estímulo, a iniciação, que possibilitem a passagem de níveis menos elaborados, simples, para níveis mais elaborados, complexos, com o enriquecimento do assim, um duplo processo educativo – o lazer como veículo e como objeto de educação.

Portanto, entende-se ser fundamental a conscientização da importância da formação dos quadros. Em primeiro lugar, porque falar de lazer é considerar um campo multidisciplinar, no qual a Educação Física não é a única área a ser considerada, muito menos restringir as experiências apenas aos conteúdos físico-esportivos como possibilidades intervencionais, visto que outros interesses precisam ser contemplados numa política pública de esporte recreativo e lazer (por exemplo, os interesses manuais, artísticos, intelectuais, turísticos e sociais). Segundo Isayama et al. (2011):

A reflexão sobre formação e atuação profissional para trabalhar no âmbito do lazer nos faz destacar que este campo se configura multidisciplinar, que possibilita a concretização de propostas interdisciplinares, por meio da participação de sujeitos com diferentes formações. Lamentavelmente, ainda se pensa que para atuar na área, não é necessário ter formação específica e aprofundada sobre o tema. Por isso, é preciso um constante (re) pensar sobre os pressupostos que encaminham a formação e atuação de profissionais e como ela vem sendo processada em nossa realidade. (ISAYAMA et al., 2011, p.165)

O processo de formação continuada de profissionais – neste caso, dos agentes sociais do PELC – precisa ser compreendido como parte integrante de uma política pública de esporte e lazer. São funções dessa política divulgar, financiar e estimular gestores, técnicos e agentes sociais nesse processo, de modo a contribuir para

melhor qualificar a atuação de seus quadros junto às comunidades. Torna-se ainda mais necessário um processo educativo de incentivo à imaginação criadora, ao espírito crítico que procure não criar necessidades, mas satisfazer necessidades individuais e sociais (MARCELLINO, 1987). Nessa perspectiva, buscando apoio em autores como Melo e Fonseca (1997), Melo (2004), Isayama (2004), e Ewerthon e Ferreira (2007), são categorizadas três diferentes possibilidades de diálogos:

a) Possibilidades de vivência do lazer ligadas às sensibilidades, à educação estética e novas mídias: as artes plásticas, músicas, danças, teatro, cinema, capoeira, pinturas, esculturas, literaturas, manifestações folclóricas; as políticas públicas de esporte e lazer devem criar oportunidades que garantam a gestores, técnicos e animadores culturais estímulos para vivenciarem o maior número de experiências nessa categoria.

Para Melo (2004), não se trata de somente incorporar esses interesses na perspectiva da contemplação. Pode-se (e deve-se) também contribuir para despertar nos indivíduos o seu senso de produção artística. Não se trata de trabalhar no sentido de formar renomados artistas plásticos, músicos ou escritores, mas de estimular em cada um as sensações ocasionadas pelo ato de pintar, cantar, tocar, representar e escrever.

Estimular a percepção de que, se essa produção pode se dar em diálogo com o que já existe configurado, não necessariamente precisa se comparar ou se limitar ao que já é valorizado pelo circuito de produção artística. Somente depois de vivenciar cada uma das possibilidades é que gestores, técnicos e agentes sociais poderão dialogar e propor novas intervenções nas suas comunidades. Reforço essa defesa com apoio de Melo (2004), o qual expõe:

Ao contemplar os interesses artísticos em seu programa, o profissional de lazer deve ter em vista que deve contribuir para educar a sensibilidade de seu público-alvo, apresentando, em um processo paulatino de mediação e diálogo, novas linguagens e possibilitando a vivência de novas experiências, a partir das quais pode construir conhecimento acerca das peculiaridades de cada manifestação em suas diversidades de correntes e propostas. (MELO, 2004, p.19).

b) Possibilidades de vivência do lazer ligadas ao conhecimento técnico-científico: seminários, congressos, grupos de estudo, cursos técnicos, de graduação,

especialização, mestrado e doutorado; essa formação tem o intuito de garantir uma qualificação pautada na competência técnica, científica, política, filosófica, histórica, social e pedagógica, e para essa categoria recorreremos a Isayama (2004, p. 94), que aponta: “A formação deve possibilitar o domínio de conteúdos que devem ser socializados a partir do entendimento de seus significados em diferentes contextos e articulações interdisciplinares”.

É importante destacar a questão da formação técnica, que é muito importante, mas com devido cuidado para não se tornar as já superadas “receitas de bolo”, limitando as práticas a reproduções muitas vezes descontextualizadas.

Não que as técnicas não sejam importantes, mas de nada valem se não se souber o que fazer com elas, como e porque devem ser utilizadas, quais as compreensões e objetivos centrais a serem buscados com o trabalho. O profissional que desejar ter um trabalho qualitativamente superior não pode mais apostar exclusivamente em seu carisma e utilizar aqueles ‘mesmos manuais de sempre. (MELO; FONSECA, 1997. p. 656).

c) Formações e reuniões pedagógicas relacionadas ao lazer. Essa formação trabalha com especialistas ou com um grupo de especialistas para tratar de um assunto pontual, com carga horária definida, entrega de certificados e/ou em encontros (semanais, quinzenais ou mensais) que visam ao planejamento, execução, monitoramento e avaliação das atividades de programas, projetos e ações implementadas e em execução.

Segundo Ewerton e Ferreira (2007), nessa categoria recomenda-se trabalhar temas centrais e orientadores do trabalho pedagógico. Nesses encontros são abordados tópicos como características peculiares, princípios, diretrizes, objetivos e planejamento participativo das ações de dado programa ou projeto.

As discussões desses encontros podem ser usadas nos diálogos entre os mais diversos programas e projetos, entre as várias instâncias organizacionais, ou mesmo em congressos, simpósios e seminários, não se restringindo aos cadernos de registros de gestores e coordenadores, o que ocorre na maioria das vezes. Nesse sentido:

O fortalecimento da percepção própria da construção do conhecimento, desmistificando a relação de excelência científica. A produção do conhecimento deve ser tratada como algo inerente a quem está na prática social e pedagógica, no seu constante trabalho com a comunidade, com

suas experiências corporais e culturais, no sentido próprio de instrumentar os agentes a organizarem e estruturarem e, até mesmo, publicarem suas experiências. (EWERTON; FERREIRA, 2007, p.233).

A partir dessas contribuições para a implantação da formação continuada, talvez seja importante considerar ações que dialoguem com temáticas diversas a fim de fornecer ferramentas alinhadas com a qualificação dos agentes sociais para sua atuação nos núcleos. Esse processo de qualificação deve permitir aprimorar as ações sistemáticas e assistemáticas do programa, bem como ter um papel de facilitador para uma melhor compreensão da proposta intervencional, tanto por parte dos agentes sociais, quanto por parte das comunidades beneficiárias.

Segundo Pinto (2005), indivíduos com autonomia são, portanto, motivados a serem cidadãos conscientes de seus direitos e deveres, expressando-se e dialogando com todos de vários modos para comunicar o que pensam e sentem, mostrando-se interessados em aprender cada vez mais sobre sua vida e sobre os conteúdos que vivem.

A tipificação de formação continuada sugerida possibilita a discussão temática, de modo crítico e educativo, sem que se provoque a produtivização das vivências do lazer. Trata-se de uma possibilidade de qualificação das intervenções efetivadas por parte do agente social do PELC, favorecendo um melhor entendimento dos princípios, diretrizes e metodologia intervencional do programa, além de fortalecer noções correlacionadas aos direitos sociais, políticas públicas, participação popular e exercício da cidadania. Contudo, é importante destacar que cada núcleo do PELC necessita de formações com temáticas singulares, espaços e tempos de execução próprios, as quais devem atender às demandas peculiares de cada comunidade e o perfil dos agentes sociais.

