

CAROLINA GONTIJO LOPES

**OS PRINCÍPIOS POLÍTICOS DO PROGRAMA *BH CIDADANIA*:
O OLHAR DE PROFISSIONAIS DA SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE
ESPORTES**

Belo Horizonte
Universidade Federal de Minas Gerais
2012

CAROLINA GONTIJO LOPES

**OS PRINCÍPIOS POLÍTICOS DO PROGRAMA *BH CIDADANIA*:
O OLHAR DE PROFISSIONAIS DA SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE
ESPORTES**

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

Área de concentração: Lazer, Cultura e Educação

Linha de Pesquisa: Lazer, Formação e Atuação profissional

Orientador: Prof. Dr. Hélder Ferreira Isayama

Universidade Federal de Minas Gerais

Belo Horizonte

Universidade Federal de Minas Gerais

2012

L864p Lopes, Carolina Gontijo
2012 Os princípios políticos do programa BH cidadania: o olhar de profissionais da secretaria municipal adjunta de esportes. [manuscrito] / Carolina Gontijo Lopes – 2012.

175f., enc.: il.

Orientador: Hélder Ferreira Isayama

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

Bibliografia: f. 154-163

1. Lazer - Teses. 2. Cidadãos – Teses. 3. Políticas públicas – Teses. 4. Participação popular - Teses. I. Isayama, Hélder Ferreira. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional. III. Título.

CDU: 379.8



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

Dissertação intitulada *Os princípios políticos do Programa BH Cidadania: o olhar de profissionais da Secretaria Municipal Adjunta de Esportes* de autoria da mestranda **Carolina Gontijo Lopes** defendida e aprovada em 1 de março de 2012, na Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional da Universidade Federal de Minas Gerais e submetida à banca examinadora composta pelos professores:

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

Profa. Dra. Sílvia Cristina Franco Amaral
Faculdade de Educação Física
Universidade Estadual de Campinas

Prof. Dr. Victor Andrade de Melo
Escola de Educação Física e Desportos
Universidade Federal do Rio de Janeiro/UFMG

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha mãe Alice, meu pai Jardel, meus irmãos Ivan, Juja, Rere e Gabriel meus cunhados Zé, Fri e Ferdi, meu primeiro sobrinho Lombriga que deram no conforto da casa e da família o espaço para me debruçar em mais dois anos de estudos.

Aos amigos de longo tempo, Andresa, Bia, Dani, Débora, Gláucio, Sami, Rodrigo e Zen que me acompanharam e incentivaram a cada nova jornada percorrida e conquistada.

Ao *Mein Lieber* Paul Limão pela paciência e companheirismo, pelas noites de debates e trocas, pelo amor compartilhado na rotina da distância.

Aos amigos do grupo de estudos de Campinas, Ana Paula, Paulo (Pintor), Deise, Gisela, Flávia, Olívia, Henrique e Sílvia pela possibilidade em aprender e construir junto.

Aos novos amigos e colegas da turma do mestrado em lazer, Sarah, Sheyla, Aline, Giselle, Leo e Bira pelo apoio dado a cada novo desafio que passamos no curso.

Aos amigos do Oricolé, Adriano, Mari, Carla, Jú, Marcília, Malabi e outros pelas inúmeras dicas e fontes para pesquisa.

Aos funcionários da Secretaria Municipal Adjunta de Esportes pela disposição em colaborar com este estudo.

Aos funcionários da faculdade, em especial a Cinira, pelo apoio e carinho fornecido durante todo processo.

Aos professores Silvia Cristina Franco Amaral e Victor de Andrade Melo que integraram a comissão avaliadora do presente trabalho.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Hélder Isayama, pela confiança e oportunidade de realizar este trabalho e pelas contribuições durante estes dois anos de mestrado.

*Não sei se a vida é curta ou longa para nós,
Mas sei que nada do que vivemos tem sentido,
Se não tocarmos o coração das pessoas.
Muitas vezes basta ser
Colo que acolhe, braço que envolve,
Palavra que conforta, silêncio que respeita,
Alegria que contagia, lágrimas que corre,
Olhar que acaricia, desejo que sacia, amor que promove.
E isso não é coisa de outro mundo, é o que dá sentido a
vida.
É o que faz com que ela não seja nem curta, nem longa
demais,
Mas que seja intensa, verdadeira, pura enquanto dura.
Feliz aquele que transfere o que sabe e aprende o que ensina!*
(CORALINA, Cora. *Coleção Melhores Poemas*. Global
Editora, 2004.)

RESUMO

A atuação na esfera pública com políticas de lazer no Brasil é uma possibilidade da intervenção do profissional com formação em Educação Física. Tal realidade requer a percepção desse profissional das novas formas de fazer política social, como a articulação com princípios políticos; para tanto, trato da problemática para averiguar seus avanços e limitações relativos à gestão governamental das políticas públicas de lazer. Para o processo de mudanças da gestão de políticas sociais a Prefeitura de Belo Horizonte implantou em 2002 o Programa *BH Cidadania* orientado pelos princípios políticos de intersetorialidade, descentralização, participação popular e territorialidade. O programa utiliza dessas diretrizes para trabalhar a inclusão social das famílias residentes em territórios de vulnerabilidade social, propondo consolidar unidades integradas de atuação profissional na esfera pública. Nesse contexto, analisei as compreensões dos profissionais da Secretaria Municipal Adjunta de Esportes (SMAES) que atuam nesse programa na condição de analistas técnicos com relação a esses princípios políticos. A investigação qualitativa compreendeu pesquisa bibliográfica e pesquisa de campo. A pesquisa bibliográfica buscou obras e periódicos que tratassem das políticas sociais e de lazer, da atuação profissional e dos princípios políticos. A pesquisa de campo permeou a observação nos espaços de trabalho do profissional nas ações rotineiras como reuniões internas, entre os setores e com representantes da população, bem como 13 entrevistas semiestruturadas com todos os analistas. A estratégia adotada para realização das entrevistas envolveu os relatos descritivos sobre os princípios e as narrações das práticas cotidianas articuladas a eles em meio às categorias de estruturas organizacionais, cultura operacional, acessibilidade aos serviços, autonomia profissional, empoderamento dos sujeitos e território. A análise de conteúdo realizou o emparelhamento dos dados empíricos pelas similaridades e contraposições dos relatos endereçados às categorias para orientar as discussões do relatório final. Para esses profissionais trabalharem com a complexidade desses territórios, as estruturas organizativas propostas pelo programa devem compreender ações integradas locais envolvendo os diferentes setores do serviço público, das instituições sociais e representantes da comunidade. Para tanto, essa reconfiguração encontra impasses provindos da resistência das formas tradicionais de trabalho setorial, da hierarquia profissional na gestão social limitando o reconhecimento técnico das diferentes áreas e da reduzida participação popular. Na tensão entre interesses técnicos, governo e população, a expansão do programa repercute no aumento da acessibilidade dos atendidos pelos serviços, na ampliação do quadro de funcionários e em preocupações com a qualificação das ações, dos profissionais e da inserção de diferentes dimensões da participação popular. Entretanto, cada núcleo do programa condicionado pelas características da territorialidade apresenta especificidades no grau de fruição dos princípios. Assim, os olhares dos analistas sobre os princípios perpassaram pelas maneiras que os aderem, articulam e reproduzem nas experiências de trabalho cotidianas no *BH Cidadania* agregando novas possibilidades e identificando suas problemáticas para a intervenção profissional nas políticas de lazer.

Palavras-chave: atuação profissional; políticas de lazer; intersetorialidade; descentralização; participação popular; territorialidade.

ABSTRACT

Working with leisure policies in public spaces in Brazil is a possibility of intervention for professionals from the area of physical education. This reality requires from the professionals an understanding of the new forms of conducting social policy as an articulation of political principles. Therefore, I will treat this problem to ascertain the advances and limits in relation to the governmental management of public leisure policies. During the process of changes in the management of public policies the city administration of Belo Horizonte implements in 2002 the program *BH Cidadania* guided by the principles of intersectoriality, decentralization, popular participation and territoriality. The program uses these guidelines to treat social inclusion of families that reside in socially vulnerable territories by proposing to implement integrated unites of professional activity into the public sphere. In this context, I analyzed understanding of professionals who work for the Municipal Deputy Secretary of Sports (SMAES) in the referred program as technical analysts for these political principles. The qualitative investigation involved descriptive reports about the principles and narrations of the daily practices as they were told to them through the categories of organizational structures, operational culture, accessibility of services, professional autonomy, empowerment of subjects and territory. The adopted strategy consisted of bibliographic and field research. Bibliographical research sought books and journals that addressed social and leisure policies as well as their political principles. The field research included observations of the professionals' routine actions in their work spaces: internal meetings among sectors and with representatives of the population. 13 semi-structured interviews with all analysts were conducted, as well. The content analysis undertook a matching of empirical data with similarities and contrapositions found in reports addressed to those categories that seek to guide the discussion in the final report. In order to allow professionals to work with the complexity of these territories, organizational structures as proposed by the program should comprehend locally integrated actions: involving the different sectors of public service, of social institutions and community' representatives. To this end, this reconfiguration finds deadlocks resulting from the resistance of traditional sectoral forms of activities, reduced popular participation and from the professional hierarchy in social management, limiting technical acknowledgement of different areas. Nevertheless, in the tensions among technical interests, government and population the expansion of the program reverberates in the following ways: an increased accessibility to services by the attended, a broadening of staff and employment and in preoccupations with the actions' and professionals' qualification and the insertion of different dimensions of popular participation. However, each core of the program as it is shaped by characteristics of the territoriality shows specifications in the degree of principal adherence. Thus, the analysts' understanding of the principles permeated conforming to the ways that they were adhered, articulated and reproduced in the daily work experiences of *BH Cidadania*. In this way new possibilities are aggregated and the problems for professional intervention in leisure policies are identified.

Key words: professional activity; leisure politics; intersectoriality; decentralization; popular participation; territoriality.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	Ciclo político na Teoria de Sistemas de Easton (1970).....	31
FIGURA 2	Modelo de <i>Multiple Streams</i> de Kingdon (1995).....	35
FIGURA 3	Estrutura Organizacional da Prefeitura de Belo Horizonte.....	54
FIGURA 4	Estrutura Organizacional da Secretaria Municipal de Políticas Sociais.....	56
FIGURA 5	Estrutura Organizacional da Secretaria Municipal Adjunta de Esportes.....	58
FIGURA 6	Mapa do Programa <i>BH Cidadania</i> da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (2011).....	83
FIGURA 07	Diagrama de análise – Interligação entre categorias e princípios.....	99

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	Programas desenvolvidos no <i>BH Cidadania</i> : secretarias envolvidas e atendimento por faixa etária.....	85
QUADRO 2	As ações da Secretaria Municipal Adjunta de Esportes no programa <i>BH Cidadania</i>	87
QUADRO 3	Estrutura organizativa implementada pelo programa <i>BH Cidadania</i>	92
QUADRO 4	Espaços de atuação profissional dos analistas técnicos da SMAES/ <i>BH Cidadania</i> com a educação física.....	109

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BELOTUR	Empresa Municipal de Turismo do Município de Belo Horizonte S/A
BH	Belo Horizonte
BHTRANS	Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte S/A
BID	Banco Internacional de Desenvolvimento
BNDS	Banco Nacional de Desenvolvimento Social
CEAPA	Programa Central de Penas Alternativas
CAC	Centro de Atendimento Comunitário
CCL	Comissão de Coordenação Local
CCR	Colegiado de Coordenação Regional
CEDES	Centro de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e de Lazer
CELAR	Centro de Estudos de Lazer e Recreação
CIAME	Centro Integrado de Atendimento ao Menor
CIPS	Câmara Intersetorial de Políticas Sociais
CL	Comissão Local
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
FEF	Faculdade de Educação Física
GEPL	Grupo de estudos e pesquisa em Políticas públicas e lazer
GR	Grupo de Referência
GT	Grupo Temático
IQVU	Índice de Qualidade de Vida Urbana
IRS	Índice de Risco à Saúde
IVS	Índice de Vulnerabilidade Social
NAF	Núcleo de Apoio a Família
MG	Minas Gerais
ONG	Organização Não Governamental
OP	Orçamento Participativo
ORICOLÉ	Laboratório de estudos sobre formação e atuação no lazer
PAL	Plano de Ação Local

PBH	Prefeitura de Belo Horizonte
PMBH	Prefeitura Municipal de Belo Horizonte
PMI	Programa Multisetorial Integrado
POLIS	Grupo de estudos de políticas públicas de esporte e lazer
PRODABEL	Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte S/A
RBCE	Revista Brasileira de Ciências do Esporte
SARMU	Secretaria de Administração Regional Municipal
SCOMPS	Secretaria de Coordenação Municipal das Políticas
SMAAN	Secretaria Municipal Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional
SMAAS	Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social
SMADC	Secretaria Municipal Adjunta de Direitos de Cidadania
SMAES	Secretaria Municipal Adjunta de Esportes
SMAPL	Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento e Gestão
SMPS	Secretaria Municipal de Política Social
SP	São Paulo
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UMEI	Unidade Municipal de Educação Infantil
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
URBEL	Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
1.1 Processos metodológicos: percurso, métodos e instrumentos.....	18
2 POLÍTICAS SOCIAIS: OS CONDICIONANTES POLÍTICOS, SOCIAIS E CULTURAIS DO ESPAÇO DE ANÁLISE.....	30
2.1 Processos das políticas públicas: foco na formação de agenda pública.....	30
2.2 Processos históricos e culturais das políticas sociais.....	39
2.3 Processos de mudanças nas políticas públicas.....	45
3 O ESPAÇO DE ESTUDO: O PROGRAMA BH CIDADANIA.....	49
3.1 O contexto da prefeitura de Belo Horizonte.....	49
3.2 Modelo de gestão do programa BH Cidadania.....	61
3.3 Os princípios políticos do BH Cidadania: entre conceitos e prática.....	67
3.4 Estruturas organizativas e operacionalização das políticas públicas no programa.....	82
3.5 Implantação, execução e mudanças na agenda do BH Cidadania.....	93
4 APRESENTAÇÃO DO DIAGRAMA DE ANÁLISE: PRINCÍPIOS POLÍTICOS E CATEGORIAS.....	98
4.1 Configuração das estruturas organizativas do BH Cidadania: atuação dos analistas da SMAES.....	102
4.1.1 Quadro de funcionários da SMAES no BH Cidadania.....	103
4.1.2 Espaços organizacionais de decisões dos analistas da SMAES no BH Cidadania....	113
4.1.3 Infraestrutura das políticas de lazer nos territórios do BH Cidadania.....	123
4.2 A cultura operacional da intervenção do analista da SMAES.....	125
4.3 Acessibilidade aos serviços públicos e autonomia do profissional.....	137
4.4 Território e empoderamento: o lugar da participação popular e da territorialidade na ação profissional.....	144
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	155
REFERÊNCIAS.....	159
APÊNDICES.....	169

1 INTRODUÇÃO

É na minha disponibilidade permanente à vida a que me entrego de corpo inteiro, pensar crítico, emoção, curiosidade, desejo, que vou aprendendo a ser eu mesmo em minha relação com o contrário de mim. E quanto mais me dou à experiência de lidar sem medo, sem preconceito, com as diferenças, tanto melhor me conheço e construo meu perfil.

(Paulo Freire)

A ideia inicial que motivou a escrever o projeto de pesquisa precursor desta dissertação partiu da consideração da atuação profissional no setor público como uma estrutura operacional fundamental para potencializar a gestão das políticas públicas de lazer, principalmente pela possibilidade de viabilizar e incentivar a participação popular. Para delimitar tal questão entendo minha trajetória profissional na educação física que corresponde principalmente ao contínuo percurso de formação e as atuações nos diferentes setores desse mercado profissional como detentora de experiências significativas que repercutem no desejo de debater, discutir e sistematizar conhecimentos sobre esta problemática.

Meu percurso de formação profissional no espaço universitário da Faculdade de Educação Física da Universidade Estadual de Campinas (FEF/Unicamp) trilhou diálogos nas suas três vertentes de aprendizado: no ensino, na pesquisa e na extensão. Pelo ensino destaco a formação acadêmica no curso de bacharelado em Recreação e Lazer que desperta as primeiras motivações para esta pesquisa pelo endereçamento à temática do lazer. Neste período tenho também minhas primeiras aproximações com a pesquisa acadêmica pelo trabalho de iniciação científica: *Lazer e Educação Ambiental: nas trilhas do Parque Estadual de Ibitipoca* realizado junto ao departamento de lazer. Este processo de aprendizagem despertou em mim perspectivas da pesquisa científica e desejos em ampliar essa trajetória. Ao mesmo tempo, durante a graduação, vou imergindo nos projetos de extensão universitária que trazem espaços de aprendizado pela reflexão das práticas trabalhadas desencadeando o interesse pelo ingresso no mercado de trabalho.

Entretanto, após a conclusão deste curso de graduação, e com o vínculo no mercado de trabalho pela entrada na Secretaria Municipal de Cultura, Esporte e Turismo da Prefeitura

Municipal de Campinas, busco o reingresso no curso de licenciatura em Educação Física e posteriormente na especialização em Pedagogia do Esporte Escolar pelas possibilidades de ambos em ampliar minha formação na área. Assim também, a continuação da formação vem como resposta às demandas do mercado de trabalho, que solicita dos profissionais, para atuar nas instituições escolares como professor de educação física, o diploma de licenciatura e o aprimoramento em práticas pedagógicas.

O caminho da minha formação acadêmica compreendeu a ampla trajetória oferecida pelos cursos, na qual tentei buscar a diversidade dentro das diferentes áreas oferecidas da Educação Física que determinaram por esse percurso o caráter generalista da minha identidade profissional; bem como possibilitou maiores aproximações e motivações sobre as possibilidades educacionais dos estudos sobre o lazer.

Paralelo a esse percurso acadêmico, minha trajetória profissional compreendeu a atuação em diferentes setores do mercado de trabalho (público, privado e terceiro setor) em que desempenhei as distintas funções de instrutora de esportes, animadora sociocultural e professora de educação física escolar. Entendo que essa trajetória possibilitou visualizar questões relacionadas à intervenção de maneira generalista, interdisciplinar, educacional e política. Neste contexto, a atuação no município de Campinas/SP como assessora da gestão municipal na função de instrutora de esportes é a referência mais significativa para as inquietações deste estudo em razão da aproximação com a gestão pública e suas problemáticas.

Essa atuação no setor público abrangeu a necessidade de trabalhar com princípios políticos de gestão pública, tais como intersetorialidade, descentralização e participação popular. Mediante as minhas dificuldades em compreender determinados aspectos desse processo, tais como: pequeno envolvimento dos sujeitos no processo de decisões comunitárias; sobreposição de determinados setores nas questões intersetoriais e a sobrecarga dos servidores públicos para efetivar a descentralização dos serviços decorrente do reduzido quadro de funcionários, comecei a pensar maneiras de potencializar a atuação do profissional de educação física nas políticas públicas de lazer, buscando maior comprometimento deste com a formação dos cidadãos e com a democratização cultural.

Para compreender, discutir e teorizar as experiências vividas, o Grupo de Estudos e Pesquisa em Políticas Públicas e Lazer da Unicamp¹ (GEPL) instigou a ampliação de minha trajetória profissional como estudiosa do assunto. Esse novo percurso culminou primeiramente no meu ingresso no curso de mestrado em lazer na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), e, seguindo, na inserção nos grupos de estudos de políticas públicas de esporte e lazer (POLIS/CELAR)², no Laboratório de estudos sobre formação e atuação profissional no lazer (ORICOLÉ)³ e na busca de subsídios teóricos que fomentassem melhorias para minha ação profissional na esfera pública.

Iniciei a sistematização dos meus questionamentos pelos estudos (AMARAL, 2003; CASTELLANI FILHO, 2007; LOPES, 2009; BONALUME, 2011) que investigaram respectivamente a participação popular nas políticas de lazer, a gestão das políticas de esporte e lazer, atuação do profissional de educação física no serviço público e o espaço das políticas de esporte e lazer na discussão intersetorial, tendo em vista contribuir para o avanço no debate dessas políticas públicas mediante as mudanças na gestão administrativa. Por eles começo a estabelecer, na linha de estudo da atuação profissional nas políticas públicas, a ênfase nos princípios políticos que, além de orientar a gestão pública e conseqüentemente os servidores públicos, são compreendidos como saberes da prática adquiridos no processo de aprendizado do cotidiano de trabalho do profissional de educação física.

Prosseguindo, busco nos periódicos nacionais da área da Educação Física (*Movimento, Motrivivência, RBCE, Motriz e Licere*) e nas contribuições da rede CEDES⁴ artigos que tratam da atuação profissional em educação física e das políticas públicas de esportes e lazer. Nesse processo, a motivação se dá pela identificação da ampliação e da relevância de publicações nos últimos anos sobre a temática (AMARAL e CUNHA, 2009). Nesse sentido, o encontro com

¹ O Grupo de Estudos e Pesquisa em Política Pública e Lazer da Faculdade de Educação Física da UNICAMP, coordenado pela professora Sílvia Cristina Franco do Amaral desde 2002, possui três linhas de estudos e pesquisa: Lazer e política; Lazer e prática do cotidiano; Lazer e educação para uma cultura lúdica.

² O Grupo de Estudos de Políticas Públicas de Esporte e Lazer da Faculdade de Educação Física da UFMG (POLIS), coordenado pelos professores Hélder Isayama e Tarcila Lopes, foi criado em 2004 com o objetivo de criar, pesquisar e desenvolver teorias que possibilitem compreender, analisar e avaliar o papel do Estado nos processos de organizações de políticas públicas.

³ O Laboratório de Pesquisa sobre Formação e Atuação Profissional em Lazer da Faculdade de Educação Física da UFMG (ORICOLÉ), coordenado pelos professores Hélder Isayama e André Maia Schetino, foi formado em 2009 e possui três linhas: Atuação profissional em lazer nos diferentes setores; Lazer, formação profissional e currículo; Políticas públicas de lazer.

⁴ A REDE CEDES é um programa da Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e Lazer, do Ministério do Esporte, criado em 2003 que estabelece convênio com as Universidades para ampliar a produção e socialização do conhecimento nas Faculdades de Educação Física, Educação e outras.

o trabalho de Peres (2008) e a aproximação durante o estágio docente⁵ do curso de mestrado com o *Espaço BH Cidadania*, da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, foram decisivos para definição deste programa como espaço de pesquisa.

Os aspectos da ação profissional no lazer e suas relações com os princípios políticos identificados nas aproximações iniciais com o programa *BH Cidadania* me fizeram buscar mais informações na *Revista Pensar BH/Política Social* e no *site* da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Para tanto, o *programa BH Cidadania* foi identificado como uma estratégia de gestão das políticas sociais no município implementada em 2002, por isso considero consolidada pelo seu tempo de permanência no município. Ele propõe enfrentar a exclusão social focalizando suas ações na família pela articulação entre os setores sociais nos territórios de vulnerabilidades, para alcançar esse objetivo utiliza da orientação dos princípios de descentralização, intersetorialidade, participação popular e territorialidade na gestão das políticas públicas.

Dentre os setores envolvidos encontrei a Secretaria Municipal Adjunta de Esportes (SMAES) trabalhando as políticas de esporte e lazer junto a outras políticas sociais e, para isso, a mesma forma uma equipe de profissionais (monitores, supervisores, analistas, coordenador e gerente) que intervém no *BH Cidadania*. Entre eles identifiquei a atuação de profissionais de educação física na condição de funcionários públicos efetivos, os analistas, que podem fortalecer a garantia de continuidade do lazer dentro dessa estratégia de gestão das políticas sociais.

Outro aspecto importante para meu estudo está relacionado ao seu alcance como demanda do programa Orçamento Participativo (OP), principalmente pela solicitação de espaços físicos específicos para práticas de lazer que representou o interesse da população pela política de esporte e lazer. Esta representação apresenta uma possibilidade para o processo de empoderamento dos sujeitos nas ações de lazer decorrentes do seu protagonismo na ação social a ser implementada no território que na concepção de Vasconcelos (2004) confere poder a eles e fortalece o tecido social. Além disso, compreendo que um programa orientado pelo princípio de intersetorialidade envolvendo as ações de lazer junto a diferentes secretarias municipais pode desencadear no enfrentamento da hierarquia da cultura das instituições e profissões que promovem resistências a determinados setores sociais. Esse conjunto de fatores presentes no *BH Cidadania* representou as

⁵ O estágio docente corresponde a uma possibilidade de formação discente para atuar no ensino superior. Durante minha trajetória no mestrado em Lazer na Faculdade de Educação Física da UFMG fiz o estágio docente na disciplina *Formação e atuação profissional em lazer* ministrada pelo Prof. Dr. Hélder Isayama, meu orientador, para alunos de graduação do curso de bacharelado em Educação Física.

motivações para estudá-lo focando a atuação dos profissionais da Secretaria Municipal Adjunta de Esportes e seus princípios políticos.

Os sujeitos referenciais da pesquisa são, portanto, os profissionais formados em educação física, denominados de analistas técnicos da Secretaria Municipal Adjunta de Esportes que intervêm nas ações de lazer. Por acreditar na atuação profissional como detentora e produtora de ideias e conhecimento, procuro levantar na realidade de ação no setor público suas potencialidades e limitações para traçar caminhos que difundam as práticas de lazer de maneira crítica e educativa com amplo acesso dos sujeitos. Nesse sentido, corroboro com Lopes (2009, p. 9): “o servidor público não é meramente um empregado do Estado submetido à hierarquia burocrática e sim um ator político diretamente ligado à tensão que envolve a acomodação de interesses diversos”.

Para tanto, o objetivo deste estudo é identificar e analisar a compreensão dos profissionais da Secretaria Municipal Adjunta de Esportes que atuam no programa *BH Cidadania* com relação aos princípios políticos de participação popular, intersetorialidade, territorialidade e descentralização. Para tal, entendo ser necessário: Compreender, através do olhar do analista, as perspectivas dos princípios políticos adotadas nas intervenções; identificar e discutir as possíveis interações, articulações e apropriações dos princípios nas ações das políticas de lazer.

O olhar do profissional sobre os princípios políticos será apresentado em meio à percepção dos analistas das categorias delimitadas durante a revisão de literatura e a imersão empírica, que são: estruturas organizativas, a cultura operacional, a acessibilidade aos serviços, a autonomia profissional, o processo de empoderamento e o território, devido à interligação entre princípios e categorias identificados no processo de pesquisa. A maneira muito próxima e até mesmo dependente das orientações dos princípios de descentralização, intersetorialidade, participação popular e territorialidade condicionam e/ou determinam a configuração dessas categorias no contexto das políticas públicas e, conseqüentemente, a própria atuação profissional.

Saliento que as ações da Secretaria Municipal Adjunta de Esportes (SMAES) no programa *BH Cidadania* são referenciadas como política de esporte e lazer. Como a pretensão do meu estudo não compreendeu tratar a distinção entre políticas de esporte e políticas de lazer, assim como observei que no programa não existe tal preocupação em realizar essa delimitação, pois denomina todas as ações da SMAES como política de esporte e lazer, procurarei entender as ações dos analistas técnicos da SMAES neste programa como políticas de lazer pela percepção

do seu trabalho, que inclui o acesso ao lazer nas suas diferentes dimensões culturais. Tal delimitação parte da compreensão de que “é no tempo e espaço de lazer que a manifestação cultural esportiva, despojada de sentido performático, se apresenta como possibilidade de ser vivenciada por todos que a acessam” (CASTELLANI FILHO, 2007, p. 5). Saliento que o referido sentido performático utilizado pelo autor significa alto rendimento e não o sentido de superação, desempenho e aprimoramento. Assim, corroboro com Castellani Filho (2007) ao entender que as práticas da cultura esportiva podem se materializar nas políticas de lazer pela confluência entre as expressões de esporte e lazer na dimensão recreativa.

As ações de lazer nos espaços públicos têm, muitas vezes, reproduzido práticas globalizadas, sem respeitar e envolver as identidades culturais locais; partem de organizações sociais e institucionais com interesses diversos e são difundidas sem uma intervenção pedagógica crítica, dificultando ainda mais o estabelecimento da especificidade e das possibilidades educacionais. Assim, a precária acessibilidade às práticas de lazer em toda sua plenitude, como o frágil acesso aos espaços de lazer e as suas diferentes manifestações culturais, intervêm no lazer garantindo apenas o interesse de determinados grupos, como também o interesse do mercado e do Estado.

Estudos que permitam identificar a atuação dos profissionais no setor público como eixo norteador capaz de inserir possibilidades de transformações nas práticas de lazer nesse setor são cruciais para a democratização cultural. Estes profissionais têm a possibilidade de ampliar o acesso à dimensão cultural do lazer decorrente de sua formação profissional e das experiências práticas com os conteúdos da área. Assim, pretendo levantar dados para a própria avaliação do programa *BH Cidadania*, ao refletir sobre os limites e avanços da atuação profissional do quadro técnico que trabalha com a formulação, implementação, execução e avaliação da proposta de lazer.

Concebi pela investigação possibilidades de qualificar as políticas públicas de lazer por ações governamentais que envolvem diferentes interesses no seu processo de desenvolvimento. Tendo tal delimitação, o estudo pode fornecer aos profissionais que atuam com políticas públicas de lazer compreensões que qualificam sua própria intervenção, ao tratar principalmente do aprendizado na experiência prática decorrente das relações entre o profissional e os princípios políticos.

Para tanto, parto de dois marcos históricos das políticas de lazer, o primeiro refere-se

à sua inclusão na agenda pública na década de 30 e o segundo à sua inserção como direito social⁶ na Constituição de 1988. Esses processos não foram acompanhados por diretrizes, princípios, objetivos e nem fontes de financiamento, podendo as gestões públicas seguir diretivas próprias e diversas principalmente no âmbito municipal, já que as políticas de lazer são enquadradas nas políticas sociais sem estruturas *sólidas* para efetivá-las (MENICUCCI, 2008). Este contexto permite a fruição das políticas de lazer no *BH Cidadania* pela gestão municipal seguindo sua lógica de ação local.

As políticas de lazer compreendidas no jogo político perpassam pela problemática da formação de agendas para inclusão de demandas sociais que abrange uma rede de decisões e não decisões, um processo dinâmico que tem intencionalidades orientadas por valores, ideias, visões políticas que interferem nas decisões (MENICUCCI, 2006b). Portanto, é necessário focalizar e investir na avaliação das políticas públicas de lazer para *controlar* ou ampliar o *controle* desse jogo em favor dos interesses públicos. Tal medida será observada neste trabalho em meio à tensão dos interesses técnicos e do governo face às determinações dos princípios políticos estudados.

O caminho percorrido para apresentar meu estudo começa pela descrição da metodologia, que é fundamental para compreender os objetivos alcançados. Sua descrição perpassa pela preocupação em mostrar o processo de pesquisa, identificar os métodos e instrumentos escolhidos e apresentar a estrutura do texto desenvolvido decorrente deste estudo.

1.1 Processos metodológicos: percurso, métodos e instrumentos

O trabalho seguiu orientações da pesquisa qualitativa para interpretar a compreensão dos sujeitos sobre a realidade da atuação profissional na Secretaria Municipal Adjunta de Esportes (SMAES), no contexto do programa *BH Cidadania*. Visto o dinamismo da vida individual e coletiva, utilizei da linguagem científica que articula conceitos, métodos e técnicas para compreender o objeto investigado. Concebi o objeto na sua historicidade e salientei a existência da identidade do

⁶ Artigo 6º do Capítulo II, que enuncia sobre os Direitos Sociais: “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”.

investigador com o campo e os sujeitos. Nesse meio, o processo de elaboração de conhecimento também incluiu a tradução dos significados e das representações comprometidas com os interesses ideológicos da concepção adotada (MINAYO; DESLANDES, 1994). Ao entender o processo de maneira dinâmica, concordo com Triviños (1997) ao dizer que:

[...] não acontece de forma estanque e com visões isoladas, no desenvolvimento da pesquisa qualitativa alterações e reformulações acontecem e são necessárias na investigação implicando um esforço em flexibilizar o trabalho desenvolvido pelo pesquisador para atingir o objetivo proposto (p. 91).

As escolhas metodológicas partiram da premissa que alterações são necessárias e possíveis durante o processo de pesquisa decorrentes da aproximação ao campo de investigação. Para orientar o processo, sistematizar as proposições e estabelecer conexões utilizei das fases de exploração, de coleta de dados, de análise sistemática e interpretativa e da elaboração de relatório final propostas por Lüdke e André (1986).

A fase exploratória envolveu a definição e maior aproximação do objeto e de seus problemas, como também incluiu a delimitação dos sujeitos e a reestruturação do esquema conceitual inicial. A escolha do programa *BH Cidadania*, da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, começou pela visita ao *Espaço BH Cidadania* durante o estágio docente na disciplina *Formação e atuação profissional em Lazer*, no primeiro semestre de 2010. Nesse momento, além da aproximação com o espaço, tive o primeiro contato com um analista da SMAES que explicou sua atuação no serviço público e o funcionamento do programa no espaço.

As primeiras inquietações repercutiram na imersão que realizei em publicações da *Revista Pensar BH/Política Social* da Prefeitura de Belo Horizonte e me possibilitou apoderar de diferentes visões e focos sobre o programa. Principalmente os artigos desse periódico de Menicucci (2002), Fonseca (2004), Somarriba (2004), Magalhães e Corrêa (2004), Bronzo e Veiga (2004) e Rocha (2006). Além do artigo de Peres (2008) que discute o processo de descentralização no programa *BH Cidadania* pelo olhar do analista técnico da Secretaria Municipal Adjunta de Esportes.

Tomando por base o trabalho de Peres (2008), que permeia considerações sobre a descentralização, busco aprofundar e dar continuidade às indagações realizadas pelo autor inserindo discussões acerca dos quatro princípios que orientam o programa. Essa demarcação deve-se ao fato de o programa *BH Cidadania* ter sido formulado pela ideia de articulação dos princípios de descentralização, intersetorialidade, territorialidade e participação popular e, assim,

compreendo a preocupação em ampliar a análise da intervenção profissional no programa. Mediante a tal aproximação, procuro responder à seguinte questão: *Quais as compreensões dos profissionais da Secretaria Municipal Adjunta de Esportes de Belo Horizonte que atuam no programa BH Cidadania acerca dos princípios políticos de participação popular, intersectorialidade, territorialidade e descentralização? De que maneira os analistas compreendem que os princípios interferem na atuação profissional?*

Na fase exploratória defini os profissionais de educação física, os analistas e supervisores técnicos da Secretaria Municipal Adjunta de Esportes que intervêm no programa nas ações de esporte e lazer como os sujeitos referenciais da pesquisa. Além dos princípios políticos do Programa *BH Cidadania* — intersectorialidade, descentralização, participação popular e territorialidade — como os objetos de investigação.

Finalizando essa fase, com sujeitos e objetos predefinidos, iniciei a pesquisa bibliográfica para construir a base conceitual necessária para a imersão a campo e sua coleta de dados. Para tanto, elaborei o esqueleto da pesquisa (MALINOVSKY, 1997) que compreendeu: a historicidade das políticas sociais, os processos de gestão das políticas públicas, identificação dos princípios políticos analisados e intervenção profissional no setor público. A pesquisa em periódicos da saúde pública, educação, administração pública e políticas públicas, além dos periódicos da educação física, foram cruciais para a compreensão do contexto do espaço analisado e suas problemáticas.

Este norte foi definido levando em consideração as sugestões dos pareceres técnicos que me alertaram para maior aprofundamento nas discussões dos princípios e no processo de formação de agenda em políticas públicas e me orientaram a buscar estudos principalmente da área da educação e saúde pública. Entendo que o diálogo com a área da educação deve-se ao fato de compreender a ênfase educacional existente no lazer e, assim, pelas similaridades em algumas questões políticas. O uso dos estudos sobre saúde pública refere-se principalmente ao fato de serem precursoras na experiência prática no Brasil que normatiza os princípios políticos de forma articulada para a gestão das políticas de saúde. Paralelamente é a área que concentra grande número de estudos, pesquisas e publicações sobre os princípios políticos, muitas vezes, articulando-os.

Para coleta de dados utilizei a combinação de pesquisa bibliográfica com pesquisa de campo. A pesquisa bibliográfica compreendeu a revisão de obras que articulem discussões entre

políticas de lazer, políticas sociais, princípios políticos de descentralização, intersetorialidade, participação popular e territorialidade e profissões. Realizei a consulta no acervo das bibliotecas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e biblioteca Digital de Teses e Dissertações da UFMG e UNICAMP, pela grande quantidade de obras disponíveis e pela ampla acessibilidade a esses espaços. Além do aprofundamento e sistematização da pesquisa em periódicos da educação, saúde pública, administração pública, ciências políticas e educação física.

Para começar o percurso empírico da pesquisa de campo, em março de 2011 me reuni com a Gerente de Programas Especiais da SMAES, que não apresentou dificuldades para a realização da pesquisa. Nesse encontro, apresentei a proposta apoiada na *Carta de Apresentação da Pesquisa* (APÊNDICE A) e solicitei seu consentimento pela assinatura do *Termo de Anuência* (APÊNDICE B). A imersão a campo ocorreu após essa autorização, bem como o consentimento do Comitê de Ética em Pesquisa da UFMG com parecer favorável a realização deste estudo pelo CAAE- 0175.0.203.000-11.

O passo seguinte ocorreu em junho de 2011 e permeou o encontro com a coordenadora do programa *BH Cidadania*, que permitiu estabelecer procedências que facilitaram a entrada no espaço e a acessibilidade aos sujeitos pesquisados. Como foi afastada no período da minha imersão, a coordenadora apresentou-me à pessoa que assumiria o cargo e a mesma auxiliou nos passos seguintes.

Sendo o principal instrumento de coleta de dados as entrevistas com os profissionais formados em educação física que atuam no programa *BH Cidadania*, adotei para o processo de coleta a estratégia inicial de aproximação com o entrevistado. Para isso, realizei a imersão a campo por meio de observações do cotidiano do trabalho dos sujeitos investigados que, além da aproximação com o investigado, permitiu identificar fatores significativos que orientaram a elaboração do roteiro de entrevista. O papel do investigador “se refere ao pesquisador enquanto observador participante. Isso corresponde a uma estratégia complementar às entrevistas, sendo que essas observações se dão de forma rápida e superficial” (CRUZ NETO, 1994, p. 60).

Em agosto de 2011, dei início às observações ao apresentar as pretensões da pesquisa aos analistas técnicos na reunião semanal com o coordenador do programa; e, na oportunidade, entreguei a *Carta de Apresentação da Pesquisa*. Entretanto, nesse momento identifiquei que o quadro de profissionais graduados era muito extenso e havia uma distinção operacional entre os profissionais do *BH Cidadania* na SMAES. O programa naquele período era desenvolvido por 11

analistas técnicos formados em educação física, sendo 1 coordenador e 10 analistas distribuídos nas regionais, 27 supervisores técnicos também formados e aproximadamente 70 monitores que não necessariamente concluíram o curso de educação física. Ainda contatei 2 analistas em licença, um por conta da maternidade e o outro para estudos de mestrado.

A permanência diária na sala do *BH Cidadania* na SMAES possibilitou redefinir os sujeitos pesquisados. Dessa forma, acessei todo o quadro de profissionais que atuam no programa, busquei períodos de ingresso no serviço público e no programa, identifiquei as regiões em que trabalham, a formação acadêmica, o vínculo empregatício na prefeitura e as funções desempenhadas no programa. Esses dados foram fornecidos pelos funcionários que atuam na administração central do programa e permitiram redefinir os sujeitos como os 13 analistas técnicos do programa, incluindo o coordenador e os 2 analistas que estavam de licença no momento da coleta, mas aceitaram contribuir com a pesquisa.

Portanto, selecionei profissionais formados em educação física que possuem vínculo empregatício na condição de funcionário público efetivo dotado na SMAES, que são os analistas técnicos do programa *BH Cidadania*. Além disso, esses profissionais são os responsáveis pela formulação, implementação, execução e avaliação da proposta referente às práticas de lazer, o que possibilita a aproximação na atuação profissional com os princípios políticos adotados. Dessa forma ele pode, na sua intervenção, atuar diretamente com os princípios analisados, fortalecendo e/ou limitando as ações do programa.

Entretanto, considero que os 13 analistas possuem distintas trajetórias no programa, principalmente pelo tempo de atuação e pelas maneiras e motivos de ingresso nele. Como exemplo, saliento que 4 desses sujeitos entraram no programa entre 2 e 4 meses anteriores à coleta de dados que foram encaminhados para o mesmo, devido ao corte de recursos do programa que atuavam anteriormente. Isto repercutiu, para a maioria, no término ou rompimento das ações que realizavam e na sua alocação em outros programas com poucas condições de escolha.

Após a definição dos 13 sujeitos investigados, redesenhei o cronograma de observações. A aproximação com o espaço de pesquisa permeou as observações seguindo três preocupações: aproximação dos sujeitos investigados; compreensão da operacionalidade do programa; e visualização das estruturas organizativas decorrentes dos princípios políticos de participação popular, intersetorialidade, descentralização e territorialidade. Defini pré-categorias (MINAYO; DESLANDES, 1994) para orientar os próximos passos e que vão posteriormente originar as

categorias norteadoras desse estudo.

A rotina da pesquisa utilizou do diário de campo como instrumento de registros dos dados coletados buscando anotar a descrição do cotidiano do trabalho. Nele foram registradas minhas *percepções, angústias, questionamentos e informações* (CRUZ NETO, 1994, p. 63) dos pontos mais significativos referentes ao objetivo da pesquisa. Essa aproximação considerou cuidados com a abordagem dos sujeitos, a apresentação da proposta de estudo e o comprometimento com o retorno da pesquisa. As observações foram agendadas entre o pesquisador e o pesquisado com local, dia e horário determinados e considerei a mobilidade dos sujeitos. Os locais observados foram a SMAES e os núcleos atendidos pelo programa que são os espaços de trabalho dos analistas.

A percepção inicial da dinâmica do trabalho no espaço observado decorre da minha inserção nestes locais e da leitura de estudos sobre o programa *BH Cidadania*. Considerei a possibilidade de encontrar no campo novas revelações da atuação profissional e das políticas de lazer, além da relevância do trato teórico-metodológico sobre a temática com o aprofundamento de estudos sobre o programa *BH Cidadania*.

A Secretaria Municipal Adjunta de Esportes (SMAES) é a estrutura organizativa central que gerencia as políticas públicas de esporte e lazer na cidade. Possui um edifício no centro da cidade com uma infraestrutura física e administrativa para todas as gerências da secretaria. O programa *BH Cidadania* é de responsabilidade da gerência de programas especiais juntamente com o programa *Caminhar*. Ambos os programas dividem uma sala grande com mesas individuais e coletivas, armários de arquivos, computadores com acesso a internet e telefone com um ramal. Nessa sala, rotineiramente, ficam o coordenador e três funcionárias que trabalham com a gestão central do programa, além dos funcionários do outro programa. Esporadicamente, alguns analistas passam e/ou permanecem nesse local para resolver problemas administrativos junto ao coordenador e a sua gerência. Às segundas-feiras todos os analistas se encontram na SMAES para a reunião entre eles e o coordenador.

Os núcleos são os territórios delimitados geograficamente e possuem equipamento específico para o atendimento do programa *BH Cidadania*. Neles as ações de esporte e lazer acontecem em diferentes equipamentos, como escolas, centro de referência da assistência social, creches, salão paroquial, regional, ruas, quadras e campos. Os analistas permanecem cotidianamente coordenando as ações de esporte e lazer em pelo menos três núcleos na região em

que são responsáveis. Além deles, cada núcleo tem um supervisor técnico e três monitores, aproximadamente. A rotina dos analistas compreende a permanência dentro dos equipamentos nos territórios que atuam, tendo como referência os equipamentos do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) ou da Secretaria de Administração Regional Municipal (SARMU), que varia de acordo com a região e o analista técnico.

Como a rotina de trabalho dos sujeitos apresentou grande mobilidade dentro das regiões da cidade, a estratégia utilizada no processo empírico foi participar das reuniões entre analistas e coordenador que ocorrem todas as segundas-feiras. Nesse dia, encontrava-me com todos os sujeitos da pesquisa, e em alguns momentos pude relatar o processo da pesquisa e solicitar o apoio dos mesmos. A acessibilidade aos investigados nessa reunião foi facilitada ao ponto de incluírem nas pautas e atas as questões da pesquisa. Por meio dessas reuniões, consegui os contatos dos analistas, telefones e *e-mails*, marquei o agendamento das observações nos núcleos, bem como, após as observações, realizei o agendamento das entrevistas.

Entre agosto e setembro de 2011 realizei as observações que envolveram a participação nessas reuniões entre os analistas e coordenação no auditório na SMAES. Nos núcleos atendidos pelo programa, participei das reuniões entre analista, supervisor e monitor, reuniões intersetoriais de *Comissão Local*, reuniões intersetoriais específicas de cada núcleo, evento intersetorial, que aconteceram em diferentes espaços do serviço público e privado, como os espaços do CRAS, espaços das SARMU, escolas públicas municipais e estaduais, escola privada e Espaço *BH Cidadania*. Também permearam as observações as caminhadas de reconhecimento dos territórios e dos equipamentos utilizados pelo programa, principalmente para ações de lazer na companhia do analista responsável.

Visto que o objetivo dessas observações era qualificar o processo de entrevista com cada analista técnico, busquei acompanhá-los no mínimo uma vez na atuação nos núcleos que atendem, apenas um analista não acompanhei atuando no território, por que o mesmo estava organizando um evento esportivo municipal nesse período. Assim, busquei a aproximação com este analista nos momentos em que o mesmo permanecia na SMAES. Mesmo não compreendendo uma periodicidade extensa, as observações envolveram um deslocamento diário que permeou visitas por oito regiões da cidade. Acompanhei os analistas técnicos nas regiões do Barreiro, Centro Sul, Leste, Nordeste, Noroeste, Norte, Oeste, Pampulha, apenas a região de Venda Nova não foi observada devido às diferenças de disponibilidade entre o analista responsável e período do pesquisador em

realizar a visita. Devo salientar também que, nessas regiões, os núcleos visitados compreendem os territórios de maior vulnerabilidade social do município, ou seja, fator que muitas vezes dificulta o acesso do pesquisador devido ao estranhamento entre investigador e espaço.

Concluído esse processo, a que chamei de aproximação ao campo pesquisado, realizei a digitalização do diário de campo, reformulei o esqueleto da pesquisa e elaborei o roteiro de entrevista embasada na revisão teórica e nos dados de campo. Para maior qualificação da entrevista, realizei uma entrevista piloto com um funcionário do programa (supervisor técnico) que não estava incluído no grupo selecionado e decorrente dela fiz alterações no roteiro de entrevista.

As entrevistas foram semiestruturadas por permitir relatos focados no objeto da pesquisa, concebendo a preocupação em não direcionar as falas dos entrevistados. Ao considerar a interação social presente na entrevista, busquei aprofundar nos procedimentos sugeridos para o contato inicial e para a condução da entrevista proposta pela abordagem da entrevista reflexiva de Szymansky (2010) diante a preocupação com as influências da relação entrevistador e entrevistado.

O contato inicial com o entrevistado antecedeu ao dia da entrevista, ele ocorreu no encontro com a equipe de analistas e nas visitas aos núcleos em que cada analista trabalhava. Agendei a entrevista de acordo com a disponibilidade do entrevistado, nesse momento salientei a necessidade de um espaço adequado que garantisse a privacidade e a qualidade da entrevista. O agendamento foi facilitado devido à disponibilidade dos entrevistados em apoiar a pesquisa.