Valorizar os agentes sociais e investir na sua formação parece-nos estratégia fundamental para melhorar não somente o entendimento do Programa, como também favorecer a compreensão da relação do PELC nas comunidades beneficiárias – pauta analisada no próximo tópico da pesquisa.

3.3) Entendimento do PELC e sua inserção no cotidiano das comunidades

No decorrer da pesquisa, os entrevistados relataram que a chegada do PELC em determinadas comunidades alterou um cenário muito restrito de oportunidades de práticas esportivas e de lazer, muitas vezes pautado apenas em vivências físico-esportivas ou mesmo de acesso restrito ao universo masculino. Em outras comunidades, o programa possibilitou incrementar e potencializar discretas iniciativas já existentes.

O PELC é uma política pública de esporte e lazer que visa melhor atender as comunidades, de modo que elas entendam seu verdadeiro papel na busca dos direitos sociais de seus cidadãos, no que se refere ao esporte e ao lazer e sua cultura. (Entrevistado C).

O programa é uma oportunidade de está levando para comunidade, de várias maneiras, o aprendizado de várias coisas, esportivas ou não, como além de poder praticar uma modalidade esportiva, aprender a tocar um instrumento musical ou mesmo está participando da oficina de artesanato [...]. (Entrevistado F).

A organização das cidades também foi outro aspecto muito mencionado pelos agentes sociais do programa, que apontaram que os equipamentos públicos de esporte e lazer, quando existentes, ocupam a área urbana central das cidades. Essa restrição acaba por privilegiar apenas parte da população e dificulta o acesso de outra, particularmente, das comunidades rurais ou das tidas periferias urbanas. Esse tem sido um aspecto amplamente discutido não apenas pelos estudiosos do lazer, mas também por outras áreas correlacionadas, como geografia, urbanismo, arquitetura e outras afins.

Segundo Lima (2006), apud Silva et al. (2012, p. 05):

[...] entende-se que os espaços de lazer, nas cidades, não se configuram como prioridade nas ações voltadas às políticas públicas, como também se observa o incremento de lugares privados destinados ao lazer, caracterizando um mecanismo da sociedade atual que gera problemas de ordem estrutural para os centros urbanos, pois, por um lado, encontra-se a falta de espaços públicos estruturados para vivências de lazer e, por outro, o uso dos espaços privados pode ser uma limitação a determinados níveis sociais. Para tanto, questiona-se: como os seres humanos vivenciam experiências de lazer por meio dos espaços arquitetados na cidade?

Ainda quanto a essa organização, também é destacada a inexistência de iniciativas locais que assegurem o acesso da população ao esporte e ao lazer e que muitas vezes só acontecem quando há um convênio com outras esferas de

governo – estadual ou federal – ou quando a iniciativa privada ou o terceiro setor propõem desenvolver algum projeto social pautado no esporte ou no lazer.

Ainda considerando o contexto municipal, onde de fato as políticas públicas afetam diretamente aqueles sobre os quais incidem, é possível encontrar desde cidades maiores que muitos países do mundo inteiro, assim como cidades que possuem menos de 20.000 habitantes e até mesmo aquelas que possuem menos de mil moradores. Essa grande fragmentação populacional e diversificação da organização em tantas pequenas unidades (municípios) dificulta a sustentabilidade dessas unidades no que se refere à composição de sua receita própria e à destinação de recursos para garantia dos direitos sociais de seus cidadãos e aplicação em investimentos.

Geralmente, as administrações municipais mantêm uma forte dependência das transferências, constitucionais ou voluntárias, dos governos federal e estadual, através dos denominados Fundo de Participação dos Municípios (FPM)¹⁰. A receita tributária própria municipal origina-se, concentradamente, no recolhimento de taxas como o Imposto sobre a Prestação de Serviços (ISS), o Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU), o Imposto sobre a Transferência de Bens Imóveis (ITBI) e outras pequenas taxas e contribuições locais, de menor expressão. Neste modelo, a grande maioria dos municípios acaba por não contar com grande repertório de arrecadação própria e ainda tem uma participação no PFM menor, proporcional ao contingente populacional reduzido.

A grande representatividade das transferências de outras esferas de governo pode conduzir a um subcontrole da base tributária própria. Com grande parte da receita já garantida pelas transferências, não haveria motivação à impopular tarefa de exigir o rigoroso cumprimento das obrigações tributárias locais.

No entanto, o que se verifica é uma dificuldade crescente dos municípios em conseguir assegurar o acesso da população aos seus direitos constitucionalmente

¹⁰ Segundo a Secretaria de Fazenda do Estado de Minas Gerais, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é uma transferência constitucional (CF, Art. 159, I, b), da União para os Estados e o Distrito Federal, composto de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). A distribuição dos recursos aos Municípios é feita de acordo com o número de habitantes, onde são fixadas faixas populacionais, cabendo a cada uma delas um coeficiente individual. Os critérios atualmente utilizados para o cálculo dos coeficientes de participação dos Municípios estão baseados na Lei n.º. 5.172/66 (Código Tributário Nacional) e no Decreto-Lei N.º 1.881/81. Disponível em http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/assuntos_municipais/repasse_receita/informacoes/fpm.htm

assegurados por insuficiência de recursos a serem aplicados em políticas públicas destinadas a tal fim ou mesmo a má gestão desses recursos, quando existentes.¹¹

Essa suposta escassez de recursos próprios ou transferidos pode comprometer o orçamento municipal e dificultar aos gestores ações garantidoras dos direitos sociais, o que inicialmente poderia justificar o relato dos entrevistados. A inexistência de ações que configurem esforços locais para implementação e adequado funcionamento de uma política pública setorial local diverge das diretrizes do PELC – que, como visto, versa sobre auto-organização comunitária, autonomia local e democratização da gestão do programa.

Se o quadro ilustrado acima dificulta até mesmo a reserva dos recursos para direitos com alíquotas asseguradas na peça orçamentária dos municípios como a educação e a saúde, o que dizer dos demais direitos sociais, entre os quais o esporte e o lazer? Como pensar estruturas organizacionais para garantia do acesso a esses direitos, sobretudo nos pequenos municípios, que representam a maioria dos quase seis mil municípios brasileiros?

O desafio é concretizar essa medida e fazer com que ela se aproxime do cidadão brasileiro, sobretudo nos pequenos municípios, distantes dos grandes centros urbanos. Assim, desde 2004, a implementação do PELC, por meio dos Núcleos de esporte recreativo e de lazer, tem procurado garantir o caráter de descentralização das ações, por intermédio da celebração de convênios do Ministério do Esporte com instituições governamentais.

Nas entrevistas realizadas neste estudo foi comum a menção de que, quando existentes, as ações esportivas e de lazer são iniciativas temporárias que usam o esporte e o lazer como carros-chefes, mas acabam atendendo outros interesses. Algumas propostas que inicialmente teriam o objetivo de constituir uma política pública local acabam por colocar à disposição um uso distorcido e inapropriado do esporte e do lazer, como bem frisado por Linhales (2001): para combater a violência, para reduzir o consumo de drogas, para manter as crianças na escola, para melhorar a saúde, etc.

¹¹ Segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Ao discutir a importância do PELC como uma política pública e suas contribuições para as comunidades beneficiárias, encontramos eco na participação popular, que na metodologia preconizada para o programa é entendida como legítima potencialização da organização comunitária local, traduzida na sua auto-organização, capaz de pensar, juntamente com o poder público, políticas públicas que dialoguem com seus interesses, e neste particular, posicionando-se também, a favor do seu direito social em relação ao esporte e ao lazer.

Através do programa, as pessoas podem se tornar mais conscientes e ficarem sabendo, por exemplo, de seu real direito em relação ao esporte e ao lazer e onde ela pode reivindicar isso. [...] acho que é um espaço ainda novo que está fazendo as pessoas tomarem poder nos espaços que a cidade e as pequenas comunidades têm. (Entrevistado C).

[...] a formação de grupos na comunidade através do PELC ajuda a juntar as mesmas ideias com o objetivo de melhorar a comunidade, não só no esporte, mas, também da educação, saúde, qualidade de vida das pessoas. (Entrevistado B).

Também é necessário que essa participação esteja pautada nas contradições presentes em toda sociedade estratificada por classes sociais com interesses divergentes, buscando o fortalecimento dos laços comunitários e compreensão das correlações de forças existentes. Desse modo, as ações de esporte e lazer desenvolvidas pelo programa precisam ter possibilidade para serem definidas coletivamente pelas comunidades envolvidas. A interpretação de Bonalume (2007, p. 86) sobre participação auxilia este entendimento:

Procurar desenvolver uma cultura de participação da sociedade na atual estrutura mundial, é um trabalho árduo, significa atuar contra o individualismo possessivo e mercantilista que o neoliberalismo tem implementado. A globalização também atua como ameaça à democracia por alimentar a tensão permanente entre a prática política de movimentos populares e associações civis e os obstáculos criados pela institucionalidade com sua tendência de fazer prevalecer suas práticas. (BOLANUME, 2007, p. 86).

Valorizada a interface com a mobilização e o envolvimento das comunidades, não apenas em relação às atividades sistemáticas e assistemáticas, atreladas a outros princípios e diretrizes do PELC, alguns relatos evidenciam contribuições da proposta intervencional como retomada dos valores culturais junto às próprias comunidades. Isso é possível por meio da auto-organização comunitária e autonomia para valorização de suas potencialidades, capacidades de produção cultural, identidades locais e regionais e consciência das limitações, notadas em qualquer frente.

[...] porque muitas pessoas talvez não soubessem e outras ainda não descobriam, mesmo com o programa que o lazer é mais um direito dele e que podem participar de atividades de esporte e de lazer em seu tempo ocioso, o seu tempo onde não tinham qualquer atividade [...]. Mas isso melhorou muito com a organização das pessoas na comunidade aonde o PELC chegou. [...]. Foi a mobilização das pessoas, e elas ainda não sabiam, elas não conheciam e elas descobriram que elas podiam realizar uma atividade além de satisfazer a si próprio, própria e também participar e contribuir com a vida de sua comunidade. (Entrevistado G).

O PELC prevê que o processo de auto-organização e autonomia das comunidades seja concretizado ao longo de um processo de conscientização e mobilização de lideranças e outros atores locais. Estas precisam estar envolvidas com as discussões e reflexões das circunstâncias próprias, sendo estimuladas para repensar criticamente quanto às suas realidades e para encontrar ou evidenciar soluções coletivas. Daí a importância de se identificar a participação popular como estratégia capaz de fomentar, no cenário do PELC, a geração de mudanças na organização das comunidades beneficiárias.

A participação popular nos processos de construção social do conhecimento é fator primordial para que o diálogo estabelecido possa favorecer as escolhas a serem feitas e também que os cidadãos tenham seus interesses considerados e contemplados, sintam-se produtores e não somente consumidores de cultura, responsáveis e comprometidos com todo o processo, valorizando a cultura local e contribuindo para a melhoria da qualidade de vida de suas comunidades.

É mais ou menos isso, nos municípios em que eu trabalho como agente do programa percebi que a aceitação do PELC, a mobilização e integração que ele traz e é desta forma que funciona, então geralmente, o PELC é implantado e depois do fim do convênio, a comunidade já está mais organizada para manter as atividades e também, reivindicar junto aos políticos da cidade, para continuar as atividades. (Entrevistado E).

Retomando alguns fundamentos discutidos nos capítulos anteriores, cabe destacar que a perenidade das ações que possam contribuir para a implementação de uma política pública setorial de esporte e lazer parece tratar como fundamental e carecer do que Rua (2009) qualifica de modelo *bottom-up*. Como visto, trata-se de uma forma de abordagem cuja responsabilidade de implementação não se restringe aos atores responsáveis pela tomada de decisão ou formuladores da política, mas é compartilhada com todos os atores envolvidos no processo, inclusive a população beneficiária.

Essas questões são incipientes no cenário do programa, o qual precisa continuar sendo tratado como prioritário na consolidação do PELC como uma política pública setorial. A mobilização local no sentido de se garantir a participação popular em todas as etapas do Programa – não a restringindo apenas ao desenvolvimento das atividades, mas corresponsabilizando as comunidades nos processos de elaboração, planejamento e avaliação – parece ser uma possibilidade de se promover uma gestão compartilhada e assim encurtar o distanciamento entre a formulação da política e sua implementação, como salientou Rua (2009).

Analisados o entendimento de lazer, a compreensão do Programa e a relação do PELC nas comunidades beneficiárias, como os agentes sociais se veem como sujeitos implementadores dessa política pública setorial?

3.4) O papel mediador dos agentes sociais na implementação e desenvolvimento do PELC

Rua (2009) salienta que, entre os pontos dificultadores para implementação de uma política pública, o principal diz respeito a um quase constante distanciamento que ainda persiste entre a formulação e a implementação dessa política – o que, muitas vezes, em sua maioria, é determinado pelos próprios formuladores da política. Como os implementadores não são aqueles que conceberam a política, é necessário um cuidado maior para que se garanta uma implementação satisfatória e alinhada com os objetivos pensados para alteração de determinado quadro social, com vistas ao seu adequado funcionamento, monitoramento e avaliação constantes.

Nesse modelo que se assemelha ao processo de implementação do PELC, será que os agentes sociais se percebem como implementadores dessa política pública?

Mesmo que sejam consideradas as dificuldades dos sujeitos quanto a uma compreensão mais ampliada do lazer e, na qualificação do PELC, como uma política pública, entre os entrevistados parece prevalecer a percepção quanto à importância dos agentes sociais nesse processo, quando afirmam:

Mesmo com todas as dificuldades, principalmente, falta de infraestrutura, como agentes sociais nós sempre buscamos alternativas para conseguir desenvolver nosso trabalho e mobilizar a comunidade, o que me parece fundamental na proposta do PELC. (Entrevistado B).

Eu tenho buscado a melhor forma possível, dado o melhor de mim, na minha comunidade, mesmo às vezes enfrentando muitas dificuldades, ainda quanto a estrutura física, materiais, equipamentos, [...] nem sempre nossos municípios podem nos dar aquela estrutura que precisamos para desenvolver o trabalho necessário mas, a gente supera tudo isso procurando conscientizar a comunidade [...] a gente cria um espaço, a gente faz acontecer então eu, eu tenho dado máximo de mim para fazer este projeto acontecer na cidade seja com apoio ou sem apoio, mas o importante que eu imagino é fazer esse projeto acontecer. (Entrevistado D).

O agente social *idealizado* para o PELC supera a inércia e o conformismo com sua realidade, procurando agir ativamente para que as práticas esportivas e de lazer possam contribuir para que a própria sociedade seja definidora do modelo de sociedade que se quer construir, perspectivando cidadãos futuros, críticos e criativos.

O mundo contemporâneo tem se apropriado significativamente da influência dos diferentes padrões de cultura sobre a relação do ser humano para consigo mesmo, com o outro e com o mundo. Daí a revisão de conceitos que afirmam que a educação para as sensibilidades (MELO, 2006), em suas mais diferentes possibilidades, poderá muito em breve ser definidora de uma nova ordem social e de um modelo de sociedade diferente do atual, o qual foi construído fortemente sobre a marca do capitalismo exacerbado e de uma elitização da cultura, restringindo seu acesso a uma minoria elitista da sociedade. Novos olhares “de” e “para” a sociedade contemporânea favorecem o emergir de novos atores sociais, entre os quais destacamos o agente social.