As preocupações éticas permearam também cuidados relevantes tomados no dia da entrevista, como a pontualidade do horário marcado pelo entrevistado, o esclarecimento da finalidade da pesquisa, a apresentação do roteiro de entrevista antes de começar a gravação e o esclarecimento sobre a utilização do diário de campo durante as entrevistas para realizar anotações que orientam o processo e auxiliam no registro das falas. Concluindo o contato inicial, perguntei sobre as dúvidas e solicitei a assinatura do *Termo de consentimento livre e esclarecido* (APÊNDICE C), que autoriza o uso da entrevista concedida. Neste termo, garanti o anonimato do entrevistado e também o sigilo do conteúdo das transcrições das entrevistas gravadas, que será usado apenas para fins desse estudo.

A condução da entrevista para este estudo teve um papel crucial devido à escolha dessa fonte de dados como responsável para fornecer as respostas à problemática pesquisada.

Assim, utilizei da *pergunta de aquecimento* e a *questão desencadeadora* sugeridas por Szymansky (2010) para estruturar o *Roteiro de entrevista semiestruturada* (APÊNDICE D). As perguntas de aquecimento, *Fale sobre sua formação e trajetória profissional na Educação Física, no esporte e no lazer* e *Fale do programa BH Cidadania. Inclusive comentando as potencialidades e limites do programa*, tiveram como objetivo criar um clima de descontração e introduzir o tema estudado.

A *questão desencadeadora*, para Szymansky (2010), é a base para obter os objetivos da pesquisa e, por ser o primeiro relato sobre o tema, deve possibilitar a expressão mais livre do entrevistado. Como buscamos a compreensão dos entrevistados sobre os princípios políticos, utilizei da partícula *Qual*, que, para a autora, permite orientar a resposta quando almejamos os sentidos expressos pelo entrevistado sobre o problema da pesquisa. A pergunta: *Qual o seu entendimento sobre os princípios políticos que orientam o programa: a) descentralização; b) intersetorialidade; c) participação popular; d) territorialidade*, realizada com o cuidado de falar separadamente sobre cada princípio, permitiu ao entrevistado descrever sua visão literal sobre cada um.

As outras questões vieram para fomentar a maior fidelidade da compreensão disponibilizada, possibilitando a organização das ideias pelo *movimento* reflexivo do entrevistado. Prossegui com questões que reorganizam as ideias do entrevistado e desencadeiam maiores esclarecimentos e aprofundamentos do assunto relatado decorrente da reflexão.

Além do roteiro de entrevista semiestruturada elaborado com ênfase na reflexão, o processo de condução da entrevista também foi possível pela participação do entrevistador na formulação de questões de esclarecimento, focalização e aprofundamento no decorrer do processo; e ainda, pela elaboração de sínteses e indicações da compreensão do entrevistado em situações de falas confusas e incompletas. Para tanto, esse processo teve a preocupação de não determinar as repostas e compreensões, bem como manter a dimensão afetiva em um clima favorável para a coleta.

Na busca de maior aprofundamento, e realizando intervenções durante a condução da entrevista, entraves poderiam acontecer, e esse processo envolveu um aprendizado contínuo, a cada entrevista eram inseridas novas ponderações e cuidados para a condução. Mesmo assim, conflitos decorrentes da questão de esclarecimento surgiram e, para tanto, busquei descontrair e prosseguir com a entrevista sem permear grandes discórdias.

A fase de coleta de dados empíricos encerrou ao realizar as 13 entrevistas, transcrevê-las e encaminhá-las via *e-mail* aos entrevistados. Essa devolução inicial decorre tanto da minha preocupação como pesquisadora quanto do interesse dos entrevistados. Os mesmos receberam e não criaram empecilhos, apenas um solicitou esclarecimento sobre o uso dos dados integralmente, preocupado com as questões gramaticais divergentes entre a fala e a escrita. Nesse sentido, respondi salientando que faria correções gramaticais necessárias nas falas usadas sem inferir no sentido enunciado.

A análise e a interpretação dos dados se iniciaram com distanciamento do campo empírico e pela transcrição das entrevistas, pois nesse momento — ao reviver o processo — tive as primeiras indagações, fruto das aproximações com o texto da fala do entrevistado. Prosseguindo, fiz a leitura e releitura do texto com anotações e grifos das falas que remetem ao mesmo assunto e finalizei com a categorização das entrevistas.

Para categorização das entrevistas utilizei do quadro de análise proposto por Szymansky (2010) que possui três colunas: a primeira é das *categorias*; a segunda é para os *depoimentos das falas*; e a terceira para as *unidades de significados*. Para a elaboração do quadro de análise as categorias foram redefinidas após o contato com o texto das falas, com o texto do diário de campo e com a revisão teórica para realizar a análise das entrevistas. Sendo elas: trajetória social, apropriação do programa, objetivo do programa, estruturas organizativas, cultura operacional, acessibilidade, autonomia profissional, empoderamento da população e território.

Nos depoimentos foram selecionadas falas significativas, as quais realizei a limpeza textual sem substituição de palavras. E as unidades de significação compreenderam assuntos comuns encontrados nas falas sobre a mesma categoria que irão fomentar as discussões e debates durante a elaboração do texto. Saliento que as unidades de significação buscaram agrupar as falas tanto em concordância como em discordância sobre sua representação da categoria para o entrevistado. O quadro possibilitou melhor interpretação dos dados coletados nas entrevistas e pelo agrupamento e emparelhamento por assuntos de acordo com as categorias decorrentes da sua elaboração orientou o percurso da escrita do relatório final.

Assim, a elaboração do relatório decorre da própria organização do quadro de análise pelo agrupamento dos assuntos. Na redação final utilizei trechos dos depoimentos para qualificar as interpretações e clarear as compreensões dos sujeitos investigados sobre o objeto pesquisado, além de relatos do diário de campo e das posições teóricas. Para tanto, realizei novas delimitações

mediante o objetivo do trabalho que desencadearam o descarte das categorias: trajetória social, apropriação do programa, objetivo do programa, e a seleção das seguintes para orientação do texto final: estruturas organizativas, cultura operacional, acessibilidade aos serviços, autonomia profissional, empoderamento e território.

Para o texto final realizei reformulações decorrentes das sugestões da banca examinadora que propôs a inserção de dados dos documentos do programa *BH Cidadania* para sua descrição. Retomei a imersão a campo e solicitei os documentos⁷ à Secretaria Municipal de Políticas Sociais que se dispôs a auxiliar, mas não havia em seus arquivos essas fontes. Assim, recorri aos pesquisadores⁸ que estudaram o programa e os mesmos disponibilizaram o material que solicitava.

A estrutura da dissertação foi sistematizada em cinco capítulos. O primeiro capítulo é a introdução e os processos metodológicos que vieram apresentar o estudo realizado. O segundo contextualiza as políticas sociais apresentando condicionantes políticos, sociais e culturais. Partindo da compreensão do programa *BH Cidadania* como uma estratégia que articula diferentes políticas sociais, venho mostrar os processos das políticas públicas com ênfase na formação de agenda para explicar *como* e *por que* o governo atua ou não. Identifico nesse processo questões históricas e culturais das políticas sociais que também condicionam e, muitas vezes, determinam programas como o analisado em meio à disputa de interesses dos atores políticos precedidos pelas relações de poder.

No terceiro capítulo apresento a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, focando a reforma administrativa para semear o entendimento do espaço em que o *BH Cidadania* foi implantando. Apresento o programa trazendo seus objetivos, descrevendo seus princípios, indicando suas ações e seu percurso de ampliação. Para isso, uso do diálogo entre fontes do programa, debates de autores sobre ele e seus conceitos e interfaces pessoais.

⁷ Os documentos acessados são:

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Documento do Programa BH Cidadania**. Estudo de identificação e avaliação dos projetos – piloto do BH Cidadania, 2004, mimeografado. Belo Horizonte: PMBH, 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Documento do Programa BH Cidadania**. Relatório conceitual, 2005, mimeografado. Belo Horizonte: PMBH, 2005.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. **O trabalho intersetorial no Programa BH Cidadania**, 2009, mimeografado. Belo Horizonte: PMBH, 2009.

⁸ Consultei a Carla Bronzo e o Luiz Cláudio Teodoro que realizaram respectivamente sua tese e dissertação sobre o programa *BH Cidadania*.

No quarto capítulo venho mostrar os olhares dos analistas técnicos sobre os princípios políticos de intersectorialidade, descentralização, participação popular e territorialidade. Buscando nos relatos dos analistas o diálogo entre os princípios e as formas como se configuram nas experiências práticas para aprofundar a percepção dos olhares que traçam relações diretas e complementares com as categorias delimitadas. E o quinto e último capítulo compreende minhas considerações finais sobre a pesquisa realizada.

2 POLÍTICAS SOCIAIS: OS CONDICIONANTES POLÍTICOS, SOCIAIS E CULTURAIS DO ESPAÇO DE ANÁLISE

Início esse capítulo com o desafio de contextualizar e problematizar a ação pública governamental nas políticas sociais com ênfase a identificar determinados processos políticos, históricos e culturais que condicionam as estratégias do programa *BH Cidadania*. Perpassando pela compreensão da complexidade das políticas sociais no contexto da gestão pública municipal que são imersas na tensão entre interesses da sociedade, do Estado e do mercado.

2.1 Processos das políticas públicas: foco na formação de agenda pública

Concebo que a ação pública governamental se materializa em políticas públicas e para ilustrar essa ideia procuro imergir em estudos sobre políticas públicas para compreender os processos do sistema político e seus condicionantes atuantes nas políticas sociais. O modelo explicativo do ciclo político (*policy cycle*), bem como a ênfase na formação da agenda, será o caminho para entender *como e por que* o governo atua ou não no sistema político.

O *policy cycle* é o caminho percorrido pelo Estado para administrar suas ações nas políticas públicas envolvendo as estruturas institucionais⁹. Assim, é um processo dinâmico que compreende basicamente os estágios de definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação e seleção de opções, implementação e a avaliação (SOUZA, 2007). Esse ciclo é direcionado por um processo político de constantes mudanças e de diferentes maneiras de usos dos estágios, devido ao jogo político que engloba a disputa de interesses dos atores políticos. O jogo político dotado nessa abordagem busca contemplar o consenso pelas formas de barganha e/ou persuasão na disputa pela definição de um problema, bem como os enfrentamentos da política propriamente dita.

⁹ As instituições são mais uma característica contextual do sistema político, definidas como o “padrão persistente de relação e interação incluindo legislaturas, tribunais, agências administrativas, organização não governamental e os similares” (SCHEINER; INGRAM, 1997, p. 76). Elas não são somente regras e estruturas que impactam no desenho das políticas públicas, também são os valores, normas e formas de operação que definem uma cultura institucional.

Para tanto, parto da compreensão da Teoria de Sistemas de Easton (1970), em que o conjunto de processos do sistema político permite explicar o funcionamento das ações governamentais no *policy cycle*. A escolha desse norte teórico foi definida para dar início à discussão dos processos que envolvem as políticas públicas e seus atores. No sistema político, as demandas estrategicamente selecionadas são convertidas em políticas públicas, são chamadas de *inputs* as demandas da sociedade, ou seja, aquelas resultantes da articulação de interesses dos diferentes atores na definição de um problema, e os *withinputs* são os *inputs* provindos do próprio sistema político. Já os *outputs*, que seriam as consequências do sistema político, configuram as políticas públicas (FIG. 1).

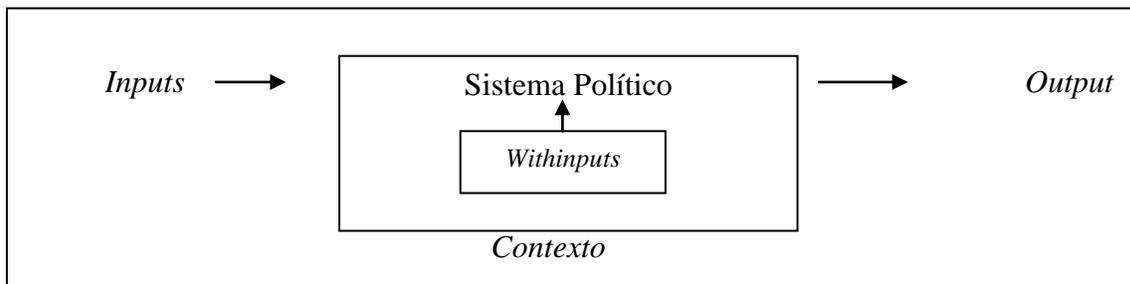


FIGURA 1: Ciclo político na Teoria de Sistemas de Easton (1970)

A Teoria de Easton trata o sistema político pela entrada de *inputs* e pelas respostas em *outputs* em um processo contínuo e interligado. Podemos considerar que os estágios de identificação de alternativas, avaliação e seleção de opções e definição de agenda do ciclo político são integrantes do processo de entrada de *inputs* ao sistema e os estágios de implementação, execução e avaliação seriam os *outputs*. O movimento de *feedback* do *policy cycle* atua no funcionamento desse sistema, remetendo em alterações no contexto através dos *outputs*, produzindo novos *inputs* que geram as novas demandas e possíveis mudanças na política.

Easton (1970) compreende que o sistema político é *aberto*, ou seja, exposto às influências de outros sistemas sociais, requerendo o desenvolvimento da capacidade de *resposta* quando seus valores são contestados. As capacidades de respostas, os *outputs*, atuam para controlar essa tensão ameaçadora entre o sistema político e os demais. Sendo desenvolvidos através de determinados processos internos do próprio sistema político como a disputa de interesses que poderia culminar na inserção de novas agendas quando os interessados alcançam o

consenso.

O sistema político em questão é o democrático, e por essa diretriz abre espaços para diversos atores intervirem no jogo político. Compreendo que são as articulações dos interesses do Estado, sociedade e mercado sobre os *inputs* que consolidarão as políticas sociais no país. Entendo que, inertes nas relações de poder dos atores políticos interessados, “os governos não possuem liberdade total na alocação de recursos públicos” (RUA, 1997, p. 7); assim, as ações governamentais no regime democrático significam a articulação com atores políticos dotados de interesses contraditórios para a definição de políticas públicas.

Para entender esse processo no município de Belo Horizonte, busco na formação de agenda respostas que expliquem a intervenção dos atores políticos no processo de entrada na agenda municipal das políticas de lazer e dos princípios democratizantes no programa *BH Cidadania*. A escolha da formação de agenda deve-se ao papel que ela desempenha nesse processo, ou seja, por meio do seu estudo é possível compreender por que certos assuntos públicos tornam-se ou não políticas públicas, tendo a formação de agenda traduzida no ciclo político como processo cíclico compreendido pela entrada de *inputs* no sistema político que resultam em *outputs* (EASTON, 1970).

A problemática da política de lazer na agenda do *BH Cidadania* é ampliada ao entender que se trata de uma política de enfrentamento da pobreza e das novas formas de exclusão social, já que o objetivo do programa é a inclusão social das famílias provenientes dos territórios de vulnerabilidade em unidades integradas de ação social (BRONZO, 2005). Assim, a tensão reside na ação do profissional da Secretaria Municipal Adjunta de Esportes, que junto aos diferentes atores sociais do território deve atentar aos objetivos da agenda do programa e às especificidades das políticas de lazer, repercutindo para sua intervenção repensar sua maneira de fazer política e ater a produção de conhecimento da prática mediando sua resistência de cunho técnico.

Destaco que o sistema político democrático permite a inserção de diferentes atores que articulam seus interesses mediando a entrada de *inputs*, e estes são condicionados historicamente pelas estruturas institucionais e suas organizações sociais. Para interpretar e compreender o processo de formação de agenda das políticas públicas faz-se necessário volver o olhar ao contexto do sistema político e prosseguir imergindo nas especificidades deste processo.

O processo de formação de agenda se inicia com a identificação de um problema que

será levado ao sistema político pelos demais atores no âmbito dos demais sistemas (social e cultural). A definição da agenda pública envolve escolhas, e essas são constrangidas pelos fatores como as relações de poder e as normas e valores das instituições governamentais, assim, a capacidade do sistema político é limitada, ou seja, nem todas as demandas podem ser incluídas. As escolhas dos problemas e/ou demandas podem ocorrer circundando processos de coalizões, barganha, seleção, debate e persuasão, por exemplo.

Na formação de agenda ocorre a entrada de um problema: quando ideias aparecem e são sedimentadas no discurso público nas arenas políticas. Entretanto, as escolhas dos diferentes atores remetem a disputa para garantir seus interesses no processo de formação de agenda pública. A inserção de mecanismos participativos, nesse sentido, não necessariamente vai consolidar os interesses populares, mas a ação das racionalidades locais pelo empoderamento dos sujeitos desses meios pode favorecê-los na disputa.

Para apresentar o processo de formação de agenda utilizo das perspectivas de Kingdon (1995) e Fuks (2000). O modelo de Kingdon (1995) contribui para entender o papel das ideias e a geração de alternativas para as políticas públicas. Este modelo auxilia a compreensão da entrada de algumas questões/problemas na agenda e outras não, e também possibilita vislumbrar a possibilidade da existência da imprevisibilidade na formulação de políticas públicas. A perspectiva de Fuks (2000) insere questões relativas às disputas nas arenas para inserção dos assuntos públicos compreendendo o debate público entre os atores políticos.

Assim, parto do entendimento das relações de poder da abordagem de Bachrach e Baratz (1962), que apresentam duas faces do poder referindo tanto a tomada de decisão quanto a de não decisão relativa às escolhas de assuntos públicos. Para haver uma relação de poder é necessário ter conflito de interesses, relação de concessão e controle. Sendo assim, para o autor:

O que é necessário, portanto, é um modelo em termos do qual se possam avaliar os determinantes tanto da tomada de decisões quanto da tomada de não-decisão, tendo-se plena consciência dos conceitos distintos de poder, força, influência e autoridade (p. 44).

Com base no modelo do comportamento organizacional conhecido como *Lata de lixo* (*garbage can*), desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972), Kingdon (1995) elaborou e testou o modelo de *Multiple Streams*. O *garbage can* propõe a elaboração de alternativas para políticas públicas de forma desvinculada dos problemas, ou seja, são elaboradas independentes

do problema. Em determinadas condições, essas alternativas acoplam-se a problemas e culminam em políticas públicas estabelecidas sem relações causais.

A análise de Kingdon (1995) considera as condições de ambiguidade e incertezas, as condições temporais e não parte de uma relação causal entre problemas e soluções (alternativas). Para tanto, evidencia o papel das ideias no processo decisório de formulação de agenda que são tão importantes quanto o poder e suas influências, forma de pressão e estratégias nessa dinâmica.

O modelo do *Multiple Streams* de Kingdon (1995) procura explicar nos estágios pré-decisórios do ciclo político a dinâmica que se dá no contexto político e institucional pela convergência (*coupling*) dos três fluxos: problema, alternativas e político. No fluxo de problemas, as questões são identificadas pelos formuladores por meio de três mecanismos básicos: indicadores (mostram a existência de uma questão principalmente por dados quantitativos); eventos, crises e símbolos (concentram a atenção e reforça determinado problema); e *feedback* das ações governamentais (mecanismos que enunciam os problemas e chamam a atenção dos formuladores). Por esses mecanismos as questões podem entrar na agenda quando são percebidas pelos formuladores como um problema.

No fluxo de alternativas, são elaboradas soluções pelas comunidades de políticas públicas e difundidas por persuasão e as soluções são geradas independente de sua correspondência aos problemas que entram na agenda. O fluxo político possui três elementos que exercem influência na agenda: o clima (*humor nacional*) que seria um solo fértil para as ideias germinarem; as forças políticas organizadas exercidas pelos grupos de pressão que sinalizam consenso ou conflito na agenda em situação de apoio ou oposição; as mudanças de governo que geram situação propícia para alteração de agenda (CAPELLA, 2007).

A mudança na agenda, para tanto, é transitória, ao longo do tempo a janela de oportunidade se abre para algumas ideias, mas também se fecha para outras de forma programada ou imprevisível de acordo com a situação que gera a alteração. As mudanças programadas podem ser decorrentes da entrada de um novo governo e as imprevisíveis decorrem de situações como o problema de alocação em conjuntos habitacionais decorrentes da mobilidade da população. Essa situação amplia bruscamente os índices de violência urbana devido aos efeitos dos conflitos entre os moradores vindos de locais diversos e que são aglomerados no mesmo espaço.

No processo de geração de alternativas, as ideias para Kingdon (1995) são elaboradas pelas *policy communities* (comunidades políticas formadas de atores, como os *expertises*) que as

difundem e espalham pelo processo de amaciamento (*Soften up*) que envolve a persuasão. No caldo primitivo (*primeval soup*) as ideias ficam flutuando até serem selecionadas por atores políticos quando se mostram viáveis. Assim, algumas “idéias sobrevivem intactas, outras confrontam-se e combinam-se em novas propostas, e outras ainda são descartadas” (CAPELLA, 2007, p. 5). A inserção de ideias na agenda depende do ponto de vista técnico, dos custos toleráveis, da aceitação do público em geral e dos formuladores de políticas.

Para tanto, lembro que o modelo de fluxos decorre da análise empírica de um contexto político determinado, pois é fruto de análise empírica das políticas públicas de saúde e transporte do contexto político norte-americano e esta não apresenta uma abertura mais democrática, como a implementação de canais participativos institucionalizados para outros atores políticos tirarem do *caldo primitivo* os problemas que consideram mais importantes. Entretanto, a escolha dessa teoria para abordar a formação de agenda deve-se ao fato de suas contribuições a cerca das incertezas desse processo e ainda, por tratarem dos papéis de diferentes atores políticos, inclusive os funcionários públicos que são os sujeitos deste estudo.

Por esse modelo, as agendas governamentais são estabelecidas por convergências dos três fluxos e abrangem o processo de difusão e amaciamento das ideias nas comunidades políticas e no público em geral. Bem como o envolvimento essencialmente dos atores *visíveis* (FIG. 2).

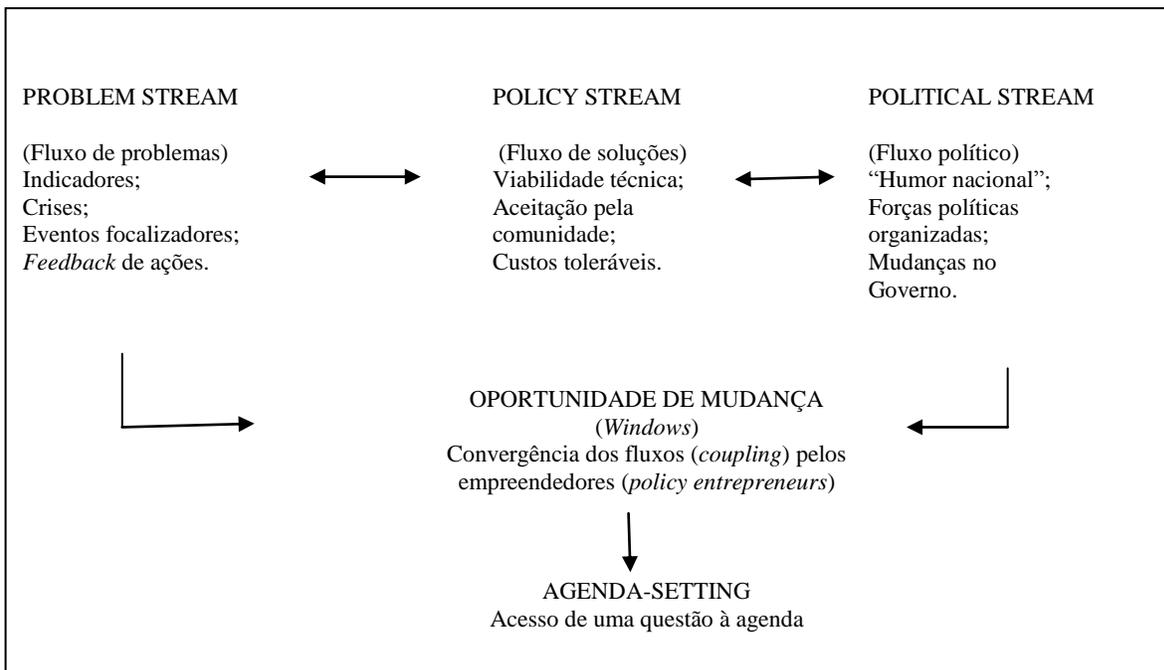


FIGURA 2: Modelo de *Multiple Streams* de Kingdon (1995)

Fonte: Capella, 2007.

Quando na convergência ocorre o envolvimento dos atores invisíveis, como os *policy entrepreneurs*, pela abertura das *janelas de oportunidades*, pode ocorrer a entrada de novos problemas, saída de alguns e ocasionar as mudanças na agenda. Nesse processo, os atores *visíveis* intervêm na definição do problema utilizando da barganha e negociação para a tomada de decisão, enquanto os atores *invisíveis* atuam na elaboração de alternativas e soluções para políticas públicas por meio da difusão das ideias por persuasão. Nesse jogo político o estabelecimento do consenso entre os atores viabilizam as demandas para a execução das ações governamentais executarem.

Tem-se como atores *visíveis* o presidente, parlamentares, indivíduos por ele nomeados aos altos cargos na burocracia governamental, atores do legislativo, grupos de interesses da iniciativa privada e pública, participantes do processo eleitoral, mídia e opinião pública. Atores *invisíveis* são os servidores públicos, analistas de grupos de interesse, assessores parlamentares, acadêmicos, pesquisadores e consultores. Os atores *invisíveis* podem se organizar e formar os *policy communities* (KINGDON, 1995), que são comunidades que têm atuado na elaboração de alternativas partindo da reconhecida experiência e competência no domínio específico e que representam as ideias. Assim, ambos atuam na entrada dos *inputs* no sistema político, mas desempenham funções diferentes segundo Kingdon (1995).

Para este estudo, a percepção dos servidores públicos como atores invisíveis condiz com a realidade encontrada no programa *BH Cidadania*, a qual intervém na formação da agenda pela elaboração de alternativas. Assim, os servidores públicos atuam na formação da agenda, entretanto, suas alternativas são ajustadas ou descartadas pelos interesses em jogo.

Lipsky (1996) ao tratar *los empleados de base* na elaboração de políticas públicas reforça a ideia de que os servidores públicos têm uma autonomia elevada nas decisões e podem influenciar na sua elaboração. Esta autonomia tem maior influência na execução das políticas pela possibilidade em flexibilizar as ações pela desconexão entre cumprir e descumprir as ordens. Cabe à gestão ajustar, de forma compatível aos interesses da organização do Estado, os interesses dos servidores públicos para efetivar a implantação de ações.

A perspectiva de definição de agenda de Fuks (2000) focaliza as disputas nas arenas para inserção dos assuntos públicos compreendendo o debate público entre os atores e os problemas sociais. Propõe o conceito de *arena argumentativa* para conferir espaço ao debate dos

diferentes atores que inserem as ideias no discurso político. Assim, a vida política no sistema político é compreendida pelo processo de debate permanente na arena argumentativa constituída pela disputa desigual entre os seguintes atores: partidos políticos, mídia, os grupos organizados e o poder público. Nesse sentido, a formação de agenda para o autor envolve interações contextualizadas e direcionadas em arenas específicas para definir um determinado assunto público.

Preocupado em como surgem novos assuntos públicos (os problemas) e por que alguns (e não outros) entram na agenda e permanecem (ou não) e quais são os atores envolvidos, Fuks (2000) considera que alguns assuntos não se tornam públicos devido à desorganização dos grupos interessados, e, também, por estratégias de outros grupos organizados interessados em excluí-los. Dessa maneira, a entrada de determinados interesses ocasiona um processo com poucas possibilidades democráticas por não constituir canais institucionais que garantam igual acessibilidade de todos os interesses, por exemplo.

Para Fuks (2000), a estratégia dos atores nesse *sistema de arenas públicas* é encontrar canais institucionais que permitam a entrada de determinados assuntos no debate público. Nas tomadas de decisão para escolha de um assunto podem ocorrer acordos e articulações entre os interessados que são determinados ou orientados por suas relações de poder. A entrada de questões na agenda deriva mais da dinâmica social e política, do que das condições reais dos problemas. Essa dinâmica que envolve a criação e reestruturação de investimentos, elaboração de leis e investimentos em recursos públicos para interá-lo na agenda resulta da articulação e dos acordos dos interessados em certos assuntos públicos e não da relação causal entre problema e solução. Assim, a definição de agenda é um processo de disputa desigual entre os atores, os quais se utilizam de recursos argumentativos, aspectos institucionais, sociais, econômicos e políticos (contexto) e depende da eficácia da dimensão simbólica (FUKS, 2000).

Fuks (2000) destaca o conceito de *policy image* dado que a imagem de uma política exerce influência nos processos de decisão e formação da agenda. A imagem exerce influência sobre o público e o governo, sendo capaz de definir as percepções do problema e difundir suas possíveis soluções. Nesse sentido, as colocações de Baumgartner e Jones (1993) tratadas por Capella (2007), em que a *policy image* são as ideias que sustentam os arranjos institucionais, mantêm o foco em um determinado aspecto do problema e contribuem para o acesso de uma questão ao sistema político.

A grande problemática da formação de agenda refere à *policy image* (FUKS, 2000), por ela pode-se não construir imagens assertivas de alguns problemas; conseqüentemente, somente algumas percepções e soluções dos problemas serão incluídas na agenda. O caso de problemas ambientais mostra claramente essa realidade, muitas vezes, uma obra da construção civil que envolve um número grande de empregos não é vetada por irregularidades ambientais, pois a imagem criada para sua entrada na agenda é da geração de empregos. Assim é formada a *cultura do assunto* e possui, nesse exemplo, dois pacotes interpretativos enunciados, o que trata da ideia da geração de emprego e o outro da preservação ambiental. A omissão dos diferentes pacotes interpretativos representa uma perspectiva não democrática de decisão de um assunto público e, nesse caso, o *policy image*, agenciado pelo ator político da mídia, favorece os interessados em realizar a obra ao evidenciar os aspectos de geração de empregos que garante apoio da opinião pública.

Para que as questões se transformem em problemas que vão entrar na agenda governamental, é necessário que uma imagem em torno de uma política pública faça a ligação entre o problema e uma possível solução. Também, a imagem da solução deve ser aceita pelos atores envolvidos e seus interesses.

Fuks (2000) propõe pensar a dinâmica do debate público compreendido na *cultura do assunto* que é emoldurada por padrões normativos e culturais e representam a referência para os atores operarem na arena. A cultura do assunto possui vários *pacotes interpretativos* que constituem recursos públicos disponíveis para organizar o discurso sobre certos assuntos. As ideias que formam os *pacotes interpretativos* são condicionadas historicamente e podem ou não ser acolhidas no processo de decisão e escolha de assuntos públicos para formação da agenda.

Os dois modelos de formação de agenda apresentados conferem considerações para compreender esse estágio do processo do ciclo político. Entretanto os caminhos tratados para a escolha de um assunto público divergem pelo foco dado pelos modelos, um parte da proposta empírica da convergência entre os fluxos e o outro da proposta do debate argumentativo na arena. Para ambos, as ideias e/ou alternativas são geradas independente da entrada ou não na agenda e compreendem a ação das comunidades políticas ou de grupos de interesse, como também são empreendidas pela disputa de interesses dos atores políticos, dentre eles identifico os servidores públicos que participam desse processo e para tanto detêm poder determinado pelos interesses do Estado, mercado e sociedade.

2.2 Processos históricos e culturais das políticas sociais

Pela retórica explicativa dos processos do *policy cycle* no sistema político democrático os condicionantes históricos e culturais são pressupostos para contextualizar o programa *BH Cidadania*, ou seja, a estratégia que articula as políticas sociais no município de Belo Horizonte, dentre elas as de lazer. As políticas públicas na esfera social no Brasil estão emaranhadas pelos ranços históricos e culturais dos valores e normas das instituições que permearam a administração pública de forma clientelista e assistencialista. Frente a essa realidade, Draibe (1997) considera que as políticas sociais requerem um desencadeamento complexo pelas influências passadas, bem como pelo enfrentamento do contexto crescente de individualização decorrente da globalização no sistema político.

Esse processo de desencadeamento ocorre de forma gradual e heterogênea nas instâncias federativas, devido às dificuldades de enfrentamento das características da administração pública das políticas sociais no Brasil marcadas até aproximadamente os anos 80, que corresponde às capacidades de respostas do sistema político à tensão provinda dos condicionantes históricos. As características norteiam descrições das instituições e das práticas governamentais que consolidaram as formas de reprodução social no país representando parte do enfrentamento da gestão pública.

A reprodução social “define um processo que envolve tanto a produção como os serviços sociais, e as diversas atividades de gestão do desenvolvimento como planejamento, segurança e outros” (DOWBOR, 1998, p. 420). Para Dowbor (1998) a reprodução social é compreendida em quatro grandes áreas: atividades produtivas; estruturas econômicas; intermediação comercial e financeira; e as estruturas sociais. Por essa visão estruturada propõe pensar a sociedade como um conjunto que se reproduz ao longo prazo, assim, considera que as políticas sociais comprometidas com a reprodução social devem envolver os aspectos econômicos e os sociais por meio de estruturas sólidas e dinâmicas como as estruturas institucionais e as organizações sociais.

Farah (2001) identifica a gestão pública marcada pela centralização decisória e financeira na esfera federal e com pouca articulação com governos estaduais e municipais. Para tanto utilizava do desenho institucional fragmentado que dificulta conexões entre as políticas e

resulta em ações de caráter setorial para tratar a problemática social. A estrutura organizacional caracterizada por padrão hierarquizado potencializava a verticalização da tomada de decisão e a burocratização dos procedimentos da ação governamental culminando na exclusão da sociedade dos processos decisórios.

Até a década de 80 a relação entre Estado e sociedade no sistema político sedava pelo clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático¹⁰ que ocasionaram na exclusão da sociedade do processo de formulação das políticas, implementação dos programas e controle da ação governamental. As políticas sociais encontravam-se orientadas segundo a lógica financeira que oferece privilégios aos interesses privados, implicando no acesso restrito da população aos serviços públicos. A acessibilidade aos serviços públicos, quando ocorria, pressupunha uma relação política de troca entre bens públicos e apoio político.

Essa proteção da sociedade e do mercado realizada pelo Estado caracterizou o modelo de provisão estatal, o *Estado de Bem-Estar Social* no Brasil (FARAH, 1999). Este modelo foi constituído por formas institucionais e práticas governamentais com a ausência de regulação em prol dos interesses públicos propiciando a reprodução social de maneira fragmentada. Assim, considero que a história das políticas sociais é dotada dessa cultura política¹¹ que reside também nas formas organizativas institucionais e sociais, com precárias condições de contrastar as nuances da globalização que avançam na esfera econômica, social e cultural.

Para elaboração do problema investigativo tenho a compreensão das políticas sociais como os conteúdos que a política procura solucionar por meio de políticas públicas. A política social no jogo de disputa entre interesses de diferentes atores será problematizada nas premissas entre formas de regulação e racionalidades emancipatórias no contexto cada vez mais globalizado. A tendência da globalização é uma dinâmica diferenciada que provoca um reordenamento¹² profundo nos espaços da reprodução social. Para Dowbor (1998) ela estabelece

¹⁰ O clientelismo e corporativismo, nessa perspectiva, são relações políticas para o domínio de determinados interesses. A governabilidade orientada pelo clientelismo pressupõe a troca entre oferta de bem público e apoio político, enquanto o corporativismo compreende a garantia dos interesses dos setores organizados, e para tanto o insulamento burocrático vem a contribuir com essas formas de fazer política. Ele é uma forma de organização que inviabiliza estruturas democráticas de governo.

¹¹ Entendo por cultura política o “conjunto de valores, tradições, práticas e representações políticas partilhado por determinado grupo humano, que expressa uma identidade coletiva e fornece leituras comuns do passado, assim como fornece inspirações para projetos políticos direcionados ao futuro” (MOTTA, 2009, p. 21), prescindindo escolhas ideológicas pelos sujeitos e tomando sua identificação com os valores e tradições representados pelo grupo.

¹² Dowbor (1998) entende por reordenamento do espaço pela sua redefinição em que diferentes interesses atuam na sua

impactos estruturais sobre governabilidade pelas mudanças tecnológicas, pelo agravamento da polarização econômica, reestruturação demográfica, novas dinâmicas do trabalho e alterações nas estruturas de poder.

Seus processos não atuam de forma equânime em todos os territórios e em todas as dimensões sociais. Dessa maneira, substituo a ideia que *tudo se globalizou* pela compreensão que a globalização representa na diversidade global a configuração de sistemas políticos mais complexos (DOWBOR, 1998). Um exemplo dessa representação é a distinta velocidade entre avanço tecnológico e mudanças institucionais, um não acompanha o outro apresentando limitações nas ações governamentais. Por essa lógica, a grande velocidade das tecnologias inviabiliza o processo eficiente de regulação pelo Estado, principalmente, devido ao descompasso temporal das mudanças de suas estruturas institucionais.

Entretanto entendo que o problema disfuncional é a otimização dos avanços tecnológicos, e a agilidade dos meios de comunicação também repercute na eficiência de trocas sociais, políticas e cultural entre esfera global e local. Nesse sentido, os avanços da tecnologia não são necessariamente negativos e “sim o atraso das instituições, das formas de organização social capazes de transformar os avanços técnicos em qualidade de vida, em maior lazer, em vida social e culturalmente mais rica” (DOWBOR, 1998, p. 75).

Para tal aproximação utilizo do aporte teórico de Santos (2003), que parte dos pilares da regulação e da emancipação para entender as condições sociais nas sociedades capitalistas que, para ele, nessa relação dialética, predomina o domínio dos interesses do mercado. A regulação é orientada pelos princípios do Estado, mercado e comunidade no processo complexo e composto de interesses contraditórios no sistema político.

A emancipação é constituída de três lógicas da racionalidade¹³, a estético-expressivo da arte e literatura, a moral e prática da ética e direito, e a cognitivo instrumental da ciência e da técnica¹⁴. A lógica da racionalidade visando à emancipação orienta a vida dos cidadãos

configuração. Para ele deve envolver organização social, o resgate de dimensão comunitária e reprodução cultural de maneira plural. Cabe, assim, pensá-lo como possibilidade de ajuste na política por conceber sistemas mais democráticos.

¹³ Santos (2003) entende racionalidade como o conjunto de regras formais de decisão. Para o autor, cada racionalidade que representa os interesses dos princípios do Estado, mercado e comunidade pode atuar na dimensão emancipatória da vida dos sujeitos.

¹⁴ As racionalidades emancipatórias foram categorizadas nas dimensões sociais de estetização, juridificação e cientificação por atuarem de forma diversificada no pilar da regulação. A racionalidade estético-expressiva da arte e literatura contempla a ideia de identidade coletiva sendo correspondente ao princípio de comunidade. A racionalidade moral prática da ética e do direito mediante a competência de orientação ética e capacidade de

entrelaçadas ao pilar da regulação. A orientação para a vida dos princípios e das lógicas são, para Santos (2003), uma possibilidade para potencializar as racionalidades locais com seus interesses coletivos e individuais frente à preocupação do autor com a racionalização global.

Todas estas transformações parecem apontar para uma desregulação global da vida econômica, social e política. Na verdade, nenhum dos princípios da regulação, quer seja o mercado, quer seja o Estado, quer seja a comunidade, parece capaz de, por si só, garantir a regulação social em situação de tanta volatilidade, mas o mais trágico é que a articulação de todos eles no sentido de convergirem numa nova regulação parece mais remota (SANTOS, 2003, p. 89).

É na articulação entre os princípios de regulação (SANTOS, 2003), presentes nas formas de fazer política pública, que compreendo o sistema político moderno. Segundo o autor, o mercado em busca do crescimento econômico atua de forma extravagante por dotar de investimentos privados que o permitem aderir aos avanços tecnológicos acompanhando a temporalidade acelerada do processo de globalização. Correspondendo a tal percurso do mercado temos a inserção dos atores políticos multinacionais e transnacionais que não possuem correspondentes regulatórios repercutindo na sua autonomia diante aos princípios do Estado e comunidade.

A comunidade, por sua vez, passa por processo de *rematerialização* pela atuação dos movimentos sociais em busca das mais diversas causas, e, de acordo com Santos (2003), isso significa que a transformação da organização social diante a globalização repercutiu na eclosão de problemas sociais globais. Para tanto, os movimentos sociais organizam-se em torno de novas causas, como o meio ambiente, desarmamento e igualdades raciais e o princípio de comunidade pode não corresponder aos princípios do mercado e Estado pelas divergências dos interesses.

Nesse sentido, para Santos (2003), a soma positiva no jogo político reside na constante tensão entre os princípios e as racionalidades que resulta na diluição da sobreposição de um sobre o outro. Este jogo pode repercutir sobre o princípio do Estado, mesmo este tendo uma lógica própria no sistema político e ainda refletir nas políticas sociais fomentadas pelo Estado garantindo também os interesses do mercado e da sociedade.

As políticas sociais são políticas de investimentos que afetam as diferentes condições

garantir os direitos sociais do Estado se liga a esse princípio. A racionalidade cognitiva instrumental e a capacidade de tensionar o princípio do mercado dotado de interesses individuais pela elaboração de conhecimento na ciência e técnica.

básicas de vida da população remetendo a ampla reprodução social. No contexto político devem ser vistas como um sistema de políticas que visem atuar na duplicidade entre as questões de reestruturação da economia de um lado e o problema da exclusão social do outro. Incumbidas da consolidação democrática e da equidade de bens públicos, devem contrastar os efeitos da globalização potencializando os interesses de renovação e restauração da solidariedade traduzindo uma concepção integrada de desenvolvimento humano (DRAIBE, 1997).

A concepção de política social de Draibe (1997) abarca, além do sistema de políticas comprometidas com a solidariedade entre o econômico e social, a questão da organização de estruturas de proteção social com referências territoriais. Pela territorialização, as políticas ampliam suas formas democratizantes e terão capacidade de atuar no problema da pobreza decorrente da exclusão social.

As políticas sociais são instrumentos de extensão da cidadania e devem tratar os direitos sociais mediante o processo democrático de articulação de interesses. Concomitantemente a essa condição, Santos (2003, p. 122) questiona que “[...] a concessão de direitos cívicos e políticos e a conseqüente universalização da cidadania transformaram o Estado na consubstanciação teórica do ideal democrático da participação igualitária no domínio social”. Concordo com o autor pela preocupação enunciada ao dotarmos o Estado da responsabilidade de universalizar a cidadania. Nesse sentido, considero que os processos de concessão que consolidam os direitos sociais, deliberam políticas sociais e permitem a participação popular podem também reduzir a capacidade da dimensão de cidadania que deve envolver o jogo político de negociação, disputas e conflitos entre os interesses dos princípios regulatórios de Estado, mercado e sociedade.

Essa vertente de cidadania concedida foi definida por Santos (1979) como *cidadania regulada* e supõe a cidadania como aquisição de aspectos básicos da política social que são os direitos sociais pautados na legitimação pelo aparato judicial de manipulação e controle estatal. Tomo como norte que a cidadania não deve ser concebida apenas pelo veículo institucional do Estado, por isso reforço a ideia de que as políticas sociais fomentadas por ele são possibilidades de extensão e não o único correspondente da cidadania.

A cidadania como uma dimensão da vida social e política pode ser tratada pelas relações de pertencimento e reconhecimento territorial que formam a identidade pública e/ou coletiva do cidadão. Sua ampliação pode ser decorrente da inserção dos interesses dos cidadãos

nas decisões da vida pública quando a intervenção do Estado contrapõe as formas operacionais clientelistas e paternalistas pelo seu exercício autoritário de poder.

Corroboro com Reis (2000) ao entender que a expansão da dimensão social de cidadania não corresponde encarregar o Estado como o agente único e direto na prestação de bens públicos bem como pela garantia de direitos sociais. Para pensar essa expansão concordo com o autor ao tomar a construção do Estado como “o espaço flexível de expressão institucional da sociedade, com a diversidade dos interesses individuais e dos focos particulares de solidariedade e de identidade coletiva que o comporão” (REIS, 2000, p. 225).

Reis (2000, p. 134) diferencia interesses e solidariedades, por “interesses entendemos simplesmente fim ou objetivo próprio, quer se trate de atores individuais ou coletivos”, nesse caso distingue um ator dos outros, pressupondo o confronto de sua posição frente a estes. “Em contraposição, solidariedade refere-se ao compartilhamento de objetivos e interesses” (REIS, 2000, p. 134). Para obter vantagem nesse jogo político exige dos atores em conjunto o compartilhamento de valores permitindo solidariedades que garantem seus interesses. Assim, a ideia de cidadania será tratada na tensão entre interesses (individuais e coletivos) e solidariedades que perpassa o contexto da vida política.

O grande desafio defrontado do processo político moderno pode ser visto como correspondendo justamente à busca de conciliação ou compatibilização de tais tensões por referência ao padrão a um tempo rico e ambíguo representado pelo ideal expandido de cidadania, de forma atender a demanda contraditória de que está seja tanto um foco de convivência igualitária e solidária dos agentes sociais quanto uma arena para afirmação autônoma de objetivos ou interesses de qualquer natureza (REIS, 2000, p. 221).

Para tanto compreendo que a democracia é uma forma de organizar a vida política. O processo político democrático será compreendido na dialética da vida política entre afirmação de interesses e consolidação de solidariedades e identidades coletivas. Tem-se para afirmação dos interesses, sejam eles do mercado ou da sociedade, a instituição dos direitos civis e para a formação das solidariedades e identidades coletivas como deveres desses atores políticos na inserção da lógica organizacional democrática da esfera pública.

2.3 Processos de mudanças nas políticas públicas

Penso na esfera pública pela interlocução de interesses e pela consolidação de solidariedades buscando traduzir o estabelecimento de articulações entre os princípios de comunidade, Estado e mercado. E as alocações dos governos democráticos sendo determinadas pela relação de poder dos atores políticos e pelos fatores históricos e culturais propiciando a realização de determinados interesses. Mediante o contexto apresentado, as inovações na gestão pública e nas políticas públicas nos governos municipais compreenderam mudanças nos conteúdos das políticas e nas formas de como se dá a formulação e implementação.

Concordo com Fung (2007), que remete a essência da democracia como as vozes dos cidadãos nas decisões e propõe novas combinações de representação e administração, como também a participação popular e deliberação para suprir as deficiências identificadas. Mesmo considerando que existam outras maneiras para suprir essas deficiências, as soluções propostas, nos seus estudos, têm origem na participação democrática inseridas no desenho institucional democrático.

Partindo do processo político de representação mínima, que envolve principalmente o processo eleitoral, Fung (2007) constata que esse infere em partes substanciais na inserção de assuntos públicos nas agendas das políticas públicas. Pelas eleições são escolhidos os representantes governamentais que possivelmente devem representar os interesses do seu eleitorado nas escolhas de assuntos na agenda. As diferentes relações entre os atores no processo político definem a participação do cidadão dependente das forças dos próprios sujeitos (capacidade pública) e das suas oportunidades. Seu envolvimento não deve ser consumado apenas na escolha de representantes na governança participativa para defender seus interesses, deve também compreender a participação na própria gestão pública.

A qualidade do envolvimento dos cidadãos nas democracias depende também das instituições da esfera pública. Há experiências de governança local que tornam os governos mais responsivos ao combinarem nas suas configurações institucionais mecanismos representativos e participativos. Na democratização do sistema político contida entre democracia representativa e participativa, Santos (2003) prevê a emancipação pelas possibilidades decorrentes da credibilidade das formas de solidariedades locais.

A governança seria, assim, uma forma de governo marcada pela descentralização da tomada de decisão e ação públicas fora dos limites das instituições formais do Estado. Incluindo nesse processo a tomada de decisão conjunta pelos beneficiários e cidadãos que poderiam mobilizar recursos e interferir ocasionando mudança na agenda (FUNG, 2007).

A alternativa proposta seria explorar as combinações entre as instituições e procedimentos que avançam nos valores democráticos. O crescimento no tamanho, na complexidade e no insulamento dos órgãos administrativos põe problemas importantes à democracia. Essa realidade burocrática dificulta a entrada de novos atores e nas mudanças nas estruturas institucionais.

Para garantir os interesses populares no processo de decisão, os esforços de deliberação e participação deveriam envolver a maior quantidade possível de cidadãos agindo nas limitações da capacidade estatal. Novos canais de participação para a tomada de decisão pública podem trazer energias, recursos e ideias dos cidadãos e das partes interessadas em incidir sobre problemas públicos complexos. Já as deliberações podem desencadear estratégias e soluções inovadoras, além de decisões coletivas mais justas e razoáveis (FUNG, 2007).

As formas de participação na formação da agenda das políticas públicas deveria abranger também o envolvimento em partidos, sindicatos, movimentos sociais, plebiscito por serem legitimadas no processo de formação de políticas públicas. Além de fortalecer as outras formas de representação legitimadas, também distribui o papel desempenhado entre os atores. Dessa forma, o sistema político que inclua nas configurações institucionais espaços mais participativos e deliberativos, possibilitaria a inclusão dos interesses dos diversos atores que o compõe.

Atualmente, a maioria das ações nas políticas sociais foi descentralizada e direcionada para responsabilidade dos municípios de acordo com diretrizes legais¹⁵ para atender aos interesses dos atores políticos. Para Rocha (2005), a descentralização das políticas sociais no Brasil foi institucionalizada pela Constituição Federal de 1988, que presidiu a abertura democrática pela criação de Conselhos de políticas. Essa agenda das políticas sociais deve ser precedida por novas instâncias participativas, regras e estruturas no âmbito local e, nesse sentido, os modelos das políticas de saúde e de assistência social adotaram por diretrizes legais a concepção do sistema único de atendimento para orientar essa diretriz.

¹⁵ Diretriz da Constituição de 1988.

Nesse sentido, no âmbito federal a construção da Política Nacional Esportiva tem traçado no seu percurso algumas similaridades aos modelos de saúde e assistência. Os processos políticos mais significativos foram a implementação das Conferências Nacionais de Esporte¹⁶ e do Conselho Nacional do Esporte¹⁷, que são caminhos para estabelecer o sistema de esporte e lazer¹⁸. Nesse sentido, Castellani Filho e Carvalho (2006) entendem que a primeira conferência em 2004 repercutiu em mudanças processuais, dinâmicas e democráticas e a destaca pela aprovação da resolução de constituição do *Sistema Nacional do Esporte e Lazer*. Estas nuances democráticas são recentes e, para tanto, enfrentam os ranços históricos das instituições esportivas que compreendem o poder das Federações Esportivas determinando as políticas de esporte e lazer nacionais.

Para Farah (2006), as renovações nas políticas públicas devem envolver os processos decisórios, as formas de gestão e de provisão de serviços públicos orientados para a democracia dos processos e para eficiência da administração pública. A inovação seria compreendida nesses dois eixos, nos aspectos de eficiência de natureza gerencial e na perspectiva democrática. Essa perspectiva democrática para a autora é o aspecto mais significativo que os governos locais assumem como papel e tem como desafio a participação do cidadão, a cooperação social e a integração das políticas urbanas.

(...) Na utilização contemporânea do termo inovação, por sua vez, distintos significados lhe são atribuídos: de um lado, inovar significa adotar ou implantar processos eficientes de gestão; de outro, inovar significa democratizar a ação estatal, tanto do ponto de vista da ampliação da parcela da população com acesso a serviços públicos, quanto das perspectivas dos processos de formulação, implementação e controle das políticas públicas (FARAH, 2006, p. 50).

Tendo em vista o papel dos dois eixos, Farah (2006) sugere novos arranjos institucionais para a governança. A autora aponta a inserção das parcerias com ONGs e comunidades para facilitar a provisão de serviços públicos através da abordagem integral e articulação intersetorial na gestão, bem como destaca os consórcios intergovernamentais e a

¹⁶ As Conferências Nacionais de Esporte *propõem caminhos concretos para a estrutura geral do novo Sistema por meio da criação e/ou consolidação de órgão gestor próprio de Esporte e Lazer nos Estados e Municípios*. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/conferencianacional/arquivos/fichario/ministerioEsporteFichasConferenciasLivresGrafica.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

¹⁷ O Conselho Nacional de Esporte é *órgão colegiado de deliberação, normatização e assessoramento, diretamente vinculado ao Ministro de Estado do Esporte, e parte integrante do Sistema Brasileiro de Desporto*. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/conselhoEsporte/default.jsp>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

¹⁸ Dados obtidos no *site* do Ministério do Esporte. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/conselhoEsporte/default.jsp>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

atuação em redes envolvendo os diferentes atores políticos. Vejo que essa forma de governança tem grande potencial na dinamização e qualificação dos serviços, principalmente na esfera social, cada vez mais complexa. Entretanto, as formas de regulação estabelecidas, principalmente as institucionalizadas, não acompanham a veracidade dessas abordagens por serem inculcados nos ranços históricos e culturais como os valores, normas e comportamentos da cultura institucional. Havendo um descompasso entre provisão e regulação que muitas vezes repercute na dominação de certos interesses sobre outros.

Em contrapartida as mudanças dependem da alteração de práticas e valores vinculados na cultura das organizações públicas. Nesse sentido, mesmo que institucionalizada, a perspectiva da descentralização na estrutura organizacional, por exemplo, ainda apresenta uma forma setorializada decorrente das raízes históricas e culturais das organizações, o que dificulta o encaminhamento de soluções integradas (JUNQUEIRA, 1997).

Parto desses eixos propulsores para tratar também da reforma política do município de Belo Horizonte ocorrida em 2002. Os anseios da reforma política municipal abarcaram alterações nas estruturas organizacionais e na forma de gerenciar a administração municipal, configurando o desenho das políticas públicas em que inserem o programa *BH Cidadania*.

Para Menicucci (2010), a constituição de novas agendas decorrentes de reformas políticas pode ser traduzida pelas mudanças institucionais, caso sejam significativas levam a agendas inovadoras no sistema político. A entrada do programa *BH Cidadania* na agenda municipal será entendida como estratégia de gestão para a consolidação da reforma administrativa da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Entretanto, não corresponde dizer que inserem uma agenda inovadora composta de mudanças institucionais significativas e sim que a reforma desse município é uma possibilidade de mudanças nas formas de gestão das políticas públicas.

A exposição dos processos do ciclo político das políticas públicas permeando de forma significativa a formação da agenda foi realizada pelas condições determinantes nas políticas sociais, bem como as inferências do percurso histórico e cultural das políticas sociais condicionam essas políticas. No capítulo que segue apresento o programa *BH Cidadania*, enunciando o contexto de trabalho do analista técnico da SMAES.

3 O ESPAÇO DE ESTUDO: O PROGRAMA *BH CIDADANIA*

O objetivo deste capítulo é mostrar o desenho do programa *BH Cidadania* perpassando pelos determinantes do contexto da gestão da prefeitura de Belo Horizonte, principalmente enfatizando a instância responsável pelas políticas de esporte e lazer. Prossigo identificando os objetivos, a estratégia de intervenção e seus princípios políticos, as estruturas organizacionais, a operacionalização das ações e o percurso do programa. Utilizo do diálogo entre fontes empíricas e teóricas para fomentar a seguinte discussão, tendo em vista contextualizar o espaço de atuação profissional dos analistas técnicos da Secretaria Municipal Adjunta de Esporte para posteriormente identificar e discutir suas compreensões das orientações políticas desta estratégia de governo.

3.1 O contexto da prefeitura de Belo Horizonte

A reforma administrativa¹⁹ do município de Belo Horizonte instituída em 29/12/2000 implementou um modelo de gestão com base na descentralização política para substituir a estrutura burocrática, rígida e segmentada. Para tanto, a perspectiva da administração municipal inseriu mudanças nas estruturas institucionais das políticas sociais com base na gestão matricial organizada²⁰ (VEIGA; COSTA; BRONZO, 2006). Criaram-se as Secretarias Municipais de Políticas Sociais e de Políticas Urbanas com caráter transversal. A Secretaria de Políticas Sociais foi instituída para articular as políticas sociais no município e a Secretaria de Políticas Urbanas

¹⁹ A reforma política administrativa foi legitimada pela Lei Municipal nº 8.146, de 29 de dezembro de 2000, que *dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração direta do Poder Executivo e dá outras providências* que irão orientar a gestão municipal como diretrizes para as políticas sociais atuarem de forma integrada e intersetorial e a implementação de Conselhos Consultivos Regionais de Participação Popular. Disponível em: <<http://cmbhapweb.cmbh.mg.gov.br:8080/silinternet/consultaNormas/detalheNorma.do;jsessionid=388244EC8E214147EA9028157862060C?id=2c907f761753b10d01177e9881ce0104&metodo=detalhar>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

²⁰ Segundo o Documento do Programa *BH Cidadania* (2004, p. 17) o desenho matricial “visava permitir que os diversos atores trabalhassem em conjunto, sem que estruturas hierárquicas se sobrepusessem às políticas.” Para o programa é esta estrutura que viabiliza a gestão intersetorial e participativa. Entendo que a gestão matricial envolve arranjos institucionais mais horizontais que pressupõe a organização em redes.

envolveu a articulação das políticas de habitação, infraestrutura e saneamento, dentre outras.

O programa *BH Cidadania* sua grande potencialidade é que ele nasceu como uma proposta de governo. Na época, a prefeitura, em 2000, passava por uma reforma administrativa que incorporava alguns princípios, bom, de certa forma, entendidos como inovadores para gestão das suas políticas sociais. Dessa forma o *BH Cidadania* nasceu do gabinete do prefeito e tinha o propósito de efetivar esses princípios (ENTREVISTADO 8).

A prefeitura havia acabado de passar pelo processo de reforma administrativa em 2001, que foi justamente a implantação de novos princípios de gestão, novo formato de administrar a cidade. E o *BH Cidadania* é filho dessa Reforma; na verdade, esses princípios que pensava uma gestão pública mais modernizante foram passados para o *BH Cidadania* (ENTREVISTADO 9).

A reforma administrativa proporciona a efetivação do programa *BH Cidadania* por que ela fortalece as regionais, ela coloca todas as secretarias sociais dentro da Secretaria de políticas sociais, como adjuntas. Ela organiza a estrutura administrativa para que o programa possa ser efetivado. Ele vem como resultado de uma reforma (ENTREVISTADO 12).

As falas dos entrevistados 8, 9 e 12 correspondem à preocupação de Bronzo (2005), que ao recuperar o contexto do programa *BH Cidadania* também evidencia problemáticas relativas à reforma administrativa da prefeitura de Belo Horizonte 2000-2001. A autora também trata das alterações da estrutura administrativa realizada pela reforma que repercutiu no programa e ainda salienta a congruência das diretrizes da reforma no modelo de gestão e de política do programa que inserem os princípios políticos de descentralização, intersetorialidade e participação popular.

Reformas políticas são multidimensionais e compreendem frentes múltiplas de consenso para serem efetivadas e, dependendo da mudança alcançada, as reformas políticas podem ser amplas e profundas ou pontuais e superficiais. Para tanto, dois condicionantes de consenso são destacados, os empíricos e os normativos. O empírico é estabelecido pelo acordo na identificação de um problema no sistema político e o consenso que este precisa ser mudado. Tendo esse consenso, cabe estabelecer o que entraria no lugar e para tanto as instituições envolvidas estabelecem as regras e valores na disputa da escolha do conteúdo a ser tratado. Nesse momento o acordo normativo entre instituições sucede o empírico ao intervir para estabelecer os consensos da reforma político-institucional. Sendo necessários acordos normativos consecutivos

para conjunções de preferências que serão estabelecidas (RENNÓ, 2007).

A reforma administrativa da prefeitura de Belo Horizonte estabelecida por consensos empíricos e normativos pode ser caracterizada como pontual e superficial, pois não compreende toda a multiplicidade de dimensões de uma reforma política como mudanças de valores e comportamentos políticos. Tal reforma provê mudanças normativas na forma de gestão e na estrutura organizacional das instituições das políticas sociais sem alterar substancialmente a cultura das instituições, mas indicam caminhos pelo enfrentamento proposto pela ação intersetorial e descentralizada.

O formato político, institucional e gerencial da Prefeitura de Belo Horizonte fornece a intervenção governamental por meio dos três pilares seguintes: ampliar e reestruturar os mecanismos de participação; garantir o enfoque multidisciplinar e intersetorial; inovar os aparatos jurídicos viabilizando a resolução de problemas urbanos e de prestação de serviços públicos. A reforma buscou realizar a reorganização das estruturas institucionais, a descentralização de serviços e a rearticulação e fortalecimento das funções da administração central (*Revista Pensar BH*, 2003).

Para Santa Rosa (2001), o desenho organizacional estabelecido pela reforma em Belo Horizonte é operacionalizado pelos princípios e condicionantes como a flexibilidade, a transparência no processo decisório, o controle, monitoramento e avaliações dos serviços para consolidar a descentralização intramunicipal. Para a autora, a flexibilidade possibilita adaptar estruturas técnicas, financeiras e operacionais às demandas particulares dos territórios. A transparência está vinculada aos mecanismos de participação e representação como os conselhos setoriais e o orçamento participativo. Enquanto o controle, monitoramento e avaliação implicam na articulação entre agentes públicos com a comunidade local.

No contexto de globalização que tensiona e orienta o sistema político, Santos (2003, p. 139) salienta a importância de atender as racionalidades locais quanto mais global for o problema, buscando soluções na diversidade territorial. Para o autor a “tarefa é agora a de, a partir dela, reconstruir um arquipélago de racionalidades locais, nem mínimas nem máximas, mas tão-só adequadas às necessidades locais”. Esta construção envolve também regulações do Estado e da comunidade para conter determinadas possibilidades de flexibilidade das estruturas na medida em que permite maior abertura para entrada dos atores políticos representantes dos interesses do mercado. Corroboro com o autor ao entender que essas racionalidades são as possibilidades de

alcançar as solidariedades pelas resistências incididas nos interesses de globalização.

Veiga, Costa e Bronzo (2006) salientam que Belo Horizonte está na terceira gestão da administração *democrática popular*, gestão caracterizada por buscar consolidar uma nova relação entre a gestão pública e sociedade pelos mecanismos de participação (orçamentos participativos, conselhos setoriais), a inserção de novos atores políticos e parceria entre público e privado. Afirmam que a institucionalização de espaços para articulação dos diferentes interesses permite a redefinição da arena decisória e a incorporação dos direitos sociais como demanda inclusiva.

O arranjo tem também como orientação práticas intersetoriais para serem desenvolvidas de forma integrada e única no planejamento das ações no território. Por essa orientação a gestão buscou “evitar conflitos de competências, sobreposição de ações e por consequência, otimização dos processos decisórios e executivos” (ROCHA, 2005, p. 3). Acrescento que as ações intersetoriais também são implantadas e planejadas prevendo otimização de recursos públicos.

Farah (2001) entende que as esferas institucionais instauradas no município de Belo Horizonte podem fortalecer a perspectiva de sustentabilidade das políticas públicas garantindo continuidade de programas e projetos, conseqüentemente estabelecem reforços a políticas públicas de longo prazo. Mesmo concordando que esse possa vir a ser um caminho, saliento a necessidade de estabelecer consensos contínuos entre atores no processo dinâmico que as políticas públicas enfrentam no sistema político democrático.

A estrutura organizacional do município através da lógica de centralização-descentralização implementa duas estruturas institucionais complementares: o núcleo central de governo (composto pelo nível político-estratégico mais elevado das secretarias de coordenação) e os núcleos regionais de governo (formado pelas Secretarias de Coordenação e Gestão Regional). Estabelecendo, principalmente, ao núcleo central a função de formular as ideias, e aos núcleos regionais a possibilidade de gerar, no processo de execução, maior aproximação dos serviços a população e permitir a participação popular.

O organograma da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte resultante da reforma enuncia parte das mudanças institucionais e a matriz planificada da gestão. As unidades administrativas foram institucionalizadas de forma planificada minimizando as ordens hierárquicas, tendo no mesmo nível administrativo o Gabinete do Prefeito, Gabinete do Vice Prefeito, Assessoria da Polícia Militar, Procuradoria-Geral do Município, Controladoria Geral do

Município, Assessoria de Comunicação Social do Município, Secretaria Municipal de Governo, Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimônio, Secretaria Municipal de Assuntos Institucionais, Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura, Secretaria de Meio Ambiente, Secretaria Municipal de Finanças, Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação, Secretaria Municipal de Serviços Urbanos, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Saúde, nove Secretarias de Administração Regional Municipal e Secretaria Municipal de Políticas Sociais (FIG. 3).



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

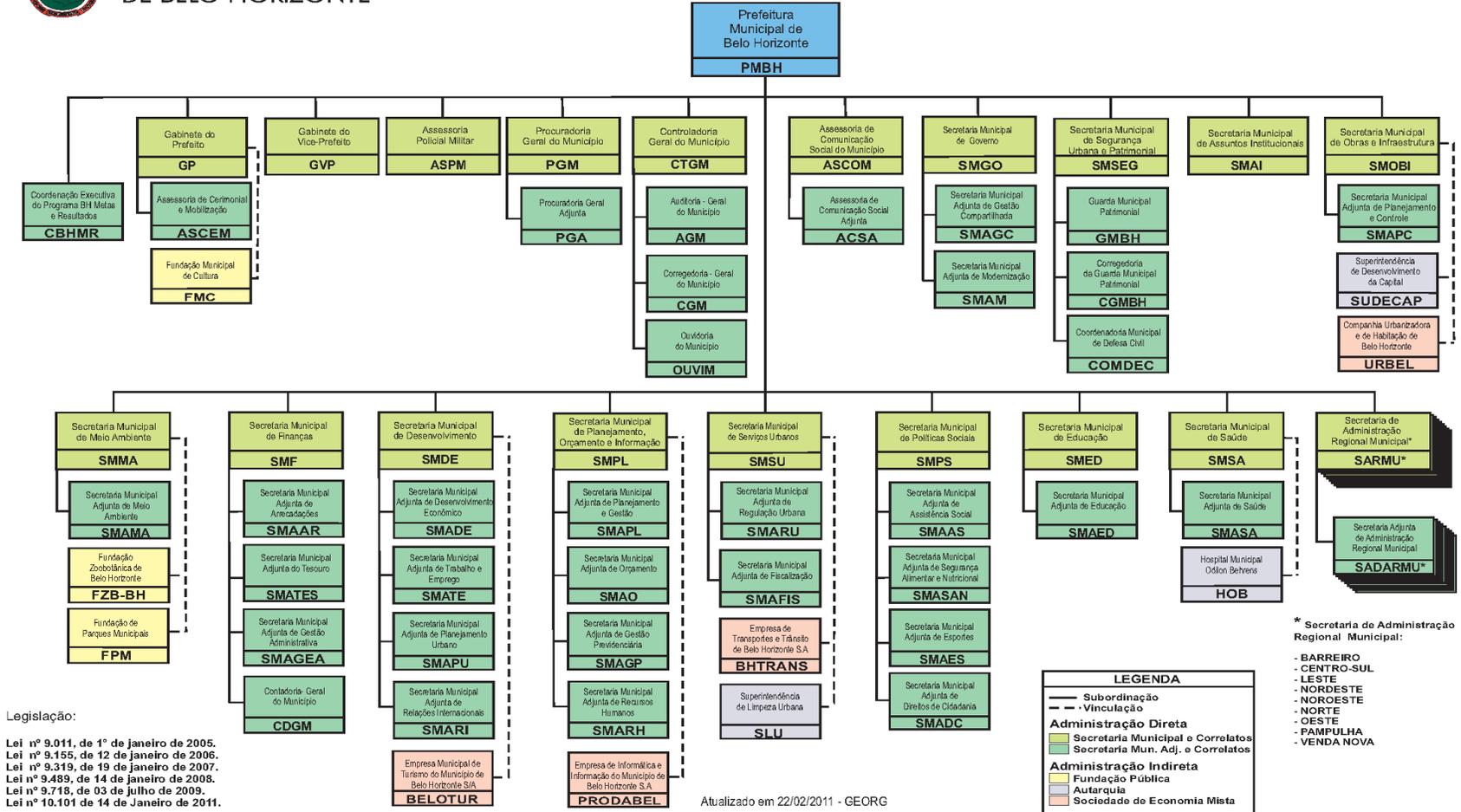


FIGURA 3: Estrutura Organizacional da Prefeitura de Belo Horizonte (Atualizada em 22/02/2011)²¹

²¹ Disponível em: <<http://portal7.pbh.gov.br/Organograma/index.pbh>>. Acesso em: 30 out. 2011.

A essas unidades administrativas são subordinadas as secretarias adjuntas e ambas formam a administração direta da prefeitura. Outras unidades como as fundações e empresas, provindas da articulação da gestão público/privado, são vinculadas às secretarias por meio da administração pública indireta. Buscando compreender as inovações da estrutura e representar seus respectivos interesses, saliento que o município possui três fundações (Cultura, Zoo botânica e Parques Municipais), três autarquias (Hospital Municipal Odilon Behrens, Superintendência de limpeza urbana e a de Desenvolvimento da capital) e três *sociedades de economia mista*: a Empresa municipal de turismo do município de Belo Horizonte S/A (BELOTUR), a Empresa de transporte e trânsito de Belo Horizonte (BHTRANS), e a Empresa de informática e informação do município de Belo Horizonte S/A (PRODABEL). Essas três instâncias mistas possuem grande dependência de financiamento da iniciativa privada para sua manutenção na prestação de serviços públicos.

Nesse contexto, procuro entender a Secretaria Municipal de Políticas Sociais (SMPS), que atualmente tem como subordinadas a Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social (SMAAS), a Secretaria Municipal Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional (SMAAN), a Secretaria Municipal Adjunta de Direitos de Cidadania (SMADC) e a Secretaria Municipal Adjunta de Esportes (SMAES). Nesta secretaria (Política social) ocorreram várias mudanças desde sua implantação pela reforma administrativa até sua configuração atual.

Inicialmente, a reforma administrativa implantou a Secretaria de Coordenação Municipal das Políticas Sociais (SCOMPS), que tinha a função de formular e coordenar ações pela articulação com as secretarias da saúde, educação, assistência e outros. Tal ideia não se manteve na agenda do município devido a constrangimentos relativos aos indicadores operacionais dessas instituições. Para Bronzo (2005, p. 215) as alterações na estrutura organizacional ocorreram pela falta de “legitimidade e meios para efetivar a tarefa árdua de colocar para operar juntos setores consolidados (educação e saúde) com outros menos consolidados (assistência), pressupondo uma alteração nas rotinas, prioridades e formas de organização anteriores à reforma”. Em 2004, a PBH reformula o organograma da gestão municipal e a SCOMPS passa a ser a Secretaria Municipal de Política Social (SMPS), que assume o papel de coordenar as secretarias adjuntas de Assistência Social, Abastecimento, Esportes e Direitos de Cidadania, bem como a Fundação Municipal de Cultura. Ficando a SMPS no mesmo nível hierárquico das secretarias de educação e saúde.



PREFEITURA MUNICIPAL
DE BELO HORIZONTE

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA SECRETARIA MUNICIPAL DE POLÍTICAS SOCIAIS

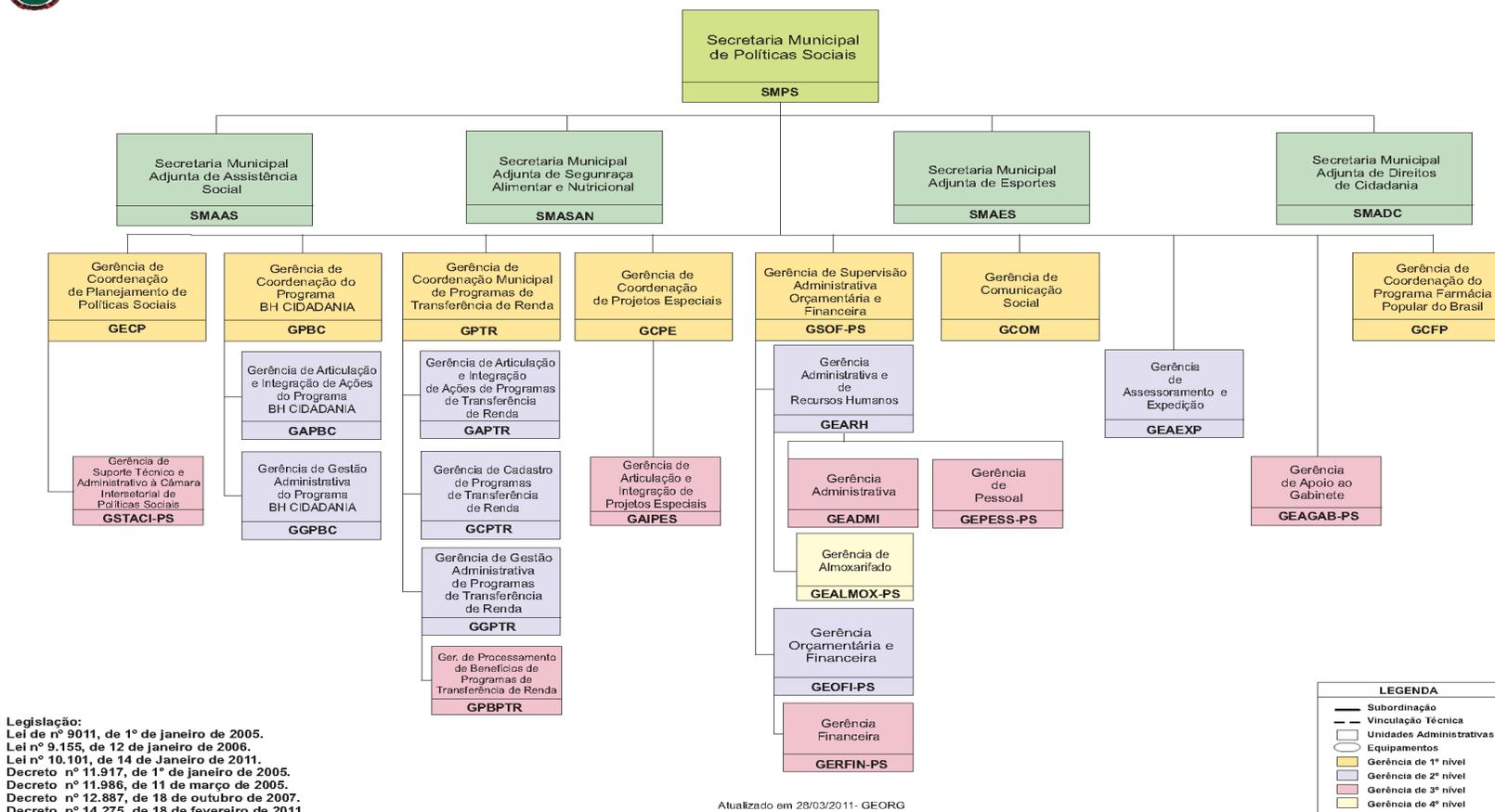


FIGURA 4: Estrutura Organizacional da Secretaria Municipal de Políticas Sociais (Atualizada em 22/02/2011)²²

²² Dados obtidos no *site* da PBH. Disponível em:

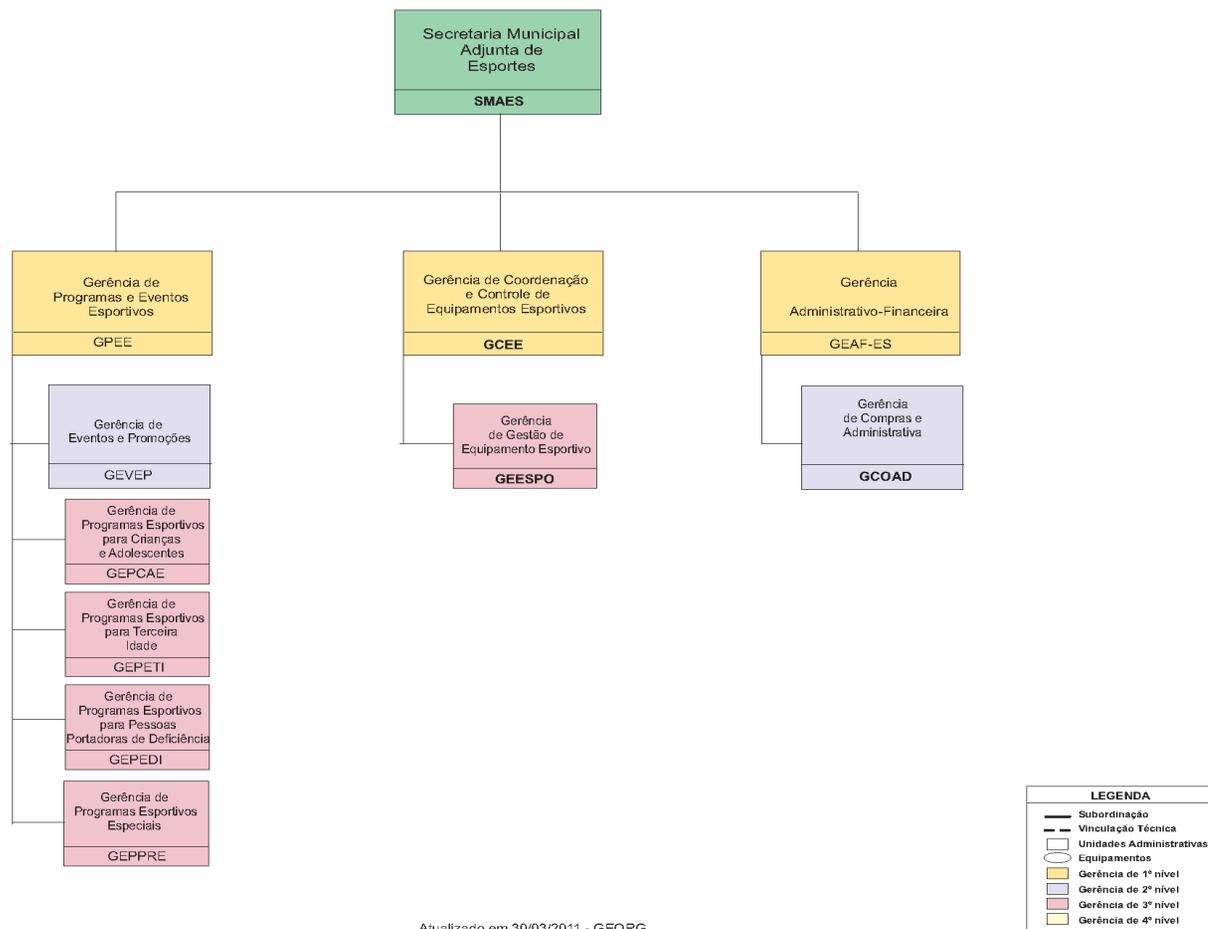
<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&IdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=politicassociais&tax=7671&lang=pt_BR&pg=5567&taxp=0&>. Acesso em: 30 out. 2011.

A Secretaria Municipal de Política Social, como se observa na FIG. 4, é a responsável pelo programa *BH Cidadania* e desempenha através da Câmara Intersetorial de Políticas Sociais a articulação e coordenação de suas ações políticas e sociais (ROCHA, 2005). A câmara é uma unidade administrativa de gestão que articula e integra os setores sociais composta pelos representantes da SMPS e das respectivas secretarias adjuntas²³.

A Secretaria Municipal Adjunta de Esportes (SMAES) é dirigida por um secretário adjunto e possui três gerentes administrativos diretos atuando na Gerência Administrativo-Financeira, na Gerência de Programas e Eventos Esportivos e na Gerência e Coordenação e Controle de Equipamentos Esportivos. A Gerência de Programas e Eventos Esportivos desempenha a função de coordenação e gestão das quatro gerências observadas na FIG. 5 abaixo, incluindo a gerência de Programas Esportivos Especiais.

²³ Dados obtidos no *site* da PBH. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/>>. Acesso: 30 nov. 2011.

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE ESPORTES



Legislação:

Decreto nº 11.917, de 1º de janeiro de 2005.
Decreto nº 11.986, de 12 de março de 2005.
Decreto nº 12.151, de 30 de agosto de 2008.
Decreto nº 13.030, de 17 de janeiro de 2008.

Atualizado em 30/03/2011 - GEORG.

FIGURA 5: Estrutura Organizacional da Secretaria Municipal Adjunta de Esportes (Atualizada em 30/03/2011)²⁴

²⁴ Dados obtidos no *site* da PBH. Disponível em: <portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.do?evento=download&urlArqPlc=org_smaes.pdf>. Acesso em: 30 out. 2011.

Na gerência de Programas Esportivos Especiais temos o Programa *BH Cidadania* e o programa *Caminhar*. Para desenvolver o programa, a Secretaria Municipal Adjunta de Esportes disponibilizou um espaço físico no núcleo central que é compartilhado com o programa *Caminhar*. E formou um quadro de profissionais específicos para atuar com ele na esfera central e nos núcleos nas regiões da cidade.

A instância municipal responsável pelas políticas de esporte e lazer na Prefeitura de Belo Horizonte foi criada em 1982. Inicialmente realizava grandes eventos e atividades físicas e esportivas para todas as idades no Campo do Lazer²⁵ (ex-campo do Clube Atlético Mineiro) caracterizando ações centralizadas. Entre 1990 e 1993, ela passa por alterações ao implantar programas sociais denominados no período como *Projetos Comunitários*²⁶: *O Projeto Mel; Projeto Bom de Bola, Bom de Escola; Projeto Dente de Leite; Projeto Superar; Projeto Vida Ativa; Projeto Recrear; Projeto Caminhar; Projeto Quadra Aberta e Projeto Pró-Campinho*. Houve a redução da realização de eventos e a implantação de novos com intuito de relacionar os eventos aos públicos atendidos pelos programas. Dentre eles identificamos a *Corrida para pessoas portadoras de deficiência*, a *Caminhada do Envelhecimento Saudável*, a *Copa Centenário*, a *Olimpíadas do Servidor* e o *Torneio Esporte e Esperança*²⁷ (*Revista Pensar BH*,

²⁵ O Campo do Lazer segundo Santos (2011) é um equipamento esportivo e de lazer apropriado pela Prefeitura de Belo Horizonte em 1980 para desenvolver o lazer comunitário. Este centro esportivo passou para o domínio público após a negociação de dívidas com o Clube Atlético Mineiro que era seu proprietário.

²⁶ Sobre os projetos comunitários implantadas nesse período o Mel, Bom de Bola, Dente de Leite, Quadra aberta e Pró-Campinho foram extintos da SMAES, permanecendo o Superar, Vida Ativa, Recrear e Caminhar. Dentre os projetos extintos do Mel destinava práticas esportivas para crianças e jovens e os outros trabalhavam o futebol segundo os relatos dos entrevistados (11) e (12).

²⁷ A *Caminhada pelo envelhecimento saudável* é um evento anual coordenado pelo Vida Ativa que busca promover e estimular a atividade física para idosos.

O *No Domingo, A rua é nossa* é um evento que ocorre nas manhãs de domingo com o objetivo de criar espaços para práticas de atividade física e lazer como na avenida Bandeirantes, na Praça Raul Soares e na avenida Prudente de Moraes.

O *BH em Férias* é um evento intersetorial promovido pela SMAES em parceria com o BH Cidadania realizado nas férias escolares de janeiro e julho que compreende práticas de lazer, como atividades esportivas, recreativas, além de passeios em clubes, museus e cidades históricas do entorno de Belo Horizonte. O *Tetratlo* de atletismo é um evento anual da SMAES que intervém por meio dos equipamentos esportivos da região Noroeste, Pampulha, Leste, Barreiro e no Complexo da PUC-Minas que compreende as seguintes provas combinadas: corrida de curta distância, corrida de média distância, salto em distância e lançamento da pelota.

O *Encontro Vida Ativa* (EVA) é um evento anual da SMAES com o objetivo de encerrar as atividades anuais do Vida Ativa que realiza uma festa com apresentações musicais.

A *Copa Centenário de Futebol Amador Wadson Lima* é um evento anual do esporte amador realizado pela SMAES em parceria com Departamento de Futebol Amador da Federação Mineira de Futebol que envolvendo clubes, dirigentes, atletas, torcedores e a mídia em geral.

Disponível em:

<<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=espo>

2007).

Essas mudanças das políticas de esporte e lazer envolveram também a contratação de funcionários públicos efetivos, pelo primeiro concurso público para profissionais de educação física da secretaria em 1993, denominados na época de *técnicos de esportes*. Anteriormente, a secretaria era formada por funcionários comissionados e contratados que não necessariamente possuíam formação na área.

Atualmente a Secretaria Municipal Adjunta de Esportes (SMAES) atua nas políticas de esporte e lazer no município por meio de quatro vertentes de trabalho decorrentes dos processos históricos de mudanças na instituição e nas políticas de esporte e lazer. São elas:

- Implementação e gestão de programas esportivos e de lazer;
- Apoio, organização e realização de eventos esportivos e de lazer;
- Implementação e gestão de equipamentos esportivos;
- Apoio a entidades do esporte amador (SMAES, 2011)²⁸.

Pela estrutura organizacional e orientada pela diretriz acima, a SMAES desenvolve os programas: *BH Cidadania*, o *Segundo Tempo Esporte Esperança*²⁹, o *Vida Ativa*³⁰, o *Caminhar*³¹, o *Superar*³², o *Recrear*³³ e os projetos de Eventos. Cada um desses programas e projetos compreende atendimento específico para receber as crianças, jovens, adultos, idosos e pessoas com deficiência.

A vertente de *implementação e gestão de programas esportivos e de lazer* é

http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=esportes&tax=9912&lang=pt_br&pg=5760&taxp=0&. Acesso em: 20/01/2012.

²⁸ Dado obtido no site da SMAES. Disponível em:

<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=esportes&tax=8363&lang=pt_BR&pg=5760&taxp=0&>. Acesso em: 30 nov. 2011.

²⁹ O *Segundo Tempo Esporte Esperança* destina práticas esportivas e recreativas para crianças e adolescentes no contra turno escolar em 151 núcleos que funcionam nas escolas da rede municipal (ABREU, 2001).

³⁰ O *Vida Ativa* destina práticas de ginástica sênior, dança, alongamento, passeios dirigidos e outros para pessoas acima de 50 anos principalmente pelo início da manhã e ao final da tarde em 29 núcleos regionalizados e 18 instituições de longa permanência (asilos) do município. Além de oferecer capacitações e apoio às instituições de atendimento ao idoso (ABREU, 2001).

³¹ O *Caminhar* incentiva e orienta a prática regular da caminhada para todos os grupos etários, principalmente pelo período da manhã, nas pistas de caminhada e corrida, *academia a céu aberto*, escolas e eventos. Para tanto, promove a educação para a saúde pela realização de avaliações físicas e orientações sobre os benefícios da atividade física (ABREU, 2001).

³² O *Superar* trabalha práticas de esporte e lazer para a inclusão de pessoas com deficiência em equipamentos físicos da SMAS, associações esportivas e escolas especiais em parceria com a Secretaria da Saúde (ABREU, 2001).

³³ O programa *Recrear* busca a promoção do lazer principalmente pela organização e monitoramento de rua de lazer para a população de Belo Horizonte (ABREU, 2001).

desenvolvida pela Gerência de Programas e Eventos Esportivos através dos programas *BH Cidadania*, *Segundo Tempo Esporte Esperança*, *Vida Ativa*, *Caminhar*, *Superar* e *Recrear*. O *Apoio, organização e realização de eventos esportivos e de lazer* são de responsabilidade dos projetos da Gerência de Eventos e Promoções e a *Implementação e gestão de equipamentos esportivos* são da Gerência de Coordenação e Controle de Equipamentos Esportivos. Enquanto o apoio a entidades do esporte amador não possui nenhuma gerência específica, mas observei que as ações dessa vertente existem e envolvem a gerência de primeiro nível na SMAES.

Para executar suas ações, o governo municipal tem os equipamentos específicos distribuídos no município de Belo Horizonte; e pelo mapeamento dos equipamentos disponibilizado no *site* da SMAES³⁴ encontramos 80 campos de futebol, 5 praças de esporte, 4 Centro de Atendimento Comunitário (CAC), 18 parques, 21 quadras e 4 pistas de caminhada e corrida. Além desses, as ações da SMAES também ocorrem em escolas públicas, espaços privados e ONGs decorrentes de parcerias e apoio entre os setores.

Pela apresentação dos elementos mais significativos do desenho das políticas públicas de Belo Horizonte e localizando as políticas de esporte e lazer na gestão municipal, venho mostrar o espaço que norteia a ação dos analistas técnicos da SMAES dotados no Programa *BH Cidadania*. O espaço em que esses servidores atuam remete entender tanto a amplitude da organização da prefeitura quanto da sua secretaria, já que o programa articula os diferentes setores das políticas sociais no município, como irei detalhar a seguir. Assim, para entender o contexto do espaço de atuação desse sujeito é necessário ir além da secretaria em que o mesmo atua, devendo compreender as estruturas da administração municipal e as formas de ligação entre elas.

3.2 Modelo de gestão do programa *BH Cidadania*

O espaço norteador do estudo, o programa *BH Cidadania*, é uma ação da Secretaria Municipal de Políticas Sociais da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte que atua com a diretriz

³⁴ Dado obtido no *site* da SMAES. Disponível em: http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=esportes&tax=8363&lang=pt_BR&pg=5760&taxp=0&>. Acesso em: 30 nov. 2011.

da inclusão social³⁵. O programa foi estabelecido em momento precedente à reforma administrativa do município que legitimou novos arranjos institucionais e os princípios políticos de descentralização, intersetorialidade, participação popular. Seu percurso de formulação, implantação, execução e avaliação contou com os princípios da reforma e ainda insere a territorialidade, um projeto-piloto, avaliações diversas, reformulações na expansão territorial, ampliação de diferentes ações sociais e novos investimentos provenientes de parcerias para consolidar seu formato atual. Parto da consideração do programa para este estudo como uma política diferenciada pelas formas de articulação entre sociedade, Estado e mercado.

O processo de democratização do país incube maiores responsabilidades a gestões municipais ao trazer para sua agenda pública novos problemas como o enfrentamento de situações de vulnerabilidade. Considero que a operacionalidade das políticas sociais nesse contexto deve atender tanto as dimensões dos aspectos de eficiência gerencial quanto da perspectiva democrática para reconfigurar a capacidade de respostas dos governos aos problemas cada vez mais complexos.

Nesse sentido, o programa *BH Cidadania*, cujo nome completo é *Programa de Desenvolvimento Integrado dos Assentamentos Subnormais*, está incluso na agenda do município desde o segundo semestre de 2002. Seu principal objetivo é enfrentar a exclusão social pela inclusão das famílias moradoras das áreas de vulnerabilidade por meio da articulação das políticas sociais tendo como unidades de intervenção a família e o território (PMBH/DOCUMENTO DO PROGRAMA *BH CIDADANIA*, 2004). Para tanto, adota “um modelo de gestão baseado na integração intersetorial, invertendo a lógica fragmentada dos diversos programas da área social da Prefeitura de Belo Horizonte” (PMBH/DOCUMENTO DO PROGRAMA *BH CIDADANIA*, 2004, p. 211).

Corroboro com Veiga, Costa e Bronzo (2006) ao dizer que o programa é uma proposta de estratégia da administração municipal para articular a prestação de serviços das políticas sociais. Para Mourão (2007) a inserção dessa articulação decorre dos problemas de fragmentação das políticas sociais; da existência da sobreposição de ações sociais em territórios vulneráveis em que famílias são atendidas por diversos programas com propostas semelhantes; do desperdício de recursos públicos principalmente ao investimento fragmentado; da dificuldade

³⁵ A inclusão social para o programa refere-se à garantia de acesso às políticas sociais para a população em vulnerabilidade social que são os residentes das áreas geográficas em situação de risco do município de Belo Horizonte.

de identificação dos problemas sociais pelo trabalho setorial e do ineficiente atendimento a população residente em áreas de risco que são o público-alvo da sua política pública.

Políticas e programas que prevalecem à perspectiva focalizada, ou seja, de atendimento específico e privilegiado a parcelas excluídas em determinados aspectos sociais, podem ser contestados por suas contradições. Para Farah (2006, p. 61) esses incorporam perspectivas de *discriminação positiva* ao atender de forma privilegiada segmentos como os *grupos de risco* até então excluídos. Para Bronzo (2005), segundo o documento do programa (2004) o *BH Cidadania* é caracterizado por ser um instrumento focalizado em territórios e famílias em situação de risco, nesse sentido, a autora entende como avanço a abordagem através da identificação da vulnerabilidade local e pela ênfase dada aos problemas decorrentes pelo rompimento de vínculos familiares e comunitários. E ainda considera que a disponibilização de serviços e equipamentos demonstram seus esforços de melhorar os *padrões de convivência comunitária*, como áreas de recreação e lazer e os serviços de apoio a essas famílias.

Entretanto, mesmo concordando com Farah (2006) pela inserção de formas privilegiadas para tratar as políticas públicas de enfrentamento da pobreza, vejo que esse processo de proteção social remete à preocupação de Santos (2003) com os problemas da distribuição e da democratização política. A distribuição de serviços públicos está inserida em meio às desigualdades sociais em que grande parte da população não possui sequer condição de sobreviver. Nessa realidade, a proteção do Estado deve requerer no processo de distribuição “a incorporação tanto quanto possível autônoma das classes populares no sistema político, o que implica a erradicação do clientelismo, do personalismo, da corrupção” (SANTOS, 2003, p. 98). Isso implica a redução da incorporação exclusiva da ação do Estado, incluindo, assim, rever a ação dos seus próprios servidores e a inclusão de novos atores na regulação das políticas públicas.

Dois problemas são levantados pela focalização do programa *BH Cidadania*: A população focalizada para ser atendida possui reduzida capacidade organizacional de incorporação ao sistema político, visto a realidade fragmentada dos vínculos familiares e comunitários, e o impasse entre os serviços universalizados e a focalização proposta pelo programa. Considerando que a dinâmica participativa pode vir a acompanhar o bom associativismo (AVRITZER, 2007), observo que o programa deve prover de alternativas sensibilizadas pela ausência ou insipiência de organização comunitária dos excluídos socialmente

para operacionalizar a distribuição de serviços de forma mais democrática.

As áreas da saúde e educação já possuem redes universais de atendimento, assim, resistem e são constringidas ao tentar atender de forma *privilegiada* determinado público. Nessas áreas sociais a prestação de serviços segue orientação de garantir à população o acesso universal, portanto a questão de prioridade de atendimento proposta pelo programa constringe sua atuação e cria resistência em focalizar as demandas do território do *BH Cidadania*.

A atuação da saúde no município segue orientação universal, orienta-se por seus próprios critérios de focalização territorial e trabalha com estruturas de gestão e procedimentos definidos, e que não se alteram de forma tão maleável em função das diretrizes do *BH Cidadania*, o mesmo ocorrendo com a educação. Não se pode sensatamente esperar que, dada a forma como os setores da educação e da saúde estão organizados, que estes venham a incorporar, sem resistências, a necessidade de atuar para atender a um público específico e de forma diferenciada (BRONZO, 2005, p. 238).