O perfil desse agente social é consonante com o recomendado por Gómez *apud* Melo (2004), com uma atuação referendada na perspectiva dialética, acreditando ser possível a democratização cultural, considerando ser a realidade complexa e construída a cada dia, como um processo histórico e cumulativo. O exercício de democratizar a cultura, interpretar a complexidade da realidade e a sua construção por acúmulos vivenciais implica necessariamente na aproximação com a comunidade, em incentivo a experiências que favoreçam a organização dos movimentos populares, sua autonomia e apropriação das questões que dizem respeito aos seus direitos como cidadãos.

Nessa perspectiva, o agente social precisa pressupor que as manifestações culturais exercem influência na sociedade, tanto no âmbito das elites, que veem ameaçados seus privilégios, quanto no âmbito das camadas mais simples da população, que se organizam para reivindicar o lazer que lhe deve ser assegurado como direito social, considerando se tratar dever do Estado, como dispõe o artigo sexto da Constituição Brasileira.

Assim, a atuação do agente social poderia ser pautada na autonomia e criticidade, sendo questionadora da ordem social cada vez mais excludente, em que concentração de renda e vulnerabilidade social são contrapontos que crescem juntos, por exemplo.

Dialogando com essas considerações, é possível captar em alguns relatos uma aproximação com esse pressuposto:

*Para mim, o papel do agente social é de multiplicador de uma ideia nova; fazer com a sociedade tenha ciência dos seus direitos e se organizem que as pessoas se tornem capazes de gerir e exercer esse direito perante sua comunidade. [...]. Eu me sinto assim, útil na minha comunidade por estar desenvolvendo as atividades que a gente oferece o esporte, outras atividades culturais, juntamente com a conscientização das pessoas sobre seus direitos e deveres, tudo de forma mais recreativa, mais livre, através do lazer do PELC. (Entrevistado **B**).*

*Como agente social, eu acho que devemos ter mais conhecimento da proposta do PELC e auxiliar as comunidades a garantirem seus direitos, enfrentar e superar as dificuldades locais. [...] Eu entendo que a gente é um multiplicador da ideia de que as pessoas precisam ter ciência do que são seus direitos e se organizarem [...], podemos contribuir na orientação de como podem se organizarem e, principalmente, de as comunidades são capazes de gerir e exercer esse direito perante seus governos locais. (Entrevistado **C**).*

Não se trata de abolir um ou outro padrão cultural construído ao longo de toda a historicidade humana, mas de perceber e ampliar a possibilidade de se lançar novos olhares sobre essas manifestações. Com isso, a democratização cultural é um processo aberto em que o agente social tem papel destacado, na qualidade de ser liderança formadora de opinião e mediador em busca de uma organicidade participativa e autônoma. Para tal, o agente social precisa exercer um trabalho dinâmico junto à comunidade, oportunizando o comprometimento, a apropriação consciente, o pertencimento. Atuando “com” e “para” sua comunidade.

A contextualização de princípios como universalidade, territorialidade, descentralização, intersetorialidade, dialogicidade, alfabetização e diversidade cultural parecem ser essenciais para a concepção de políticas públicas efetivas, com o formato de política de Estado e não de governos (modelo predominante nos dias atuais), sendo pensado como pilares da animação cultural.

Segundo Melo (2004), a animação cultural pode ser definida como uma das possibilidades de intervenção pedagógica nos momentos de lazer e ainda é citada como uma expressão epistemologicamente mais adequada que outras correntes, dentre elas, recreação e ação cultural. Ainda numa aproximação com Melo (2006), a animação cultural é uma tecnologia educacional que tem a cultura como sua preocupação e estratégia central, devendo-se compreender que a intervenção no âmbito da cultura significa levar em conta que, mais do que valores, estaremos trabalhando também com percepções.

A partir desse entendimento elementar do que seja a animação cultural e sua correlação com a atuação “idealizada” para os agentes sociais do PELC, parece ser possível tangenciar novos olhares para a atuação dos quadros mobilizados para o desenvolvimento das atividades sistemáticas e assistemáticas nos Núcleos de esporte recreativo e de lazer do PELC.

A identificação e seleção por critérios técnicos que coadunam com os princípios e diretrizes do Programa em detrimento às indicações de cunho prevalentemente político do quadro de agentes sociais é fundamental no sentido de se tentar garantir melhor qualidade nas ações finalísticas. O pressuposto entendimento do que se qualifica como animação cultural, agente social do PELC e seu perfil intervencional é requisito balizador para esse processo inicial na implementação dessa política pública de esporte e lazer.

É importante ressaltar que as atribuições da atuação desse agente social precisam observar o que dispõe o Manual de Orientação para Implantação e Funcionamento dos núcleos do PELC, disponível no site do Ministério do Esporte, que foi elaborado pelo órgão responsável pela gestão nacional do Programa. O documento aponta como principais atribuições desse agente:

- a. Participar do planejamento das atividades do Núcleo sob sua responsabilidade.
- b. Organizar e desenvolver as atividades sistemáticas do Núcleo, auxiliando nos procedimentos organizativos e didático-pedagógicos.
- c. Participar das atividades de mobilização comunitária.
- d. Participar das ações de qualificação: módulos introdutórios, continuada e avaliação.
- e. Participar do processo de construção dos relatórios das atividades desenvolvidas.
- f. Indicar, dentre seus pares, representante junto ao Grupo Gestor.
- g. Entregar mensalmente, à Coordenação Geral, relatório de funcionamento do núcleo.
- h. Manter seu cadastro sempre atualizado junto à Coordenadoria Geral do Programa.
- i. Contribuir com sugestões/críticas, sobre os aspectos referentes ao Núcleo.

Ainda segundo o mesmo documento, as funções dos agentes sociais deverão estar ligadas às atividades-fim, diretamente associadas ao atendimento dos participantes, por meio das oficinas e dos eventos.

Finalmente, quanto ao papel do agente social como mediador da implementação e efetivação dessa política, embora o tema já tenha sido abordado anteriormente, é importante ressaltar que a melhor qualidade das atividades-fim está atrelada à formulação e execução de um processo de formação continuada para todos os agentes sociais, independentemente da formação acadêmica, no sentido de se favorecer a ampliação do arcabouço teórico e o seu repertório prático.

Para além da formação e qualificação acadêmica, a estruturação de um processo continuado de qualificação dos agentes no cenário do programa é muito importante, por meio de incentivo à participação em cursos de aperfeiçoamento, atualização, extensão, congressos, seminários, simpósios, encontros e oficinas temáticas.

No último tópico analisado nesta pesquisa, as considerações se referem às potencialidades e fragilidades do PELC, assim como as recomendações destacadas pelos entrevistados para aprimoramento do programa.

3.5) Fragilidades, potencialidades e melhorias apontadas pelos agentes sociais para o PELC

O desafio desta pesquisa foi alinhar um conjunto de fundamentos que permitissem melhor compreender as concepções dos próprios agentes sociais acerca do PELC, assim como sua atuação e visão em relação ao desenvolvimento desse programa. Neste último campo de análise são enumeradas as fragilidades que constituem os pontos vulneráveis da política analisada, bem como suas potencialidades e, por fim, as recomendações enunciadas, no sentido de que sejam buscadas alternativas, visando potencializar a implementação de Núcleos de esporte recreativo e de lazer no contexto brasileiro.

Perspectivar a implementação e desenvolvimento do PELC a partir do olhar dos agentes que executam essa política pública de esporte e de lazer é um procedimento indispensável na elaboração de processo continuado de monitoramento e avaliação do programa. O fazer cotidiano dos agentes e sua proximidade com os territórios e os sujeitos beneficiários são auxiliares importantes nesse contexto que articula os princípios e diretrizes do PELC com as atividades sistemáticas e assistemáticas de esporte e de lazer realizadas no decorrer do processo de implementação dessa política pública.