A estratégia de focalização territorial nas áreas das políticas públicas de Assistência Social e de Esporte e Lazer repercutiram de maneira mais fruída que as áreas da saúde e educação. Mesmo as políticas públicas da assistência social possuindo a orientação do sistema único de atendimento (SUAS) com similaridades ao sistema de saúde (SUS), elas, ao contrário da saúde, têm sua adequação ao programa por meio desse sistema facilitada ao disponibilizar os serviços do Núcleo de Atendimento a Família (NAF). Esta adequação viabiliza sua estreita relação com o programa pela intervenção do NAF, que é o órgão responsável pela articulação da rede de serviços sociais no território e pela mobilização comunitária, além de atuar na coordenação das ações dessa estratégia junto a SMPS.

Por outro lado, a Secretaria Municipal Adjunta de Esportes tem o dever de garantir o direito ao esporte e ao lazer estabelecidos pela Constituição de 1988, devido às formas como estes direitos foram legitimados, em que não são precedidos de orientações e diretrizes institucionais para sua universalização. A intervenção da SMAES, por meio dessa lacuna na jurisdição, encontra uma janela de oportunidade para inserir na sua agenda pública estruturas organizacionais para tratar as ações de esporte e lazer focalizadas nos territórios do programa. Assim, sua adequação ao programa é realizada com maior facilidade que as áreas da saúde e educação.

Para Magalhães e Corrêa (2004) a SMAES apresenta maior envolvimento com o programa do que a educação e saúde, pois mesmo com recursos financeiros escassos ela viabiliza

ações específicas para cada núcleo do programa no período de implantação disponibilizando um técnico de nível superior e dois estagiários. Para suprir as carências dos equipamentos específicos dos territórios, a equipe da SMAES faz parcerias entre os setores das políticas sociais e outras organizações no território que concedem espaços para realizar as ações.

A maioria dos analistas técnicos da SMAES atuantes no *BH Cidadania* relata nas entrevistas que o objetivo dessa política é atender a família do território delimitado. Como o objetivo específico do programa é “reduzir fatores de risco e vulnerabilidade social das famílias” e “promover relações de solidariedades entre os membros da comunidade” (PMBH/DOCUMENTO DO PROGRAMA *BH CIDADANIA*, 2005, p. 207), concordo com o Entrevistado 11 quando afirma que: *para o trabalho com foco na família, tem essa preocupação em dar maior peso, maior valor para estrutura familiar, estabelecer, tentar criar, fortalecer os vínculos familiares*. Além de compreender os objetivos, grande parte dos técnicos entrevistados vê a proposta como a *discriminação positiva* discutida por Farah (2006):

Eu vejo que a potencialidade do programa é essa, ao abarcar a família como um todo você dá condições dessa criança, desse jovem de realmente sair daquela situação de vulnerabilidade. Por que ele voltou para casa e ela também está melhor, ele estava com você na sua aula e sai dali melhor. Ao chegar em casa, ela está melhor por que a avó está no outro grupo, a mãe, a assistente social está abraçando aquela casa, tentando melhorar aquela situação. A potencialidade maior desse programa que eu vejo é essa, é a atuação familiar. É esse abraço integral a família como um todo (ENTREVISTADO 1).

É um programa que eu acredito profundamente por que eu acho que é a única forma da prefeitura conseguir atingir o objetivo de tornar uma família autônoma e tirar essa família dessa vulnerabilidade. (...) O objetivo maior do programa *BH Cidadania* é que as pessoas saiam desse nível de pobreza e vulnerabilidade que estão (ENTREVISTADO 5).

Frente ao panorama de mudanças nas condições de reprodução social das famílias que demanda novas políticas sociais surgiram propostas de ações afirmativas como cotas, incentivos fiscais e programas especiais. Goldani e Lazo (2004, p. 33), diante a questão dialética de universalização e focalização das políticas sociais, apontam *para a necessidade de contemplar-se ambos tipos de ações e que a dicotomia entre estas seria uma falsa questão*. Corroboro com as autoras ao entender que as políticas focalizadas de ações afirmativas ou discriminação positiva quando em consonância com a universalização das políticas sociais seriam uma ferramenta na busca processual de equidade. Entendo essas políticas como uma estratégia para o processo de inclusão social que deveria envolver políticas públicas de curto, médio e longo

prazo.

Desta forma, o *BH Cidadania* é um programa especial pelo foco no atendimento às famílias moradoras das vilas e favelas com precárias condições de moradia e vida. De acordo com o Documento do *BH Cidadania* (2004) o programa adota uma visão abrangente de pobreza que compreende a exclusão social como processos que conduzem a privação da população das diferentes dimensões sociais, principalmente o trabalho e a renda. Entendo a multiplicidade dessa visão também pela abordagem da pobreza que compreende desde as variáveis de abastecimento, habitação e infraestrutura urbana às variáveis de cultura, educação, esportes, bem como as relações sociais e as interações entre grupos e sujeitos.

Para tanto, os locais atendidos pelo programa foram selecionados seguindo a ordem hierárquica de vulnerabilidade social apresentada pelo *Mapa de exclusão social*. O mapa foi delineado de acordo, principalmente, com os *Índices de Qualidade de Vida Urbana* (IQVU) de 1994, que engloba as variáveis de abastecimento, assistência social, cultura, educação, esportes, habitação, infraestrutura urbana, meio ambiente, saúde, serviços urbanos, segurança urbana. E o *Índice de Vulnerabilidade Social* (IVS) de 2000, que abarca as dimensões de cidadania ambiental com variáveis de acesso a moradia e serviços de infraestrutura urbana, as dimensões culturais pelo acesso à educação, dimensão econômica pelo acesso ao trabalho/emprego, dimensão jurídica pelo acesso à renda e à dimensão de segurança que incluiu o acesso à assistência jurídica, serviços de saúde, segurança alimentar e acesso à Previdência Social. O *Índice de Risco à Saúde* (IRS) é estabelecido pela mortalidade, nascidos vivos, escolaridade, renda familiar e área residente (BRONZO, 2005).

O *Mapa de Exclusão Social* por meio desses indicadores sociais e urbanos delimita no município as manchas de maior vulnerabilidade. Ele classifica o município em quatro classes de pobreza e a categoria 1 compreende as áreas de maior risco, esse recorte territorial indicou essas áreas como priorizadas para receber o *BH Cidadania*. Cada área selecionada recebe um núcleo do programa que desenvolve ações sociais articulando os serviços públicos locais e tomando os Centros de Referência da Assistência Social como base para sua gestão.

Para trabalhar com o enfrentamento das situações extremas de pobreza do município a operacionalidade destas políticas usam da interlocução dos princípios políticos de descentralização, intersetorialidade, participação popular e territorialidade.

3.3 Os princípios políticos do *BH Cidadania*: entre conceitos e prática

As orientações presentes no desenho do programa são os princípios de descentralização, intersetorialidade, territorialidade e participação popular e condizem com aquelas presentes no desenho da reforma administrativa do município. BRONZO (2007, p. 18), baseada no documento do programa (2003), identifica os princípios de forma conceitual como: “o planejamento e a intervenção a partir do território, a participação da comunidade em toda etapa de desenho e gestão do programa, o foco na unidade familiar, a lógica da integração dos recursos governamentais e não-governamentais, a perspectiva da autonomia das famílias”.

No município a participação popular já traduz algumas formas de compartilhamento da gestão pública, e isso pode acontecer nas instâncias e espaços de formulação e controle da implementação das políticas públicas municipais que são os conselhos³⁶, conferências, fóruns e Orçamentos Participativos (OP)³⁷. Essa realidade das estruturas decisórias participativas existentes no município pode refletir na sustentabilidade da participação no *BH Cidadania*.

Belo Horizonte é um município que está na terceira gestão da administração democrática popular que procura estabelecer uma nova relação entre poder público e a sociedade civil pela ampliação dos espaços de participação (orçamento participativo, conselhos setoriais) e a incorporação de novos atores e parceiros como ONGs e representantes de movimentos sociais. Pode assim ser considerada um caso de administração municipal claramente comprometida com o esforço de redefinição da arena decisória, tornando-a mais porosa à filosofia dos direitos e à incorporação de demandas de políticas sociais mais inclusivas (VEIGA; COSTA e BRONZO, 2006, p. 139).

Localizado as instâncias institucionalizadas participativas no município, entendo

³⁶ Para autora, espaços participativos como conselhos, “possibilitam o aprendizado político pelos participantes e o fortalecimento democrático, uma vez que estabelecem uma nova relação Estado e sociedade e, em alguns casos, com o mercado, bem como aumentam o controle da sociedade sobre o Estado” (CUNHA, 2007, p. 137). O conselho, por meio de debates públicos, produz decisões. Sua efetividade deliberativa é medida ao observar seu impacto na política. Pelo caso da saúde podemos dizer que nos conselhos mais institucionalizados as decisões são mais efetivas.

³⁷ Os orçamentos participativos (OPs) “são instâncias de participação e de deliberação acerca dos investimentos públicos, em que sociedade e governo compartilham decisões acerca de parte ou de toda a previsão de receita e/ou de despesas do governo, ou seja, do orçamento público” (CUNHA, 2007, p. 136). Os OPs de maneira geral são iniciativas da gestão municipal para elaboração dos Planos Diretores de cada cidade. O processo de deliberação nos OPs tem dois momentos para participação popular, um primeiro em que todos indivíduos participam e o segundo em que os mesmos são representados pelos delegados escolhidos.

essas experiências como facilitadoras para a exploração de outras vias participativas. Pela possibilidade de repercutirem em mudanças na cultura operacional dos serviços públicos decorrentes do histórico das instâncias participativas que envolveram nesse processo os atores políticos da máquina pública e da população de Belo Horizonte.

Esse processo que inclui canais de participação e representatividade (FUNG, 2007) possibilita um espaço mais fértil para participação nas estruturas decisórias das políticas públicas. Mesmo que identificada como fragmentada a associatividade dos atendidos pelo programa devido a limitações dos vínculos familiares e comunitários que é uma das condições para a efetividade da participação da população. Como também é um limitante a mudança de gestão ocorrida no último processo eleitoral que após três mandatos de uma mesma gestão tem a entrada de outro governo. Este não é situado ao lado extremo de contraposição na disputa política governamental justamente pela formação de coligações partidárias para sua composição, mas considero que mudanças de gestão repercutem em certos entraves para a continuidade do modelo de gestão anterior e das suas políticas públicas e em alterações nas formas de fazer política quando a participação popular não é consolidada. Corroboro com Lopes (2009, p. 70) pela compreensão de que se “os programas ou ações efetivam diretrizes de governo legitimadas através de eleições, não teríamos como questionar a sua interrupção com o fim de um mandato”.

Nesse contexto das políticas sociais, a participação popular é um mecanismo de ação pública que interage com o gerenciamento dessas políticas e é consensual que o termo é mais amplo que o envolvimento dos indivíduos no movimento sindical e na política partidária. A ideia de participação popular com visões universais surge para firmar uma concepção de vida política que insere nos processos decisórios a participação política dos sujeitos, das organizações e movimentos sociais e de seus representantes.

Discutir a participação como algo a ser conquistado, construído, recuperado em todo momento é compreendida como processo de desdobramento do sujeito na sociedade. Para Jaccobi (2002) a participação popular nas políticas públicas é uma possibilidade de ampliação da cidadania caracterizada pela aproximação da sociedade com o Estado possibilitando o fortalecimento e autonomia dos sujeitos.

Valla (1998, p. 9) compreende a participação popular como “as múltiplas ações que diferentes forças sociais desenvolvem para influenciar a formulação, execução, fiscalização e avaliação de políticas públicas e/ou serviços básicos na área social”. Outras formas de ações

participativas são discutidas pelo autor, como a integração em grupos marginalizados, ou seja, grupos excluídos da sociedade, e os mutirões por meio de ONGs e associações. Mediante a essas perspectivas, a participação popular, que investigo, possui estreita relação com o primeiro sentido apresentado, pois seu foco está na relação entre sujeitos, políticas públicas e bens públicos.

Pelas formas de ações participativas e para mostrar os condicionantes motivacionais que levam os sujeitos a integrarem nas instâncias deliberativas e decisórias tomo os modelos de participação tratados por Avritzer (2007, p. 21), que são: “um primeiro que emerge a partir de demandas dos próprios atores sociais, um segundo que emerge do incentivo estatal e um terceiro no qual o estado e principalmente a sociedade política, (...), adota posturas antiparticipativas”.

O primeiro envolve as formas que partem da própria mobilização dos atores sociais e podem intervir nas diferentes perspectivas de ação participativa delineadas por Valla (1998), ou seja, influenciando políticas públicas, ou compondo grupos, organizações e movimentos sociais ou juntamente com ONGs e associações. O segundo envolve a intervenção dos governantes e atores políticos, como os servidores públicos, para catalisar as associações e o capacidade organizativa dos sujeitos fomentando uma gestão participativa de acordo com Mesquita (2007). Para Milani (2007) e Avritzer (2007) o grau de intensidade desse processo é determinado pelo envolvimento de ações coletivas dos atores políticos. Considero que este modelo de participação popular é uma possibilidade de ampliar as dimensões participativas no programa e fomentar o empoderamento dos sujeitos (VASCONCELOS, 2004) pelo seu protagonismo que fortalece do tecido social.

O último é considerado como *antiparticipativas* pela vontade política do Estado que recusa o papel dos sujeitos nas instâncias participativas na negociação dos seus interesses. Para Santos (2002), além de promover a participação, pode também trazer obstáculos, pois muitas vezes sucumbe às situações de interações existentes nas experiências locais, repercutindo em constrangimentos entre as formas existentes e as propostas pelo governo. Nesta tensão uma pode desmobilizar a outra e trazer a sua ineficiência.

As formas de participação popular ganham suas características de um lado pela sua natureza ideológica e/ou do outro lado pela sua natureza essencialmente utilitarista. Coelho (2007) entende a primeira perspectiva envolvendo mecanismos de politização e inclusão dos sujeitos nas arenas decisórias e a segunda como um meio de repartição de responsabilidades. A politização corresponde ao processo de aprendizagem (JUNQUEIRA, 1997) que ocorre pela inserção dos sujeitos na elaboração de políticas e atua na formação dos cidadãos.

Para analisar a qualidade da participação social Avritzer (2007) propõe identificar primeiramente a quantidade de instituições participativas como os espaços de orçamento participativo e as instituições participativas locais. Ressalva que o processo de acesso a bens públicos face ao processo de participação popular não ocorre diretamente apenas pela implementação das instituições participativas, deve também aferir a qualidade de suas práticas e sua capacidade de distribuição. Assim, devem impactar na gestão da administração pública e nos aspectos financeiros da cidade, logo os efeitos distributivos dos arranjos participativos são para o autor um fenômeno difícil de ser aferido.

De acordo com Coelho (2007), no nível local a participação popular nas ações públicas é determinada pelos traços históricos das instituições e do engajamento das organizações governamentais, não governamentais e dos atores políticos. Para tanto os “fatores socioculturais históricos definem em parte a qualidade e o grau de participação nas políticas participativas implementadas” (COELHO, 2007, p. 89).

Nesse caso, a participação vai além do ideal republicano da autodeterminação e da construção e definição do interesse comum, recuperando o aspecto da decisão decorrente de argumentação anterior, estruturada em procedimentos participativos que valoriza a pluralidade de interesses, que devem ser expressos em espaços públicos. A idéia de democracia deliberativa, portanto, está relacionada com a disputa entre diferentes interesses e projetos políticos, através de um conjunto de regras e procedimentos democráticos, articulando participação e distribuição (CUNHA, 2007, p. 138).

Outro ponto importante da participação é sua forma de regulação que entendo em meio às dimensões complementares de emancipação e controle social. “A participação, pelos seus efeitos mobilizadores, mas também integradores, e portanto reguladores, pode contribuir fortemente para o exercício do próprio controle social” (GUERRA, 2002, p. 367). Assim, a gestão participativa dos bens públicos pela forma de negociação apresentada que é delimitada pela atuação dos modelos de participação define sua dimensão emancipatória.

Segundo o Documento do Programa *BH Cidadania* (2005, p. 212) “o princípio de participação cidadã consiste em ampliar os mecanismos de inserção da sociedade na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas”. Para o programa este princípio atua na maior transparência da gestão dos serviços públicos e instala uma nova lógica na definição das prioridades. Esta abordagem adotada privilegia as questões entre participação e redistribuição e regulação das políticas públicas, não apresentando preocupações em legitimar as formas

representativas e organizativas que envolvem a participação popular.

Na estrutura de gestão do programa “a comunidade desempenha um importante rol na instância da Comissão Local (CL)” (ROCHA, 2005, p. 8). Esta comissão é a via que legitima a participação popular no programa, ela foi pensada como meio de captar as demandas locais e encaminhá-las aos outros níveis e setores do programa. Pelos trabalhos de Rocha (2005), Somarriba (2004), Bronzo (2005), Faria (2009) também encontramos a formação do *Grupo de Referência*³⁸. Formado no período de implantação do programa, este grupo deve atuar na elaboração do *Plano de Ação Local* e na seleção de dois representantes da comunidade para a *Comissão Local*.

Entretanto, não obtive nenhuma referência ou citação desse grupo na coleta de dados empíricos ao recorrer às descrições da atuação rotineira dos analistas técnicos da SMAES no programa. Três entrevistados afirmam que o *Plano de Ação Local* no período de implantação contou com um agrupamento da comunidade, que entendo como o chamado *Grupo de referência* estabelecido pela proposta. Para eles, sua elaboração envolveu um período extenso e com uma densa pactuação entre a população e técnicos. Lembro que nem todos os entrevistados fizeram parte da implantação do programa, o que pode justificar a ausência desse processo na descrição da trajetória do programa. Os entrevistados que participaram desse momento viram da seguinte forma:

Desde o primeiro momento que fomos para lá, quando começou, nós fizemos 15 dias de reuniões à noite, chamados de PAL, *Plano de ação Local*. Foram 15 dias de reunião, cada noite discutia um braço, uma área social, cada noite chamava a comunidade e escutava. A comunidade chegava e ela também não estava preparada para essa nova gestão, ela já chegava, eu quero concertar o muro da minha casa, concertar o telhado, concertar o esgoto, somente intervenções urbanas. E quando agente começou no ano de 2000, agente chegou com as intervenções sociais, nos éramos uma equipe das políticas sociais (ENTREVISTADO 1).

O plano de ação local foi no início, foi construído com a comunidade em um momento político e um momento muito importante em que as pessoas puderam falar e avaliar o programa. Isso aconteceu no início e depois não aconteceu mais, não teve uma reavaliação do programa, não reunimos a comunidade de novo (ENTREVISTADO 5).

³⁸ Bronzo (2005), ao tratar da implantação do programa em 2002, descreve que o grupo de referência é constituído por até 50 representantes, sendo este número proporcional ao número de moradores. Para a autora, os representantes “são indicados em reuniões locais, e dentre suas tarefas cabe mobilizar a comunidade, contribuir na identificação dos problemas e atuar como agentes de controle público da ação governamental, monitorando as ações desenvolvidas” (BRONZO, 2005, p. 225).

No primeiro momento para a própria implementação do programa esses momentos foram mais frequentes e intensos, houve a participação cidadã na construção de alguns elementos do programa (ENTREVISTA 11).

Pelos relatos destaco que para implantação do programa houve grandes esforços em pactuar com a comunidade as ações. Embora a participação popular seja uma diretriz, suas formas de efetivação vão se transformando, em alguns núcleos prevalece e fortifica, em outros dissemina e dilui. Bronzo (2005, p. 235) considera que ela não tem sido efetiva como planejada devido à evasão dos membros do *Grupo de Referência*, e de acordo com Somarriba (2004) devido à dificuldade desses colegiados estabelecerem conexões e comunicações entre as políticas públicas e a população. Assim, entendo que a participação popular, pela sua representatividade nessas instâncias, ainda possui fragilidades quanto à dimensão de empoderamento da ação pública pela comunidade atendida.

Já a intersetorialidade segundo o Documento do *BH Cidadania* (2004, p. 212) “é compreendida como um princípio que privilegia a integração matricial das políticas públicas urbanas e sociais tanto na fase de sua formulação quanto na sua execução e monitoramento”. Para Bronzo (2007) a diretriz de intersetorialidade trouxe alterações na estrutura administrava da gestão das políticas sociais municipais referentes à sua concepção e atuação e exige dos setores públicos colaboração para responder aos objetivos do programa.

O uso da visão integrada para tratar políticas públicas no Brasil tem origem pela noção de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS) que adota determinações intersetoriais como as estratégias organizacional e operacional (SANTOS, 2005). A partir das práticas das políticas da saúde e de seus estudos, a intersetorialidade foi abrangendo outras áreas, assim podemos dizer que partindo da noção de saúde integral esta lógica de intervenção começa a orientar outros espaços das políticas sociais. Junqueira (1997) concebe que atualmente a intersetorialidade transcende o setor da saúde e pela complexidade dos problemas sociais a ação integrada expande envolvendo diferentes políticas para elaborar suas soluções conjuntas.

Aproximo do conceito de intersetorialidade de Menicucci (2002) para traçar os recortes teóricos desse princípio que, para a autora:

A intersetorialidade tem sido definida como uma nova maneira de abordar os problemas sociais, enxergando o cidadão na sua totalidade e estabelecendo uma nova lógica para a gestão da cidade, superando a forma segmentada e desarticulada em que usualmente são elaboradas e implementada as políticas públicas, fracionadas em diferentes setores

(MENICUCCI, 2002, p. 147).

O primeiro ponto que considero para fomentar a orientação intersetorial das políticas públicas é a premissa levantada por Campos (1999) em que esta lógica deve partir da visão da complexidade dos sujeitos e dos territórios. Esta ótica abarca os sujeitos nas dimensões da vida social como a saúde, educação, habitação, emprego, renda, cultura, esporte e lazer, buscando entender que para a integralidade dos sujeitos elas são contempladas quando ocorrem sinergicamente.

O segundo é a proposição de Gomà e Brugué (1994) em que o modelo de integração de políticas para elaborar a agenda integrada deve considerar a realidade local. Junqueira (1997) corrobora com os autores ao entender que a lógica de atuação intersetorial deve considerar a população e o espaço e são decorrentes deles que estabelecem os problemas e soluções que irão trabalhar. Assim, as políticas públicas decorrentes da ação intersetorial condicionam e são condicionadas pela territorialidade.

No território, a maneira de fazer políticas deve reconhecer o protagonismo dos atores locais e, dessa maneira, segundo Brugué e Gomà (1994), fomentam seu processo de politização³⁹. Nesse sentido, vejo o processo de aprendizagem e determinação do sujeito decorrentes da ação intersetorial tratada por Junqueira (2004) que também inclui o processo de participação popular como uma possibilidade correspondente a politização e que podem resultar na formação de cidadãos. Para tanto como supõe Junqueira (1997), essa maneira de fazer política procura integrar servidores públicos e população no território.

Compartilho da ideia do reconhecimento na ação intersetorial como parte do “jogo estratégico dos atores e que envolvem em cada território o reconhecimento da sua heterogeneidade, da heterogeneidade dos seus projetos e a existências de interesses contraditórios” (GUERRA, 2002, p. 347). Para Guerra (2002) essa multiplicidade de dimensões dada pelas formas heterogêneas faz aumentar os fluxos e as interações nas negociações locais, como também saliento que remete aos atores políticos (sejam eles servidores públicos ou população) adequarem a cultura operacional aderindo à flexibilidade na sua intervenção setorial.

Para Junqueira (2004), a capacidade de intervir nessa lógica deve preceder da criação

³⁹ Para Santos (2003), politizar significa identificar relações de poder e compreender formas práticas de transformá-las em relações de autoridade partilhada. A intervenção dos atores nas arenas decisórias deve fomentar o protagonismo dos sujeitos no contexto de politização.

de conhecimentos pela realidade da estrutura organizacional não dependendo apenas das habilidades que os atores já possuem, ou seja, os saberes técnicos. A flexibilidade na intervenção engloba tanto a cultura operacional na perspectiva cooperativa entre atores políticos locais quanto a elaboração de novos conhecimentos para trabalhar no território em que estão inseridos.

Segundo Junqueira e Inojosa (2008), a intersetorialidade é a articulação e integração de saberes e experiências em todos os processos das políticas públicas buscando soluções sinérgicas para superar determinado problema. Para integrar saberes e experiências setoriais, Junqueira (1997) vê na cultura organizacional e operacional problemas pela resistência dos diferentes interesses setoriais e profissionais que decorrem em fragilidades a lógica pela dependência no compromisso dos servidores públicos com a ação intersetorial.

Já para Grau (2005), a intersetorialidade precisa de mecanismos integradores e de ter sua base em projetos, em estruturas organizativas matriciais, em unidades integradas com espaços institucionalizados para formação das redes entre atores e população no território e ainda possuir gestão financeira que compartilha recursos. A cultura operacional perpassa pela relação de confiança que é um mecanismo integrador envolvendo a racionalidade em trabalhar junto frente às relações de poder entre as profissões. Para a efetividade da gestão intersetorial a autora salienta a necessidade do *agente catalítico*, que deve ter autoridade e legitimidade para reunir os atores políticos do território.

Sobre as redes organizacionais que se formam nas ações intersetoriais, Menicucci (2002, p. 148) as define como o “espaço de poder compartilhado e de articulação de interesses, saberes e práticas organizacionais, indivíduos e grupos, sendo a rede centrada na identidade de um projeto”. As redes, para Junqueira (2004), são o conjunto de relações de cooperação, alianças e reciprocidades entre instituições e pessoas que se comprometem em trabalhar os problemas sociais.

Para tanto não basta apenas compartilhar informações entre setores e população, as práticas precisam ser articuladas de forma sólida (JUNQUEIRA, 2004). Como também, segundo Santos (2005), para o processamento das ações intersetoriais requer mais tempo tanto para elaboração quanto para avaliação já que este dispositivo depende das condições dos profissionais e instituições envolvidas. Campos (1999) apresenta ainda como preocupação para o trabalho das equipes e dos profissionais as questões relativas à separação departamental, a determinação dos saberes e valores dominantes das profissões. Para o contexto do profissional o autor vê a

necessidade de incentivos para realização pessoal e profissional dos trabalhadores buscando pela valorização de cada um reorganizar os interesses envolvidos e a inter-relação entre eles de forma a garantir o compromisso do profissional e ampliar a negociação entre profissões envolvendo o reconhecimento da comunicação entre elas. Para o autor, esses dispositivos atenuam, mas não resolvem o problema que engloba a cultura das profissões e das instituições que é produto da determinação dos saberes dominantes, dos valores e do contexto sociopolítico.

Corroboro com Grau (2005) pela possibilidade em ocorrer nos órgãos públicos graus de adesão da orientação intersetorial. Para a autora, o grau de intersetorialidade é visto pelas combinações institucionais, pela inserção nas fases da gestão desde a formulação à avaliação e pelo envolvimento dos setores. Já que o desafio da intersetorialidade reside na:

Conjugação dos esforços de distintos setores, como a saúde, educação, saneamento, segurança, transporte e habitação, entre outros, visando à racionalização dos recursos existentes e à transformação das atividades desenvolvidas, para que tenha maior efetividade e impacto sobre os problemas e necessidades sociais (TEIXEIRA; PAIM, 2000, p. 65).

Em suma, a intersetorialidade será entendida como o compartilhamento de saberes, ideias, problemas e soluções em processo contínuo de aprendizagem dos atores políticos comprometidos desde a fase de elaboração à avaliação das políticas públicas para atender a complexidade dos sujeito e territórios. Tendo para tanto espaços institucionalizados de ação integrada, a adoção de um *agente catalítico* que preferencialmente deva ser um servidor público efetivo e, ainda, recursos financeiros compartilhados destinados aos objetivos da ação. Além da referência do papel do profissional na lógica intersetorial, como ressalva Campos (1999), para o enfrentamento da cultura das profissões.

Para tanto, Bronzo (2007) encontra no programa impasses relativos à reduzida capacidade de articulação intersetorial entre os níveis executivos, regionais e locais, e os níveis decisórios, central, bem como resistências devido aos interesses setoriais e quanto aos meios para alcançar os objetivos, mesmo que delimitados intersetorialmente. Assim, a autora define que a “intersetorialidade alcançada no caso do *BH Cidadania* corresponde, no momento, à justaposição de programas, serviços e equipamentos de setores distintos das políticas sociais” (BRONZO, 2007, p. 24). Nesse sentido, ressalvo que a abordagem intersetorial adotado pelo programa propõe que “sua aplicação é condição necessária para superar a fragmentação existente no planejamento e na execução das políticas setoriais e para garantir maior sinergia que supere as

recorrentes superposições das diversas ações municipais” (PMBH/DOCUMENTO DO PROGRAMA BH CIDADANIA, 2005, p.212). Tal adoção decorre da preocupação com a redução e otimização dos gastos públicos e não de propostas e soluções para os problemas complexos enfrentados nos territórios do programa.

Acessando os dados coletados, considero importante salientar que as ações intersetoriais nos núcleos do programa não ocorre de forma equânime, cada núcleo de acordo com os atores políticos locais envolvidos apropriam dessa diretriz de determinada maneira e com temporalidades diversas nos processos de adesão da unidade integral de atuação das políticas sociais. Dessa maneira observo que existem territórios que a intersetorialidade perpassa as condições propostas pelo programa.

Na reunião de *Comissão Local*⁴⁰, a qual participei, juntamente com analista técnico, identifiquei propósitos de atuação intersetorial mais consolidados, tanto pela presença de técnicos diversos (são eles: psicólogo, arte educador da fundação de cultura, técnico do centro de saúde, analista e supervisor técnico da SMAES, representantes da escola integrada, assistente social coordenadora do Espaço *BH Cidadania*, técnica do tribunal de justiça, representantes de ONGs e UMEI) quanto pela pactuação entre os setores nas decisões durante a reunião, mesmo que na ausência de integrantes da comunidade:

A coordenadora do CRAS começou a reunião falando do PAF. O programa de atendimento a família, PAF, é um programa da secretaria de assistência social e busca inserir as famílias identificadas no território como as mais vulneráveis nos serviços básicos do setor social. Ele envolve a atenção da assistência social com todos os integrantes da família e funciona pela inserção nos serviços de educação, saúde e outros e como também o acompanhamento desse processo. Ao apresentar o programa a coordenadora falou que, para tanto, vai a cada instituição encaminhar os atendidos.

Seguindo, começaram a avaliar o *BH em Férias* do mês de julho de 2011. Buscaram falar do evento no geral e nas especificidades de cada temática. Anunciaram que foi gratificante a partição do CRAS e da comunidade no evento. A comunidade gostou. Ressaltaram a pouca participação da Cultura e isso foi devido ao período de férias dos funcionários, que gerou a pouca inserção nas atividades da cultura no *BH em Férias*.

Sobre o *BH em Férias* falaram que o passeio foi um sucesso. Grande envolvimento da comunidade e do usuário do posto de saúde, grande adesão nos passeios.

Concluíram que o *BH em Férias* promove maior aproximação do CRAS e o *BH Cidadania*. Foi visto como acesso ao lazer, principalmente os passeios. Não só para o lazer dos usuários, mas para os técnicos envolvidos também.

(Diário de campo do dia 25/08/ 2011).

⁴⁰ Reunião do dia 25 de agosto de 2011, das 9 às 12 horas, no Espaço BH Cidadania do núcleo Zilah Spósito.

O exemplo mostra a reunião intersetorial institucionalizada em um dos núcleos do *BH Cidadania*. Por ele venho dar ênfase ao encontro entre diferentes setores para avaliar uma questão, o projeto *BH em Férias*, que envolve interesse dos diferentes representantes das políticas sociais no território. Nesse processo o debate envolveu opiniões de diferentes profissionais para reformular essa ação intersetorial. Estive presente em outras reuniões as quais pude identificar a especificidade de cada território na adesão dessa proposta, enquanto encontrei no núcleo Santa Rita a dimensão intersetorial apresentando grandes avanços, tendo até representante da comunidade. No núcleo Providência a situação foi reversa, essa reunião ainda está em fase de mobilização dos setores para trabalhar conjuntamente.

Para tanto, compreendo que não basta a implantação do espaço institucionalizado para ações conjuntas intersetoriais, esse processo enfrenta condicionantes históricos e técnicos de cada território para avançar seguindo tal diretriz. Nesse sentido, Bronzo (2010, p. 142) apresenta outra crítica à intersetorialidade no *BH Cidadania*, visto que sua *reestruturação administrativa, legal ou formal, não foi suficiente para alterar padrões, fluxos e conteúdos das ações desenvolvidas*.

Já a territorialidade como um princípio político insere na lógica de atuação na gestão pública considerações sobre a população e o espaço (JUNQUEIRA, 1997). Esta delimitação geográfica compreende a identificação dos serviços públicos e sociais locais disponíveis e os problemas de cada território (DELFINI *et al.*, 2009). Para Teixeira e Paim (2000) a territorialidade intervém nas políticas públicas pela orientação da definição do problema a ser tratado, que através dela deverá ser escolhido partindo das questões da população local.

Como a meta do programa é a inclusão social de famílias de territórios vulneráveis, a territorialidade é uma possibilidade para a gestão de políticas públicas específicas para este foco. Este princípio condiciona a intervenção governamental pela inserção de problemas territoriais na agenda local, como também o território pode ser o ponto de partida para administrar seus atores públicos.

O território é delimitado considerando suas características físicas e suas relações sociais entre os indivíduos que o compõe. Permeando um movimento recíproco entre espaço e sujeito, concebo também que os indivíduos recebem as inferências das ações do território na sua formação social. Nessa perspectiva corroboro com Santos (1998):

O território em que vivemos é mais que um simples conjunto de objetos, mediante os quais trabalhamos, circulamos, moramos, mas também um dado simbólico. A linguagem regional faz parte desse mundo de símbolos, e ajuda a criar esse amálgama, sem o qual não se pode falar de territorialidade. Esta não provém do simples fato de viver num lugar, mas da comunhão que com ele mantemos (p. 61).

A relação condicionada entre os sujeitos e territórios que perpassa tanto a dimensão urbana quanto social remete a preocupação com a reprodução de pobreza em áreas de vulnerabilidade social. Se um condiciona o outro e ambos apresentam crescentes indicadores de exclusão social, frui nessa realidade o contexto para ações públicas de orientação territorial para lidar com esses problemas que são interligados.

No programa, a territorialidade refere-se à estruturação e delimitação de recortes territoriais através de dados georreferenciais dos indicadores sociais, urbanos e de saúde que estabelecem as áreas de vulnerabilidade social no município. Sendo o princípio definidor das áreas atendidas por favorecer a população historicamente desfavorecida (ROCHA, 2005). De acordo com o Documento do Programa *BH Cidadania* (2005, p. 212) ela “consiste em elaborar o planejamento social após a definição das regiões ou áreas urbanas relevantes, que possuem características geográficas determinadas e certa oferta de bens e serviços”. Para Mourão (2009), a territorialidade no *BH Cidadania* define os espaços que necessitam de gestão diferenciada das políticas públicas e também deve compreender a unificação das políticas sociais e urbanas.

Cabe lembrar que a incorporação das políticas urbanas ao programa pela conjugação mais específica da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL), órgão responsável pelo trato da urbanização das favelas e vilas, ocorreu juntamente com as propostas de expansão do programa e não no período de implantação dos projetos-pilotos. Foi a partir de 2004 que a parceria entre *BH Cidadania* e políticas urbanas se estabeleceu para principalmente influenciar e facilitar a captação de recursos externos para atender os territórios delimitados (*Revista Pensar BH*, 2007).

Nesse sentido, esta incorporação deve envolver transformações institucionais e ainda preceder do reordenamento dos espaços de regulação mediante ao amplo processo de urbanização (DOWBOR; IANNI; RESENDE, 1997). Para os autores:

A urbanização sem a correspondente descentralização das políticas e recursos, e na ausência de sistemas integrados de gestão participativa com prefeituras, empresas e organizações comunitárias para assegurar um mínimo de coerência no desenvolvimento e qualidade de vida do cidadão, constitui outro eixo explosivo que requer uma drástica

revisão da própria lógica das nossas instituições (DOWBOR; IANNI; RESENDE, 1997, p. 13).

Segundo Bronzo (2010), o vetor espacial é estruturante no *BH Cidadania* por estabelecer os territórios de atuação. A autora entende que a focalização permite a formação de redes locais em que articula equipamentos, programas e serviços. Além do reconhecimento da diversidade dos territórios que remetem à flexibilização e à sensibilidade para atuar com cada especificidade. Concordando com os propósitos acima, Bronzo (2010, p. 144) considera que ainda são insuficientes os esforços em tratar as demandas territoriais e sintetiza essa colocação afirmando que existe “uma territorialização da demanda e não uma territorialização da oferta”, assim a oferta de serviços de maneira geral ainda não é elaborada mediante as especificidades do território.

A quarta orientação do programa é o princípio de descentralização, que caminhou juntamente com as ideias de democratização e participação por aproximar os serviços públicos à população, mas esta orientação não garante automaticamente a participação, principalmente pelos diferentes interesses envolvidos (JUNQUEIRA, 2004). Farah (2001, p. 127) considera que a descentralização “não significa apenas transferir atribuições, de forma a garantir eficiência, mas é vista sobretudo como redistribuição de poder, favorecendo a democratização das relações entre Estado e sociedade, bem como o acesso aos serviços”. Junqueira (1997) corrobora com a afirmação ao tratar a descentralização compreendida na dialética de transferência de poder de decisão (redistribuição de poder) e igualdade de acesso aos serviços públicos (equidade das políticas sociais). O autor ressalva ainda que sua inserção repercutiu na transferência de responsabilidades do Estado a ONGs que passam a atuar na prestação de serviços públicos sob a regulação do Estado.

Dowbor (1998), nessa mesma perspectiva de descentralizar serviços e poder, aponta as potencialidades desse princípio para a intervenção da política social local. O autor enfatiza sua operacionalidade como possibilidades para efetivar determinadas políticas sociais e o próprio envolvimento da população.

Referimo-nos aqui a capacidade real de tomar decisões, com descentralização de recursos e de autoridade. Este princípio de *proximidade* é essencial para ações na área social, que em última instância devem atingir indivíduos e famílias. Isso não significa que deva dar ao governo central *braços mais compridos* através de escritórios locais, mas sim que se permita que as comunidades com estruturas participativas administrem

efetivamente as atividades (DOWBOR, 1998, p. 295).

O deslocamento de poder resultante da descentralização é uma condição que potencializa a articulação dos interesses locais, tanto dos profissionais do serviço público como da população do território. Já que ela influencia práticas participativas “mediante a abertura de canais de comunicação entre usuários e as organizações descentralizadas, permitindo, no mínimo, que façam chegar suas necessidades a quem tem o poder de decidir” (JUNQUEIRA, 1997, p. 34). Enquanto para o *BH Cidadania* a descentralização é:

A dimensão executiva do processo de implementação das políticas públicas setoriais, uma vez que as definições e as competências normativas e programáticas possuem um interesse e uma amplitude que exigem uma visão mais ampla da realidade, de modo a garantir a equidade e a redistribuição de bens e serviços públicos de qualidade no espaço urbano (DOCUMENTO DO PROGRAMA *BH CIDADANIA*, 2005, p. 212).

Mesmo a descentralização permitindo ampliar as decisões na esfera local, essa realidade não garante o acesso universal aos serviços públicos. Para tal desafio, uma possibilidade é articulação de orientações, como exemplo a própria proposta do *BH Cidadania* que engloba a descentralização, a intersetorialidade, a participação popular e a territorialidade para que a redefinição da esfera pública alcance as diversas dimensões da cultura política.

Assim como os outros princípios, o grau de descentralização e sua maneira de operacionalizar são “afetados por uma dinâmica política e social interna a cada localidade, em que têm lugar relevante as pressões exercidas pela sociedade civil sobre o governo local e o próprio projeto político de cada gestão” (FARAH, 2001, p. 131). Tal consideração justifica as diferenças das ações do programa em cada núcleo da cidade devido às especificidades das políticas públicas e da população atendida de cada território.

Este princípio é a base da reforma municipal, portanto, segundo os estudos de Corrêa e Magalhães (2004) e Peres (2008), é estreitamente relacionado com as estruturas de gestão regional. As administrações regionais começaram a ser implantadas em 1977, com a administração regional Barreiro e Venda Nova, e apenas entre 1983 e 1985 é que se integram ao desenho da gestão pública municipal as nove administrações regionais⁴¹ que prevalecem até a atualidade, são elas: Venda Nova, Pampulha, Nordeste, Noroeste, Norte, Leste, Centro Sul, Oeste e Barreiro.

⁴¹ Disponível em: <<http://www.pbh.gov.br/evolucaodaestrutura/organogramas.htm>>. Acesso em: 15 dez. 2011.

No momento em que o programa *BH Cidadania* é implantado em Belo Horizonte seu processo de descentralização é favorecido pela distribuição nas regiões da cidade das estruturas de administração regional dos serviços públicos municipais. Como também pelas estruturas setoriais dos serviços de saúde, educação e assistência que existiam nos territórios garantindo a proximidade da população com esses serviços.

Com este contexto fértil para orientações descentralizadas, entendo que a reforma do município em 2000 vem para potencializar, ao legitimar a lógica matricial pela planificação de suas estruturas organizacionais regionais. Ela se estabelece no nível da administração direta junto às demais secretarias municipais as Secretarias de Administração Regional Municipal (SARMU). Entretanto, para Corrêa e Magalhães (2004), essas secretarias, por herdarem as fragilidades das antigas estruturas regionais, repercutiram na pequena adesão para articular a estratégia do programa. Concordando com os autores, Bronzo (2010) considera:

As regionais apresentam uma grande heterogeneidade quanto à capacidade técnica e legitimidade política dos gerentes regionais e quanto à extensão e qualidade da rede de serviços disponível, o que limita o desempenho do programa, que apresenta resultados melhores ou piores, dependendo do envolvimento e da estabilidade das equipes locais, da capacidade de negociação, da adesão da comunidade, das condições da infraestrutura social (p. 145).

Outra problemática da inserção das regionais no programa também é a prioridade de atendimento. Para Bronzo (2010, p. 141), as áreas do programa são manchas dentro das regiões da cidade e, portanto, repercutem em “dificuldades para convencer as equipes das regionais a priorizarem as famílias das áreas piloto, em detrimento de outras famílias, em igual situação, mas que residem em outras áreas”. A prioridade de atendimento tensiona os interesses entre os níveis de gestão municipal central, regional, local e até mesmo da população frente à descentralização proposta pelo programa, como também o envolvimento dos setores diversos.

Para tanto, o programa combina na sua gestão a lógica da centralização e descentralização (CORRÊA; MAGALHÃES, 2004; PERES, 2008), em que o nível central assume o papel decisório e os níveis regionais e locais o papel de execução das ações do programa. Sobre esta lógica na perspectiva da SMAES, Peres (2008) ressalva que o fluxo de informações entre as instâncias centrais, regionais, locais e com a população deve ser melhorado para atender não somente a diretriz da descentralização, mas também a dimensão intersetorial das políticas de

esporte e lazer. Estas inter-relações serão mostradas posteriormente ao aprofundar nas estruturas organizativas e na operacionalidade das políticas públicas no *BH Cidadania*.

3.4 Estruturas organizativas e operacionalização das políticas públicas no programa

Seguindo essas quatro diretrizes identifiquei durante minha permanência no campo de pesquisa, até setembro de 2011, que o programa implementou no município 27 núcleos do *BH Cidadania* com ações específicas da Secretaria Municipal Adjunta de Esportes em cada um deles. No mapa (FIG. 6 a seguir) podemos observar essa distribuição dos núcleos do programa na cidade e nas regiões, bem como as áreas prioritárias atendidas e as possíveis áreas preenchidas na cor rosa, que são classificadas por classe 1 para a expansão de novas ações de enfrentamento da pobreza.

Entretanto, apenas os núcleos identificados no mapa com delimitação do território até o referido momento foram contemplados com ações da SMAES. Os núcleos Mantiqueira e Lagoa, na região de Venda Nova, por exemplo, ainda não possuem ações específicas da Secretaria Municipal Adjunta de Esportes. Observo que dentre os 27 núcleos que as políticas de esporte e lazer intervêm nem todos possuem a infraestrutura do *Espaço BH Cidadania*, que é um equipamento próprio para o programa e agregam “os Núcleos de Apoio a Família (NAF), salas para atividades de cultura, reforço escolar e inclusão digital, além de espaços para reuniões e capacitações comunitárias e para atividades de planejamento dos técnicos do programa” (ROCHA, 2005, p. 11). Aloca também quadras poliesportivas e escolas de educação infantil (UMEI). Alguns núcleos, como o Núcleo Santa Rosa — na região da Pampulha —, não possuem este equipamento e, para tanto, as ações da SMAES utilizam espaços negociados em parcerias com o CRAS, SARMU e outros.

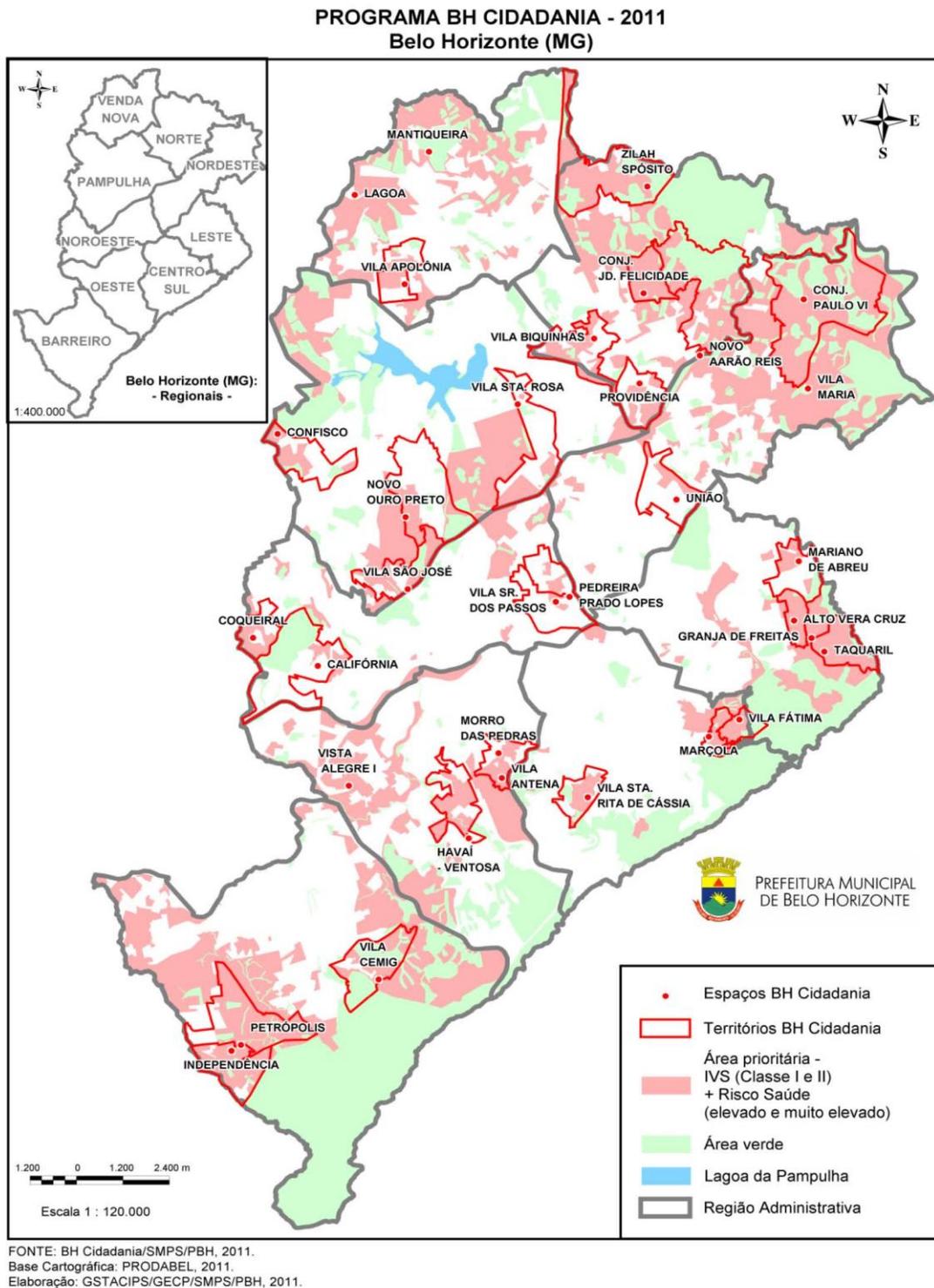


FIGURA 6: Mapa do Programa *BH Cidadania* da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte 2011⁴²

⁴² Disponível em:

<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=politicasociais&tax=8962&lang=pt_BR&pg=5567&taxp=0&>. Acesso em: 15 dez. 2011.