De modo geral, os relatos dos entrevistados apontam, quase de modo unânime, a precariedade da infraestrutura local para as vivências esportivas e de lazer, o que está diretamente associado à notória falta de apoio dos governos municipais e, por conseguinte, à inexistência de uma política pública local que abarque as demandas do esporte e do lazer.

Uma das principais dificuldades é pelo lado da estrutura física, ou melhor, a falta de uma estrutura que os agentes precisam para desenvolver suas atividades do programa. [...] para trabalhar nas comunidades é preciso que as prefeituras, os governos municipais venham a olhar o programa com mais atenção, porque o que ocorre é que nem sempre isso acontece, dão um apoio muito parcial, [...] nós precisamos mais de mais apoio e participação dos gestores públicos municipais. (Entrevistado A).

Essa situação tem uma relação direta com outro aspecto bastante recorrente entre agentes sociais, que diz respeito ao período de vigência dos convênios

celebrados e à total dependência das prefeituras para a manutenção e continuidade das atividades esportivas e de lazer:

Enfrentamos uma grande dificuldade por causa da falta de apoio nos municípios, que acabam ficando presos somente aos convênios e não se preocupam com uma política própria de esporte e lazer. (Entrevistado B).

Como a prefeitura depende do convênio do Ministério do Esporte, eu acho que é um tempo muito curto, pra gente está desenvolvendo as atividades e dando seguimento [...] acho que a gente precisa de ter mais tempo para buscar a continuidade desse processo pra gente poder está acompanhando e mais bem preparado para depois do término. (Entrevistado C).

Toda vez que termina o convênio dá uma quebra na execução do projeto e a gente que está na ponta do projeto percebe a insatisfação dos usuários, [...] há esforço enorme inicial para as pessoas conhecerem e participarem do programa e depois há uma ruptura que causa certa frustração dos usuários do programa. (Entrevistado D).

Esses relatos podem indicar ainda haver um provável distanciamento no alcance de um dos objetivos do PELC, relacionado à auto-organização das comunidades, trabalho coletivo, fomento e difusão da cultura local e autogestão. Essas diretrizes do programa são importantes e reforçam a inserção, na agenda popular, de ações reivindicatórias por políticas públicas de esporte e lazer e condições essenciais para a legitimação da ação do governo no enfrentamento das questões relacionadas à universalização esportiva nacional – como predito na Política Nacional de Esporte.

Os valores de remuneração dos agentes sociais é outro ponto recorrente nos relatos como aspecto frágil do programa, como indicado abaixo:

Para mim a questão da remuneração dos agentes é um fator negativo; [...] atualmente os agentes se o desconto do INSS, eles já recebem menos que o salário-mínimo, quando fazem os descontos obrigatórios o valor fica ainda muito mais baixo. (Entrevistado B).

Às vezes na mesma cidade tem outros projetos do mesmo Ministério em que os coordenadores e agentes ganham bem melhor e isso provoca a mudança de bons agentes para outros projetos; [...] claro que nem preciso falar o nome, na minha cidade todos sabem disso e sempre que podem escolhem ir para o outro, só por causa do melhor salário, mas, preferem as atividades do nosso projeto. (Entrevistado F).

E, por fim, outros dois aspectos, que também dizem respeito diretamente aos agentes sociais, aparecem muito presentes nos relatos dos entrevistados: o fato de o processo de seleção dos agentes ser subsidiado, no contexto investigado, por uma

influência política destituída da preocupação com o mérito técnico e a necessidade de um processo de qualificação dos agentes, mais regular e menos espaçado.

Muitas vezes o projeto acaba não funcionando porque a seleção é feita pelos gestores locais só por indicação política [...] isso é um dos entraves porque normalmente essas pessoas não tem a mínima condição para a função que ela deveria exercer no programa [...] muitas vezes, nem conhece ou sabe do que se trata. (Entrevistado D).

A filosofia do PELC, o que o PELC, eu acho perfeita, mas, capacitação dos agentes é que eu vejo ainda muito falha. É preciso ser melhorada com mais encontros e mais pessoas cientes do que é mesmo essa nova proposta, até mesmo por causa das indicações que muitas vezes são muito mais políticas do que técnica. [...] Acredito que mais encontros, mais regulares, pudessem melhorar um pouco isso e fazer com as pessoas estejam mais bem preparadas para exercer a sua tarefa e atender melhor as comunidades. (Entrevistado G).

Os agentes sociais apresentam diversos aspectos como sendo os principais pilares de sustentação do programa: a pronta aceitação da proposta e adesão por partes das comunidades, a oportunidade de valorização, o aproveitamento e melhorias de atividades preexistentes nas comunidades beneficiárias, a participação de várias faixas etárias, em diferentes tipos de espaços e com diversas atividades e a identificação e participação de lideranças e valores locais, independentemente da formação acadêmica.

Nas comunidades, a população acredita sempre na proposta do PELC, pelas suas diferentes atividades de esporte, lazer e cultura, além dos eventos promovidos pelo próprio programa e que promove a integração entre seus usuários. (Entrevistado A).

Nas comunidades a pessoas passaram a ver o programa como oportunidade de se praticar de forma mais descontraída, lúdica os esportes, as artes e até mesmo outras vivências. [...] A comunidade acaba se organizando em grupos, e acaba sendo um elemento somador e que integra as comunidades. (Entrevistado B).

O programa é um ambiente onde as pessoas de várias faixas etárias podem estar convivendo no mesmo espaço e outro ponto forte é o fato de ser oferecer várias atividades diferentes e não se utilizar um único mesmo tipo de instalações, o que facilita a aceitação do povo. (Entrevistado C).

Todos os apontamentos quanto às potencialidades do programa coadunam com as diretrizes da Política Nacional do Esporte, o qual norteia a abordagem do esporte e do lazer como direitos de cada um e dever do Estado, a universalização e inclusão social e a democratização da gestão e da participação. Além disso, dialogam com as diretrizes do PELC: auto-organização comunitária, trabalho coletivo,

intergeracionalidade, fomento e difusão da cultura local, respeito à diversidade, intersetorialidade e autogestão.

Entre as recomendações para melhorias do programa percebidas nos relatos dos agentes sociais, duas dizem respeito ao quantitativo e à qualidade da infraestrutura local e dos recursos materiais. Os entrevistados que relataram anteriormente uma precariedade quanto às estruturas físicas locais, recomendam ampliação quantitativa dos espaços públicos para abrigarem as atividades esportivas, culturais e de lazer e a melhoria da qualidade daquelas já existentes em algumas comunidades beneficiadas pelo programa.

No que se refere aos recursos materiais, dois pontos são insistentemente mencionados pelos entrevistados: a) qualidade dos materiais esportivos enviados pelos programas “Pintando a Liberdade” e “Pintando a Cidadania” é precária e tem durabilidade muito curta, prejudicando o desenvolvimento, principalmente, das atividades esportivas alimentadas por esses programas sociais do Ministério do Esporte; b) necessidade de se diversificar o conjunto de materiais distribuídos ou adquiridos, contemplando outras oficinas, para além das atividades puramente esportivas.¹²

As demais recomendações dizem respeito aos agentes sociais: a) melhoria dos recursos financeiros do Ministério do Esporte destinados aos quadros mobilizados para desenvolvimento das atividades sistemáticas e assistemáticas PELC, e ampliação da carga horária no sentido de se aumentar também o tempo de permanência nas comunidades, e maior interface com os usuários do programa; b) aprimoramento dos processos de seleção, formação e avaliação de desempenho dos agentes sociais do Programa Esporte e Lazer da Cidade.