A operacionalização das ações nesses territórios segue cinco eixos, segundo Bronzo (2005): direito à saúde, direito à educação, transferência de renda, inclusão produtiva e socialidade. Nos eixos estratégicos ocorre a convergência de ação das secretarias municipais e setores agregados da administração municipal (saúde, educação, cultura, assistência social, abastecimento, direitos da cidadania, esportes) e de organizações não governamentais existentes em cada território (BRONZO, 2005). O eixo socialidade, foco para este estudo, já que é o espaço de intervenção direta das políticas de esporte e lazer, busca enfatizar as relações de convivência e vizinhança por meio de práticas culturais, pedagógicas, assistenciais, segurança alimentar, saúde, esporte e lazer⁴³.

Na unidade integral de cada território a convergência das ações setoriais provê programas e serviços para o *BH Cidadania*. Para visualizar os programas oferecidos utilizo do quadro dos *Programas Desenvolvidos no BH Cidadania* (QUADRO 1) elaborado por Bronzo (2005), que permite, além de identificar os programas e ações, apresentar as secretarias e as faixas etárias relacionadas a eles. Entretanto, o desenho das políticas públicas do quadro não ocorre de forma equânime em todos os núcleos do programa, essa distorção entre os serviços de um núcleo ao outro é decorrente de vários condicionantes, dentre eles a alteração do quadro de funcionários do serviço público e o processo da implantação de novos espaços. Visto que o quadro foi elaborado para o estudo concluído em 2005, saliento que alterações fruto do tempo percorrido foram consideradas para entender as atuais ações da SMAES.

Os componentes apresentados no QUADRO 1 do *BH Cidadania*, para Bronzo (2005, p. 138), não foram elaborados pensando em alcançar o objetivo do programa de enfrentamento da pobreza, pois suas ações, serviços e bens *não partem dos problemas identificados e sim da oferta disponível de bens e serviços das diversas secretarias*. Entretanto, no desenho do programa existe a possibilidade de incorporação dos interesses da comunidade e da família pela sua inserção na estrutura da *Comissão Local*, que participam na elaboração do *Plano de Ação Local*. A autora considera essa permeabilidade como possibilidade para aproximar as alternativas elaboradas aos problemas locais correspondentes.

⁴³ Dados obtidos do *site* do BH Cidadania. Disponível em:

<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=politicasociais&tax=8962&lang=pt_BR&pg=5567&taxp=0&>>. Acesso em: 15 dez. 2011.

QUADRO 1

Programas desenvolvidos no *BH Cidadania*: secretarias envolvidas e atendimento por faixa etária

(continua)

PROGRAMAS	SECRETARIAS ENVOLVIDAS								FAIXA ETÁRIA					
	Educação	Saúde	Assistência	Abastecimento	Cultura	Esporte	Direito de Cidadania	GEDE	0 a 5 anos e 11 meses	6 a 14 anos	15 a 21 anos	Adultos	Idosos	Todas as faixas etárias
Formação de Profissionais Espec. em Educ. Infantil	X								X					
Ampliação de vagas para Ensino vagas para Ensino Infantil – Construção de UMEIs	X								X					
Saúde Infantil Estímulo ao des. Infantil (prevenção/combate à desnutrição)	X	X	X	X					X	X				
Casa do Brincar Se essa praça fosse minha			X						X					
BH na escola	X		X			X				X				
Alimentação escolar	X			X						X				
Estímulo à Socialidade e benefícios físicos através do lazer e esporte						X				X				
Socialização Infantojuvenil			X	X	X	X	X			X				
Educação de Jovens e adultos (EJA)	X										X	X		
Estímulo à melhoria e Qualidade de Vida (Saúde Adolesc./Jovens)	X	X	X		X	X	X				X			
Socialização de Jovens (até 18 anos)			X	X	X	X	X				X			
Formação de Profissional								X			X	X		
Estímulo à Socialidade e benefícios físicos através do lazer e esporte (2º tempo)	X					X					X			
Alfabetização	X						X ⁴⁴					X	X	
Saúde do adulto		X		X	X	X						X		
Saúde da mulher		X	X					X				X		

⁴⁴ Somente no caso de idosos tem-se a participação da subsecretaria de Direitos de Cidadania nesse programa.

QUADRO 1

Programas desenvolvidos no *BH Cidadania*: secretarias envolvidas e atendimento por faixa etária

(conclusão)

PROGRAMAS	SECRETARIAS ENVOLVIDAS								FAIXA ETÁRIA					
	Educação	Saúde	Assistência	Abastecimento	Cultura	Esporte	Direito de Cidadania	GEDE	0 a 5 anos e 11 meses	6 a 14 anos	15 a 21 anos	Adultos	Idosos	Todas as faixas etárias
Desenvol. Comunitário			X									X		
Educação para o Consumo Plantio Alternativo	X	X		X			X					X		X ⁴⁵
Estímulo à Socialidade e Benefícios físicos através do lazer e esporte – Recrear						X						X		
Saúde do idoso		X	X	X	X	X	X						X	
Grupo de convivência com o Idoso			X		X		X						X	
Assistência alimentar		X	X	X									X	
Direito à Cidadania (Pensão/violência)							X						X	
Estímulo à socialidade e Benefícios físicos através do lazer e esporte – Vida Ativa		X				X							X	
Atenção domiciliar		X	X											X
Defesa do consumidor, Direitos da mulher, Assuntos da comunidade Negra, Direitos Humanos, Apoio a pessoa Portadora de deficiência							X							X
Estímulo à leitura, Formação e Capacitação de Mediadores da leitura	X		X		X									X
Estímulo à Socialidade e benefícios físicos através do lazer e esporte – Caminhar						X								X

Fonte: Elaborado por Bronzo (2005) a partir dos Documentos do Programa BH Cidadania (2004). (A célula sombreada é para identificar a secretaria responsável pelo desenvolvimento das ações dos programas, ainda que seja uma ação que conte com adesão ou envolvimento de outras secretarias).

⁴⁵ Quando se trata de todas as faixas etárias, a única Subsecretaria que atua é a de Abastecimento.

Entendo este quadro como uma maneira para visualizar quais são as ações incluídas no programa nos núcleos, quem são as pessoas atendidas e quais setores estão integrando nas práticas até aproximadamente 2005. Lembrando que o *BH Cidadania* é uma estratégia de articulação dos serviços sociais existentes nos territórios, por isso não propõe políticas públicas e sim orienta e direciona suas formas de intervir nos locais delimitados.

A ação da Secretaria Municipal Adjunta de Esportes, pela inserção no eixo socialidade, desenvolve práticas que podem fortalecer os vínculos comunitários e familiares, como podemos identificar no QUADRO 1 (BRONZO, 2005), que apresentam sua intervenção permeando todos os grupos etários e ressaltando o estímulo à socialidade. Para visualizar as especificidades das ações da SMAES, observo o QUADRO 2:

QUADRO 2

As ações da Secretaria Municipal Adjunta de Esportes no programa *BH Cidadania*

AÇÕES	PUBLICO-ALVO
Escolinha de Esportes – campos, quadras	Crianças e adolescentes de 6 a 17 anos
Atividade de Esporte/Lazer, Socialização Infantojuvenil	Criança de 6 a 14 anos
Atividade de Esporte/Lazer, Programa para Jovem	Adolescentes e jovens de 15 a 18 anos
Atividade de Esporte/ Lazer, Grupos com a Saúde	Hipertensos, diabéticos e saúde mental
Atividade de Esporte/ Lazer, Grupos com o NAF	Idosos e adultos
Atividade de Esporte/ Lazer, Grupos com a Educação	Crianças de 6 a 14 anos
Atividade de Esporte/ Lazer, Grupos com a iniciativa privada	Crianças e adolescentes de 6 a 17 anos

Fonte: *Revista Pensar BH*, 2007, p. 20.

Também vejo que atualmente a SMAES, através da adequação dos seus projetos, os integram ao *BH Cidadania* no eixo socialidade pelo projeto *Esporte Esperança* para atender crianças e jovens, pelo *Caminhar* para atender adultos e idosos, pelo *Vida Ativa* para os idosos, pelo *Superar* para atender as pessoas com deficiência e pelo *RECREAR* realizam alguns eventos para todos os grupos etários (Diário de campo do dia 12/08/2011).

Ao longo da análise das ações realizei o emparelhamento das propostas entre o QUADRO 1 (BRONZO, 2005), o QUADRO 2 (*Revista Pensar BH*, 2007) e dados do diário de campo que a princípio percebi o uso de nomes distintos para as mesmas ações realizadas pela SMAES. Alguns programas identificados no QUADRO 1, como *Estímulo à melhoria e Qualidade de Vida (saúde de adolescentes e Jovens)*, *Saúde do adulto*, *Estímulo à*

Socialidade e benefícios físicos através do lazer e esporte – RECREAR não apresentam similares no QUADRO 2. Entretanto, pelo processo de observação entendo que o programa *Saúde do adulto* pode ser entendido pelo atendimento aos grupos especiais que envolvem *Hipertensos, diabéticos e saúde mental*. E o *Estímulo à Socialidade e benefícios físicos através do lazer e esporte – RECREAR*, identificado no QUADRO 1 como programa para adultos, pode corresponder, na atualidade, às atividades do *RECREAR* para todas as idades.

O programa *BH na escola* identificado no QUADRO 1 está no QUADRO 2 sob o nome *Atividade de Esporte/Lazer, Grupos com a Educação*. Na atualidade este programa prevalece denominado por *Esporte Esperança* e continua atendendo a mesma faixa etária.

O programa *Socialização Infantojuvenil* do QUADRO 1 aparece no QUADRO 2 como *Atividade de Esporte/Lazer, Socialização Infantojuvenil* e foram consideradas similares por atender o mesmo grupo, mas diferem por possuir no QUADRO 1 a responsabilidade da Assistência Social e no QUADRO 2 a responsabilidade da SMAES. Pela imersão a campo identifiquei essa ação no contexto do *Esporte Esperança* que é de responsabilidade da SMAES.

O programa *Socialização de Jovens* do QUADRO 1 refere a *Atividade de Esporte/Lazer, Programa para Jovem* do QUADRO 2 e ao programa *ProJovem Urbano* no contexto atual que desenvolve ações na perspectiva do *Esporte Esperança*. Os três atendem jovens entre 15 e 18 anos, mas no QUADRO 1 a responsabilidade é dotada à Assistência, no QUADRO 2 é à SMAES e atualmente para este grupo etário a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social pelo programa *ProJovem* que é a referência, ficando a SMAES pela ação do *Esporte Esperança* do *BH Cidadania* como parceira desse programa do Estado de Minas Gerais.

Os programas de *Estímulo à Socialidade e benefícios físicos através do lazer e esporte* para atender a faixa de 6 a 14 anos e de *Estímulo à Socialidade e benefícios físicos através do lazer e esporte/2º Tempo* para atender a faixa etária entre 15 a 21 podem corresponder às *Escolinhas de Esportes – campos, quadras* e *Atividade de Esporte/Lazer, Grupos com a iniciativa privada* que atendem a faixa etária entre 6 e 17 anos devido a todas as propostas serem de responsabilidade da SMAES. Este atendimento compreende ações do *Esporte Esperança* e abarca a faixa entre 6 a 14 anos.

O programa *Saúde do Idoso* apresentado no QUADRO 1, de responsabilidade da Saúde, se aproxima das *Atividade de Esporte/Lazer, Grupos com a Saúde* e *Atividade de Esporte/Lazer, Grupos com o NAF* do QUADRO 2 e correspondem ao programa *Vida Ativa* identificado durante a imersão a campo. Para esse grupo etário percebo que houve uma

ampliação das intenções das ações, já que no decorrer foram implantadas ações em conjunto pela assistência, saúde e esportes.

Já o *Caminhar* que atualmente envolve práticas para adultos e idosos sob a responsabilidade da SMAES apresenta-se no QUADRO 1 sob a mesma responsabilidade como *Estímulo à Socialidade e benefícios físicos através do lazer e esporte – Caminhar*, correspondendo a todas faixas etárias, e no QUADRO 2 pode ser entendido como uma das possibilidades da *Atividade de Esporte/Lazer, Grupos com o NAF* para idosos e adultos.

Este emparelhamento buscou mostrar o percurso das ações da SMAES no seu processo de articulação de ações entre setores para atender o programa. Como envolvem nesse processo as especificidades de cada território e de cada setor, percebo pela inserção gradual de parcerias que as mudanças são constantes e dificultam delimitar de maneira pontual as ações. Mesmo com a dificuldade de mostrar de forma fidedigna todas as ações durante o percurso do programa, entendo que a apresentação acima possibilita visualizar o contexto de intervenção do analista técnico da SMAES.

Assim, além da articulação entre os setores, vejo a necessidade de articulação interna entre os programas da própria SMAES. Para tratar a problemática interna do desenvolvimento das ações alguns entrevistados consideram que:

Dentro ainda há um distanciamento muito grande entre os programas, eles não têm um diálogo entre todos os programas. O que tem aproximado mais seria o *Caminhar*, hoje temos o *Caminhar* dentro das áreas, dentro dos territórios. O que se chama hoje de *Esporte Esperança* que são ações para crianças e adolescentes dentro do território, mas não é a mesma coisa, a mesma filosofia do programa esporte esperança que existia anteriormente (ENTREVISTADO 6).

Como a secretaria tem várias proposta de trabalho, (...), é difícil você levar, por exemplo, o programa *Vida Ativa* para um território do *BH Cidadania*. Assim, essa comunicação entre os programas da secretaria que até na época do *RECREAR* era facilitada, ela ficou mais complicada com o desenvolvimento do *BH Cidadania*. Acho que houve certa dificuldade de entendimento por parte da secretaria (ENTREVISTADO 8).

Há dificuldade de articulação entre o programa e os projetos dentro da própria Secretaria Municipal Adjunta de Esportes e as limitações e potencialidades da comunicação interna em parte justificam os relatos dos entrevistados. Como vimos, o *BH Cidadania* está próximo ao Programa *Caminhar*, suas coordenações centrais ocupam o mesmo espaço e o coordenador do *Caminhar* é um dos analistas técnicos do *BH Cidadania*, logo, ambos conseguem estabelecer uma eficácia na articulação das suas intervenções e assim se fortalecem mutuamente, enquanto o *Esporte Esperança*, o *Vida Ativa* e o *BH Cidadania*

apresentam trajetórias mais afastadas e independentes, logo sua adequação às orientações do programa ocorre em meio a conflitos e pouca articulação mediante interesses individuais de cada programa.

A trajetória das ações da SMAES para atender o programa envolve essas ações rotineiras, mas também outras práticas, como a entrada do *BH em férias* na agenda do *BH Cidadania* a partir de 2008. Este é um projeto de lazer desenvolvido pelo programa que acontece em quase todos os núcleos e seu processo de planejamento, de execução e de avaliação tem o envolvimento de todos os setores das políticas sociais do *BH Cidadania* e ainda a participação da população. Este projeto de lazer faz parte da agenda do programa e é coordenado pela Gerência de Coordenação do Programa no nível Executivo Central e sua coordenação na SMAES é realizada pelo programa *RECREAR*. Para execução, os programas e projetos da SMAES, *Caminhar, Segundo Tempo Esporte Esperança, Superar, Vida Ativa e BH Cidadania*, concedem seus funcionários para atuar no *BH em Férias* (ABREU, 2011).

O *BH em Férias* é um evento (...) com mais concretude da questão da intersetorialidade, é onde de certa forma forçadamente as temáticas são obrigadas a trabalharem, mesmo que sejam em caixinhas separadas, mas em caixinhas uma próxima da outra. Não da forma que a intersetorialidade deveria ser, mas vai ter que trabalhar em conjunto. Mesmo, por exemplo, de que forma vou participar, vou dar só o lanche, o lanche está garantido. Não tem conversa, simplesmente eu vou dar esse serviço, vou oferecer esse serviço, cada caixinha disponibiliza o seu conteúdo. Não tem um diálogo, o diálogo que tem mesmo, que aí o *BH em Férias* traz mesmo, seria do CRAS, a coordenadora de CRAS, a Política Social é quem faz o evento e a Esportes é praticamente quem executa o evento. Apesar das outras todas também deveriam estar envolvidas, mas o que vimos hoje é basicamente é a secretaria de esporte é quem faz e quem banca, realiza o *BH em Férias* (ENTREVISTADO 6).

Concordo com o relato que a SMPS e a SMAES têm maior intervenção nessa ação principalmente no nível central. Entretanto, observei nos núcleos Santa Rosa, Santa Rita e Zilah Spósito, durante minha permanência na reunião de avaliação do *BH em Férias*, que setores como educação, saúde, cultura atuam na execução do projeto nesses territórios. Ressalto a existência de variadas formas de trabalhar o projeto, umas mais adequadas às orientações do programa e outras menos, mas em todos os núcleos o projeto de lazer é desenvolvido com interferência de mais setores sociais. Assim, configuram nuances do perfil multidisciplinar tratado por Bonalume (2011) como característica do profissional para atuar com políticas de lazer de maneira intersetorial.

O *BH em Férias* possui a frequência semestral, ocorre nas duas últimas semanas das férias escolares de janeiro e julho e compreende os atendidos de cada território em práticas diferenciadas de lazer. Realiza passeios aos parques das cidades na primeira semana e

na segunda cada núcleo organiza suas atividades locais e seus passeios específicos. As práticas locais são ruas de lazer, oficinas de esportes, lutas, pipas, gincanas, teatros, filmes e outros. Os passeios envolvem zoológico, clubes particulares e privados, cidades históricas, museus, Parque Ecológico e outros (ABREU, 2011).

Além da atuação nesses projetos específicos desse eixo, os técnicos da SMAES articulam outras ações com os outros setores das secretarias de políticas sociais, bem como com os parceiros do programa no território do *BH Cidadania*. Mediante as demandas locais implementam ações específicas em cada núcleo atendido pelo programa. Apresentando uma diversidade na atuação técnica desses funcionários, como podemos ver nos relatos que mostram a articulação intersetorial para tratar questões da violência urbana, do lixo e da juventude:

Tem a reunião de lixo que já reúne dois bairros próximos, ela também é mensal. Mensalmente também reúne com as ONGs que atendemos, por exemplo, tem o CIAME, que é uma ONG. Uma vez por mês eu tenho reunião com CRAS, com esporte e com a ONG. Existem essas interlocuções, essas conversas intersetoriais (ENTREVISTADO 1).

Hoje mesmo nós temos no Conjunto Felicidade uma reunião que chama reunião da rede de apoio ao Jardim Felicidade que acontece uma terça-feira ao mês. Todas as reuniões eu participo a partir do momento que eu fui convidada. E ali nós construímos um Fórum, estamos construindo lá um seminário, já fizemos uma discussão de um Fórum para tratar de questões específicas da violência relativa à criança e adolescente, uma possibilidade é essa (ENTREVISTADO 3).

Têm programas que as reuniões são intersetoriais, o *ProJovem*⁴⁶ para nós, por exemplo, reunimos todo mês para discutir esse programa especificamente com os parceiros envolvidos (ENTREVISTADO 5).

Para operacionalizar os eixos de ação articulando setores, o governo implementa 4 estruturas organizativas em três níveis: central, regional e local (TEODORO, 2006). Pelo QUADRO 3 identifiquei quais são os níveis, as estruturas organizativas (órgãos colegiados), quem representa sua composição e quais são suas funções desempenhadas:

⁴⁶ O *ProJovem* é um programa dotado na instância estadual de gestão pública que trabalha com as políticas da juventude. Nos territórios do *BH Cidadania* este programa é articulado juntamente com outras políticas públicas que trabalham com esse grupo etário. Os técnicos da SMAES são um exemplo que estabelecem parcerias com este programa. Disponível em: <<http://www.social.mg.gov.br/index.php/projovemurbano.html>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

QUADRO 3

Estrutura organizativa implementada pelo programa *BH Cidadania*

COLEGIADO	ESTRUTURA	COMPOSIÇÃO	ATRIBUIÇÕES
Nível central (decisório)	Câmara Intersetorial de Políticas Sociais (CIPS)	Secretaria Municipal de Políticas Sociais; Secretaria de Saúde; Secretaria de Educação; Secretaria Adjunta de Abastecimento; Fundação de Cultura; Secretaria Adjunta de Assistência Social; Secretaria Adjunta de Esportes; Coordenadoria dos Direitos da Cidadania; Secretarias de Administração Regional.	- Articular as diretrizes e metas do programa e realizar periodicamente reuniões de avaliações de forma intersetorial.
Nível central (gerencial)	GT <i>BH Cidadania</i> (Gerência de coordenação do programa)	Secretaria Municipal de Políticas Sociais; Secretaria de Saúde; Secretaria de Educação; Secretaria Adjunta de Abastecimento; Fundação de Cultura; Secretaria Adjunta de Assistência Social; Secretaria Adjunta de Esportes; Coordenadoria dos Direitos da Cidadania; Secretarias de Administração Regional; Secretaria Municipal de Planejamento e URBEL.	- Assessorar e monitorar a implantação das ações junto às regionais nos núcleos; - Tratar as diretrizes das políticas setoriais, dos programas e ações a partir de sua implantação; - Definir parâmetros e indicadores de avaliação e monitoramento de cada política. - Tratar o projeto de expansão do programa. - Recrutar recursos diversos, desde licitações a financiadores internos e externos.
Nível Regional (Gerencial e executivo)	Colegiado de Coordenação Regional (CCR)	Secretarias de Administração Regional de Assistência Social; Secretaria de Administração Regional; representantes da educação e saúde.	- Participar das avaliações periódicas no nível político; - Articular no nível regional as gerências sociais setoriais e equipes técnicas; - Planejar, monitorar e avaliar a implementação do programa regional e localmente junto ao PAL; - Tratar as diretrizes das políticas e ações setoriais a partir das especificidades regionais e locais, conjuntamente com o nível técnico.
Nível Local (Executivo)	Comissão de Coordenação local (CCL) ou Comissão Local (CL)	Equipe de coordenação da rede de serviços que compõe a área; pelos representantes do Grupo de Referência; pelos representantes das instituições estaduais, das organizações não governamentais e outras instâncias que atuam no território com serviços sociais.	- Avaliar estratégias de atendimento em conjunto com a rede de serviços local e regional; - Construir e mobilizar a rede de apoio e serviços municipal local/regional para atendimento das famílias-alvo; - Executar o Plano de Ação Local (PAL); - Acompanhar, junto à rede de serviços local e regional, o indivíduo e a família em cada um dos serviços prestados; - Construir e disponibilizar informações Sistematizadas sobre a situação da entrada, permanência e saída dos indivíduos das famílias-alvo; - Realizar e participar de reuniões de avaliação das ações em conjunto com as equipes operacionais locais.

Fonte: TEODORO, 2006; FARIA, 2009.

No nível central, Faria (2009) identificou na Câmara Intersetorial de Políticas Sociais (CIPS) fragilidades visto que suas ações decisórias não são claras nas instâncias locais. As decisões tomadas no nível central muitas vezes são interrompidas no seu percurso até chegar o nível de execução que é local, isso ocorre pela falha de comunicação entre os níveis de gestão como também pela desconexão entre os interesses dos técnicos locais e a gerência do programa que compõe a CIPS. Esta relativa autonomia técnica, para Lipsky (1996), retrata a diferença entre política planejada e política real.

A *Comissão Local* (CL) é coordenada pelas coordenadoras do CRAS — ou antigo NAF (Núcleo de Atendimento a Família). A participação da comunidade está prevista pelo programa na CL e no *Grupo de Referência* (GR) através dos seus representantes eleitos em reuniões locais para realizar a interlocução com poder público (BRONZO, 2005). O Grupo de referência pelo Documento do Programa *BH Cidadania* (2004, p. 25), tem como objetivo “mobilizar a comunidade, identificar problemas e demandas decorrentes das vivências cotidianas e, ainda, monitorar as ações desenvolvidas nas áreas”.

O programa tem como objetivo atuar focalizando as famílias dos territórios vulneráveis, para isso determina as diretrizes e as orientações para a estratégia de articulação das políticas públicas locais. Estas orientações condicionam as estruturas organizacionais e a cultura operacional do serviço público frente à tensão entre o desenho e história da administração municipal e o desenho e história do programa. Assim, o percurso do programa passa por alterações e adaptações que mantiveram sua meta e diretrizes, mas no decorrer as estruturas organizacionais e a cultura operacional foram reconfiguradas pelo processo de intervenção nos territórios e principalmente pela influência da *base*, formada pelos profissionais do serviço público municipal, na execução (LIPSKY, 1996).

3.5 Implantação, execução e mudanças na agenda do *BH Cidadania*

A primeira fase de implantação do programa, 2002 a 2005, contou com nove áreas piloto selecionadas seguindo a ordem hierárquica de vulnerabilidade social apresentada pelo *Mapa de exclusão social*. Uma base de ação foi implantada em cada uma das nove regiões do município de Belo Horizonte e suas ações focalizadas foram realizadas pela inserção das *agendas integradas*, que é fruto da articulação entre diferentes políticas sociais. Totalizando, a princípio, a incorporação de 23.114 pessoas, ou de 5.942 famílias e no máximo 700 famílias em cada uma das nove áreas piloto (BRONZO, 2005).

O trabalho se iniciou com o cadastro das famílias pelos Núcleos de Apoio à Família (NAF) que é o serviço de base local da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. Os núcleos cadastram e encaminham as famílias às redes de serviço sociais dispostas no território e no seu entorno, para Bronzo (2005, p. 223) “ao propiciar encontros, espaços de interlocução e de troca de informações, o NAF tem um papel importante de fomentar relações, estreitar laços, contribuindo para estimular a cooperação e confiança, atuando sobre o espaço das relações sociais e familiares”. Assim, a proposta é que a inserção de todo núcleo familiar passe primeiramente pelo atendimento do NAF e este encaminha para os outros serviços sociais.

Aproximando das experiências práticas de implantação do projeto-piloto, algumas controvérsias são identificadas pelas falas dos entrevistados da SMAES que participaram desse processo. Não discordam que a ideia inicial seria cadastrar as famílias pelo NAF, atualmente CRAS, e encaminhá-las aos outros serviços sociais no território, como observo no relato do entrevistado 8 em que: *Inicialmente nesses territórios a primeira política a ter contato com eles é a assistência social e depois as outras políticas são inseridas*. Entretanto trazem a percepção divergente de que no processo de implantação as ações da SMAES foram a porta de entrada das famílias no programa. Isto repercute na consolidação das políticas de esporte e lazer na ação integrada pelo reconhecimento e valorização dos diferentes setores do potencial deste setor. Esta percepção é observada nas falas:

O CRAS seria a porta de entrada da comunidade nessa gestão do *BH Cidadania*, mas na prática a Esportes abriu portas e levou as pessoas até o CRAS. [...] Agora o que eu percebo muito e não é só minha percepção, é da coordenadora de CRAS, todo mundo já relatou isso, que a secretaria de esportes, o esporte, a educação física abriu os caminhos para a construção dessas parcerias, pelo nosso caráter, nosso caráter assim de evento, nosso caráter motivacional. Nós íamos ao lugar e propunha um evento, uma ação, uma rua de lazer e íamos abrindo as portas para essa interlocução (ENTREVISTADO 1).

Eu acho que está começando a perceber que o Esporte e o Lazer eles são muito mais que simplesmente um jogar bola, um passar o tempo, que eles têm muito mais a oferecer do que isso. Eu acho que é a partir dessa percepção e também da grande aceitação que temos juntos a comunidade, muitas vezes, nós somos usados até para abrir algumas portas dentro da comunidade. Abriu um CRAS, qual é a primeira política que vai entrar? É o esporte. Por quê? Porque o esporte consegue mobilizar mais a comunidade, atrair mais a atenção do público, isso eu acho que despertou na Política Social esse investimento (ENTREVISTADO 6).

As questões: *o esporte consegue mobilizar mais a comunidade e atrair mais a atenção do público*, apresentadas nas falas do entrevistado 6 são destacadas para entender as potencialidades de políticas de esporte e lazer em programas sociais para pessoas residentes

em territórios de vulnerabilidade. Os sujeitos que pertencem a esses espaços estão inertes a sucessivos processos de exclusão e a ausência dos mais diversos vínculos; apresentam receio, desconfiança e insegurança para integrar aos serviços de atendimento local, para tanto o aspecto motivacional das práticas de esporte e lazer que atrai o público são facilitadoras para implantação de serviços sociais durante o período de deflagração da ação governamental. Esse fator representa parte do potencial das políticas de lazer no trabalho intersetorial e, assim, pode garantir e fortalecer as políticas de esporte e lazer junto à ação com outros setores.

O envolvimento inicial dos profissionais da SMAES junto aos profissionais do CRAS para implantar o programa pelo relato conota grande aproximação de ambos os serviços nesta fase. Considero importante salientar que tal processo foi favorecido pelas adequações da SMAES na composição do quadro de funcionários para atender a demanda do programa. Frente ao problema, este setor convocou nove analistas técnicos de esportes e lazer na condição de funcionário público efetivo para implantar o projeto-piloto nas nove regiões da cidade. Estes entraram diretamente para desenvolver a proposta e passaram por capacitações para entender a estratégia de gestão *BH Cidadania*.

Nos territórios, os representantes dos diferentes serviços sociais, na *Comissão Local*, trabalham as demandas dentro dos eixos estratégicos e orientados pelos princípios políticos. Juntamente com outros membros da comunidade formulam o *Plano de Ação Local* (PAL), que é o instrumento no qual estabelecem objetivos e metas entre poder público e comunidade local para cada território. O PAL perpassa pelas seguintes etapas para sua efetivação: sensibilização e pactuação institucional; sensibilização e pactuação com a comunidade; diagnósticos e propostas; e fechamento e pactuação do Plano de Ação (BRONZO, 2005; ROCHA, 2005). Esse plano é dirigido pela Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social e deveria ser monitorado e avaliado durante toda sua execução pela Comissão Local no processo de retroalimentação, mas sua atuação ainda é incipiente e sua presença está mais marcada na fase inicial do programa.

O processo de retroalimentação infere na expansão do programa pelas inserções de avaliações sistematizadas ou não, formais e informais. As avaliações formais são os relatórios do programa — como os Documentos do Programa *BH Cidadania* (2002, 2003, 2004 e 2005) elaborados por consultores externos —, e as informais ocorrem no cotidiano do programa nas estruturas organizativas, como as CIPS, GT, CCR e CL, envolvendo os interesses dos atores políticos que as integram.

As avaliações constataram a dificuldade em consolidar ações com alto grau de integração e articulação proposta pelos princípios políticos. Essa insuficiência é identificada

tanto na intervenção do corpo técnico quanto do gestor pela incompreensão de ambos da nova forma de atuar. Pelas avaliações, o programa também foi pressionado a ampliar suas áreas e seu escopo de atividades, disponibilizar mais recursos para fortalecer a capacidade gestora e cumprir seus objetivos. Para tanto, introduz mais o eixo de *fortalecimento institucional* que preocupa com ações de capacitação da gestão (ROCHA, 2005), além de identificar como incipiente as ações do *Grupo de Referência* e do *Plano de Ação Local* já que ambos não são consolidados no percurso do programa (BRONZO, 2005). Pelos estudos sobre o programa e pelas fontes da imersão empírica identifiquei que o *Grupo de Referência* está presente na idealização do programa, mas sua consolidação não foi identificada no processo do *BH Cidadania*. Já o *Plano de Ação local* esteve presente no processo de implantação e no percurso do programa não identifiquei seu uso.

A fase de mudanças para Rocha (2005) e Bronzo (2005) começa a partir de 2005, com ampliação dos territórios, implantação de novos núcleos, e incremento de atividades e alterações nos eixos estratégicos. A SMAES amplia seu atendimento de 9 núcleos pilotos para 27 núcleos de forma processual até agosto de 2011. Com a expansão do programa, a SMAES vai adequando seu quadro de funcionários para atender a demanda. Ela inicia com a ampliação da carga horária dos analistas técnicos que atuam e realiza mudanças nas suas funções operacionais. Posteriormente, tem a criação do cargo do supervisor e a contratação de aproximadamente um para cada novo núcleo, além da contratação de monitores para atender a nova demanda. Essas mudanças na agenda compreenderam tensões entre os interesses do governo, da população e dos técnicos pela percepção da demanda do programa.

O incremento de atividades envolve a ampliação do eixo Socialidade que incluiu a proposta de atender crianças e jovens de 6 a 14 anos pela *jornada complementar* à escola formal, composta por atividades culturais, esportivas e de reforço escolar e os jovens de 15 a 21 pela oferta de atividades culturais, esportivas e de inclusão digital. O eixo Socialidade passa a ser fortalecido também pela implantação dos *Espaços BH Cidadania*, que é um equipamento específico para facilitar a articulação entre os serviços e desenvolver práticas de socialização.

A expansão da rede física por meio da construção de espaços do *BH Cidadania*, em 2005, foi resultante da articulação com Orçamento Participativo e comunidade. Para tanto, a gestão municipal considerou alto o valor para realizar a expansão e recorreu à agente de financiamento externo, assim, a captação de recursos realizou-se por intermédio do projeto de financiamento do programa Multisetorial Integrado (PMI/Serra) com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES), além do Banco Interamericano de Desenvolvimento

(BID). Tal fato foi consumado pela articulação entre interesses das políticas sociais, políticas urbanas e Orçamento Participativo (*Revista Pensar BH*, 2007).

Em suma, as mudanças na agenda do programa envolveram financiamento externo, ampliação em novos territórios, construção de espaços específicos, incremento de novas propostas de atividades, alteração no escopo do corpo estratégico por meio de contratação do técnico e do gestor. E para suprir as dificuldades de articulação introduz também um novo eixo: Fortalecimento institucional, que deveria fomentar capacitações para os técnicos e funcionar como sistema de informações, monitoramento e avaliação (ROCHA, 2005). Lembrando que essas mudanças não foram integralmente equânimes em todos os territórios atendidos devido às especificidades de cada local.

Além dessa realidade descrita do percurso do programa *BH Cidadania*, dois outros fatores também interferem nas suas ações. De 2002 a 2010, o município passou por mudança de governo resultante do processo político eleitoral que culminou no choque de gestão que repercutiu no programa e inseriu mudanças para adequá-lo à nova gestão. Entretanto, outro fator que favorece sua trajetória é fruto do plano teórico, as publicações da *Revista Pensar BH* são importantes veículos de avaliação e reformulação e de outras ações da gestão de políticas públicas no setor social.

Encerro a apresentação do programa *BH Cidadania* ressaltando que mesmo com as limitações e críticas, seu percurso na gestão das políticas sociais do município condiz de maneira coerente com seu objetivo de inclusão social das famílias dos territórios de vulnerabilidade. Para tanto, adota a forma de gestão que aproxima os serviços públicos da população nos territórios atendidos e implementa estruturas organizativas para possibilitar as ações intersetoriais e a participação popular como os caminhos das políticas sociais no programa. Sendo estes caminhos regados de incerteza decorrente ao problema complexo do enfrentamento da pobreza, bem como de conflitos de interesses entre governo e técnicos, técnicos diferentes e técnicos e população. Será neste lugar e enfatizando suas problemáticas que busco analisar as compreensões dos técnicos sobre os princípios que norteiam sua atuação.

4 APRESENTAÇÃO DO DIAGRAMA DE ANÁLISE: PRINCÍPIOS POLÍTICOS E CATEGORIAS

Os capítulos anteriores trouxeram elementos para entender os desafios das políticas sociais mediante as tensões entre fazer políticas públicas e problemas sociais cada vez mais complexos. Neste recorte das ações governamentais para tratar a realidade das questões do território compreendi o Programa *BH Cidadania* como estratégia da administração municipal de Belo Horizonte para gerenciar as políticas orientadas pelos princípios de intersetorialidade, descentralização, participação popular e territorialidade. Para tanto, apresento os olhares dos profissionais da SMAES que atuam no programa com as políticas de lazer sobre os princípios, organizando as compreensões em meio a categorias delineadas através da aproximação com as fontes teóricas e empíricas.

Pelo percurso de imersão no espaço de pesquisa identifiquei diferentes relações entre as orientações políticas e o desenho da estratégia do programa *BH Cidadania* que repercutiram na escolha das categorias para mostrar a diversidade de dimensões do olhar dos profissionais sobre os princípios. As entrevistas com todos os analistas técnicos da SMAES que atuam no programa que são a principal fonte de dados deste estudo direcionaram a definição das seguintes categorias: estruturas organizativas, cultura operacional, acessibilidade aos serviços, autonomia profissional, processo de empoderamento e território.

Apresentar as compreensões dos princípios pelas categorias escolhidas deve-se à consideração da interligação estreita entre eles identificadas durante a análise de dados, ou seja, muitas vezes para ocorrer a efetividade de um princípio este deve se associar aos outros. Bem como a maior efetivação de um princípio não corresponde diretamente na consolidação do outro, mas muitas vezes possibilita sua viabilidade e ampliação. Assim, a escolha decorreu principalmente da análise das entrevistas que constatou associações entre os princípios e as categorias.

Como exemplo, Junqueira (1997) traz o processo de descentralização como uma possibilidade que potencializa a intervenção intersetorial e a dinâmica de participação popular. A acessibilidade aos serviços pela distribuição de políticas públicas no território decorrente da descentralização pode ocasionar na fruição da ação integral e da participação popular pela proximidade estabelecida entre profissionais e população na ação pública local. Considerando a categoria “acessibilidade aos serviços”, assim como as outras, interferindo na dinâmica de mais de um princípio e ainda com as ligações entre os princípios apresentadas no

âmbito teórico e pelas fontes empíricas, elaborei um diagrama para organizar e orientar as discussões das compreensões dos técnicos sobre os princípios.

O diagrama a seguir (FIG. 7) identifica as relações diretas entre categorias e princípios que contextualizam o espaço de intervenção profissional analisado, ou seja, cada categoria condicionante da atuação do analista foi delimitada buscando contemplar determinados princípios. Entretanto, existem outras relações entre categorias e princípios que venho a entender como relações complementares que serão apresentadas também por compreender que o contexto do desenho da política pública do programa viabiliza outras interligações pelas especificidades territoriais.

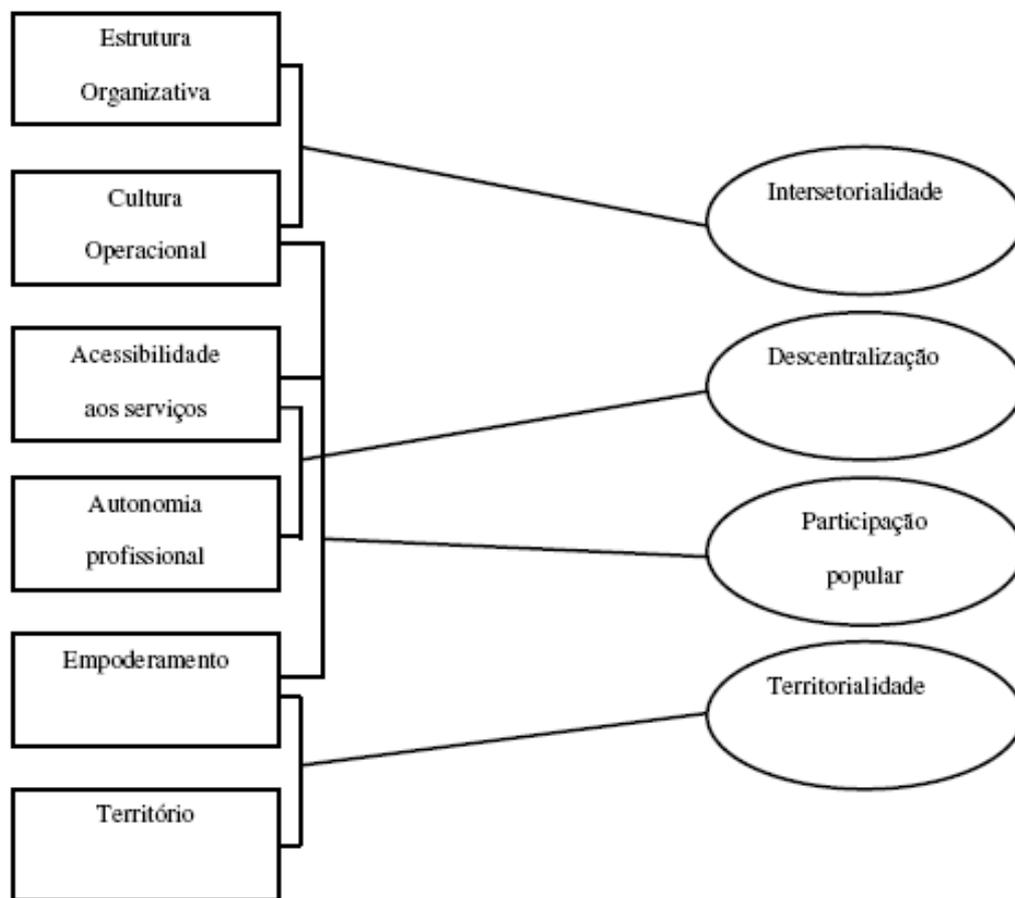


FIGURA 07: Diagrama de análise – Interligação entre categorias e princípios

O entendimento da intersetorialidade será tratado principalmente pelas inferências na estrutura organizativa do programa e na cultura operacional que permeia a intervenção técnica. Parto de Grau (2005), que propõe a racionalidade integradora envolvida nas combinações entre a organização administrativa e as relações de trabalho para apresentar o grau de intersetorialidade pela compreensão dos técnicos na adesão dos mesmos a essa perspectiva de intervenção no *BH Cidadania*. Vou perpassar pelo quadro de profissionais,

pelos espaços organizacionais das reuniões e pelos equipamentos físicos para compor o entendimento da estrutura organizativa do cotidiano do trabalho intersetorial e descentralizado nas políticas de lazer no programa.

As questões relativas ao trabalho em conjunto entre diferentes técnicos decorrentes da unidade integradora compreendem premissas da cultura operacional para orientar a ação intersetorial. Esse trabalho, segundo determinados entrevistados, é tensionado pelo reconhecimento dos saberes dos diferentes profissionais, pela adoção da visão multidimensional da atuação no território, pela manutenção das relações de confiança por meio do compartilhamento de informações, espaços, sujeitos atendidos e pela negociação nas decisões a serem tomadas para definir problemas e soluções. O norte da discussão dessa categoria advém dos condicionantes e determinantes da cultura das instituições e profissões.

A descentralização será apresentada entre o entendimento dos técnicos face à acessibilidade aos serviços públicos e a autonomia profissional para atuar. Tais fatores provêm da relação dialética entre a equidade de acesso aos serviços públicos e redistribuição de poder que Junqueira (1997) e Farah (2001) delimitam ao trazerem suas compreensões teóricas da descentralização das políticas públicas.

A acessibilidade aos serviços públicos discorre sobre o entendimento do ato de aproximar os serviços à população e da inserção do atendimento da demanda local, bem como as formas de acesso ao lazer que compreende o acesso às políticas e também às dimensões culturais tratadas por Stigger (1999), Melo (2006) e Werneck (2000). Tais fatores frente à diretriz de descentralização no contexto analisado acabam condicionando a composição e formação do quadro de profissionais e simultaneamente a própria autonomia profissional.

Pelo diagrama, a participação popular permeou ligações com as categorias de cultura operacional, de acessibilidade aos serviços e do empoderamento dos sujeitos. A visão dos analistas sobre este princípio será apresentada mostrando o diálogo entre seus aspectos conceituais e as formas como ocorrem no programa, para tanto, parto da compreensão da dinâmica participativa de Avritzer (2007) que a entende condicionada pela cultura local e pela participação política dos sujeitos que pode emergir da demanda da própria população, ou por incentivos do governo ou pela adoção de aspectos *antiparticipativos*. Bem como, suas formas de participação direta nos processos decisórios e de representatividade nos espaços participativos (FUNG, 2007).

O entendimento dos técnicos sobre a participação popular compreende a cultura operacional dos profissionais comprometidos com a adequação e/ou inserção das demandas dos sujeitos durante suas práticas rotineiras repercutindo em pactuar a definição da oferta de

práticas de lazer, além de descreverem sobre a relação da viabilidade da participação popular mediante a acessibilidade aos serviços devido à proximidade dos sujeitos com as ações. Nesse sentido, busco dialogar esses olhares com a possibilidade de alcançar, ampliar ou limitar os processos de empoderamento dos sujeitos que corresponde à ampliação da autonomia pessoal e coletiva e as práticas de aprendizado associadas às ações de fortalecimento da estrutura social como a formação de vínculos territoriais. Na discussão considero o fato de a participação popular não necessariamente repercutir no empoderamento dos sujeitos e como Avritzer (2007) ressalva que pode existir nesse processo práticas *antiparticipativas*, ou seja, aquelas decorrentes da atuação da gestão pública pela perspectiva clientelista e paternalista.

Assim, a compreensão dos técnicos sobre a participação popular traz ponderações relativas à cultura operacional de trabalhar ouvindo a população, sobre as estruturas organizativas dos espaços institucionalizados e não institucionalizados para participação e das formas de representação legitimadas. Além disso, relatam a necessidade de sensibilidade técnica frente às organizações sociais e as incertezas do percurso da participação popular junto à ação governamental.

A territorialidade será compreendida entre as categorias de empoderamento e território. Tenho esse princípio como orientador da intervenção da ação pública do *BH Cidadania* por indicar elementos contextuais que podem ser usados na formulação do desenho das políticas públicas locais. Corroboro com Delfini *et al.* (2009) e Junqueira (1997), que discutem a territorialidade como possibilidade de identificar a realidade da população e dos serviços disponíveis no local, como também as formas culturais presentes.

Entendo que o território é composto por espaços físicos e relações sociais (SANTOS, 1998) que determinam a eficácia e eficiência das políticas públicas descentralizadas, intersetoriais e com participação popular. Para tratar as compreensões dos técnicos sobre este princípio a discussão da categoria território envolve a visão dos analistas sobre a territorialidade e sua relação com as noções de políticas focalizadas, a delimitação geográfica e a consolidação de limites e fronteiras das ações públicas, a flexibilidade e adequação da intervenção profissional mediante a realidade local, enquanto a visão dos técnicos sobre o princípio de territorialidade confronta o empoderamento dos sujeitos pelas questões dos conflitos existentes nos território e pela delimitação de fronteiras de atendimento, bem como potencializa pela inserção dos sujeitos nas decisões das políticas de lazer no território.

Esta apresentação comprometida com a descrição da maneira como os olhares sobre os princípios serão apresentados nas próximas partes permeia a intenção de localizar a escolha

metodológica que sustentará as respostas para o questionamento deste estudo: identificar e analisar o olhar do analista sobre os princípios políticos do *BH Cidadania*.