Melhor treinar os agentes poderia resultar, por exemplo, em criar mais opções de atividades, com novas oficinas [...] contemplando outras modalidades. (Entrevistado A)

O programa precisa ter melhoras para o material que vem do Ministério do Esporte, ter opções de outros materiais específicos para outras oficinas, se

¹² A listagem de materiais esportivos entregues pelo Ministério do Esporte às entidades convenientes inclui predominantemente bolas das modalidades coletivas (futebol futsal, voleibol, basquete e handebol), redes para essas mesmas modalidades e uniformes para os inscritos no PELC (camisas e bermudas).

não, as esportivas, mas, de boa qualidade, [...] a gente não tem material específico, geralmente é um material mais geral [...]. (Entrevistado G).

As maiores reclamações que recebemos e que sentimos no programa são melhorar a remuneração dos agentes e a melhoria estrutura física nos municípios, pra gente estar desenvolvendo as atividades. (Entrevistado B).

Das mais necessárias melhorias, é do material de quem trabalha na ponta, [...] é reclamação maior que a gente tem é que o material não é de qualidade e isso gera que não tem durabilidade [...] a seleção dos agentes também precisa ser mais olhada, fazer de uma melhor forma menos política e com uma avaliação periódica dos agentes [...]. (Entrevistado C).

Mesmo o programa já disponibilizando o material para iniciar as atividades, a gente percebe que esse material, ele não é de uma qualidade tão boa pra executar as atividades, [...] outra sugestão, é quanto ao pessoal, a política que é usada pra, pra contratar os agentes, o pessoal, vai trabalhar, às vezes ela não atende realmente o perfil do PELC e isso vai comprometer o andamento do projeto. (Entrevistado D).

O Programa Esporte e Lazer da Cidade, na qualidade de uma política pública setorial, assim como outras temáticas, para alcançar este *status*, primeiramente teve que percorrer o caminho para ocupação de espaço na chamada agenda política. A partir daí, para diferenciar-se de uma ação governamental (em sua maioria, temporais, isoladas e desconexas), foi necessária uma tomada de decisão, incluindo formulação da política, definição das estratégias de implementação, monitoramento e avaliação. RUA (2009) qualifica esse conjunto de processos como ciclo das políticas públicas.

Para esta pesquisa, o ciclo do PELC se inicia com a tomada de decisão do Governo Federal ao instituir o Ministério do Esporte, passando a tratar com prioridade o esporte e o lazer como direitos sociais. Ainda estão compreendidos nesse ciclo a implementação do projeto-piloto, a ampliação do dimensionamento da base territorial de alcance do Programa, bem como os esforços para formalização dos procedimentos de monitoramento e avaliação do Programa ao longo de seus primeiros dez anos de existência.

Considerando o que foi sublinhado por Hill (2006), as etapas do ciclo de uma política são indissociáveis. O sucesso de uma política setorial, seja de que natureza for, passa necessariamente pelo encurtamento da distância entre aqueles que formulam e aqueles que implementam essa política (RUA, 2009).

Assim, as contribuições advindas da observação dos agentes sociais do PELC podem contribuir nesse sentido, visto que são efetivamente os responsáveis por sua implementação. São esses agentes sociais que, por meio de sua intervenção, tentam traduzir em ações concretas os princípios e diretrizes que fundamentam teoricamente o modelo intervencional preconizado para o Programa. Se esses agentes sociais, numa primeira análise, representam a intervenção estatal com a intencionalidade de assegurar o acesso ao esporte e ao lazer como direitos sociais, logo parece imprescindível melhor compreender a atuação do protagonista na implementação da política.

Ao desenvolver a pesquisa bibliográfica proposta e as entrevistas com os agentes sociais do programa, os resultados aqui alcançados não significam necessariamente respostas definitivas, mas contribuições para o processo de maturação dessa política pública, ainda em construção. Como defendido por Rua (2009), uma política pública setorial precisa ser implementada no sentido de se garantir a promoção dos direitos sociais, e não de se reparar os eventuais efeitos colaterais de dado modelo econômico. Nesse sentido, a perspectiva é que a implementação do PELC ou de outras políticas públicas setoriais ocorram com objetivo de assegurar o acesso ao esporte e ao lazer como direitos sociais, princípio fundamental com o qual a realização desta pesquisa esteve comprometida.

Considerações Finais

Se esporte e lazer são constitucionalmente assegurados no Brasil como direitos sociais, a partir de 1988, ainda enfrentam questões contundentes no que se refere à intervenção estatal para garantia desses direitos. A temática ainda enfrenta vários desafios, tais como o trato hierarquizado frente a outras necessidades ou demandas da população, falta de maior clareza no marco regulatório, atreladas ao cada vez mais presente modelo neoliberal de Estado, o qual diminui a presença do Estado na provisão dos direitos, reduzindo-a ao “Estado Mínimo”. Essa condição faz com que se tenha uma série de entraves burocráticos e de toda ordem para a implementação das políticas públicas setoriais e, no caso do esporte e do lazer, até pela incipiência de sua inserção na agenda política nacional, esse quadro é ainda mais agravado.

Particularmente no caso do PELC, em sua formulação há uma fundamentação baseada em experiências anteriores, tidas como exitosas. Contudo, na sua implementação são ainda necessários ajustes que retroalimentem o fazer dos formuladores da política, reduzindo o distanciamento alertado por Rua (2009) e que constitui um dos pontos cruciais quanto às dificuldades de maturação e consolidação de uma política pública setorial, independentemente do âmbito contemplado.

A pesquisa realizada evidenciou uma dificuldade de entendimento inicial do PELC como uma política pública por parte de seus agentes sociais, o que pode estar associado a diferentes fatores, entre os quais, o fato de ser relativamente recente e com uma nova proposta de abordagem. Paralelamente, há a ausência de políticas públicas locais de esporte e lazer na maioria dos municípios brasileiros, havendo também uma dificuldade de mobilização de quadros qualificados para o programa, sobretudo naqueles de pequeno e médio porte.

Justamente por se tratar de um processo em construção, diversos aspectos dessa política pública setorial são apontados pelos agentes sociais como carentes de amadurecimento e melhorias para o resultado pretendido com a implementação e funcionamento dos Núcleos do PELC.

Considerada a interiorização do Programa e, sobretudo, o alcance das suas ações em municípios de pequeno porte resulta na quase inexistência de formação acadêmica formal, entre outros fatores. Percebe-se, assim, uma dificuldade por parte dos agentes sociais do Programa de se identificarem como protagonistas no processo de implementação do PELC.

Para os agentes sociais, os significados de lazer estão associados, majoritariamente, a visões que refletem a difícil realidade cotidiana da maioria da população brasileira, que constrói entendimentos de lazer baseados no contraponto do trabalho e na sua assimilação como compensador das possíveis mazelas por ele geradas. Vistas por esse ângulo, as práticas de esporte e lazer são consideradas como algo desconectado da realidade, como uma possibilidade de se sair da rotina diária ou mesmo como a ideia de recrear fundada meramente na atividade. Alguns agentes sociais também associam as práticas esportivas e de lazer ao tempo do não trabalho ou como uma atitude compensatória, capaz de contribuir para maior e melhor potencial produtivo do ser humano. Mesmo a partir do entendimento, por parte dos agentes sociais, do lazer como uma vivência utilitarista ou mesmo compensatória, há uma prevalência em reconhecer a importância do programa para na vida das pessoas e das comunidades beneficiárias.

Ficou nítido que, atualmente, ainda não há clareza por parte dos agentes sociais entrevistados quanto à dimensão da importância de seu papel na implementação do PELC na perspectiva de uma política pública setorial. Esse aspecto atribui ao processo de formação uma importância ainda maior, por oportunizar ampliação do arcabouço teórico-conceitual que dê sustentabilidade à fundamentação do Programa, mas, também permite ampliar o conhecimento do próprio PELC, das comunidades e públicos beneficiários. A partir daí, a concretização de uma proposta de formação continuada pode contribuir para que estes mesmos agentes efetivamente passem a se identificar como sujeitos implementadores da política.