4.1 Configuração das estruturas organizativas do *BH Cidadania*: atuação dos analistas da SMAES

A análise do Programa *BH Cidadania* permite entender que essa estratégia de gestão dos serviços públicos para tratar territórios de vulnerabilidade compreendeu a reconfiguração de estruturas organizativas para agrupar as ações dos setores das políticas sociais. Assim identifiquei as estruturas nas quais o analista da SMAES intervém mostrando o que elas representam para eles, o objetivo é responder e refletir sobre as questões: Quais são as estruturas organizativas implementadas pelo programa para gestão das políticas de lazer? Quais são as representações dessas estruturas para os profissionais da SMAES? Quais as relações entre elas e os princípios de intersetorialidade, descentralização, territorialidade e participação popular?

As estruturas organizativas analisadas foram delimitadas focando aquelas que articulam com a intervenção do sujeito investigado, que são condicionadas pelos interesses do governo, profissionais e população. Entre estruturas permanentes e não permanentes, institucionalizadas e não institucionalizadas, analisei o quadro de funcionários da SMAES, os espaços propostos para ação intersetorial entre profissionais e comunidade, os espaços de articulação e comunicação setorial dos profissionais e os equipamentos físicos de gestão e execução que são as estruturas usadas nas práticas das políticas de lazer.

Não vou discutir todas as estruturas organizativas e operacionais do programa devido ao seu distanciamento relativo à intervenção dos sujeitos investigados, assim, a Câmara Intersetorial das Políticas Sociais, o Grupo temático do *BH Cidadania* e o Colegiado da Comissão Regional não serão tratados. Entretanto, saliento que a atuação dos gerentes da SMAES nestas instâncias tem dificultado a comunicação entre as políticas da SMAES e as decisões da Coordenação do programa devido a articulação interna nessa secretaria.

O quadro de funcionários do programa na Secretaria Municipal Adjunta de Esportes foi constituído condicionado principalmente pela diretriz de descentralização dos serviços de lazer, e passou por grandes alterações desde o projeto-piloto em 2002. No percurso do Programa *BH Cidadania*, a ampliação e a configuração deste quadro decorreram da expansão

do número de atendimentos e da implantação de novos núcleos nos territórios de vulnerabilidade, que compreendem a inserção das ações de lazer.

4.1.1 Quadro de funcionários da SMAES no *BH Cidadania*

Atualmente a SMAES possui 32 analistas técnicos formados em educação física na condição de funcionários públicos efetivos, sendo 11 deles dotados para trabalhar no *BH Cidadania*. O cargo de analista na SMAES tem a função de “elaboração, implementação, supervisão e avaliação das políticas públicas de esporte e lazer no município” (PERES, 2008, p. 115) e exercem o mesmo papel no programa. O quadro de funcionários da SMAES que atuam no programa é composto por 1 coordenador, que é um analista, 10 analistas distribuídos nas 9 regiões do município, aproximadamente 27 supervisores técnicos e 70 monitores como descrevi anteriormente.

Pela composição dos funcionários distribuídos hierarquicamente no arranjo institucional da SMAES entendo essa realidade de duas formas mediante a possibilidade de continuidade das ações. Enquanto os analistas, por serem concursados, podem favorecer a permanência das ações, os supervisores e monitores não inferem da mesma forma pelo vínculo empregatício, o que pode apresentar mobilidade no quadro de funcionários que executam as ações. A mudança de gestão municipal que é *indicador de crise* (KINGDON, 1995), por exemplo, pode ocasionar na interrupção das ações ao desvincular os contratos pela prefeitura.

Para Marcellino (2003), a formação do quadro de profissionais pode garantir a continuidade das ações para além dos mandatos políticos quando articula a ação técnica e a população. Concordo com o autor que a inserção da população na formação do quadro é um instrumento facilitador da permanência das ações pelo fortalecimento de vínculos territoriais e das formas de pertencimento, mas os vínculos empregatícios devem envolver processos mais sólidos.

O processo de composição do quadro de servidores da SMAES para trabalhar no *BH Cidadania* começou com a convocação em 2001 dos nove primeiros analistas técnicos para trabalhar no projeto-piloto. Esta contratação mostra parte do interesse do governo pelo programa, pois esta secretaria *investiu desde o começo no programa, às vezes, as pessoas não percebem isso, mas você tem que entender que ela chama 9 para trabalhar em um programa, em uma ação que estava começando e isso é um investimento grande* (ENTREVISTADO 9).

Este fato também ajuda a observar que o programa impõe à SMAES mudanças na sua agenda para atendê-lo, como observamos na fala do Entrevistado 1, em que a secretaria *não tinha analista para atender essa demanda do BH Cidadania, então ela fez o concurso, a princípio era para chamar 9 analistas, ela chamou 9 analistas, um para cada regional*. Esta contratação representa parte da dominação na relação de poder do governo na implementação do programa devido à ampliação do quadro de servidores públicos para atender a seu interesse.

Além dos investimentos em funcionários públicos efetivos, foram contratados aproximadamente dois monitores de comunidade para cada núcleo de maneira terceirizada. Cada analista assumiu junto aos monitores um núcleo do projeto-piloto nas nove regiões da cidade para trabalhar as políticas de lazer no programa. No contexto da implantação do programa, esta formação do quadro de profissionais, composta por um técnico e dois monitores de comunidade, e o uso dos processos sensibilização (mobilização), pactuação, definição de problemas e soluções de maneira participativa representam os pressupostos básicos da estratégia adotada por Marcellino (1994) de ação comunitária como alternativa para as políticas de ação social.

Segundo os entrevistados, os monitores de comunidade selecionados eram lideranças e/ou referências esportivas da comunidade e a intenção desses contratados era facilitar a implantação das ações de esporte e lazer nos núcleos-piloto devido às preocupações com a realidade do território. *Era uma forma de nós nos aproximarmos da comunidade, tinha essa preocupação, nós éramos pessoas estranhas que estavam chegando à comunidade, na favela* (ENTREVISTADO 1). O trabalho dos técnicos junto a esses monitores permite romper com o estranhamento inicial diluindo os receios da comunidade em aderir às ações do programa e de segurança do técnico pela entrada nos territórios desconhecidos. Considerando esses fatores, observo as preferências da seleção narradas na fala:

Como o programa atua em áreas de vulnerabilidade social muito grande, são áreas que são escolhidas através de vários indicadores sociais, existindo assim, uma série de fatores que dificultam a entrada do programa nessa área. Para se aproximar com maior facilidade muitas vezes os monitores que selecionamos para trabalhar eram da própria comunidade para mostrar o tipo de interesse que tínhamos na implantação do programa lá. Durante um período muito grande esse era o nosso critério maior para escolher o monitor (ENTREVISTADO 9).

Entretanto, mesmo compreendendo essa realidade, os analistas, no decorrer do processo de implementação e mediante os novos problemas — principalmente de cunho técnico operacional —, identificaram a necessidade de alterar a composição do quadro de

profissionais. Parte deles concorda que para o projeto-piloto a execução das ações por monitores de comunidade permitiu a criação dos primeiros vínculos entre o programa e os espaços atendidos, mas superando essa etapa veem que para qualificar o trabalho seria necessário repensar o perfil do profissional.

Lopes (2009), diante a problemática da definição do *perfil do profissional*, identifica na prática cotidiana do servidor público a ênfase na criatividade para intervir e propõe que essa deva buscar no rompimento dos limites da formação acadêmica e permeando capacitações constantes. Assim, as narrativas levantam preocupações sobre o quadro de profissional:

Os monitores de comunidade não tinham um domínio do conteúdo da educação física para que essa comunidade tenha a possibilidade de inclusão social, tem que fazer com que eles conheçam o *Handball*, que eles conheçam outras coisas do nosso conteúdo. Naquele momento já podia mudar aquele quadro e talvez ter três estudantes de educação física por que já éramos reconhecidos, o CRAS já era uma entidade, como a Igreja, o posto de saúde, como a escola. Já estávamos com esse reconhecimento, assim colocamos o estudante de educação física (ENTREVISTADO 1).

Eu trabalhei com duas lideranças, um era, foi um dos presidentes do campo de futebol e a outra era uma liderança comunitária, as duas pessoas adultas e não tinham formação na área. Com os dois eu tive dificuldades para trabalhar, eles também não ficaram muito (ENTREVISTADO 3).

Por mais que você capacitasse à pessoa da comunidade, ela estava um pouco limitada com alguns entendimentos que exige realmente o acesso ao conhecimento mais sistematizado que só vai ter em uma graduação (ENTREVISTADO 8).

Concordo com os analistas que entendem como aspecto positivo envolver o apoio da comunidade para a instalação de ações em territórios vulneráveis, como também a consideração do limite provindo pelo domínio do saber específico da área e das relações entre o técnico e o monitor de comunidade. Nesse sentido, ressalvo que não basta conhecer os conteúdos e adotar práticas pedagógicas, a formação do quadro de profissionais deve compreender capacitações contínuas da equipe de funcionários para romper as barreiras limitantes entre os saberes técnicos e populares.

A inserção dos monitores de comunidade pode interferir no reconhecimento do profissional de educação física junto aos outros setores, considerando a afirmação de Lipsky (1996) na qual a especialização dos servidores públicos reflete na sua autonomia e na sua localização na estrutura organizacional do serviço público. Esta problemática, que é decorrente da cultura das profissões que estabelecem suas formas de poder pela institucionalização de regras, saberes, formação e organizações, pode repercutir em

dificuldades para o reconhecimento dos saberes da área, dos profissionais e das políticas de lazer, já que para sua execução o programa contrata monitores sem formação acadêmica.

Os impasses do reconhecimento do profissional que intervém no lazer representam problemas para consolidação das políticas de lazer. Nesse sentido, a proposta de Marcellino (2003) de formar equipes de multiprofissionais com diferentes papéis para os gestores, técnicos e comunidade é um instrumento facilitador para enfrentar a cultura das instituições e profissões. Já que entendo que as políticas de lazer, e ainda buscando o trabalho intersetorial, devem incorporar nas ações a diversidade dos conhecimentos e saberes.

Pela aproximação com as equipes da SMAES nos territórios, identifiquei que alguns monitores de comunidade, ao ingressar no programa, buscaram e concluíram o curso superior em educação física. Mesmo que esses não representem a realidade da maioria, compreendo esse processo como uma das possibilidades para a inclusão social no sentido mais amplo, ou seja, englobando também a inserção no mercado de trabalho. Neste contexto, a inserção do monitor de comunidade nas ações de lazer no programa *BH Cidadania* corresponde à afirmação de que “a profissionalização é uma das vias mais importantes para mobilidade social” (DINIZ, 2001, p. 46).

Considerando que as ações do programa e de lazer têm objetivos definidos, mas ao garantir o espaço de incerteza nas políticas de inclusão social, entendo que podem repercutir em outras maneiras para o processo de emancipação social dos sujeitos. Observe-se a fala do Entrevistado 1 sobre a inserção do monitor de comunidade que se profissionalizou, *era uma forma de incluir essas pessoas pelo emprego e também de nós nos aproximarmos da comunidade*. Este caso de inclusão social dos monitores de comunidade é uma conquista pelo fortalecimento da estrutura social, que em meio à sua intervenção no programa alcança sua profissionalização e sua integração ao mercado de trabalho.

Com o percurso de expansão do programa, o quadro de servidores é alterado e a cada nova demanda são feitos reajustes e mudanças não apenas na composição do quadro como também nas funções desempenhadas. Nesse processo, diferentes embates foram identificados frente à relação de poder desigual entre os interesses do governo, dos profissionais e da população. Entretanto, segundo alguns entrevistados, as formas como são preenchidos o quadro para executar as ações decorrentes da expansão das ações representam impasses na intervenção devido à preponderância do interesse do governo em ampliar o atendimento sobre o interesse do técnico com a qualificação das práticas pela formação da equipe de trabalho com funcionários capacitados. Assim, considero que o processo de descentralização dos serviços públicos para territórios de vulnerabilidade deve considerar, além do interesse do governo e dos técnicos, as especificidades locais na composição do quadro de funcionários.

Para tanto, entendo a profissão compreendida pelo conjunto de saberes e técnicas e pelas normas e valores específicos da prática institucionaliza decorrentes da formação especializada e longa, regidas pela ordem ética e reconhecida no meio social (NÓVOA, 1991). Nesse sentido, para Sacristán (1991, p. 68) “as profissões definem-se pelas suas práticas e por um certo monopólio das regras e dos conhecimentos da atividade que realizam”. O quadro de funcionários que executam as políticas de lazer composto apenas por profissional de educação física pode decorrer em limitações para as múltiplas dimensões do lazer.

Os interesses dos analistas pressupõem formar a equipe de trabalho abarcando similaridades às características apresentadas pelo conceito de profissão. Pelos relatos sobre os problemas da atuação do monitor, observo que a grande ênfase dada é na qualificação específica vinda da formação acadêmica e no domínio dos conteúdos da área para garantir acesso às diferentes manifestações culturais que decorrem da profissionalização.

Os interesses dos analistas técnicos em adequar a equipe de execução do programa é tensionado pelo processo de profissionalização. Para os analistas que são profissionais da educação física, o trabalho com monitores de comunidade não estava abarcando seus interesses nas ações do programa após a criação dos vínculos nos territórios. Assim, diante das condições estabelecidas pelo governo, que disponibiliza os recursos para compor o quadro de funcionários gradualmente, realizou-se a troca dos monitores com novas seleções buscando atender aos critérios possíveis estabelecidos pelos interesses dos analistas na ênfase no saber técnico. O novo critério envolveu escolher estudantes de educação física pela aproximação com as práticas e saberes da profissão e que ainda moram próximo ao núcleo do programa que viria a atuar para facilitar o deslocamento pela redução do tempo e custo.

Tal medida compreende questões da identidade profissional, que “configura-se como o espaço comum partilhado entre o indivíduo, o seu meio profissional e social e a instituição onde trabalha” (ANJOS, 2007, p. 42). A identidade profissional vem pela solidariedade entre os profissionais para defender os interesses do grupo ao qual pertencem (NÓVOA, 1991). Para os analistas, a identidade profissional da sua equipe de trabalho deve envolver a formação em educação física devido ao seu foco nos saberes técnicos da formação acadêmica.

Para Nóvoa (2000) ela é formada pelos processos identitários que compreendem história pessoal e profissional. Assim, a “identidade não é um dado adquirido, não é uma propriedade, não é um produto. A identidade é um lugar de lutas e de conflitos, é um espaço de construção de maneiras de ser e estar na profissão” (NÓVOA, 2000, p. 16).

Nesse sentido, Castellani Filho e Carvalho (2006, p. 211) apresentam a identidade do profissional de educação física compreendida na divisão entre licenciatura e bacharelado para

formatar o *campo de conhecimento identificador da área*. Entendo, por isso, que a própria trajetória da formação identitária do profissional de educação física é construída enraizada em divisões que são ampliadas ao entrar no mercado de trabalho.

A composição do quadro de funcionários com estudante de educação física é uma maneira de estabelecer a identidade do profissional que atua com as políticas de lazer no programa. No entanto esta ótica pode minimizar as possibilidades das políticas de lazer decorrentes da ação do monitor de comunidade, que deve representar a construção de vínculos e fomentar os sentimentos de pertencimento com os espaços que vão apropriando.

No âmbito da história profissional do analista técnico alguns processos identitários apresentam similaridades entre eles. Aqueles processos referentes à história pessoal dos analistas com a educação física envolvem sua trajetória de vida com práticas esportivas e de lazer. Ao narrar sua formação e trajetória profissional, os sujeitos enfatizam sua proximidade com essas experiências durante sua vida como condicionante da escolha profissional.

No Mês de setembro, um grupo de pessoas com deficiência visual procurou essa secretaria e eles queriam um treinador de atletismos, como na época eu ainda era atleta de atletismo, meu orientador e por coincidência também era meu treinador de atletismo, me procurou e me fez a proposta, mas na verdade para orientar essas pessoas que iriam participar do campeonato brasileiro para cegos (ENTREVISTADO 2).

Eu fui bailarina durante minha adolescência. Assim que me formei parei dois anos para estudar dança. Depois eu fiz o vestibular de educação física e entrei na faculdade. Eu sempre gostei de esportes, sempre fui envolvida com a área esportiva na escola, no colégio. E sempre fui muito ligada ao corpo e a dança, por isso escolhi educação física como curso da minha formação. Tentei o vestibular para psicologia, mas fiz opção para educação física (ENTREVISTADA 5).

Eu comecei a gostar de educação física quando adolescente, pois eu era atleta e fazia ginástica aeróbia. Devido essa trajetória eu resolvi fazer o curso superior de educação física (ENTREVISTADO 13).

Também entendo que a trajetória profissional nos diferentes espaços que já atuaram ou atuam faz parte do processo identitário dos analistas. Essa trajetória é fundamental para entender a desenvoltura e a flexibilização dos mesmos frente à necessidade de articular com diferentes profissionais e com outras instituições. Pelo quadro abaixo identifico os espaços de atuação e quantos entrevistados perpassam ou perpassaram por eles:

QUADRO 4

Espaços de atuação profissional dos analistas técnicos da SMAES/BH *Cidadania* com a educação física

Espaço de atuação	Número de entrevistados
Escola Pública	5
Escola privada	4
Clube esportivo e/ou recreativo	5
ONG/Instituições assistenciais	3
Academia de ginástica	7
Universidade pública (extensão/estágio)	4
Universidade particular	3
Empresas	1
SESC/SESI	2
Secretaria de esporte e/ou lazer do Município, Estado e/ou Nação	13
Outros	3

Entendo as diferentes experiências profissionais como uma forma de *aprendizagem experiencial* (DUBAR, 2009) dos analistas que podem contribuir na intervenção no Programa seguindo seus princípios políticos, principalmente da intersetorialidade. Como exemplo, a intervenção em escolas pode facilitar a reconhecer as regras e as condições técnicas desta instituição e, assim, orientam suas ações junto ao setor da educação no programa. Bem como a intervenção em espaços privados podem permitir a eles visualizarem as melhores maneiras de estabelecerem parcerias e trocas com a esfera privada por conhecerem a estrutura administrativa dessas instituições.

A estrutura organizativa do quadro de profissionais pode ser entendida como uma estrutura corporativa que, para Reis (2005), compreende a articulação de interesses do Estado e sociedade na nossa realidade democrática. Sua composição nessa relação de poder representa, por um lado, os interesses em ampliar a descentralização das ações do programa para atender a um número maior pessoas no território, e, por outro, os interesses dos analistas na manutenção da identidade profissional, que propõe ampliar a equipe de trabalho mantendo a qualidade técnica das ações viabilizadas pelo *conhecimento identificador*. Os analistas vão incorporar seus interesses a esta estrutura de maneira corporativa pela janela de oportunidade que permite os mesmos em definir algumas delimitações do perfil do quadro profissional.

As questões referentes aos interesses dos analistas sobre o quadro profissional podem ser observadas nas falas dos entrevistados. Eles trazem preocupações com a qualidade do serviço prestado, a sobrecarga de trabalho, as soluções propostas que entram e não entram na agenda do programa.

No começo da expansão, qual foi a possibilidade que a coordenação do programa junto com o gerente na época viu para darmos conta de atender a demanda. Não tinha possibilidade de contratar via concurso, para aquele momento. Entraram com a solicitação de aumento de carga horária dos analistas, em função do aumento de carga horária abria a possibilidade de aumentar o atendimento. Todos que tivessem 8 horas, ao invés de atender um núcleo, passavam a atender dois, que foi o meu caso. (...) Para nós evitarmos *essa sobrecarga* e conseqüentemente uma queda *muito brusca na qualidade*, vimos como uma possibilidade para amenizar um pouco essa falta de pessoal para trabalhar por meio da extensão da carga horária. (...) Essa escassez que você tem presenciado está pautada já há muito tempo, não é de agora. Por que as *ações vão crescendo e a secretaria, em termos de pessoal, não avança com esse crescimento*. Nós temos uma equipe, mas hoje dentro da realidade de atendimento, dentro do universo de ações que temos, não é suficiente, por isso que se tem esse número enorme de contratados (ENTREVISTADO 3).

Diante a *escassez de pessoal para atender a demanda* da cidade toda, nós apontamos a necessidade de ampliar a equipe de trabalho para responder a todas essas demandas. Só que, na época, o corpo de analistas mesmo sugerindo a realização de concursos públicos, mas como esse é um processo mais demorado e apesar desse encaminhamento até hoje nós não fomos atendidos, por isso foi necessário achar formas de se ampliar a equipe de trabalho (ENTREVISTADO 8).

Essa infraestrutura é bastante satisfatória com relação à equipe profissional que está realizando o trabalho na ponta. Desde o início houve a proposta de um analista responsável pelo núcleo e três monitores, com o passar dos anos essa estrutura modificou e temos um analista que hoje assumi mais de um núcleo isso ocorre pela ampliação em relação a números de núcleos do programa *BH Cidadania*. (...) Houve a inclusão de um professor supervisor em cada um desses núcleos mantendo seus três monitores. Com relação à equipe de pessoal, pelo menos nos núcleos que estou a frente, são dois núcleos, e bem satisfatória. Atende de forma, *atende muito bem as demandas do local onde o trabalho é desenvolvido* (ENTREVISTADO 11).

Além de observar as questões pontuadas, saliento que as posições dos entrevistados são contraditórias quanto à formação do quadro de profissionais para atender a demanda do programa. Como exemplo, contraponho a fala do Entrevistado 11 com os Entrevistados 3 e 8, o primeiro se coloca favorável à realidade, vista a sua preocupação pelo compromisso técnico em atender o objetivo do programa, enquanto os outros ponderam restrições ao quadro profissional devido ao seu engajamento com a identidade profissional. Esse engajamento se refere à solidariedade entre o grupo profissional a que pertence, ao emanar preocupações em garantir espaços sólidos no mercado de trabalho, como os provindos de concurso público. Identifico como sentimento corporativo com os profissionais da educação física contrastando a formação da equipe executora por meio de contratos de estagiários. A solicitação de concurso público também foi constatada por Lopes (2009) como processo indispensável pelos servidores públicos efetivos para intervir na política de lazer.

A expansão do programa em 2007, que compreendeu a extensão das áreas dos territórios e a abertura de novos núcleos nas regiões da cidade, impõe novamente à coordenação da SMAES a reconfiguração do quadro de profissionais para trabalhar com

aproximadamente 27 núcleos e com uma quantidade maior de pessoas em cada território. Frente a essa demanda, a SMAES realizou alterações processuais intervindo nos processos identitários da equipe que envolveram extensão da carga horária de trabalho do analista, contratação de novos monitores estudantes de educação física, criação do cargo de supervisor técnico com formação em educação física (ambas as contratações pela empresa terceirizada⁴⁷).

Os analistas que entraram por concurso público com 6 horas diárias de trabalho puderam optar pela extensão da carga horária para 8 horas. Dos entrevistados, a maioria ampliou sua carga horária, ficando com 8 horas de trabalho 9 analistas e permanecendo com 6 horas apenas 4.

O cargo de supervisor técnico permitiu aos analistas coordenar a região e atender mais núcleos. Cada núcleo recebeu um supervisor técnico, formado em educação física e contratado com carga horária de 20 horas semanais para realizar a supervisão pedagógica das ações de lazer realizadas pelos monitores nos núcleos. Dos monitores contratados a maioria é estudante de educação física, mas existem alguns formados e outros monitores de comunidade que trabalham entre 20 e 40 horas semanais. A trajetória da composição do quadro de funcionários no contexto estudado repercutiu na identidade profissional do interventor em políticas de lazer entrelaçada com a profissão da educação física.

Os analistas relataram nas entrevistas, e observei também durante a permanência na SMAES, que a composição da equipe deve envolver um analista para cada região, salvo o caso da região noroeste que possui muitos núcleos e tem dois analistas. Para cada núcleo deveria ter um supervisor, mas existem situações que um profissional coordena dois núcleos e no mínimo três monitores para cada núcleo, composição que também varia devido à quantidade de atendimento e pela mobilidade dos monitores, já que a forma de contratação não garante sua permanência no serviço público.

Retomo a questão da incerteza do contexto de atuação descentralizado e territorial que exige do quadro de profissionais uma grande flexibilidade na sua composição territorial para tratar as diferenças entre os núcleos atendidos. Núcleos aos quais a população adere em grande quantidade e frequência, e as intervenções do programa, impõem a eles que ampliem o quadro de profissionais para atender sua demanda. Entretanto, os núcleos que ainda não

⁴⁷ A Associação Municipal de Assistência Social (AMAS) é uma entidade da sociedade civil de direito privado, criada para desenvolver atividades socioassistenciais para os segmentos sociais menos favorecidos de Belo Horizonte. Em conjunto com a Prefeitura do Município tem desenvolvido ações e projetos para a promoção dos Direitos Sociais junto às comunidades de áreas de risco social, por si própria ou mediante parcerias, bem como a promoção de atividades socioassistenciais no município. Ela é responsável pela contratação dos recursos humanos terceirizados pela PMBH. Dados obtidos no *site* da AMAS. Disponível em: <<http://www.amas.org.br/>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

apresentam essa realidade perpassam dificuldades em manter o quadro de profissionais no local devido ao número reduzido de atendimento, mas é necessário manter a equipe para alcançar o atendimento almejado. Portanto, a adesão da população às práticas de lazer do programa condiciona e são condicionadas pela composição do quadro de servidores públicos.

Sobre os vínculos empregatícios, os analistas mostram preocupações com a maneira como constitui o quadro de funcionários, referindo como ganhos a contratação registrada (via AMAS) de monitores e supervisores no processo de formação do quadro de profissionais. Como limitação, a falta de planejamento e de luta para ampliar o número de profissionais concursados:

Visto que os monitores e supervisores são contratados, eles não são concursados. Eles são contratados via AMAS, isso é reflexo desse não planejamento e *dessa não luta* para se constituir uma equipe. Tem uma equipe de analistas, mas hoje dentro da realidade que temos de atendimento, dentro do universo de ações que temos, não é suficiente, por isso que se tem esse número enorme de contratados (ENTREVISTADO 3).

A questão dos monitores da Esportes que acontece até hoje. Essa contratação mais permanente, com carteira assinada que antes não era carteira assinada, só contrato mesmo. Então agora já tem essa questão dos monitores e mais recentemente, eu acho que há um ano e pouquinho a questão dos supervisores técnicos (ENTREVISTADO 5).

Temos 3 monitores que são contratados pelo convênio com a AMAS, a prefeitura repassa o dinheiro e a AMAS contrata, eles ficam responsáveis pela execução direta das ações em cada núcleo (ENTREVISTADO 9).

A *não luta* apresentada no relato 3 refere-se à desmobilização do profissional pelo pouco envolvimento nas questões relativas as condições trabalhistas no jogo político. Linhales (1996), mediante a baixa capacidade de mobilização, afirma que os profissionais “envolvidos com a Educação Física e os esportes, bem como as entidades organizativas que os representam, precisariam ser convencidos da necessidade de sua inserção nesse jogo” (LINHALES, 1996, p. 211). Entendo que a mobilização do profissional corresponde ao comprometimento com a formação da identidade profissional frente ao jogo político que prevalece nos interesses das instituições e das profissões.

Pelas mudanças no percurso de implementação do programa, a maioria dos entrevistados compreende a composição como processual e com aquisição positiva para a reconfiguração dessa estrutura organizativa, mesmo com a disparidade entre o volume de contratados, formação dos funcionários e a quantidade de atendimento. Para tanto, compreendo a formação da equipe do programa *BH Cidadania* da SMAES como uma

estrutura que se alterou principalmente mediante as orientações dos princípios de descentralização e territorialidade do programa. Por meio dessa estrutura organizativa do quadro de profissionais da SMAES que vou entender as outras estruturas que envolvem a intervenção do analista e viabilizam as decisões do setor, entre os setores e com a comunidade.

4.1.2 Espaços organizacionais de decisões dos analistas da SMAES no *BH Cidadania*

Os espaços organizacionais de decisões setoriais dos funcionários da Secretaria Municipal Adjunta de Esporte são as reuniões na SMAES e nos núcleos, e de decisões intersetoriais são a *Comissão Local* e as específicas de cada núcleo. As reuniões de analistas com o coordenador na instância central de gestão das ações de lazer e as reuniões nos núcleos entre analistas, supervisores e monitores devem ambas ocorrer semanalmente para viabilizar a comunicação entre os profissionais das diferentes instâncias decorrentes da descentralização dos serviços.

A reunião de analistas pela análise dos dados empíricos é essencial para fomentar os princípios do Programa devido à sua função que vai desde elaboração, implementação, supervisão e avaliação das ações da SMAES à formação e qualificação dos analistas técnicos. Na rotina diária observei determinações das instâncias centrais do programa e da SMAES, bem como o compartilhamento de informações entre os analistas e coordenador para planejar suas práticas.

A formação e qualificação dos analistas são circunscritas nas entre linhas do cotidiano das reuniões. Pelo encontro do grupo observei aproximações entre os analistas que muitas vezes faziam trocas de experiências e planejavam ações conjuntas. Esse processo de formação corresponde ao processo de aprendizagem experiencial e é uma maneira de capacitar os analistas que atuam no *BH Cidadania*, principalmente por entender que possuem formação e trajetória profissional distinta e diferentes experiências com o programa que potencializa as trocas pela qualificação profissional do grupo.

Dos 13 entrevistados, identifiquei que 4 têm formação contínua em andamento, sendo 3 no nível de especializações e 1 de mestrado. Onze dos entrevistados possuem o título de especialização, dentre eles 4 têm mais de um, 3 têm especialização na área de políticas públicas e 5 na área do Lazer. Com o curso de mestre encontrei 4 entrevistados, além de 4 pertencerem a um grupo de estudos em políticas públicas da Universidade Federal de Minas

Gerais. A qualificação apresentada potencializa a capacitação profissional provinda das trocas entre os analistas; entretanto, é limitada pela autonomia do profissional em aderir nesses encontros o compartilhamento de saberes e experiências.

As experiências dos analistas no programa também compreendem seu tempo de atuação na SMAES, no programa e na região da cidade que intervêm. O percurso de cada um nessas três esferas das políticas de esporte e lazer no município permitiu agrupá-los em dois conjuntos, o primeiro grupo são aqueles com ampla experiência no programa *BH Cidadania* e o segundo são os que possuem experiências diversificadas na SMAES.

Os dois extremos são importantes para mostrar as diferenças das experiências entre os analistas. Os 7 enquadrados entre 5 e 10 anos de atuação no *BH Cidadania* são aqueles que entraram diretamente nele, por um lado não tiveram outras experiências nas ações da SMAES e por outro foram capacitados para intervir nessa estratégia já que na implementação do projeto-piloto houve uma qualificação específica para os funcionários e ainda participaram de todo o percurso da SMAES no programa.

Já os 4 entrevistados enquadrados no máximo de 2 anos perpassaram por diferentes projetos e programas na SMAES, mas nem todos tiveram aproximações com experiências em que os princípios de descentralização, intersetorialidade, territorialidade e participação popular orientassem diretamente seu cotidiano de trabalho. Entretanto, pelo seu percurso na SMAES, saliento que todos já trabalharam sob a ótica do deslocamento nos territórios da cidade, fato este que facilita aderir às orientações de gestão descentralizada.

A trajetória dos analistas no programa vai interferir nas formas como os mesmos entendem suas estruturas, sua cultura operacional e outras especificidades do Programa. Os profissionais pertencentes ao primeiro grupo, aqueles que entraram na SMAES diretamente no programa e permaneceram nele continuamente, relatam os seguintes sentimentos quanto a essa realidade:

Eu assim, eu nasci, vamos dizer assim, na política pública e dentro da secretaria de esportes junto com esse programa, já que eu comecei junto com esse programa. Cheguei aqui e só *vivi esse programa na política pública eu nasci junto com esse programa*, e eu sou super a favor dele, percebo que é uma forma de gestão muito bacana, muito moderna e muito real (ENTREVISTADO 1).

Eu nunca fui para outro programa, sempre trabalhei dentro do *BH Cidadania*. *Não tenho vontade em ir para outro programa* e desde o início me identifiquei com o programa, acho que *tem a ver com meu perfil*, e ainda acho que tem, eu não gostaria de ir para outro programa (ENTREVISTADO 4).

A minha relação com o programa *BH Cidadania* ela vem desde a minha entrada na prefeitura por que eu entrei em 2002 já trabalhando nesse programa que na época

estava começando. *A minha relação é muito visceral* por que eu sempre trabalhei nesse programa na prefeitura. Eu acabei *internalizando muito os princípios*, então eu sou meio filho do programa (ENTREVISTADO 9).

Esta maneira de se aproximar do programa remete em controvérsias para atuar com as políticas públicas. Ao mesmo tempo repercute no maior compromisso desses profissionais, já que as políticas de lazer no programa representam os resultados do seu trabalho. Também dificulta os mesmos em realizar uma avaliação mais crítica sobre as maneiras de fazer política do programa e do trabalho da SMAES, pois corresponderia a uma autoavaliação da sua intervenção no programa; além de gerar dificuldades dos mesmos em trabalhar em outras propostas da SMAES caso sejam desvinculados do Programa, o que pode repercutir na interrupção do trabalho mediante os indicadores de mudanças políticas.

Enquanto os profissionais pertencentes ao segundo grupo que tiveram uma relação menos próxima com o percurso do Programa encontram dificuldades para entender o funcionamento das estruturas organizativas, da cultura operacional e do objetivo do programa, sua transferência para o *BH Cidadania*, em alguns casos, foi em meio a mudanças políticas e a conflitos de interesses. Nesse jogo político a transferência, muitas vezes, foi imposta e sem opções de escolhas desses servidores. Sobre esse processo os relatos mostram que os interesses desses analistas foram contrariados:

Um fator que contribui para minha saída do *Segundo Tempo* a princípio foi o encerramento do convênio do *Segundo Tempo*. Tivemos uma interrupção do programa *Segundo Tempo Esporte Esperança*, após isso, a coordenadora do *BH Cidadania* (...) estava no processo de entrar de licença a maternidade e pela avaliação feita pelo grupo de analistas que fazem parte do *BH Cidadania* acharam que o meu perfil era o mais indicado para estar assumindo a coordenação no lugar dela (ENTREVISTADO 6).

Eu assumi o *BH Cidadania* devido ao término do programa *Esporte Esperança* que não tinha verba, não sei explicar por que, na minha opinião foi falta de gerenciamento. (...) Como eu moro entre a Oeste e o Barreiro, aliás eu moro na Oeste, mas eu já tinha um conhecimento no Barreiro. Foi me oferecido para tomar conta do Barreiro, eu nem pude escolher, eu fui para o Barreiro (ENTREVISTADO 13).

Para tanto, este grupo ao entrar no programa não teve uma preparação específica, este processo foi acontecendo nas trocas durante as reuniões entre analistas e pela prática nos territórios. Mesmo com essa carência do programa na SMAES em se preparar para receber novos profissionais, como ocorreu na implementação dos projetos-pilotos, alguns buscaram outras alternativas, como observo nas falas:

Só que realmente não tivemos uma capacitação do que realmente é o programa, isso realmente eu senti falta. Até busquei com alguns colegas os conteúdos falando do *BH Cidadania*, apesar de já conhecer por conversas com os demais colegas, nós realmente sentimos falta em ter uma base (ENTREVISTADO 7).

Eu não tive nenhum processo específico de formação para atuar nesse programa, mas é bem parecido com tudo aquilo que já venho gerenciando de outros projetos sociais (ENTREVISTADO 10).

Partindo da identificação desses extremos entre as experiências dos analistas no Programa *BH Cidadania*, entendo que isso repercute na forma como compreendem as possibilidades das reuniões na SMAES. Pelas falas observo como são vistas as reuniões de analistas e principalmente o papel que desempenham nesta instância:

As reuniões periódicas que o grupo de analistas faz semanalmente é uma oportunidade de discutir algumas ações e tentar na medida do possível, considerando a particularidade de cada território, *chegar num consenso e montar um padrão de atuação*, para não termos um programa totalmente fragmentado. Apesar de ser descentralizado, mas que tenha um *corpo de conhecimento único para ser utilizado nessa descentralização* (ENTREVISTADO 6).

Nessa reunião são traçados algumas *diretrizes mais administrativas* mesmo, de eventos, (...), do lanche que é fornecido aos núcleos e vai ser entregue, onde, a quantidade, do material que vai utilizar, material, bolas, jogos, pequenos jogos, Alguma demanda que fazemos para a coordenação também e no território (ENTREVISTADO 7).

Foi implementado reuniões semanais e eu entendo como *momento de avaliação, planejamento e capacitação*. Isso possibilita uma qualidade de trabalho bem diferenciada por justamente ter esse momento (ENTREVISTADO 11).

Os analistas que nasceram no programa enunciam diversas possibilidades desse encontro, já que foram eles que compuseram este espaço. Enquanto para os outros, os sentidos diversos ainda não foram incorporados pelo pouco tempo de vínculo com o programa, por isso remetem em dotá-lo de *diretrizes mais administrativas*. Mesmo com algumas disparidades entre os entrevistados, entendo que a maioria trata este espaço para o planejamento e formação da equipe na instância centralizada junto à coordenação do programa na SMAES.

Entretanto, as reuniões em certos momentos vão além da dinâmica da pauta quando são interrompidas pelos conflitos entre os analistas devido à divergência de ideias que nem sempre resultam em consenso. Já que *nem sempre nossas reuniões permitem avaliar e trocar porque você tem várias coisas para serem resolvidas e vários conflitos, você está acompanhando você sabe (risos)* (ENTREVISTADO 8). Entendo a preocupação do analista, mas não tomo estes conflitos como um ponto negativo para o andamento da reunião, acredito que eles são

responsáveis pelo aprendizado do grupo e podem repercutir em trocas entre eles. Este espaço pode corresponder ao aprendizado almejado por Lopes (2009), que propõe aos profissionais atuantes nas políticas de esporte e lazer o domínio dos conteúdos da política; assim, entendo as trocas ocorridas nas reuniões propícias para apropriação desses conhecimentos.

O outro espaço organizacional de decisões setoriais dos funcionários da Secretaria Municipal Adjunta de Esporte são as reuniões nos núcleos entre analistas, monitores e supervisores. Para o Entrevistado 11, as reuniões são espaço de comunicação entre as instâncias central e territorial, assim ele as mantém *uma vez por semana, isso é uma imposição, essas reuniões acontecem uma vez por semana com objetivos semelhantes à reunião dos analistas lá no núcleo*. As funções das reuniões se assemelham às reuniões entre os analistas, sendo, para eles, parte do planejamento como também da formação da equipe local:

Eu sou um cara que busca trabalhar dialogando, fazendo reunião, todo mês eu tenho reunião com os monitores para eles falarem se isso está bom e se isso está ruim, eu quero sugerir e eu quero implantar, eu não quero, vamos fechar nessa *reunião de avaliação* com eles (ENTREVISTADO 2).

O trabalho na ponta dos monitores e supervisores tem um 1/5 da carga horária disponibilizado tanto para essa questão *de planejamento, reunião e isso diz respeito a formação também*. Toda quarta-feira eu encontro com os supervisores e normalmente eles se encontram uma vez por semana nos núcleos com os monitores (ENTREVISTADO 3).

A avaliação ela é constante, o *monitoramento toda sexta-feira*, as atividades são avaliadas, olha o que está faltando e o que não está. Anualmente fazemos o planejamento por semestre, cada monitor com sua atividade junto com supervisora técnica e comigo (ENTREVISTADO 5).

As execuções das reuniões entre analistas e sua equipe local são determinadas pela coordenação do Programa na SMAES com ocorrência semanal em consenso com sua equipe operacional. Elas são necessárias para organização do processo de trabalho descentralizado vista a sua importância na comunicação cotidiana entre as hierarquias da gestão na SMAES. Como descentralizar compreende a *transferência de poder de decisões* (JUNQUEIRA, 1997; FARAH, 2001), entendo o papel desempenhado por essas reuniões locais inseridos nessa perspectiva, pois fornece condições aos analistas de interferirem nas decisões delimitadas nessa instância. Mesmo que os entrevistados não apresentaram relações entre a reunião e a descentralização, considero a existência dessa relação na prática desses profissionais pelas narrativas de sua autonomia na intervenção local neste espaço.

Para essa comunicação também observei o uso das plataformas eletrônicas para a interlocução e a troca de informações na rotina da equipe. A troca de correspondências

eletrônicas ocorre tanto entre algumas equipes nos núcleos como entre os analistas e equipe da SMAES, entre analistas e representantes de outros setores e são fundamentais para gestão descentralizada e intersetorial devido ao distanciamento espacial entre os profissionais que trabalham juntos.

Grande parte dos analistas compreende as reuniões nos núcleos como espaço de planejamento, monitoramento e avaliação, além de formação da equipe. Para tais funções também incluem os relatórios de planejamento e avaliação que em alguns casos são monitorados pelo analista nessa reunião. Sobre o processo de elaboração do relatório, podemos ver seu percurso nas instâncias:

Esses relatórios eles são feitos a princípio no local pela equipe local, os supervisores e monitores, que encaminham para o analista responsável. O analista lê, faz as observações pertinentes e encaminha para mim enquanto coordenação geral do programa. Eu dou uma lida, também faço algumas anotações para discutir com o analista responsável, encaminho para o nosso gerente (ENTREVISTADO 6).

Entretanto, o Entrevistado 7 relata que *nesse sentido de planejamento, às vezes, tem alguma dificuldade de reunir com todos os monitores e supervisores por que eles trabalham em horários diferentes e em dias diferente* e por isso compreendo que existem problemas de cunho operacional para viabilizar as reuniões, mas que não limita sua importância e continuidade. Frente à problemática de cada núcleo, suas alternativas devem preceder à condição do território, englobando a flexibilidade do analista para repensar suas maneiras de intervir mediante a sua realidade.

Mesmo entendendo que as duas estruturas organizativas das reuniões da SMAES e os relatórios de planejamento e avaliação podem funcionar como mecanismo de avaliação das políticas de lazer no *BH Cidadania*, alguns entrevistados apontam limites sobre as formas avaliativas. Eles destacam a necessidade de mecanismos mais sistematizados, pois consideram:

A avaliação ela ainda é meio incipiente, ela é muito uma coisa mais, vamos dizer assim, um acompanhamento mesmo. Não temos uma avaliação sistematizada de todo o processo não, ela é feita a cada dia pelo analista que está na ponta e juntamente com o supervisor e junto também nas instâncias locais, ou seja, na reunião de comissão local. Onde eles fazem a avaliação de como está sendo as atividades, não temos aquela sistematização (ENTREVISTADO 6).

Essas avaliações, o instrumento que tenho usado de avaliação é nas reuniões com supervisores, mais uma troca mesmo, não tem também nada assim padronizado, um relatório de avaliação (ENTREVISTADO 10).

Considero as reuniões com grande poder de efetivar a avaliação das ações realizadas pelos analistas no *BH Cidadania*, mas pelas falas acima vejo a necessidade em rever com a equipe as funções dessas reuniões e dos relatórios. Somente serão consolidados tais papéis pelo compromisso de cada integrante com as propostas de planejamento e avaliação, seja entre os analistas, entre a equipe local ou ainda entre os setores na *Comissão Local*.

Diante das dimensões de decisão política e dos arranjos institucionais, venho delinear considerações sobre as estruturas organizativas dos espaços de trocas da unidade integral no programa, para análise as divido em estruturas organizativas institucionalizadas e não institucionalizadas. A estrutura organizativa da reunião de *Comissão Local* é uma estrutura institucionalizada vista para a maioria dos entrevistados como parte do Programa, e os analistas participam como rotina de trabalho nos núcleos.

Para tratar a reunião de *Comissão Local* que envolve representantes locais dos setores, dos parceiros e da comunidade, perpasso por dois pontos do debate teórico realizado sobre esta estrutura para entender suas relações com a intersectorialidade e com a participação popular e, assim, dialogar com a compreensão dos analistas. Por um lado, ela foi determinada para articular a rede de serviços locais (FARIA, 2009), por outro ela é considerada o espaço que legitima a participação popular no programa (ROCHA, 2005), além de realizar a função das decisões locais propiciada pela transferência de poder da diretriz de descentralização.

Nessa perspectiva, os entrevistados entendem este espaço articulando as orientações da descentralização, da participação popular e da intersectorialidade:

As decisões para mim também são *descentralizadas* por que tem as reuniões de comissão local, com *reuniões entre os diversos profissionais*, das diversas secretarias temáticas, as decisões não acontecem em um núcleo central. Elas acontecem lá onde as ações acontecem, é descentralizado também. Você não tem uma interferência de politicagem e ou de gerente ou alguma coisa assim, não, é feita ali e você discute junto com seus pares ali, com fisioterapeuta, psicólogo e com o *próprio povo* também, com outras lideranças comunitárias (ENTREVISTADO 2).

No *BH Cidadania* você tem fóruns específicos que são momentos organizados que a *participação* é possível, (...) você tem os fóruns que são as reuniões de ação local que a população está representada (ENTREVISTADO 8).

Tinha fórum participativo que é reunião de Comissão Local que, muitas vezes, exigiam a *participação de representantes da comunidade* para ajudar na definição das ações, enfim, no direcionamento que vamos tomar (ENTREVISTADO 9).

A reunião de Comissão Local é o instrumental legal do programa que reúne todos os parceiros, a *rede se reúne*, reúnem pessoas, líderes comunitários e o poder público (ENTREVISTADO 10).

Compreendendo que esta estrutura envolve, segundo os relatos, esses três princípios e ainda entendo a territorialidade como uma condição para sua efetividade, já que a reunião é determinada pelas condições de cada território, seja suas características geográficas ou pela oferta de bens e serviços. Corroboro com Avritzer (2007), no sentido de que não basta deliberar uma estrutura participativa para efetivar a participação, mesmo concordando com as possibilidades decorrentes do incentivo estatal, já que para tal perspectiva o contexto territorial determina seu efeito regulador e distributivo. Se este possui baixa mobilização e associatividade isso repercute no grau de participação popular na *Comissão Local*.

Nas observações das reuniões de *Comissão Local* identifiquei grandes diferenças entre os núcleos que as mesmas aconteceram. Nas descrições das reuniões de comissão local a seguir, visualizo algumas diferenças entre as formas de representação da comunidade:

No primeiro momento, comentava e apresentavam a avaliação com os representantes da comunidade sobre o *BH em Férias*. A assistente social fez uma avaliação aberta que a comunidade participou. No painel de avaliação tinha 3 itens: que bom, que pena, que tal. A comunidade elencou como que bom: passeios, lanches, ficar unido com grupo. Que pena: o pouco tempo, por não entrar nas igrejas em Ouro Preto, ônibus que estavam vazios, horário de saída do ônibus, atividade específica de esportes não aconteceu durante o passeio, as inscrições do passeio e as vagas, informações confusas sobre o passeio. E na própria reunião comentaram que foi ruim a articulação entre os setores para organizar o passeio. A comunidade concluiu sugerindo no Que tal: preparar atividades, as rotas para os passeios, escolher os passeios adequados ao público. Diante as colocações da comunidade, os gestores na *Comissão Local* pensaram em formas para sucumbir esses problemas em ações futuras. Como antecipar as inscrições, explicar que alguns passeios são para jovens e outros para idosos e que não é interessante para todos, ficando a cargo do CRAS escolher os passeios e adequar ao público. Buscar maior aproximação entre os setores no planejamento das atividades do *BH em Férias* (Diário de campo, 22/08/2011).

A coordenadora falou do objetivo da reunião de comissão local e falou que por enquanto esta pretende visitar as instituições do território, por isso as reuniões mudam de lugar. Para depois tentar construir algo junto. Durante a reunião cada instituição falou da sua realidade e de suas ações. (...) Durante essa reunião houve pouca adesão dos integrantes nas discussões, vendo que ainda estão começando o trabalho intersetorial nesse território (Diário de campo, 25/08/2011).

Nas duas reuniões, pelo relato do diário de campo, identifiquei que não havia na *Comissão Local* a representação da comunidade, apenas no primeiro relato identifiquei que a comunidade foi ouvida, mas não nessa reunião. Entretanto, participei de uma reunião de *Comissão Local* em que havia um representante de comunidade, mas o mesmo não se pronunciou no debate. Nas duas também identifiquei a presença da representação de diferentes setores, somente no segundo relato há fragilidades ainda na composição intersetorial para realizar as ações. Nela havia apenas os setores da educação, da assistência e

do esporte e lazer devido à recente implementação do Programa nesse território que estava em processo inicial do trabalho intersetorial.

Durante as observações na *Comissão Local* identifiquei que sua função vai desde o planejamento das ações, com o grupo de profissionais representantes de cada setor e serviços sociais locais, à sua avaliação. Nelas haviam o momento em que cada setor informava suas práticas nos territórios e em alguns momentos os outros intervinham para tentar articular com o serviço e/ou estabelecer parcerias. Percebo, pelas observações, que grande parte dos profissionais que participa entende este espaço como uma possibilidade de trocas, seja de informações, serviços, auxílios e outros. Assim, pelos relatos destaco a função das reuniões para os analistas indicando determinações das diretrizes de descentralização, intersetorialidade, participação popular e territorialidade:

Teve momento de chamarmos a *comunidade* para compor a reunião de *Comissão local* para fazer a avaliação da ação e procurar usar esses elementos para construir, para continuar construindo, de forma a considerar a comunidade (ENTREVISTADO 4).

Tem reunião de *Comissão Local* que também é uma forma de avaliar o trabalho da secretaria de esportes *dentro da rede*, dentro desse contexto todo que é o *território* (ENTREVISTADO 5).

Na comissão local é apresentada uma satisfação, um *retorno da comunidade* em relação aos encaminhamentos que foram propostos e são realizados. Ali é feito um registro das colocações dos *diferentes setores* que representam aquela comunidade (ENTREVISTADO 11).

A reunião de *Comissão Local* é a única instância institucionalizada pelo Governo para o programa nos territórios que trabalha diretamente com a intersetorialidade e a participação popular e que todos os analistas intervêm. De acordo com o profissional, a integração é ampliada atingindo graus elevados de intersetorialidade ou não, ao observar que *quando terminou a parte de avaliação do BH em Férias o analista perguntou se já havia terminado as questões do esporte, como já havia terminado ele e seu supervisor foram embora* (Diário de campo, 22/08/2011), sendo assim, não participaram das discussões dos outros problemas do território reforçando as limitações da intersetorialidade.

Nesta instância da *Comissão local* entendo como *agente catalítico* (GRAU, 2005) os coordenadores do CRAS ou *Espaço BH Cidadania* pela função em reunir os setores e representantes de comunidade. Estes profissionais da SMAAS coordenam a reunião de *Comissão Local* e são as autoridades legitimadas para articular as ações interssetoriais no território. Corroboro com Grau (2005) pela importância do papel desempenhado por estes atores políticos para efetivar as articulações entre os setores, pois os mesmos reúnem os profissionais e

estimulam o fortalecimento na unidade intersetorial. Nesse sentido, lembro que as ações da SMAES na implementação dos projetos-pilotos também foram catalisadoras para iniciar a intervenção intersetorial no território, pois foi relatada como porta de entrada do Programa.

A adesão por inteiro na reunião de *Comissão Local* pode ocasionar pelos encontros entre setores a criação de outras estruturas interssetoriais mediante problemas levantados pela rede de serviços. Por isso concordo com Menicucci (2002) que a formação de rede de serviços é um exemplo que pode fomentar estruturas não institucionalizadas para tratar determinados problemas decorrentes da realidade do território.

De maneira não equânime em certos locais, mediante a constatação de um problema, os atores políticos formaram outras unidades de intersetorialidade e, às vezes, de integração. Como o entrevistado salienta:

Têm outras reuniões que acontecem ao longo do mês que não é institucionalizada, mas nós estamos sempre encontrando e trocando ideia, procurando trabalhar junto em algumas campanhas, principalmente campanhas (ENTREVISTADO 2).

Como exemplos temos as redes nos núcleos que formaram uma equipe para trabalhar a questão do lixo, a parceria com o *Programa Central de Penas Alternativas* (CEAPA) e o projeto *ProJovem*, que são ações específicas de cada território. Esses casos explicitam o potencial da intersetorialidade no serviço público nos territórios, visto que em cada local os agrupamentos criam estruturas organizativas a partir de suas realidades, seja de acordo com os profissionais que se envolvem e com a comunidade, bem como segundo a especificidade dos problemas identificados. A descrição do diário de campo descreve a ação intersetorial junto ao CEAPA:

A reunião era de caráter intersetorial e tratou do programa de inclusão de menores infratores. A proposta da reunião era a discussão de um caso, um adolescente, que cumpre penas alternativas e naquele dia seria o último dia dele. A Assistente explicou que o *BH Cidadania* está com uma parceria com a assistência, conselho tutelar e por essa parceria a equipe busca medidas socioeducativas para inserirem os menores em atividades. O programa chama CEAPA,⁴⁸ é uma parceria com o Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria pública. Essa parceira tem ampliado e atualmente estão inserindo adultos que devem prestar trabalhos comunitários. Os adolescentes e os adultos atuam no local (no território), em equipamentos esportivos, limpando e mantendo o espaço em ordem em período em que ele deve prestar o serviço a comunidade por isso a analista da SMAES participa desse grupo. (...) O programa do CEAPA deve ser “supervisionado” para ver se os jovens estão cumprindo os horários. Esse é o programa de reabilitação. (Diário de campo, 16/08/2011)

⁴⁸ O Programa Central de Penas Alternativas (CEAPA) é uma ação da Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade da Secretaria de Estado de Defesa Social que busca o acompanhamento da execução de penas e medidas alternativas no estado pela parceria do Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública. O CEAPA atende pessoas encaminhadas pelo Poder Judiciário para cumprimento de penas e medidas alternativas. Disponível em: <www.defensoriasocial.mg.gov.br>. Acesso em: 01 dez. 2011.

Pelo relato, observo que a parceria entre o CEAPA e o *BH Cidadania* é estabelecida entre os técnicos que atuam no território que realizam esta ação mediante a complexidade de um determinado problema. A inserção do analista da SMAES para integrar essa reunião intersetorial remete ao fato da proposta poder envolver os equipamentos esportivos e o apoio do supervisor e monitor desse núcleo no monitoramento e acompanhamento do jovem atendido. Cada território possui intervenções intersetoriais distintas e fica sob o compromisso do analista aderir ou não à proposta e até mesmo definir a abordagem intersetorial adotada.

A última estrutura organizativa da intervenção dos analistas que irei tratar são os equipamentos físicos para gestão e execução das políticas de lazer do programa no território, que foi bastante criticada pelos profissionais. Não desconsiderando o equipamento da instância central que é necessário, mediante a descentralização do programa, pois nele ocorrem as reuniões entre os analistas e também é utilizado para resolver questões administrativas. Entretanto, esta estrutura não esteve presente nos relatos sobre a descentralização, ficando subentendida como espaço das reuniões entre os analistas e coordenador na SMAES.

4.1.3 Infraestrutura das políticas de lazer nos territórios do *BH Cidadania*

No território, a configuração da infraestrutura utilizada pelas políticas de lazer é resultante da articulação da gestão intersetorial, descentralizada, participativa e territorializada. O primeiro grande problema dessa estrutura física se refere principalmente à formação urbana dos territórios, muito deles são aglomerados de casas que não possuem nem espaço e nem estrutura adequada de serviços da prefeitura, principalmente para as políticas de lazer. Sendo *irreal achar que nesses lugares vai ter grandes espaços esportivos, porque não vai ter, vamos ter que adaptar a realidade e construir parcerias* (ENTREVISTADO 12). Neste contexto, a maioria dos analistas considera como limite do programa a infraestrutura física para execução das ações.

Com os limites impostos pela urbanização dos territórios percebo que no percurso do programa cada núcleo foi realizando alterações e adaptações quanto aos equipamentos. A realidade dos projetos-pilotos quanto à disponibilidade de equipamento específico para executar as práticas de lazer na maioria não se apresenta mais com a mesma precariedade do

período inicial, pois muitos receberam a construção de espaços específicos.

Entretanto, como identifiquei ao apresentar o programa no município, ainda existe uma diferença de um território para outro, mesmo com relação ao acesso aos serviços públicos e suas estruturas de equipamentos físicos. Pelos relatos dos entrevistados constateei questões relativas à precariedade, adaptações e alterações na infraestrutura para executar as ações de lazer no território:

Quando começamos, de maneira geral, os núcleos iniciais tinham uma dificuldade muito grande com relação a equipamento e a estrutura, a própria questão da materialidade, a constituição dos grupos de trabalho. Eu acredito que por ser um projeto-piloto a ideia era implantar e dentro do recorte, do trabalho no território, nós fazíamos a busca por espaços ou por adequação de espaços. *De lá prá cá, é perceptível que tiveram alterações*, principalmente com relação ao espaço por que alguns núcleos foram inaugurados outros núcleos foram remanejados (ENTREVISTADO 3)

Em termo de *estrutura é muito específico cada regional*, cada território tem a especificidade, algumas *tem espaços físicos* adequados para práticas das atividades com quadra, muitas vezes, quadras cobertas, *outras já não tem equipamento esportivo próximo*. Tem que fazer um deslocamento da referência que seria o CRAS, o Centro de Referência da Assistência Social, até esse local, outros nem isso. As atividades são desenvolvidas muitas vezes em locais não adequados, são feitas atividades adaptadas ali. É claro sempre prevendo a segurança e buscando o máximo de segurança, ou mesmo temos que interromper uma atividade por que não tem local apropriado para desenvolver aquela atividade. Isso é uma limitação do programa, que tem avançado nos últimos anos com as construções do que chamamos hoje do *Espaço BH Cidadania*. Não tem mais só o CRAS, hoje a construção do *Espaço BH Cidadania* já contempla uma quadra, um salão que possibilita atividades para Terceira Idade, o esporte como uma parte da política mesmo do *BH* (ENTREVISTADO 6).

As questões referentes à precariedade dos equipamentos específicos que são submetidos aos monitores e supervisores no programa condizem com a problemática da realidade das políticas de esporte e lazer apontadas por Marcellino (2006). Assim, considero a construção do *Espaço BH Cidadania* como um avanço para a intervenção integral e inclusão das políticas de lazer nos territórios, sendo um espaço institucionalizado para o Programa que tem vários serviços públicos, diferentes profissionais e ainda possuem equipamentos específicos para práticas de lazer como quadra e salas de convivência. Como não é equânime sua distribuição nos territórios, concordo com o Entrevistado 8 pela seguinte preocupação de cunho ético-profissional enunciada:

Hoje temos que trabalhar para esse espaço seja o mais adequado possível, quando eu falo mais adequado que seja um espaço livre, coberto, com acesso fácil a bebedouro, acesso fácil aos banheiros por que tem que pensar muito na questão dos usuários das nossas políticas. Conquistar melhorias na infraestrutura qualifica bem melhor a ação e é um respeito ao usuário deste equipamento público (ENTREVISTADO 8).

Compreendo que esta questão do analista confronta a descentralização dos serviços nas regiões da cidade. Pela aproximação aos núcleos observei que a maioria dos analistas possui espaços de referência para coordenar as ações na sua região, mesmo que com grandes diferenças entre elas. Alguns analistas possuem salas específicas para planejar, avaliar, reunir com sua equipe e guardar material, enquanto outros realizam estas propostas em locais adaptados, ou compartilham com outros profissionais e parceiros do território. Sobre estes espaços os analistas não levantaram questionamentos, apenas os identificaram como necessários para permanência deles próximos ao território e dos serviços locais.

Para que as políticas sociais sejam mais eficientes e equitativas atendendo os patamares mais baixos da pirâmide social exige-se uma engenharia institucional complexa (VEIGA; COSTA e BRONZO, 2006). A reorganização das estruturas administrativas da estratégia do *BH Cidadania* mostradas é entendida em decorrência a essa perspectiva, mas as entendo ainda fragmentadas diante as possibilidades que poderiam alcançar. A adoção de determinadas medidas já contempla parte da complexidade exigida, enquanto outras avançam e algumas retrocedem variando de acordo com as políticas de cada território.

As primeiras impressões do olhar dos técnicos sobre os princípios delinearam as esferas práticas da sua atuação profissional, as formas como utilizam as estruturas organizativas e mostraram parte das representações dos princípios na intervenção cotidiana. Assim, concebi a relação direta das estruturas organizativas com a intersectorialidade e descentralização devido à compreensão que estes princípios são determinantes do arranjo estrutural para atender a estratégia do programa. Enquanto a participação e a territorialidade são condicionantes e condicionadas pelas estruturas organizativas tratadas.

A estratégia de articulação dos serviços sociais no território pelo *BH Cidadania*, além dos condicionantes e determinantes das estruturas organizativas apresentadas, tem também as interferências da cultura operacional. A cultura operacional compreende as tensões da relação direta com as dimensões da intersectorialidade que no contexto de incerteza, ambiguidades e conflitos das políticas públicas locais vai orientar a negociação das decisões entre os diferentes atores sociais e políticos.

4.2 A cultura operacional da intervenção do analista da SMAES

A cultura operacional dos analistas técnicos da SMAES na estratégia deve ser adaptada ao desenho do Programa principalmente para corresponder às expectativas da diretriz intersectorial que tensiona a intervenção dos profissionais em meio à cultura das

instituições e das profissões. Para realizar o trabalho integrado nos territórios, a cultura operacional deve adequar suas formas de fazer políticas públicas setorializadas. Assim, começo pelas considerações dos analistas da SMAES sobre a cultura operacional que dispõe de maneira consensual do entendimento da intersectorialidade como o trabalho em conjunto entre diferentes técnicos no território aproximando da abordagem de Junqueira (1997).

Para complementar as compreensões desses princípios identifiquei também outras questões levantadas de maneira não equânime entre os analistas que referem diretamente à cultura operacional do trabalho intersectorial. Além disso, encontrei nuances determinadas pelas orientações de descentralização, de territorialidade e de participação popular nas formas de intervir desses profissionais.

A ampliação das compreensões perpassa pela adoção ou não do sujeito atendido em sua totalidade dotando, para isso, da intervenção em redes organizativas (MENICUCCI, 2002; JUNQUEIRA, 1997) que devem ser orientadas pela visão multidimensional dos profissionais envolvidos. Neste contexto, prevalece ou não no processo de definição de problemas e soluções relações de compartilhamento, cooperação e confiança comprometidos com o reconhecimento dos saberes e das experiências dos outros profissionais e da própria população, e bem como o reconhecimento das especificidades de cada território.

Parto da premissa do contexto institucional e da preponderância das relações de poder da hierarquia profissional existente no mercado de trabalho do servidor público que reflete no *BH Cidadania* condicionando a cultura operacional dos profissionais da SMAES. O Programa implementou estruturas organizativas institucionalizadas, incluindo profissionais, equipamentos e reuniões para realizar o trabalho intersectorial, mas para essa perspectiva não mobilizou mudanças nos valores e normas das instituições envolvidas. No entanto, é na trajetória dos profissionais que aderem à proposta em cada território que a cultura das instituições, constringidas pelo compromisso do técnico com a intervenção em unidades intersectoriais, vai fomentar mudanças processuais locais.

A cultura profissional compreende os processos de socialização, o contexto de trabalho, a mobilização de conhecimento e a experiência na prática (CARIA, 2002). O cotidiano do trabalho intersectorial enfrenta os determinantes da cultura das instituições e das profissões que englobam as relações de poder e a competição desigual de cunho ideológico político e sociotécnico para realizar o trabalho em conjunto entre os setores. Para tanto, os analistas técnicos da SMAES, pelas suas compreensões das orientações propostas pelos princípios, relataram estratégias estabelecidas na prática para adequar sua intervenção mediante as problemáticas culturais do contexto e condizendo com o seu compromisso pelas diretrizes do Programa.

A primeira perspectiva sobre a cultura operacional para trabalhar as políticas sob a orientação da intersectorialidade perpassa pelas questões da maneira de abordar o problema. A maioria dos analistas técnicos partilha do mesmo entendimento, mas alguns também inserem pontuações significativas para complementar sua compreensão mostrada nos relatos:

Intersetorialidade é conseguir *fazer uma interlocução com diferentes profissionais, com diferentes secretarias*, com diferentes políticas, diferentes programas. Conseguir reunir, conversar, construir e executar, temos que fazer *todas as etapas juntos*, isso é uma coisa intersectorial. Ela tem que ser desenvolvida desde o momento que foi pensada, idealizada, reuniu, construiu e executaram as políticas, os programas juntos (ENTREVISTADO 1).

Intersetorialidade é o *trabalhar junto*, um estar envolvido com o outro. Um *conhecer o trabalho* do outro, é um *encaminhar para o outro*. E a intersectorialidade para mim é isso, o conhecer o outro, de saber as limitações do outro, mas de estar dialogando com esse outro colega o tempo inteiro, estar tentando montar atividades que sejam em conjunto para atingir esse *ser humano como um todo* (ENTREVISTADO 5).

A intersectorialidade é *trabalhar com todas as políticas mais integradas, mais articuladas*. Você não trabalha mais sozinho vai organizar determinada atividade e conta com seus parceiros. Depois que este princípio já está entendido e efetivado é muito mais fácil você trabalhar dentro da intersectorialidade. Levando em consideração que você tem com quem *dividir* suas dificuldades, suas responsabilidades (ENTREVISTADO 8).

O grande desafio é você *trabalhar junto*, você vê algum *problema*. Qual é o princípio, é que o problema social hoje não é um problema que vamos resolver só com escola ou só com a saúde ou só com a assistência ou só com os campinhos de futebol ou só com lazer. É um problema que só vamos dar conta de resolver quando juntar todas essas políticas por que a *exclusão é multifacetada*. A partir dessa lógica de atuação a intersectorialidade ela chega junto do cidadão, da família no caso, com todas as *políticas associadas e trabalhando juntas* (ENTREVISTADO 12).

A maneira de abordar o problema pelo viés intersectorial, para os entrevistados acima, compreende o trabalhar junto com os diferentes setores e profissionais aproximando da perspectiva da racionalidade integrada tratada por Grau (2005) necessária para integrar as ações. Outros pontos complementares foram levantados para especificar os entendimentos, assim destaco a compreensão do sujeito em sua totalidade pelo Entrevistado 5 que corrobora com Junqueira (1997) e Menicucci (2002).

A compreensão que pressupõe abordar os sujeitos em todas as dimensões sociais inclui pela estratégia dispor de diferentes serviços sociais próximos à comunidade e também, como relata o Entrevistado 1, compreende *abarcар a família como um todo, você dá condições dessa criança, desse jovem de realmente sair daquela situação de vulnerabilidade*. Entendo que para essa abordagem os princípios de participação popular e territorialidade também

favorecem para alcançar a totalidade das dimensões sociais dos sujeitos, pois os analistas devem considerar seu o contexto territorial e inserir sua participação nas decisões no processo de intervenção.

As considerações de Junqueira e Inojosa (2008) sobre o envolvimento das etapas do ciclo político foram relatadas pelos entrevistados que destacam a delimitação de um problema pelos atores políticos, segundo os Entrevistados 3 e 12. Esta preocupação representa a relação entre o integrar e o dar apoio à ação entre os setores que identifiquei ao analisar os dados empíricos. Entendo que as duas maneiras de fazer política compreendem uma ação intersetorial; entretanto, o integrar a ação desde a delimitação de um problema de forma coletiva e atuar em todo o seu processo em conjunto corresponde a um grau mais ampliado da intersetorialidade do que dar apoio às ações de cada setor e estabelecer parcerias.

O integrar a ação junto aos outros setores remete a cultura operacional se orientar pela visão multidimensional, como relatada pelo Entrevistado 12, que compartilha da ideia de heterogeneidade de cada território, projetos e interesses discutida por Guerra (2002). Quando seus atores compreendem a multiplicidade de conhecimento e interesses das profissões, de regras e valores das instituições setoriais e das condições territoriais da comunidade atendida, o jogo político na ação intersetorial possibilita o reconhecimento das diferentes dimensões compreendidas nesse processo.

Concordo com Gomà e Brugué (1994) e Guerra (2002), que a intersetorialidade envolve o reconhecimento dos outros setores, dos outros profissionais, da população atendida e do contexto territorial. Sobre as formas de reconhecimento, os entrevistados levantam problemas específicos das políticas de lazer na ação intersetorial e avanços processuais relativos à sua intervenção no *BH Cidadania*:

As políticas de esportes, hoje eu vejo, infelizmente, não assim todos, mas ainda tem aquela perspectiva de espetáculo, de mobilizar, de usar das atividades de lazer para mobilizar, para fazer apresentações, para muito mais como pano de fundo das coisas e não como um direito onde existe uma rotina, uma sistematização, existe início, meio e fim, poucas pessoas no governo enxergam o esporte e lazer dessa forma. *A maioria ainda enxerga dessa forma das espetacularização e de mobilização de massas*, é para começar as atividades de determinado CRAS, vamos fazer uma rua de lazer, para chamar o povo e chamar atenção. Por que o que chama atenção é uma rua de lazer. Fica aquela atividade de lazer por ela mesma, sem sentido totalmente (ENTREVISTADO 2).

Para você desenvolver ações interssetoriais *implica você reconhecer que o saber que você possui na sua área é complementar*, não é superior a nenhum outro conhecimento. E é complicado por que no início você tinha um entendimento que levava a certa hierarquização desses saberes, ou seja, outras secretarias temáticas viam a ação dela como mais importante que as outras. (...) Hoje eu acho que é mais tranquilo, com o tempo você vai construindo, mas no início era muito difícil, você

realmente efetivar esses princípios na prática por que demanda *você mudar as posturas dos profissionais e é complicado*. (...) A questão mesmo de você dispor mesmo de vaidades profissionais de campo de conhecimento (ENTREVISTADO 8).

A atuação do esporte dentro do BH Cidadania é reconhecida pelos outros parceiros, pelas outras secretarias. Eu percebo que as pessoas consideram que seja uma política e que não veem aquilo ali como oferta de atividades, vai embora, pronto e acabou. Sabe da importância da prática, dos benefícios e dos resultados, sabe o que representa aquilo para comunidade, sabe que aquilo representa melhoria da qualidade de vida daquelas pessoas (ENTREVISTADO 10).

O reconhecimento profissional pode determinar a atuação intersetorial entre os profissionais envolvidos. Analisando as falas dos entrevistados sobre o reconhecimento no *BH Cidadania*, percebo que o consideram como uma dificuldade pelo enfrentamento das visões das políticas de esporte e lazer, associadas ao caráter de *espetáculo, mobilização e acessório*, além da *valorização* dessas políticas e de suas práticas e a *hierarquia de valores*, saberes e setores sociais. Envolve ainda o reconhecimento do profissional que intervém nas políticas de lazer, que na sua trajetória no Programa tem seu trabalho *subjugado* pelos outros.

Entretanto, os entrevistados relatam que a atuação dos analistas da SMAES é responsável pelo reconhecimento atual do seu trabalho na estratégia do *BH Cidadania*. Concordo que o atual reconhecimento se deve pela atuação do analista nas ações intersetoriais, principalmente considerando a qualificação desses profissionais, mas ainda ressalvo que isto é favorecido pelo interesse do governo que manteve nessas ações a permanência desses servidores públicos concursados e em alguns casos na mesma região e núcleos, como também pelos incentivos do governo para a sua qualificação.

Os incentivos para formação pelos relatos dos entrevistados compreendem desde investimento financeiro do governo para fomentar a qualificação do profissional até capacitações internas. Sobre essas condições, a ressalva do Entrevistado 12 deve ser considerada por entender que esse processo compreende o interesse do profissional em buscar a qualificação.

Hoje a pós graduação que estou fazendo é paga pela prefeitura, a de políticas públicas que não deixa de ser uma formação que eles estão me propiciando (ENTREVISTADO 4).

Na área específica quando eu estava na prefeitura para atuar no *Recrear* houve um grande momento de capacitação que teve a coordenação da professora Leila Mirtes. Na época a ação do *Recrear*, foi desbravadora por que essa formação desenvolvida pela professora Leila Mirtes já tinha uma preocupação estudar a questão do lazer vinculado a ação pública. Você tem um estímulo, você tem um plano de Carreira que ele estimula qualificar, que temos ganhos em termos pessoais e em termos salariais com essas qualificações. Você tem propostas da própria prefeitura que vão desde ações mais simples como, por exemplo, apresentar trabalhos, de estar estruturando trabalhos

para apresentação como incentivo para fazer pós-graduações, mestrado e com subsídios para essas ações, para essas participações (ENTREVISTADO 8).

Não existe uma política de formação, existiram processos que fomos buscando como profissional e assim, não falo que não existe nada. Por exemplo, tínhamos na especialização, o gerente na época ele dava uma hora por dia para fazermos a especialização e no mestrado eu tive licença renumerada, com remuneração. Eu fiquei dois anos afastada com remuneração, recendo para estudar. Por mais que não exista uma política, todo ano vamos ter um seminário ou um congresso ou participar de alguma coisa, mas temos incentivo financeiro para participar. Eu acho isso bacana, é uma forma de valorizar o profissional. Não temos uma política de formação específica, mas temos incentivos financeiros na área que permitem quem tem interesse ir buscar (ENTREVISTADO 12).

A prefeitura tem essa política que favorece a formação do seu funcionário, mesmo que seja um processo muito burocrático, que precisamos passar por uma avaliação por que eu acho que nem toda especialização, nem todo processo de formação tem uma relação direta com o trabalho. A partir do momento que vamos qualificando, temos uma progressão no plano de carreira e recebemos mais por isso. A cada especialização que você tem você recebe 5% a mais. Sendo que o limite são de 3 especializações que você pode ter. Então, você pode receber 15% a mais se você fizer 3 especializações. O mestrado é 10% e o doutorado se eu não me engano eu acho que é 15% (ENTREVISTADO 9).

As maneiras de abordagem na perspectiva intersetorial também compreendem as afirmações das relações de respeito e compartilhamento levantadas pelos Entrevistados 3 e 8; da formação de parcerias e da organização de rede de atendimento e serviços no trabalho no território do relato do Entrevistado 10 que aproximam das características das redes organizacionais tratadas por Menicucci (2002) e Junqueira (2004). Os quatro pontos: respeito, compartilhamento, parcerias e rede organizacionais, não necessariamente ocorrem simultaneamente e em todos os territórios nas ações intersetoriais e de maneira integrada. Assim, de maneira diversificada, a ação dos analistas dialogam com a intersetorialidade, alguns aderem o respeito, compartilhamento, as parcerias e ainda se inserem nas redes territoriais, enquanto outros usam do respeito e compartilhamento para trabalhar com parceiros sem sua inserção em redes. E ainda encontrei alguns que estão começando a construir uma relação de respeito e compartilhamento, representando graus distintos de intersetorialidade devido ao comprometimento individual de cada profissional.

Pelas formas apresentadas do trabalho em conjunto entendo que existem abordagens e graus distintos de abrangência da intersetorialidade em cada território devido principalmente ao analista que intervém. Esta perspectiva corrobora com a análise da intersetorialidade no *BH Cidadania* realizada por Bronzo (2005, p. 138) que identifica as relações dos técnicos *de acordo com o desenho, de intensa interação e altamente personalizada*. Assim, sua efetividade é ainda muito permeável à intervenção individual de cada profissional, e para esta problemática Campos (1999) propõe a provisão de incentivos pessoais e profissionais.

Ainda sobre a abordagem intersetorial, três entrevistados não contrariam as posições anteriores, mas demonstram certo distanciamento sobre as possibilidades da intersetorialidade. Pela análise desses relatos percebo que seus entendimentos vieram da observação da prática nos territórios, como eles correspondem ao grupo de analistas identificados com pouca experiência no *BH Cidadania*, entendendo suas limitações sobre a intersetorialidade narradas abaixo:

Você está colocando todos os serviços para essa comunidade, a saúde estaria envolvida, a educação estaria envolvida, a cultura, o abastecimento, a Esportes, todas as temáticas estariam ali desenvolvendo o serviço para aquela comunidade (ENTREVISTADO 6).

São vários órgãos da prefeitura que estão diretamente ligados ao CRAS. Igual eu falei a saúde, o centro de saúde, a cultura que desenvolve atividades com a população local e a assistência social que fica diretamente no CRAS. (...) Esses setores, esses órgãos eles trabalham interligados para também não sobrepor ao programa (ENTREVISTADO 7).

Intersetorialidade é um trabalhando junto com o outro. Eu não vejo a *Esportes* como quem faz rua de lazer, não, tem todo mundo envolvido. Se você está trabalhando em tudo, você sabe um pouco de tudo. Apesar, eu acho isso, mas não vejo isso funcionando (ENTREVISTADO 13).

Os entrevistados entendem que na ação intersetorial diferentes setores devem ser envolvidos, mas a maneira como ela se efetiva corresponde às limitações existentes. Entendendo o CRAS no *BH Cidadania* como um catalisador das ações, ele tem a função pela ação do coordenador, o *agente catalítico* (GRAU, 2005), de reunir os outros profissionais dos setores sociais no território, o que não corresponde que estes setores são ligados a ele e sim articulados por ele. A intersetorialidade não é colocar todos os serviços públicos no território, esse processo remete a descentralização dos serviços municipais e não do Programa, a ação intersetorial vem para articular os serviços seja nos territórios ou nas suas instâncias regionais e centrais de gestão mediante a identificação do coletivo local de um problema.

Compreendo a intersetorialidade partindo da definição coletiva de um problema e estabelecendo soluções para ele mediante as possibilidades dos atores políticos envolvidos que confronta com a não questão desse princípio; mesmo sabendo que, para seguir esta orientação, os profissionais devem agregar novos saberes aos conhecimentos técnicos de seu domínio, que envolve as maneiras de dialogar com outros profissionais para realizar as ações integradas não significando o domínio de todos os saberes e a intervenção em todos os setores.

Cada território agrega especificidade no trabalho intersetorial pela cultura operacional diversificada. Em todos os núcleos ela acontece, mas em alguns se dá em graus mais elevados e em outros menos. Isso pode ser observado pelo olhar dos Entrevistados 11 e 13 sobre as ações da SMAES no programa como um todo:

Alguns núcleos de algumas regionais conseguem efetivar o trabalho mais articulado, próximo, realmente planejado de forma conjunta, com o maior número de temáticas do que em outras. Eu percebo que de forma integral isso não acontece em nenhuma regional, em algumas acontecem de forma mais expressivas e outras menos (ENTREVISTADO 11).

Eu não vejo esse trabalho de intersetorialidade funcionando tão bem como vejo em outras regionais. Eu vejo certa, não sei se é pelo fato de ter trocado tantas vezes os analistas deste núcleo, isso pode ser um fator de dificuldade, mas eu não vejo ainda a Esportes como a Esportes. Eu vejo a Esportes como um evento de rua de lazer que nós emprestamos os brinquedos (ENTREVISTADO 13).

Os desafios para ampliar e potencializar o trabalho seguindo a orientação intersetorial, para os entrevistados, compreendem esforços dos profissionais que representam os diferentes setores sociais no território. Pelos relatos, os desafios compreendem o empenho do profissional em escutar os outros profissionais e a comunidade, buscar completar a ação do outro para resolver os problemas do coletivo, entender que o trabalho intersetorial requer mais tempo e assim, deve disponibilizá-lo para definir, planejar, monitorar e avaliar as ações junto aos outros.

Neste contexto, enfrentam as formas de resistência para trabalhar junto a profissionais de outros setores que estão vinculadas pelos ranços históricos da cultura das instituições e das profissões que apontam relações de poder desigual entre os profissionais. Entretanto, identifiquei como limitações dos próprios entrevistados a visão fragmentada das resistências de alguns profissionais, como os da saúde e da educação, mediante a desconsideração das regras e normas institucionais que os determina no seu cotidiano de trabalho interferindo na sua inserção na ação intersetorial. Esta visão também permeia o próprio processo de inclusão social que o programa almeja frente à perspectiva do conhecimento técnico.

Por um lado entendem as interfaces históricas determinando as formas de resistência do trabalho em conjunto. Como observo no relato:

A saúde já existia ali, o posto de saúde com a sua equipe, com seu trabalho, as escolas, a educação também já existia ali, (...). E nos chegamos naquele endereço junto com esse modelo de gestão, mas a saúde e educação já estavam lá no modelo de gestão anterior, a saúde cuidava do posto de saúde e de seus doentes, e a escola cuidava de seus alunos. Essa interlocução com a saúde e com a escola foi a mais difícil (ENTREVISTADO 1).

E o limite é exatamente a dificuldade de trabalhar em conjunto por que o programa é um programa recente, um programa novo e a *política trabalhava muito de forma setorial*. Fica muito difícil a pessoa mudar o pensamento, às vezes, *as pessoas trabalham na prefeitura* há muitos anos mudar esse sentimento de trabalhar sozinho que é muito mais fácil trabalhar sozinho que trabalhar em conjunto (ENTREVISTADO 5).

Por outro, as narrativas compreendem a visão fragmentada dos analistas da SMAES e dos profissionais da Saúde e/ou Educação sobre as maneiras de fazer política pela estratégia do *BH Cidadania*. Esta corresponde, em alguns núcleos, à diluição da comunicação entre os setores, à dificuldade em compartilhar informações, espaços e ações e ainda a determinação dos saberes e valores das profissões dominantes sobre os outros no território. Essas dificuldades podem representar formas de resistência dos diferentes atores políticos ao trabalho intersetorial, como os relatos mostram:

As escolas, elas por si, elas se bastam, elas têm um professor de educação física, ela tem quadra, elas tem tudo, entramos com um serviço que ficava muito à mercê do perfil do diretor da escola, do perfil do gerente do posto de saúde, naquilo que ele acreditava, (...) se ele não precisava muito, *ele criava aquela barreira, por que não abraça essa nossa entrada na escola e no posto de saúde* (ENTREVISTADO 1).

Infelizmente no governo, existem *algumas temáticas que tem um determinado peso a mais que outras*. Você pega a saúde, educação elas tem um peso maior que a cultura, esportes, assistência social na hora de determinadas decisões, nós ficamos um pouquinho por baixo, mas cabe a nós também romper algumas coisas. Chegar e mostrar e se fazer presente (ENTREVISTADO 2).

Hoje o que vê é que a esportes ela entrou bem, tá bem representada em todos os territórios, em todos os CRAS, você tem a cultura de certa forma trabalhando, mas a *educação e a saúde, as principais que são as grandes, que hoje são as secretarias, elas não participam efetivamente nessa construção*, nós temos dificuldades maiores de interlocução com essas duas. (ENTREVISTADO 6).

A visão fragmentada corresponde às restrições para entender o propósito do Programa frente ao conhecimento técnico que não compreende o processo da unidade integral de intervenção intersetorial. Entendo e concordo com a preocupação pela frequência dos atendidos nas práticas de esporte e lazer levantadas pelos Entrevistados 10 e 13, mas se realmente os sujeitos são atendidos integralmente, os vínculos decorrentes da socialização não correspondem apenas à ação da equipe de esporte e lazer, elas vêm complementar esse processo junto à atuação dos outros profissionais:

Outra questão são essas atividades apenas uma vez por semana. Assim, a prática da atividade física mesmo que seja com o princípio principal da socialização, eu não acho que ela deveria ser oferecida uma vez por semana. Ela tem que ser oferecida no

mínimo duas vezes por semana, até mesmo para atingir os objetivos da socialização. E o esporte dentro do *BH Cidadania* tem esse foco com a socialização. E assim, tem algumas ações que são realizadas uma vez por semana (ENTREVISTADO 10).

As aulas não têm uma sistematização, tem atividade que é uma vez na semana e outras que ocorrem uma vez a cada 15 dias. Eu não vejo enquanto educadora física o que fisiologicamente uma atividade de uma hora possa trazer de benefício para um usuário. É lógico que pelo lado social total, mas no lado fisiológico, eu acho que nós temos deixado muito a desejar (ENTREVISTADO 13).

Este contexto profissional de atuação intersetorial retoma a questão dos trabalhadores tratadas por Campos (1999) em que vê a necessidade de incentivo para realização pessoal e profissional para garantir o compromisso desses com a ação intersetorial. As ações das políticas de lazer no território devem ocasionar na interação entre aspectos técnicos e políticos de modo a minimizar as sobreposições de um sobre o outro, podendo, assim, viabilizar maior comprometimento do profissional. A própria autonomia para organizar as ações nos núcleos, nesse caso, pode configurar motivações para intervenção do analista.

O último ponto que irei tratar da cultura operacional parte de três questões definidas por Mourão (2007) que fomentaram a implementação da estratégia *BH Cidadania*. Elas são os problemas da fragmentação das políticas sociais, a existência de sobreposição de ações nos territórios vulneráveis e o desperdício de recursos públicos. O trabalho em conjunto articulado nos territórios pode reduzir a sobreposição de ações e a chamada *overdose de programas sociais* pela fala do Entrevistado 8, entretanto o foco desta intenção pode sucumbir os propósitos da abordagem intersetorial na complexidade dos problemas sociais. Este contexto é visto pelos entrevistados da seguinte forma:

Nós temos hoje e eu acho *muito engraçado*, na política pública, às vezes, você tem um excesso de programas sociais destinados para crianças, adolescentes, idosos, e é muito engraçado por que, às vezes, você está em um determinado território dentro do *BH Cidadania* e vários órgãos, até de outras esferas como a estadual, como também órgãos municipais que ficam disputando aquelas pessoas para inserirem nos programas. Eu acho que deve ter essa liberdade, tem gente que não está afim de estar em determinado programa por que está em outro programa, às vezes, a pessoa não está afim. Acho que deve ter esse respeito, mas é muito interessante essa *overdose de desenvolvimento de ações sociais* e tem que tomar um cuidado com isso (ENTREVISTADO 8).

Sem a sobreposição de ação que é uma coisa que acho que acontece muito na prefeitura, às vezes, até me *incomoda um pouco*. Às vezes tem dois programas para o mesmo público e no mesmo território havendo um acúmulo. A própria Escola Integrada quando ela foi implantada e já existiam os programas e escolinhas ouve uma sobreposição de ações, (...). E esse *trabalho intersetorial eu acho que ele ajuda nisso, para conhecermos o que está acontecendo naquele espaço* em todas as áreas para que a proposta, o atendimento seja mais real, mais eficiente. (...) Em alguns locais ainda dividimos espaço com a Escola Integrada que hoje é uma demanda do

município, ela acontece em quase todas as escolas. Essas escolas ocupam no contraturno esses espaços da comunidade com os alunos que estão fora do horário regular da escola. Há assim uma *competição de espaços* e uma carência de espaços. (...) Alguns dias, alguns horários no período da tarde a quadra está disponibilizada para escola. A escola vem com a turma dela da Integrada e ocupa a quadra nesses horários. *Nesses horários não podemos ter nenhuma ação do BH ocupando essa quadra*, acaba que ficamos restritos com a liberação o espaço físico. Mas temos uma demanda de alunos que não estão inseridos nesse programa da escola e que participam dessas escolinhas de esportes (ENTREVISTADO 10).

A problemática do número elevado de ações sociais nos territórios envolve a disputa de pessoas para serem atendidas pelos programas sociais e de espaços para realizar as práticas de lazer. Nos territórios, as disputas pelos sujeitos para serem atendidos pelas políticas de lazer estão relacionadas à variedade de instituições investindo nesse espaço. Existem nos territórios programas das instâncias nacionais, estaduais e municipais que tratam as políticas de lazer, como também as ONGs e ainda os outros setores municipais como a saúde, a educação e a assistência social.

Retomo a consideração dos entrevistados sobre a precariedade de equipamentos específicos desses territórios e para isso propõe buscar adaptações e parcerias para implementar suas ações. Segundo a maioria dos analistas, a estrutura organizativa dos equipamentos físicos para trabalhar as práticas das políticas de lazer insere limites às suas ações como a disputa de espaços pelos atores políticos no território. Assim, além de possuir espaços limitados nos territórios, ainda reside a disputa pelos espaços existentes que compreende nesse jogo o poder da hierarquia institucional e profissional.

Mediante as dificuldades em trabalhar intersetorialmente, os entrevistados propuseram estratégias para o trabalho coletivo, sendo o *diálogo* a principal recomendação para compartilhar informações, espaços e público atendido. Parto das considerações do Entrevistado 2, que afirma ser *cara que busca trabalhar dialogando* e do Entrevistado 8 quando diz que *o tempo todo você está dialogando com seus parceiros* para aprofundar nas compreensões da abordagem da maneira de intervir:

Nós buscamos essas informações no centro de referência da assistência para estarmos ofertando atividades que sejam mais adequadas e estar ajustando nossas ações no nível local. (...) E o fato de estar disponível, sou uma *pessoa aberta para discutir* com outros parceiros, eu tenho essa disponibilidade, eu gosto disso (ENTREVISTADO 4).

Estou aprendendo sobre o programa BH Cidadania e junto com meus colegas, eles estão me ajudando, me orientando, principalmente nos núcleos que eu recebi (ENTREVISTADO 7).

Os meus grupos são formados, os grupos das ações de esportes são todos encaminhados ao CRAS. Você já inicia um *diálogo com esse outro órgão*, a família ou dessa criança ou desse idoso ou desse jovem, ela é referenciada, ou seja, as informações dela e da família devem ser incluídas no CRAS. (...) O ideal é que você tenha um analista para cada regional por que você que é o analista você tem que *construir vínculos com seus parceiros*. (...) Como nós funcionamos e muito dos núcleos funcionam dentro de um equipamento específico da assistência social que é o CRAS, nesse local você tem ações de várias secretarias. Você *tem que negociar*, não é só as ações de esportes que ocupam esse equipamento, tem ações de várias outras secretarias (ENTREVISTADO 8).

Pelos relatos, os entrevistados mostram a ênfase no diálogo entre os profissionais e instituições. Para tanto, saliento que para atender a articulação intersetorial devem buscar o diálogo com a comunidade. Para Guerra (2002, p. 350) o interventor tem a função de socializar as regras do jogo “já que a formação de acordos entre as pessoas, instituições e interesses passa pela construção de representações sociais comuns a um projeto de ‘desenvolvimento local’”.

O diálogo foi representado pela busca de informações e para manter as negociações entre os diferentes níveis e setores e, assim, podem garantir as articulações necessárias à intersetorialidade pelas aquisições de saberes e experiências que mudam constantemente. A fala do Entrevistado 7 vem ressaltar a importância em flexibilizar sua cultura operacional para adquirir novos conhecimentos mediante as maneiras de intervir propostas nessa estratégia. Pela análise de Bronzo (2005) sobre a intersetorialidade no programa, observo que a ação do técnico tem um papel importante para consolidar essa perspectiva. Assim pondera algumas recomendações e potencialidades a ação do profissional:

Trata-se de um atendimento extenso no tempo, baseado na confiança, que pressupõe a capacidade de resposta dos técnicos às demandas objetivas e subjetivas. Para que os técnicos sejam de fato capazes de exercerem este papel e atuarem como catalisadores das mudanças no âmbito da família e de suas relações, é necessário que contem com formação e qualificação adequada, com supervisão sistemática, com legitimidade e com recursos que possam ser acionados, de forma mais garantida, para auxiliar o processo de empoderamento e de expansão das capacidades das pessoas e famílias (BRONZO, 2005, p. 138).

As compreensões dos analistas sobre a intersetorialidade representam na cultura operacional dos profissionais que intervêm no *BH Cidadania* a maneira de fazer política em que os atores políticos devem atuar conjuntamente. Para tanto, as formas de trabalhar junto a outros setores sociais variam pelo grau de intersetorialidade, que na abordagem de cada técnico adere às questões de: reconhecimento técnico, visão multidimensional ou fragmentada, enfrentamento da hierarquia institucional e profissional, compartilhamento de informações, espaços, sujeitos atendidos e problemas. Alguns englobam ao seu olhar as

problemáticas desse processo incluindo a cultura das instituições e profissões das diferentes áreas, outros observam este processo partindo da referência das políticas de lazer para entender as questões dessa maneira de atuar. Ambas as formas são necessárias para orientar a cultura operacional dos profissionais que devem tratar os sujeitos na totalidade por meio de unidades integrais formada pelas instâncias sociais.

Visto as condições que permeiam a cultura operacional da intervenção profissional ressalvo a flexibilidade da ação dos mesmos como condicionante para aderirem aos processos de aprendizagem necessários e decorrentes dessa experiência prática. Assim, a efetivação da ação integral no BH Cidadania “não depende apenas das habilidades dos atores sociais envolvidos em tais situações, mas também da criação de novos conhecimentos organizacionais” (JUNQUEIRA, 2004, p. 24). Os novos conhecimentos vindos da ação intersectorial decorrem das experiências práticas locais, pelas trocas entre setores, pelo diálogo entre os profissionais e a comunidade no território. Para tanto, entro na discussão de acessibilidade ao serviço e autonomia profissional que enfatizam as compreensões da descentralização como princípio político, no *BH Cidadania* e nas suas relações territoriais.

4.3 Acessibilidade aos serviços públicos e autonomia do profissional

A perspectiva teórica do princípio de descentralização compreendida na dialética entre equidade de acesso e redistribuição de poder tratadas por Junqueira (1997) e Farah (2001) fomenta a discussão da acessibilidade aos serviços públicos e autonomia do profissional. O entendimento da maioria dos entrevistados é que o princípio de descentralização no *BH Cidadania* tem relações estreitas com a reforma política municipal e a implementação das administrações regionais na cidade de Belo Horizonte. Neste contexto, os olhares dos analistas sobre a descentralização fazem referências à aproximação dos serviços públicos com a comunidade e principalmente das políticas de lazer, a autonomia técnica ou não nas decisões para o atendimento da demanda local que podem viabilizar a participação popular. Esta autonomia interfere nas decisões no processo de execução das ações no território e repercute até mesmo em mudanças na equipe de profissionais da SMAES.

Pela análise dos relatos dos analistas que trazem definições da descentralização tratarei primeiramente daquelas relacionadas ao aspecto da aproximação de serviços. A maioria compreende a descentralização como aproximar serviços públicos da comunidade, como

observo nos relatos:

E inclusive *disponibiliza um profissional* para estar *in loco* nessas áreas fazendo a interface com a política da secretaria de esportes (...) A descentralização tem a ver com a política moderna de governo de *levar as ações para os núcleos e para as regionais* (ENTREVISTADO 4).

Descentralização é *levar esses serviços* que são os programas sociais às comunidades. Estar descentralizando é em vez da comunidade procurar um local, uma sede da PBH, ela tenta nas regionais, as comunidades mais carentes ela tenta ir ao próprio território (ENTREVISTADO 7).

A questão de descentralização em política administrativa é *you aproximar os trabalhos*, os serviços oferecidos pela administração municipal ao beneficiário dessa política. *Aproximação dos serviços ao beneficiário* da política (ENTREVISTADO 8).

Eu diria que desses princípios eu não tenho uma clareza total da descentralização. Uma gestão mais contextualizada com aspectos geográficos, territoriais, da comunidade, e também *uma proximidade maior dos gestores com a comunidade na ação*, e também *da comunidade com os gestores* (ENTREVISTADO 11).

Em decorrência da descentralização dos serviços públicos, alguns relatos trazem como contribuições à ampliação da acessibilidade as práticas de lazer e as suas dimensões culturais. Os relatos correspondem à implementação dessas ações no território, ao trabalho técnico enfatizando as diferentes possibilidades culturais das práticas e atendendo a todos os grupos etários, bem como a educação pelo e para o lazer da população atendida. Algumas questões sobre o acesso são visualizadas nas falas abaixo:

Eu entendo como potencial o trabalho com o esportes e o lazer com pessoas que muitas não tiveram oportunidade de um a prática sistematizada, bem orientada, bem direcionada, com seus objetivos (ENTREVISTADO 2).