No que se refere à relação do programa com as comunidades beneficiárias, os agentes sociais destacam a mobilização e o envolvimento das comunidades para a efetivação das atividades dos núcleos de esporte recreativo e de lazer em sintonia

com dois princípios e diretrizes do programa: auto-organização e autonomia comunitária. Segundo os próprios agentes, tais princípios favorecem a valoração de suas potencialidades, capacidades de produção cultural, identidades locais e regionais e consciência das limitações.

Em termos das potencialidades e fragilidades do PELC percebidas pelos agentes sociais, foram evidenciados diversos aspectos relevantes para o processo de melhoramento e aprimoramento dessa política. O processo de seleção desses sujeitos-trabalhadores com centralidade no viés político sem uma preocupação com o mérito técnico foi destacado como algo a ser superado no contexto pesquisado. Quanto a esse aspecto, um ponto relevante diz respeito à não adoção de um protocolo com requisitos de natureza técnica para definição dos quadros de agentes sociais a serem mobilizados para as ações nos núcleos de esporte recreativo e de lazer. Assim, foi sugerida a adoção de um protocolo de critérios técnicos, o que poderia contribuir para a inibição de indicações de caráter exclusivamente político que, segundo os próprios agentes, comprometem a qualidade das atividades-fim. Uma compreensão mais apurada do agente social PELC e seu perfil intervencional é um importante requisito balizador dos critérios a serem considerados para a identificação e seleção dos sujeitos dessa política pública de esporte e lazer.

Além disso, foram recorrentes os depoimentos que apontam a necessidade de realizar um processo de qualificação continuada dos agentes sociais, mais regular e menos espaçado. A formação continuada dos quadros é uma ação fundamental que precisa integrar o escopo de qualquer política pública. No âmbito desta pesquisa, a formação dos agentes sociais aparece como uma estratégia essencial e definidora da qualidade das ações finalísticas do PELC, que pode contribuir decisivamente para o aperfeiçoamento e amadurecimento dessa política pública setorial. É necessário, contudo, maior esforço para responsabilizar as instituições convenientes pela formação continuada de seus quadros, investindo na produção de conhecimento sobre essa formação, na transferência dessa formação para as atividades finalísticas do programa e nas mudanças que possam ser geradas por meio da ampliação do entendimento do programa. Esses diferentes aspectos são decisivos para qualificar as intervenções desenroladas pelos quadros e seus eventuais efeitos e reflexos sobre as comunidades beneficiadas no cenário PELC.

A ampliação do entendimento dos agentes sociais acerca do termo "lazer" e do programa, a compreensão de seu perfil intervencional e em relação às condições locais de desenvolvimento das atividades nos Núcleos de esporte recreativo e de lazer parecem ser condições imprescindíveis para o aprimoramento, a maturação e a consolidação do PELC como uma política pública setorial.

Perspectivar o programa a partir do olhar daqueles que executam a política pode oferecer subsídios sobre aspectos como: quais são os pontos mais vulneráveis, quais as potencialidades e que intervenções preventivas ou corretivas devem ser feitas para retroalimentar a formulação e implementação e para imprimir sustentabilidade a essa política pública de esporte e de lazer.

Foram citadas pelos entrevistados, como principais fragilidades do programa, a precariedade da infraestrutura local para abrigar atividades do PELC, a inexistência de uma política pública setorial local, a curta duração dos convênios e a total dependência das prefeituras em relação a essa modalidade de repasse de recursos, além do processo de seleção e a política de remuneração dos agentes sociais do programa.

Os agentes sociais pesquisados apresentaram como fatores sustentadores do PELC a aceitabilidade e adesão por parte das comunidades beneficiárias, a valorização das atividades preexistentes e da cultura local, a abordagem intergeracional em diferentes tipos de espaços e a identificação e participação de lideranças comunitárias.

As melhorias sugeridas, de modo geral, dizem respeito ao melhor zelo e a mais atenção por parte dos gestores do programa para questões relacionadas à infraestrutura local, recursos materiais/equipamentos e iniciativas locais, na perspectiva de uma política pública de esporte e lazer autônoma. Outros aspectos recomendados dizem respeito aos processos de seleção dos quadros, instituição de um programa de formação continuada e uma melhor política remuneratória dos agentes sociais do PELC.

Mesmo com sua crescente inserção no debate acadêmico, ou talvez até mais por esse aspecto, discutir o lazer não se apresenta como tarefa simples ou capaz de uma abordagem superficial. Se imbricarmos ainda o lazer aos direitos sociais e às políticas públicas, isso torna o estudo ainda mais desafiador. Assim como outras políticas públicas, o esporte e o lazer são tangenciados por um conjunto de fatores que influenciam desde a formulação até a implementação da política. A trajetória do programa requer, por isso, atenção especial aos aspectos apresentados na pesquisa para que, gradativamente, se implementem as melhorias necessárias, observadas neste e em outros trabalhos que têm se pautado no PELC como objeto de estudo.

Para finalizar, é pertinente uma observação de Flausino e Mascarenhas (2012). Os autores destacam a necessidade de aproximar o discurso oficial, muitas vezes marcado por atribuir ao esporte e ao lazer características reparadoras das mazelas sociais, do quadro social real que demanda um conjunto de variadas políticas públicas, diferentemente da mera implementação de programas esportivos focados na vulnerabilidade social.

Nessa mesma via, esta pesquisa representa um esforço de contribuir, a partir da perspectiva dos agentes sociais como sujeitos implementadores da política, para a compreensão ampliada do Programa Esporte e Lazer da Cidade como uma possibilidade intervencional do Estado, numa abordagem intersetorial e com uma clara intencionalidade direcionada à garantia dos direitos sociais. Assim, o PELC precisa almejar, como maior desafio para seu aprimoramento, estratégias de ampliação do diálogo com outras políticas públicas, no sentido de favorecer a construção de um novo modelo de sociedade, pautado de fato na universalização dos direitos sociais, entre eles, o esporte e o lazer.

Referências

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

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

CUNHA JUNIOR, Carlos Fernando Ferreira da, MENDES, Roseana. Compreensões sobre o lazer: uma análise dos pleitos de Minas Gerais do Programa Esporte e Lazer da Cidade em 2008. In: CUNHA JUNIOR, Carlos Fernando Ferreira da; MARTIN, Edna Hernandez; LIRA, Luís Carlos. **Lazer, esporte e educação física: pesquisas e intervenções da Rede CEDES/UFJF**. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2009.

BONALUME, Cláudia R. O paradigma da intersetorialidade nas políticas públicas de esporte e lazer. **Revista Licere**, Belo Horizonte, v.14, n.1, p.1-26, 2011.

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

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

EWERTON, Andréa Nascimento; FERREIRA, Marcelo Pereira de Almeida. Formação dos Agentes Sociais de Esporte e Lazer: história, limites e desafios. In: MARCELLINO, Nelson Carvalho (Org.). **Políticas públicas de lazer**. Campinas: Alínea, 2008.

FIGUEIREDO, Pedro Osmar Flores de Noronha. **Política e formação: o Programa Esporte e Lazer da Cidade no Distrito Federal e entorno**. Brasília: UNB, 2009.

FIGUEIREDO, Pedro Osmar Flores de Noronha; ALMEIDA, Dulce Filgueira. Educação e formação dos trabalhadores do programa esporte e lazer da cidade. In ALMEIDA, Dulce Filgueira et al. (Orgs.). **Política, lazer e formação**. Brasília: UNB, 2010.

FLAUSINO, Michelle da Silva; MASCARENHAS, Fernando. O direito ao esporte e lazer: apontamentos críticos à sua mistificação. **Revista Licere**, Belo Horizonte, v.15, n. 2, 2012.

GOMES, Christianne Luce. **Significados de recreação e lazer no Brasil: reflexões a partir da análise de experiências institucionais (1926-1964)**. Faculdade de Educação. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

GOMES, Christianne L. Estudos do lazer e geopolítica do conhecimento. **Revista Licere**, Belo Horizonte, v.14, n. 3, p.1-25, set./2011.

GOMES, Christianne Luce. Lazer e formação profissional: saberes necessários para qualificar o processo formativo. In: FORTINI, Jane Lúce Martins; GOMES,

Christianne L.; ELIZALDE, Rodrigo. **Desafios e perspectivas da educação para o lazer**. Belo Horizonte: SESC/OTIUM, 2011a.

GOMES, Christianne Luce; AMARAL, Maria Teresa Marques. **Metodologia da pesquisa aplicada ao lazer**. Brasília: SESI/DN, 2005.

GOMES, Christianne L. et al. Políticas públicas de lazer: pesquisando a temática no contexto de cinco mestrados Latino-americanos. **Revista Licere**, Belo Horizonte, v.15, n. 4, p.1-30, dez./2012.

GUALBERTTO, Cláudio; TOLEDO, Leonardo. A importância da qualificação do Animador Cultural: experiência no Programa Esporte e Lazer da Cidade - PELC". **Revista Eletrônica "Saber Acadêmico"**, n. 9, jun. 2010. São Paulo/SP.

GUALBERTTO, Cláudio; TOLEDO, Leonardo; LÔMEU, L. M. Processo de qualificação do animador cultural do Programa Esporte lazer da cidade/PELC. In: **Anais XX Encontro Nacional de Recreação e Lazer (Enarel)**, 2008. São Paulo, 2008.

GUALBERTTO, Cláudio. Análise do PELC no Município de Periquito/MG: o ponto de vista de uma comunidade usuária. **Prêmio Brasil de Esporte e Lazer de Inclusão Social. Coletânea dos Premiados de 2008**. Ministério do Esporte. Brasília/DF, 2009.

HILL, Michael. Implementação: uma visão geral. In: SARAIVA, Enrique; FERRAZ, Elisabete. **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

ISAYAMA, Hélder Ferreira. Sobre a formação de profissionais para a atuação no mercado de trabalho em lazer. In: PINTO, Leila Mirtes S. Magalhães (Org.). **Lazer, turismo e hospitalidade: desafios para as cidades-sede e subsedes de megaeventos esportivos**. 2. ed. Brasília: Ideal, 2011.

ISAYAMA, Hélder Ferreira. O profissional da educação física como intelectual: atuação no âmbito do lazer. In: MARCELLINO, Nelson Carvalho (Org.). **Formação e desenvolvimento de pessoal em lazer e esporte**. Campinas, SP: Papirus, 2003.

ISAYAMA, Hélder Ferreira. Formação profissional. In: GOMES, Christianne Luce (Org.). **Dicionário crítico do lazer**. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

ISAYAMA, Hélder F. et al. Por onde caminham as pesquisas sobre formação e atuação profissional em lazer no Brasil? In: ISAYAMA, Helder Ferreira; SILVA, Silvio Ricardo (Orgs.). **Estudos do lazer: um panorama**. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

ISAYAMA, Hélder Ferreira; LINHALES, Meily Assbú (Orgs.). **Sobre lazer e política: maneiras de ver, maneiras de fazer**. 1. ed. Belo Horizonte, MG: Editora UFMG, 2006.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Técnicas de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2008.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LINHALES, Meily Assbú. **A trajetória política do esporte no Brasil: interesses envolvidos, setores excluídos**. FAE/UFMG, Belo Horizonte, 1996.

LINHALES, Meily Assbú. Jogos da política, jogos do esporte: subsídios a reflexão sobre políticas públicas para o setor esportivo. In: CARVALHO, Nelson Marcelino. **Lazer e esporte: políticas públicas**. 2. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

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

LOPES, Tarcila Bretas. **Sobre o fazer técnico e o fazer político: a atuação do profissional de lazer no Serviço Público Municipal**. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

MARCELLINO, Nelson Carvalho. **Estudos do lazer: uma introdução**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 1997.

MARCELLINO, Nelson Carvalho. **Lazer e educação**. 10. ed. Campinas, SP: Papirus, 1987.

MARCELLINO, Nelson Carvalho (Org). **Lazer e Esporte: políticas públicas**. 2. ed. – Campinas. SP: Autores Associados, 2001.

MARCELLINO, Nelson Carvalho (Org.). **Políticas públicas setoriais de lazer: o papel das prefeituras**. Campinas, SP: Autores Associados, 1996.

MELO, Victor Andrade de; ALVES JUNIOR, Edmundo Drummond. **Introdução ao lazer**. Barueri, SP: Manole, 2003.

MELO, Victor A. **Lazer e minorias sociais**. São Paulo: IBRASA, 2003.

MELO, Victor A. **Lazer, cidade e comunidade**. Brasília: SESI/DN, 2005.

MELO, Victor A. **A animação cultural: conceitos e propostas**. Campinas, SP: Papirus, 2006. Coleção Fazer/Lazer.

MENICUCCI, Telma M. G. Intersetorialidade, o desafio atual para as políticas sociais. **Pensar BH-Política Social**, Edição Temática n. 3, maio/jul. 2002.

MENICUCCI, Telma M. G; BRASIL, Flávia de P. D. Construção de agendas e inovações institucionais: comparação entre a reforma urbana e a reforma sanitária. **29º Encontro Anual da ANPOCS**, GT Políticas Públicas, Caxambu-MG, 2005.

MINISTÉRIO DO ESPORTE. **Manual de Orientação do Programa Esporte e Lazer da Cidade**. Brasília, 2004.

MINISTÉRIO DO ESPORTE. **Política Nacional do Esporte**. 2005.

MINISTÉRIO DO ESPORTE. **Sistema de Formação PELC**. Brasília, 2007.

PINHEIRO, Marcos Filipe Guimarães. **Inserção da temática Lazer nos currículos dos cursos de graduação em Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional da Universidade Federal de Minas Gerais**. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

RODRIGUES, Rejane Penna (Org.). **Lazer e esporte: políticas públicas**. Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer de Porto Alegre. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

RODRIGUES, Rejane Penna. Introdução: Programa Esporte Lazer da Cidade. In: MARCELLINO, Nelson Carvalho; FERREIRA, Marcelo Pereira de Almeida (Orgs.). **Brincar, jogar, viver: programa Esporte Lazer da Cidade**. Brasília. Ministério do Esporte, 2007, v. I, p.13-17.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria das Graças; VALADAO, Maria Izabel. **O estudo da política: temas selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC. [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

SILVA, Emília Amélia P. C. et al. Os espaços de lazer na cidade: significados do lugar. **Revista Licere**, Belo Horizonte, v.15, n. 2, 2012.

SILVEIRA, J. Considerações sobre o esporte e o lazer: entre direitos sociais e projetos sociais. **Revista Licere**, Belo Horizonte, v.16, n.1, 2013.

SOUSA, Eustáquia Salvadora et al. (Org.). **Sistema de monitoramento & avaliação dos programas Esporte e Lazer da Cidade e Segundo Tempo do Ministério do Esporte**. Belo Horizonte, 2010.

TUBINO, Manoel José Gomes. **Estudos brasileiros sobre o esporte: ênfase no esporte-educação**. Maringá: Eduem, 2010.

VIEIRA, Larissa Haddad Souza. **Estudos sobre a gestão do programa esporte e Lazer da cidade**. Brasília: Ideal, 2011.

WERNECK, Christianne Luce Gomes. **Lazer, trabalho e educação: relações históricas, questões contemporâneas**. Belo Horizonte: UFMG/CELAR-DEF/UFMG, 2000.

WERNECK, Christianne L. G. Lazer e formação profissional na sociedade atual: repensando os limites, os horizontes e os desafios para a área. **Revista Licere**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, 1998.