A pessoa pode ter autonomia para chegar lá e organizar o grupo dela, ela sabe que tem o direito de fazer *uso daquele espaço*. *Ela vai se organizar* voluntariamente, independente de alguém falar, faça isso ou faça aquilo. Na perspectiva dessa informação ou dessa educação e também das experiências, nós possibilitarmos vivências diferentes e é legal porque vai ampliando as possibilidades da pessoa ter um olhar diferente para as coisas. (ENTREVISTADO 3).

É fundamental para *autonomia das pessoas*, o que percebemos também na Serra, eu vi que muitas pessoas não saíam dos aglomerados, a pessoa vivia a vida dela lá e não conhecia outra realidade. Muitas pessoas que moravam no Morro do Papagaio e no Aglomerado Santa Lucia não conheciam o Parque das Mangabeiras que com um ônibus você consegue chegar ao parque das Mangabeiras. Eu quero dizer, idosos chorando no Parque da Mangabeiras por que nunca tinha saído do aglomerado, nunca tinha ido ao zoológico. Isso você percebe nas pessoas, as pessoas, os aglomerados antigamente as pessoas ficavam mais enclausuradas ali. Eu percebi, um idoso de 60 anos, 70 anos que poderia ter acesso a um Parque gratuito, entrada

gratuita e nunca foi. (...) O *BH Cidadania* junto com as políticas de lazer e o pensamento da secretaria de esportes bem direcionados para criar vínculos sociais, *para envolver as pessoas e para permitir que essas pessoas tenham acesso a coisas que talvez elas nunca tenham tido* (ENTREVISTADO 5).

Eu vejo que o programa trabalha desde criança de 3 anos até, sem limite de idade, com idosos também. Ele consegue atender todas as faixas etárias. (...) Nós tentamos *oferecer mesmo uma educação através de atividade física, esportivas, de lazer*, para que ela se sinta mais cidadã efetivamente dentro de seus direitos sociais (ENTREVISTADO 7).

A potencialidade do programa é o *esporte chegando a locais* que jamais pensou que se chegaria, que são as áreas de grande vulnerabilidades sociais (ENTREVISTADO 13).

Segundo os relatos dos Entrevistados 2 e 13, a grande potencialidade do programa é ofertar o acesso às práticas de esporte e lazer em territórios de grande vulnerabilidade. Os relatos 3 e 5 mostram o processo de enfrentamento do profissional para garantir o acesso à multiplicidade de dimensões das práticas de lazer pela intervenção das políticas de esporte e lazer. A preocupação em romper com o predomínio do conteúdo físico-esportivo na prática profissional confronta a questão de Castellani Filho (2006) sobre a história acadêmica e de intervenção no lazer e na educação física arraigado na ênfase esportiva no Brasil.

O Entrevistado 7 dá ênfase no tratamento de todas as faixas etárias, o que pode potencializar políticas de lazer que alcancem a família como um todo. Portanto, a equipe da SMAES nos territórios deve buscar trabalhar bem articulada para fomentar diálogos constantes entre os integrantes das famílias que fortalecem seus vínculos, já que a mesma pode atingir a todos.

A educação pelo lazer foi identificada pela autonomia provindo de estímulos dos profissionais para os atendidos buscarem passeios, para organizarem grupos de socialização, como também pelas possibilidades de atuar na formação do cidadão narradas pelas falas de alguns entrevistados. A educação para o lazer compreende os novos interesses dos atendidos quanto ao uso do tempo livre que provém da inserção dos sujeitos nas práticas de lazer pelo acesso a diferentes experiências e pelo estímulo ao uso dos espaços públicos.

No ambiente de trabalho a educação para o lazer foi identificada pela imersão a campo durante a permanência nas reuniões intersetoriais em que os profissionais que participaram do *BH em Férias* ressaltaram grande entusiasmo pelas práticas ao participar dos eventos, passeios, visitas e outros.

Outro comentário interessante foi sobre o envolvimento dos funcionários. Muitos queriam fazer parte dos passeios para poder usufruir das propostas também e assim

falaram: *BH em Férias para os funcionários* (diário de campo, 25/08/2011).

Os técnicos envolvidos também gostam dos passeios, os próprios profissionais se entretêm no evento. Fizeram um passeio na Mina com o grupo de idosas do grupo de convivência familiar durante o *BH em Férias* (Diário de campo, 31/09/2011).

Assim, os entendimentos sobre a descentralização perpassam a implementação de políticas públicas no território pelo deslocamento de serviços e técnicos, envolvem também a multiplicidade de representação do acesso às práticas de lazer pela proximidade do serviço. Os entrevistados afirmam que descentralizar envolve o aproximar os serviços públicos das políticas de lazer, significando em possibilidades de ampliar a organização social local e fortalecer os vínculos entre os atendidos, profissionais e espaço e a autonomia dos sujeitos para realizar as experiências de lazer. Além disso, também identifiquei pela observação de campo possibilidades de ampliar as sensibilidades dos servidores públicos para apropriar do tempo livre com práticas de lazer.

Todos os entrevistados relacionaram a descentralização com a distribuição de poder para as decisões, ainda nas falas dos Entrevistados 4 e 11 observo um aprofundamento sobre a descentralização ao ressaltar as diferenças dos níveis decisórios, pois cada instância tem certa autonomia para as tomadas de decisão. As falas abaixo representam esta afirmação:

Até certo ponto eu posso decidir no nível local o que fazer, mas quando vêm outras, como se diz, algumas coisas são delegadas do secretário ou do nível do alto escalão. E eu tenho que executar independente de ser a favor ou não a lógica do BH ou não (ENTREVISTADO 4).

Agora eu fico um pouco inseguro em dá uma informação, mas em alguns momentos eu tenho a impressão, apesar da gestão descentralizada, ela fica *condicionada a gestão central*. (...) A partir do momento que eu tenho uma autonomia, analisando um contexto local sem desconsiderar o princípio do programa, para tomar uma decisão que eu acho ser a mais adequada para aquele território. Se eu entender que isso é uma descentralização da gestão de certa maneira está intensamente presente na minha rotina de trabalho por que as questões locais, territoriais são consideradas de uma forma muito significativa para a tomada de decisão, nos encaminhamentos. (...) Ele vai desde uma descentralização de um âmbito maior, de gestão da prefeitura, em relação às secretarias regionais como também das secretarias temáticas na atuação dos analistas nos núcleos de forma específica. *Temos essa descentralização de poder inclusive* (ENTREVISTADO 11).

Para todos os analistas, descentralizar significa interferir nas relações de poder da administração pública. Nesse sentido, o poder de decisão da intervenção do analista no *BH Cidadania* para o Entrevistado 8 refere-se à *autonomia na execução*, já que para ele *a descentralização tem muito a ver com execução das ações, mas não é simplesmente executar*,

você tem que dar também maior autonomia, digamos assim, de decisão para esses profissionais. Assim, no território os analistas têm maior poder para definir suas ações junto a sua equipe de trabalho, ao grupo intersetorial dos serviços sociais e a comunidade.

A autonomia do profissional nas ações no território traz algumas potencialidades e limites para intervenção dos analistas e sua equipe nos núcleos do Programa. Ao mesmo tempo em que é uma potencialidade o aumento de poder de decisão do analista, também pode ser limite por ocasionar em pouco compromisso com as questões do trabalho.

Cada território a atuação dos monitores é diferente por que os territórios são diferentes, não existe uma regrinha e pronto e acabou. *Eu peço que cada um atue com seu estilo ali*, tem essa ajuda (ENTREVISTADO 2).

Eu gosto de pelo menos uma vez por mês, semana fazer visitas aos núcleos. E sempre que possível também e eu tenho condição de fazer visita, acompanhar as atividades que são desenvolvidas. (...) E também orientar fundamentalmente a equipe que trabalha comigo dos princípios e fazer esse processo de acompanhar. Dentro da execução, de planejar, em maior ou menor medida nós estamos dando conta, mas uma coisa que nós precisamos finalizar melhor é a questão do monitoramento e avaliação por que tem muita dificuldade. Às vezes faz o planejamento, mas tem dificuldade em fazer o relatório, demora muito. A questão de frequência, acompanhar por que as pessoas, às vezes, a pessoa ficou duas ou três semanas e sumiu, o que está acontecendo. (ENTREVISTADO 3).

Agora a *verba é centralizada*, muitas vezes o material que nós compramos, nós tentamos adequar melhor o material de acordo com cada núcleo (ENTREVISTADO 4).

Se por um lado a autonomia para atuar no planejamento, execução e monitoramento no território permite ao analista flexibilizar as ações para adequar a realidade local incluindo considerações aos sujeitos atendidos, os serviços sociais disponíveis, a equipe local da SMAES, por outro permite aos mesmos não trabalhar as possibilidades dos propósitos das políticas de lazer. Vejo essa preocupação na fala do entrevistado 10:

Eu acho que precisa ser mais sistematizado, eu não conheço uma sistematização oficial do programa. Eu acho que vai muito *de acordo com o perfil do analista que está na ponta, é o analista que trabalha mais com essa questão do planejamento do programa, exige* dos monitores, supervisores naquela regional, naqueles núcleos. Têm outros que já trabalham de uma forma mais livre, eu acho que falta sistematizar a avaliação, a periodicidade dessa avaliação, ela vai ser semestral, ela vai ser anual, qual vai ser os instrumentos que vamos usar. Não existe isso oficializado (ENTREVISTADO 10).

Tal problemática identificada, segundo Lopes (2009), também é recorrente no serviço público nas intervenções das políticas de lazer apresentando uma falta de normatização de condutas e procedimentos. Concordo com a pontuação do Entrevistado 10, mas por identificar e

analisar durante a imersão os relatórios descritivos de planejamento e avaliação mensal, as reuniões periódicas dos analistas e das equipes nos territórios, vejo alterações potenciais da realidade desse serviço e compreendo essas características como processuais para possibilitar mudanças na cultura operacional.

Ações descentralizadas recorrem prescrever novas formas de monitoramento. Para isso, compreendo a necessidade de articular a participação popular junto a esse princípio, a inserção dos sujeitos atendidos garantindo o reconhecimento do seu saber pode ocasionar em um instrumento de controle e adequação das ações junto aos técnicos nos locais.

A autonomia profissional na formação da equipe de trabalho representa sua atuação nas decisões para atender o programa e garantir seus interesses pessoais e profissionais. Pelos relatos percebo sua inclusão, tanto na delimitação dos critérios de enquadramento do perfil do profissional que iriam contratar quanto no próprio processo de escolha dos profissionais.

Fomos avançando e fizemos a composição da equipe com esses três monitores. Começamos a contratar, ele continuou (monitor de comunidade), mas nós sempre buscando dar preferência para quem estivesse na graduação ou formados. Foi alterando esse desenho que começou apenas com monitor da comunidade e hoje nós temos a maioria, mas a maioria hoje dos monitores são estudantes ou formados (ENTREVISTADO 3)

Eu tinha uma equipe e pelo que levantei da equipe, ela não atendia o meu jeito de trabalhar. Comecei a lapidar e aí um pediu demissão, por que ele era o próximo a ir embora, mas ele mesmo pediu para sair. E eu pedi a saída do supervisor que seria o grande domador de todo território e agora com as contratações que eu fiz o trabalho melhorou muito e só estamos crescendo e tendo prazer em trabalhar (ENTREVISTADO 13).

A elaboração de critérios para delimitar os profissionais é definida entre os analistas na reunião entre eles e a coordenação. Estabelecidos estes pontos, suas decisões são levadas para as instâncias centrais que dão o aval final sobre tal decisão. Nesse processo, percebi pela permanência e conversas com os analistas que as instâncias centrais intervêm mais para adequar as decisões às condições de recursos para a contratação. Se as escolhas foram definidas dentro das expectativas de recursos disponíveis, as decisões podem prevalecer; caso contrário; os analistas junto à coordenação refazem suas estratégias. A elaboração de alternativas pela autonomia dos analistas é limitada pelo poder central que é responsável pela distribuição de recursos, ele determina a distribuição financeira das verbas para os setores e esses tomam suas decisões mediante os recursos concedidos, negociados, compartilhados.

Já a seleção acontece pela análise de currículos que ficam no banco de dados da SMAES, da coordenação do *BH Cidadania*, e no período da seleção são entregues aos

analistas, supervisores e monitores pessoalmente ou via correio eletrônico. Para a seleção, cada analista apenas avalia os currículos de pessoas moradoras da região que atua, após esta delimitação o próximo critério envolve corresponder à contratação a expectativa do núcleo que irá recebê-lo. Caso o núcleo solicite um profissional que tenha experiência específica em determinado conteúdo relacionado a educação física, os analistas procuram atender; ao contrário, fica para o analista selecionar aquele que se adéqua à sua expectativa de profissional para formar sua equipe no território. Este processo de seleção pode configurar similaridades com o processo de indicação a cargos comissionados criticado por Lopes (2009) devido à autonomia para executar a escolha dos sujeitos contratados e atender seus interesses técnicos e políticos.

Todos os profissionais que relataram sobre a autonomia na seleção e formação da equipe definiram este processo como uma potencialidade do programa devido, principalmente, à possibilidade de qualificação técnica. Para tanto, proponho que a seleção deva ser realizada pela equipe de analistas e não pelo analista individualmente para, assim, fortalecê-la pelos múltiplos olhares na definição das escolhas e propiciando o recrutamento de uma equipe diversificada para trabalhar as dimensões das políticas de lazer.

Fizemos uma série de critérios para selecionar esses profissionais, pensamos na formação específica em educação física, pensou se era uma pessoa da área, se tinha essa formação ou se era um estudante de educação física, para nós já valia mais por causa da qualificação profissional. O perfil foi mudando, mas importante ressaltar que mesmo que com todas essas questões era bacana que a equipe técnica dos analistas tinha essa liberdade para fazer essa seleção. O que eu acho bacana por que selecionavam o profissional que achávamos interessante pelo perfil para trabalhar na comunidade por que, às vezes, tinha uma comunidade que ela tinha características específicas, tinha um potencial específico ou um limite específico e precisávamos de um profissional com determinadas características. (...) Esse processo de seleção mais por conta dos analistas foi muito importante para constituição desses núcleos (ENTREVISTADO 9).

A acessibilidade aos serviços públicos e principalmente às políticas de lazer corresponde às possibilidades da descentralização das políticas públicas que aproximam os serviços da população segundo os relatos da maioria dos analistas técnicos. Já sua autonomia no programa decorre do aspecto da distribuição de poder das políticas descentralizadas, que para alguns analistas condizem com níveis de decisão.

No *BH Cidadania* o processo de descentralização representa especificidades que trazem restrições à universalização do atendimento garantida pela acessibilidade aos serviços. No programa, a intenção é garantir o acesso aos territórios delimitados, focalizando ações integradas para a inclusão dos sujeitos das famílias em situação de vulnerabilidade. Assim,

sua proposta e, conseqüentemente, as políticas de lazer pelo *BH Cidadania* não pretendem universalizar o acesso aos serviços públicos municipais, mas entendo como um percurso necessário para alcançar essa pretensão e deve ser articulado com o provimento de ações universais do serviço público. Para tanto, o diálogo com os olhares sobre a participação popular e territorialidade que permeiam as noções de território (SANTOS, 1998) e empoderamento (VASCONCELOS, 2004) será visto como parte desse processo de democratização do acesso ao lazer.

4.4 Território e empoderamento: o lugar da participação popular e da territorialidade na ação profissional

Os olhares sobre os princípios políticos de participação popular e territorialidade serão discutidos partindo da contextualização dos territórios, que representam, para Santos (1998), a comunhão de elementos entre espaços e sujeitos com suas características físicas e suas relações sociais. Estas circunstâncias condicionam e em alguns momentos determinam as orientações desses dois princípios nas políticas públicas de lazer e na intervenção dos analistas.

Concordo com Kleba e Wenddausen (2009, p. 736) que “o papel dos técnicos seria o de mediadores, apoiadores no fortalecimento das pessoas para que encontrem suas próprias soluções e as implementem”. Por este papel, Jaccobi (2002) afirma que o aumento do envolvimento comunitário que garante maiores reivindicações populares frente à administração do poder público inclui a articulação de profissionais e/ou assessores social que se empenham em inserir os sujeitos e suas formas de organizações nas suas ações profissionais. Assim, os analistas podem ampliar a participação popular nas políticas públicas de lazer.

Considero importante o papel do servidor público junto à participação popular que poderia potencializar como também limitar o envolvimento dos sujeitos nas decisões políticas. E ainda o contexto do município de Belo Horizonte que apresenta a participação popular em Conselhos, OPs e Conferências como experiências facilitadoras para fortalecer a inserção dos sujeitos.

Nesse sentido, Amaral (2003) constatou a existência de poucas reivindicações populares por políticas de lazer nas instâncias de OP em Porto Alegre. Esta colocação da

desvalorização da temática lazer na instância participativa do OP remete à compreensão dos limites do aumento das reivindicações afirmadas por Jaccobi (2002). Houve um aumento da participação popular na gestão pública, mas este não corresponde à gestão de todas as políticas sociais. Esta ênfase enuncia uma questão para a intervenção profissional e participação popular na gestão do lazer: Quais as maneiras de intervir para ampliar as reivindicações pelas políticas de lazer?

Para a maioria dos analistas técnicos a participação popular compreende o *ouvir/consultar* os sujeitos na sua atuação profissional. Para Stigger (2003), a capacidade de escuta do profissional na perspectiva da política de esporte e lazer potencializa a participação popular quando possibilita a apropriação, pela população, do poder de decisão. Os relatos abaixo corroboram essa identificação:

A participação popular é a *proximidade da comunidade*, quando deslocamos o serviço para as comunidades estamos mais abertos a *escuta*, a comunidade *ela fala*, ela tem movimentos internos, ela tem gosto, ela tem sentimentos diferentes, *cada território* que você passa tem um querer diferente (ENTREVISTADO 5).

Você trabalhar muito essa questão de ouvir, *de ouvir melhor a população*, os parceiros, você não está sozinho (ENTREVISTADO 8).

Eu que sou gestora sei o que é melhor para você e não necessariamente sabe, eu acho que a participação popular é nós pararmos para *escutar* de fato qual são as necessidades e demandas daquele povo, daquele cidadão que vai receber o serviço público. (...) A aproximação é um canal de participação por que ele proporciona a *escuta* (ENTREVISTADO 12).

A ênfase das compreensões sobre a participação popular centra no papel dos técnicos em ouvir os sujeitos para construir as ações locais que pode representar seu lugar dominante nos espaços decisórios e na elaboração das políticas. Este olhar é necessário para fomentar a articulação de espaços participativos, mas saliento que deve requerer do reconhecimento do saber popular junto ao saber técnico nas maneiras de definir as ações.

Stigger (2003) sugere o profissional educador para atuar nas políticas de esporte e lazer que deve fomentar a capacidade de escuta devido à possibilidade de descobrir as múltiplas dimensões da realidade e através delas construir ações com os outros. Para o autor, isto pode significar mais do que a oferta de serviços devido às condições criadas para elaboração de um projeto coletivo.

Dessa forma, o exercício da escuta não se resume a responder às demandas da população (o que é possível acontecer em políticas paternalistas e assistencialistas, realizadas para a população numa lógica semelhante à do mercado), mas, sim, constitui-se numa política realizada com a participação da população, que se

estabelece na democratização do poder decisório, o principal eixo político de uma política social participativa (STIGGER, 2003, p. 117).

No entanto alguns entrevistados apresentaram sua perspectiva partindo do indivíduo, já que *a participação da comunidade na decisão em como vamos investir, gastar e trabalhar com o dinheiro público ali, para resolver as questões ali, de determinada comunidade e tal* (ENTREVISTADO 9) e ainda, *considerando o cidadão no papel de sujeito* (ENTREVISTADO 3). Estes olhares remetem entender os sujeitos como interventores nas decisões das políticas públicas e até mesmo das ações técnicas dando referência aos sujeitos neste processo e não ao técnico. A ênfase no papel dos sujeitos pode potencializar o empoderamento pela disponibilização de poder nas decisões.

Dentro do processo de participação popular os analistas trazem outras considerações do papel do técnico no atendimento da demanda da comunidade, e alguns ainda focam o potencial desse atendimento nas políticas de lazer. Este olhar também foi identificado em meio à experiência prática de cada analista no programa e nas políticas de lazer.

É vir do aluno para você e realmente *ouvir* o que ele esperava de você, qual é a necessidade dele, às vezes, as crianças não sabem falar, mas você observando o modo de vida dela, conhecendo a cultura, você vai entender o que você vai construir ali (ENTREVISTADO 1).

Acontece é quando ela chega ao CRAS solicitando *alguma demanda*. Estamos precisando montar um grupo de caminhada no bairro tal, no centro de saúde tal. Aí a gerente do CRAS vai discutir isso na reunião de *Comissão Local* com todas as pessoas que compõe. (...) Na própria reunião é onde a população através de seus líderes comunitários ela pode expor *as suas necessidades* (ENTREVISTADO 7).

A proposta de ouvir mais a comunidade no planejamento específico das ações, das intervenções. Essa ideia ela existe atendendo as crianças ao ouvi-las ficam mais susceptíveis a manifestar os interesses. Mesmo acontecendo com adolescentes, ou jovens, com os adultos ou idosos, isso tem uma consequência que é o seguinte, você não chega com o planejamento pronto. É uma resistência que eu realmente vejo da proposta do programa mediante esse princípio é de não ir com um programa fechado, com uma proposta fechada e implementar na comunidade. Por que aquela proposta talvez não atenda aquela comunidade ou ela no mínimo possa ter alguns ajustes de forma atender melhor (ENTREVISTADO 11).

Nas ações de lazer os relatos enunciam um potencial específico para trabalhar dialogando com a comunidade, pois *dentro das ações da secretaria de esportes, uma reunião de pais não deixa de ser um mecanismo efetivo* (ENTREVISTADO 8) e também *a participação popular é mais constante não só nas reuniões, mas nas atividades oferecidas* (ENTREVISTADO 7), por exemplo. Concordo com os entrevistados pela relevância dada por

essa abertura na sua ação cotidiana visto que atuam próximo aos atendidos, como também entendo que esse processo pode propulsionar o empoderamento dos sujeitos envolvidos.

Planejar as políticas territoriais buscando dialogar com as demandas da comunidade representa contradições para a participação popular. Por um lado, pode fortalecê-la se nesse processo de aprendizagem fomentem aos sujeitos envolvidos autonomia, poder de decisão e a formação de vínculos sociais e territoriais. Caso contrário, por outro lado podem ocorrer práticas *antiparticipativas* de cunho clientelista e paternalista criticadas por Stigger (2003), como ocasionar a personificação de representantes da comunidade ou serviços públicos que ao tratar as demandas da comunidade estabelecem relações de dependência.

Assim, a participação popular compreende graus de amplitude que pode gradualmente repercutir no empoderamento dos sujeitos. Para tanto, compreendo o empoderamento como “a perspectiva de fortalecimento do poder pessoal e coletivo de pessoas e grupos submetidos a longo processo de dor, opressão e/ou discriminação” (VASCONCELOS, 2004, p. 11) e ainda:

Um processo dinâmico que envolve aspectos cognitivos, afetivos e condutas. Significa aumento do poder, da autonomia pessoal e coletiva de indivíduos e grupos sociais nas relações interpessoais e institucionais, principalmente daqueles submetidos a relações de opressão, discriminação e dominação social. Dá-se num contexto de mudança social e desenvolvimento político, que promove equidade e qualidade de vida através de suporte mútuo, cooperação, autogestão e participação em movimentos sociais autônomos. Envolve práticas não tradicionais de aprendizagem e ensino que desenvolvam uma consciência crítica. No empoderamento, processo e produto se imbricam, sofrendo assim interferência do contexto ecológico social, cujos lucros não podem ser somente mensurados em termos de metas concretas, mas em relação a sentimentos, conhecimentos, motivações etc. (KLEBA e WENDDAUSEN, 2009, p. 736).

Para o processo de empoderamento decorrente da participação popular identifiquei outros fatores importantes além das possibilidades viabilizadas pelo ouvir a população, atender a sua demanda e acessibilidade aos serviços. Pelos relatos identifiquei três dimensões da participação que são: a interferência direta e por meio de representantes nos espaços institucionalizados no município e espaços institucionalizados no programa como a *Comissão Local*; na elaboração e planejamento das práticas de esporte e lazer no território junto aos técnicos; a aprendizagem pelo envolvimento na gestão pública. Elas são representadas pelo encaminhamento dos técnicos aos mecanismos institucionalizados, a negociação entre os atores políticos no Programa e nas práticas de esporte e lazer, pelos aspectos culturais no processo de aprendizado político e nas formas de representatividade:

E percebo que a *prefeitura tem andado por esse caminho da participação popular*. A população tem cobrado isso, a população já sabe que tem a participação, que ela

tem o poder, que ela tem a escuta. A participação popular é isso, é a comunidade poder *escolher e opinar, participar da escolha do que vai acontecer naquele bairro, nessa praça, nós queremos que coloque módulos de ginástica, queremos módulos de recreação e de lazer para as crianças*. Quem vai escolher o que vai acontecer naquele lugar, naquela praça, ou naquela quadra *é a comunidade que mora ali* (ENTREVISTADO 1).

O mais importante na questão da participação popular é você *ter canais efetivos* que permitem, não adianta falar que a população ajuda definir os rumos da ação sem ter mecanismos efetivos para isso, que possibilita. De maneira geral nós temos o *Orçamento Participativo* que é um bom exemplo em Belo Horizonte. Também é um mecanismo que já está bastante consolidado, que é um mecanismo que as pessoas vão lá e definem, princípios de gestão de políticas sociais e a questão também do planejamento urbano. Apesar da população não definir 100%, mas pelo menos é um canal muito importante de escuta da população (ENTREVISTADO 8).

Aqui vem lá desde 93 com a questão do *Orçamento Participativo*, assim, o princípio da participação popular ele era uma coisa que já estava presente. Tínhamos investimento muito grande na divulgação e fazer com que as pessoas conhecessem e entendessem desses sistemas mais amplos que são as questões dos *Conselhos e das Conferências*, como estávamos muito perto, muito presente, sempre conversávamos com a comunidade sobre a questão da participação nessas instâncias. Através *dos Conselhos, das Conferências* e no programa, muito especificamente, a participação da comunidade para decisão em como vamos investir, gastar e trabalhar o dinheiro público ali, para resolver as questões de determinada comunidade e tal. Só que isso não era um mecanismo formal, formalizado, mas isso acontecia muito por que estávamos muito em contato, percebíamos ali algumas questões que tinham que ser discutidas. *Falamos, bom, os locais para se discutir e para se brigar por determinadas coisas são esses*, então assim, é importante a participação (ENTREVISTADO 9).

Os apontamentos anteriores completam as compreensões dos técnicos sobre as maneiras da participação popular intervir na elaboração de políticas públicas e ainda, as formas do técnico intervir para fomentar a participação. Ao indicar a necessidade de canais efetivos para esta intervenção o Entrevistado 9 trás um apontamento importante sobre o papel do técnico comprometido com esse princípio ao relatar que *sempre conversávamos com a comunidade sobre a questão da participação nessas instâncias*. Este recurso usado pelo técnico pode vir a potencializar tanto a participação dos sujeitos quanto o fortalecimento dessas instâncias.

Se *participação é uma questão de cultura* (ENTREVSTADO 10) alguns impasses sobre o processo de aprendizado para a participação foram delineados condizendo com essa ótica.

Acho que nós estamos *engatinhando nessa questão de participação popular*. As pessoas ainda estão capengando, não entendem a importância da participação popular enquanto gestor de tudo de nosso país. As pessoas ainda *transferem as responsabilidades* para vereador, secretário ou prefeito. Existe muito essa coisa de transferência, isso não é comigo é com prefeito, nós temos síndico no nosso prédio, arrebitou um cano no prédio é o síndico que tem que olhar, as *pessoas são omissas*

com essa questão de participação popular (ENTREVISTADO 2).

A participação popular tem que ser incentivada por que é uma questão de cultura. As pessoas não têm a cultura de participar, a questão da eleição direta, a participação é uma coisa muito nova na história. As pessoas não têm muito esse hábito, acho que o programa vem contribuir com isso ao facilitar que as pessoas opinem e participem, que aquela comunidade ali está melhor por que todas as pessoas da comunidade participaram efetivamente (ENTREVISTADO 10).

Por outro lado, o Entrevistado 3 levanta possibilidades decorrentes ao aprendizado pela inserção nas dimensões da participação que podem propiciar a organização de grupos:

Sabemos que nem sempre conseguimos construir de forma participativa de fato todos os atendimentos. Mais quando *conseguimos trazer as pessoas, os moradores, para discutir determinadas questões, acho que isso é importante, porque se você quer enfrentar a vulnerabilidade*, ela não vai ser enfrentada apenas por uma política ou por uma ou por três e nem desconsiderando o cidadão, *deve incluir a pessoa enquanto sujeito*. Eu acho que é legal por causa disso, por que o programa, por ele trabalhar na lógica da intersetorialidade e trabalhar com essa lógica da participação popular que possibilita criar condições para a pessoa sair daquele lugar de vulnerabilidade. Nessas *áreas do BH Cidadania você vê muitos grupos que se organizam* a partir, inclusive de encontros e a partir de práticas do tempo de lazer dos sujeitos, um exemplo que nós temos, de maneira geral dentro da cidade, é lá no Alto Vera Cruz, as meninas de Sinhá, hoje nós temos as netinhas de Sinhá. Você vê os grupos de capoeira igual no Vila Biquinhas e os *meninos que se encontram para jogar bola dentro do equipamento do BH Cidadania* (ENTREVISTADO 3).

Se os fatores *socioculturais históricos* (COELHO, 2007) e as formas associativas dos sujeitos (AVRITZER, 2007) interferem na qualidade e grau da participação, entendo que em cada território este princípio tem maior efetividade ou não de acordo com as suas especificidades locais. Assim, o território interfere nas formas como a participação vai efetivando.

Assim, o princípio de territorialidade, para Junqueira (1997) e Delfini *et al.* (2009), vem para identificar a população atendida, as questões espaciais e culturais do território e também os serviços públicos disponíveis. Nesse sentido, a territorialidade determina os princípios de participação popular, descentralização e intersetorialidade, já que os mesmos dependem das características traçadas por ela.

Em meio aos relatos dos entrevistados sobre a territorialidade, percebo maior distanciamento das compreensões sobre as possibilidades dessa orientação. Assim, algumas limitações foram identificadas para entendê-lo em meio às formas de fazer políticas públicas. Entretanto, compreendo que não contradizem os significados representados por essa orientação, mas a visão parcial pode comprometer a maneira ampliada dessa orientação.

Para tanto, dividi os olhares em dois blocos, um envolve os entrevistados que

trouxeram compreensões do princípio de territorialidade mais direcionado para delimitação geográfica e os mecanismos utilizados para isso. E o outro trouxe o entendimento da territorialidade para orientar as políticas públicas, haja vista as especificidades do território, mas nenhum enfatizou a identificação dos serviços públicos como possibilidade da diretriz de territorialidade. O primeiro bloco relatou:

Olha! esse princípio estamos trabalhando com ele desde 2002. Em 2002 foi através de *vários sensos* que escolheram os locais na cidade onde iriam começar a implantar essa estratégia *BH Cidadania*. Em cada regional foi escolhido um *endereço mais necessitado*, mais vulnerável, que as pessoas estavam precisando prioritariamente de uma intervenção, *isso foi a territorialidade e a escolha do território* (ENTREVISTADO 1).

O *programa é mapeado*, se não me engano, pelas políticas sociais, eles só podem atender a *área de maior vulnerabilidade social* são as pessoas mais carentes. (...) A territorialidade tem a ver com a descentralização a partir do momento que você vai aos territórios desenvolver as atividades (ENTREVISTADO 7).

Enquanto isso, outros entrevistados entendem que a territorialidade vem para tratar de forma específica cada território considerando e respeitando as características culturais e sociais locais e possibilitando a flexibilidade das ações para endereçar a realidade atendida. Nesse sentido podem adequar suas ações para realidade do núcleo atendido:

Territorialidade é *respeitar as características locais*, cada território tem uma história tem seus elementos culturais que são específicos. É respeitar as características locais, tem a ver com as características de cada território mesmo (ENTREVISTADO 4).

A questão da territorialidade do programa é sua *distribuição geográfica* (...), *ela foi limitada pelos resultados de dois indicadores* que a administração municipal adotou o Índice de Vulnerabilidade Social (IQVS) e o Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU). Ou seja, *atender aquelas regiões da cidade que a situação de vida era mais precárias possíveis*. (...) A expansão vai seguindo os resultados desses dois Indicadores, IQVU e IQVS. (...) Eu acho bacana no programa *BH Cidadania* que esse processo de *planejamento ele é muito flexível* e respeita bem o princípio da territorialidade por que *é muito específico de cada região tem suas características e suas demandas próprias* (ENTREVISTADO 8).

É um princípio geográfico de território. (...) A territorialidade é uma *questão geográfica*, é um limite geográfico mesmo, eles têm até divididinho quais são as ruas que fazem parte daquele território. Até a rua tal e a rua tal, eu vejo a territorialidade como uma questão geográfica mesmo, de limites que *definem aquela região, aquele espaço que vão ser atendidos por aqueles programas e por aquelas pessoas*. (...) E a territorialidade, e que eu *trabalho com as famílias apenas cadastradas pelo CRAS* que moram naquela região de pessoas que podemos atender (ENTREVISTADO 10).

A territorialidade é um princípio legal por que *parte da especificidade do local*, em uma cidade como Belo Horizonte, na proporção de BH, não dá para pensar que no barreiro teremos a mesma atuação que a regional centro sul. Não vai ter por que são comunidades diferentes, são locais diferentes e são pessoas diferentes que tem princípios, condutas e costumes diferentes (ENTREVISTADO 12).

Delfini *et al.* (2009) identifica como possibilidade desse princípio a identificação dos serviços disponíveis nos territórios, isso pode ocasionar no mapeamento dos equipamentos específicos de lazer e, assim, orientar a implementação de ações do SMAES. Mesmo que os relatos não trazem essa maneira de intervir, correspondente à orientação da territorialidade, observei na prática cotidiana que a maioria dos analistas, na intervenção dos territórios, identificam os equipamentos específicos públicos e ainda os privados e os das ONGs para implementar as políticas de lazer. Assim, eles se orientam pela territorialidade, pois identificam a realidade local, os serviços e equipamentos disponíveis e as suas formas culturais, somente não relacionaram durante a entrevista todas as dimensões ao princípio de territorialidade.

No Programa, a territorialidade usa a delimitação espacial para focalizar as ações atendendo as famílias de maior vulnerabilidade social. Esta perspectiva para os entrevistados representa ou representou no percurso do *BH Cidadania* dificuldades para atuar nos territórios, e, para tanto, alguns flexibilizaram suas ações para negociar com a comunidade em meio aos conflitos das fronteiras de atendimento.

Eu acho que a divisão de fronteiras na prática que vivemos foi um problema para gente (referindo ao período de implantação). Um problema mesmo, assim, e nós estávamos ali conquistando aquela comunidade, conquistando aquelas pessoas e por mais que se explicava, *nem nós mesmos conseguimos ser convencido por que aquela família que mora na mesma rua*, uma era contemplada e outra não de um benefício de um atendimento, ao mesmo tempo que eu acho que foca as ações e tem um resultado melhor, essa fronteira ela é um problema. Hoje os territórios estão maiores, mas eu vejo na regional como um todo uma certa comparação, por exemplo, você vai em um Fórum da Regional Leste, aí fala assim, esses ônibus, esses aqui, não é só nos bairros que tem *BH Cidadania*, por que Santa Tereza, São Lucas não tem? A territorialidade ela acaba separando, discrimina uns e acolhe outros. É uma questão que eu acho que é um *entreve na territorialidade* (ENTREVISTADO 1).

Demarcar o território não pode ter rigidez. Não pode ser uma questão meramente geográfica, o grande perigo do programa do *BH Cidadania* está aí, você mora em determinada rua você é atendido, *você mora a uma rua ao lado você não é atendido*. Às vezes as condições daquela outra pessoa são até mais precárias que do atendido. Essa *questão do território deve apenas ser usada para delimitar e nos orientar, orientar os analistas os técnicos* (ENTREVISTADO 2).

Por que era muito limitado quando começou o projeto piloto do *BH Cidadania* você tinha uma territorialidade muito bem fechada mesmo. *Tinha uma rua e se a pessoa*

morasse de um lado da rua ela era atendida e se ela morasse do outro lado da rua ela já não era atendida. De certa forma você tinha ali uma exclusão, as pessoas sentiam, lá tem e eu não posso participar por quê? Moro no mesmo bairro, na mesma rua. No primeiro momento me deixou assim, é uma coisa complicada se tem o vizinho pode e você não pode (ENTREVISTADO 6).

Trabalhar em territórios delimitados possibilita a focalização proposta pelo programa que pressupõe a inclusão social de determinadas famílias, mas os analistas pontuam limites neste contexto devido aos conflitos decorrentes do não atendimento da população residente fora dos limites estabelecidos ou nas fronteiras. Este problema representa parte da orientação da territorialidade, pois corresponde apenas ao mapeamento geográfico proposto pela diretriz.

Os problemas de deslocamentos, acesso e segurança dos profissionais são decorrentes do trabalho em espaços de grande vulnerabilidade em que as formações urbanas possuem uma grande diversidade de conflitos e precários equipamentos específicos para políticas de lazer. Nesse sentido, tanto a territorialidade como a descentralização potencializam e diluem esses problemas, como observo na fala a seguir:

É Havaí Ventosa, é um território só. Isso aqui é o território (fez um desenho de um círculo grande), aqui está o CRAS Havaí (fez um ponto de um lado), e aqui tá o da Ventosa (fez outro ponto distante). Esse aqui (se referindo ao segundo ponto) é o mesmo território, ele tem dois espaços físicos, mas é o mesmo território. Você tem uma gerente, a mesma gerente de um espaço e do outro, você tem a mesma equipe de assistente social, psicólogo é a mesma, elas se dividem entre os dois pontos de atendimento devido as brigas no Havaí Ventosa. A mesma coisa com a equipe do BH Cidadania da Esportes, eu tenho um supervisor e três monitores. O que acontece, dois monitores ficam no Ventosa e um fica aqui. E o supervisor desloca, por exemplo, o Havaí tinha uma demanda altíssima de esportes, escolinha de esportes para criança e adolescente, estou focando que era o que eu atuava antes, eu chegava a ter aqui uns 200 alunos. Como estou só com uma monitora aqui, eu só estou oferecendo a GR. Eu não estou atendendo a demanda desse espaço por que eu não tenho pessoal, eu não tenho monitor para deslocar para cá. Por que eu atendo dois espaços totalmente diferentes, isso eu acho que dificulta (ENTREVISTADO 10).

As políticas públicas no território narrado foram distribuídas em dois equipamentos físicos devido à questão de conflitos entre moradores do próprio território, mas essa distribuição não precede na ampliação do quadro de funcionários para trabalhar em dois equipamentos. Entendo a identificação de problemas locais fundamental para orientar a implementação de serviços públicos, mas concordo com o entrevistado que esta deve preceder de outras ações como a ampliação do quadro de funcionários.

O deslocamento e o acesso dos profissionais são problemas decorrentes não apenas da orientação da descentralização e territorialidade, mas da própria intervenção em espaços de vulnerabilidade social. Este fator, além de envolver os profissionais, também compreende o público atendido. Entretanto, observo na fala do Entrevistado 11 possibilidades de

enfrentamento dessa situação:

Nos primeiros momentos quando os dois núcleos foram estabelecidos, *não havia essa circulação*. Hoje isso já acontece, uma das propostas do programa é a questão territorial, novamente ressaltando a proposta do programa, dá essa autonomia para analisar as questões territoriais, os problemas, as características locais, de ordem física, de interesse e etc..., e estabelecer uma forma de trabalho. Uma forma de trabalho que ali foi resolvida assim, nós decidimos, as equipes só trabalham de forma conjunta. *Nós fizemos com que um integrante de um núcleo que é uma referência de um determinado território circule no outro território, isso acontece de forma conjunta de um núcleo em relação ao outro*. E por serem pessoas que são referências da comunidade, temos essa preocupação de selecionar os monitores, isso ajuda um pouco a romper com essa questão existente. Da mesma maneira você procura fazer e ver os conjuntos, pegar áreas dos territórios neutras, em comum circulação e vai ajudando a superar um pouco desse problema (ENTREVISTADO 11).

Observo as dificuldades narradas pelos analistas em trabalhar nos territórios que compreendem as questões de estruturas organizativas do quadro de funcionários, equipamentos específicos, resistências entre os setores e profissionais em trabalhar em conjunto, o fragmentado envolvimento da população, dificuldades de acesso e deslocamento nos locais de trabalho. Entendo o uso do princípio de territorialidade como uma via para trabalhar estes problemas devido a indicação das características locais, desde os sujeitos, as famílias, as relações sociais entre eles, aos serviços públicos locais, as organizações sociais, as ONGs e outros. A questão de atender focalizando a família daquele território é importante para o objetivo do programa, mas não deve ser um limitante para direcionar a intervenção do profissional, já que os técnicos narraram possuir autonomia para flexibilizar suas ações no território.

Atuar em vilas e favelas acarreta pensar as condições de trabalho para intervir mediante as sensações de insegurança. Durante a aproximação empírica aos núcleos observei que alguns profissionais não vão de transporte particular para alguns locais e relataram possuir receio em circular em todos os territórios. Assim, criam estratégias para isso, mas a problemática é agravada quando evitam ir aos locais resignados devido à falta de segurança.

Nesse sentido, entendo que os princípios adotados pelo programa são orientações essenciais para potencializar as políticas públicas de lazer em territórios de vulnerabilidade, mas sua viabilidade é um processo gradual e rodeado de incertezas. A individualidade de cada profissional repercute na definição das ações nos territórios, para inserir nesses locais o compartilhamento de forma mais ampliada possível, desde trocas entre técnicos da SMAES e outros profissionais. A comunidade atendida deve preceder na comunicação entre as instituições públicas, privadas e ONGs.

As maneiras de intervir dos servidores públicos devem orientar-se pelo diálogo entre

seus saberes técnicos e os princípios políticos do seu espaço de trabalho. Para atuar com a intersetorialidade, descentralização, participação popular e territorialidade, o profissional deve envolver na sua prática cotidiana o aprendizado experiencial e processos contínuos de qualificação profissional. Este contexto corresponde em uma das possibilidades de fomentar a democratização do acesso ao lazer nas suas múltiplas dimensões.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em meio à realidade da atuação na esfera pública do profissional de educação física existe uma grande diversidade de especificidades de maneiras de intervir. No presente estudo a ênfase está na atuação profissional no setor público com políticas de lazer que enfrentam a tensão de interesses contraditórios do Estado, sociedade e mercado no cotidiano do trabalho. Atualmente, a inserção desses profissionais neste setor vem crescendo e configurando a identidade do profissional nas políticas de lazer marcada principalmente pelas problemáticas dos vínculos empregatícios e qualificação profissional.

Neste contexto, discuti a intervenção profissional pelas compreensões dos analistas técnicos da SMAES que atuam no *BH Cidadania* sobre os princípios políticos. A estratégia adotada para analisar as compreensões dos analistas técnicos sobre os princípios políticos permeou ir além dos relatos diretos da intersetorialidade, descentralização, participação e territorialidade devido à observação das narrações da prática cotidiana que levantou a articulação deles em meio às categorias de estruturas organizacionais, cultura operacional, acessibilidade aos serviços, autonomia profissional, empoderamento e território.

Para tanto, busquei compreender os processos históricos, políticos e culturais condicionantes das políticas sociais devido ao propósito do Programa *BH Cidadania* em combater a exclusão social pela articulação dos serviços sociais territoriais focalizando as famílias moradoras das áreas de vulnerabilidade do município de Belo Horizonte. Partindo da década de 80, a gestão das políticas sociais passou por mudanças nas formas de se fazer políticas públicas principalmente pela tensão dos interesses dos atores políticos e dos avanços na complexidade dos problemas sociais. Neste jogo político, a disputa que compreende relações de poder usa das coalizões, barganhas, seleção, debate e persuasão para a definição dos problemas que entram ou não na agenda pública.

Assim, a ênfase deste estudo no *BH Cidadania* é pela estratégia de governo, que insere na agenda municipal das políticas sociais um programa com os princípios de intersetorialidade, descentralização, participação popular e territorialidade e com possibilidades de políticas de esporte e lazer. A SMAES é a instituição responsável para trabalhar as políticas de esporte e lazer e, para tanto, compõe uma equipe de funcionários para atuar nos núcleos do programa.

A equipe formada por coordenador, analistas técnicos, supervisores e monitores possui funções, qualificação profissional e vínculos empregatícios distintos para intervir no

programa. Mesmo observando que a maioria dos funcionários são estudantes de educação física, entendo esta equipe como diferenciada da realidade das políticas de lazer devido principalmente à qualificação profissional dos analistas.

Este diferencial também é representado pelas preocupações com a devolução das análises realizadas por este estudo que identifiquei no processo de coleta de dados empíricos. Os entrevistados, durante a coleta de dados, empíricos demonstraram interesse na repercussão do estudo e solicitaram o retorno deste estudo. Entendo este interesse decorrente da constante busca de conhecimento para agregar à sua prática profissional.

Considero que as compreensões dos técnicos sobre os princípios políticos do programa perpassam tanto o entendimento do significado de cada princípio nas políticas públicas e especificamente nas políticas de esporte e lazer, além das representações que os mesmos trazem nas experiências do cotidiano do trabalho. Assim, procurei mostrar as compreensões pelos olhares teóricos sobre os princípios e suas formas como os aderem, articulam e reproduzem nas maneiras de fazer políticas públicas.

Pelos relatos identifiquei que a composição da equipe de profissionais da SMAES é condicionada pela descentralização e territorialidade. Neste contexto, os processos identitários do profissional que atua com políticas de lazer envolvem o domínio do interesse do governo em ampliar o acesso ao serviço público e com custos reduzidos em contraposição ao interesse dos técnicos em ampliar a equipe, garantido a qualidade do atendimento pela qualificação dos profissionais.

A SMAES, para executar suas ações nos núcleos, utiliza de precários equipamentos físicos condizendo com a realidade das políticas de lazer. Os analistas compreendem que essa problemática é um dos grandes limites do Programa, ao mesmo tempo em que entendem como processual devido a implementação dos *Espaços BH Cidadania* com equipamentos específicos e infraestrutura adequada em alguns núcleos.

Os espaços organizacionais institucionalizados das reuniões entre os analistas, entre a equipe da SMAES nos núcleos e a *Comissão Local* são potencialidades para articular a intersetorialidade, descentralização, participação e territorialidade devido, principalmente, à intervenção dos analistas nessas três instâncias, viabilizando a comunicação desses espaços decisórios de planejamento, monitoramento e avaliação. Ao contrário das instâncias da CIPS, GT *BH Cidadania* e CCR implementadas pelo Programa, cuja comunicação de forma mais legítima com a SMAES é reduzida, devido principalmente ao distanciamento dos representantes da SMAES nestes espaços com a equipe executora, analistas, supervisores e monitores.

Os espaços organizacionais que os analistas intervêm para a maioria dos entrevistados são para o planejamento, monitoramento, avaliação e capacitação profissional. Mesmo não observando nos relatos uma relação direta entre os espaços de reuniões entre analistas e da sua equipe local e a descentralização, identifiquei sua existência nas descrições das práticas profissionais referências às decisões em diferentes instâncias que correspondem à distribuição de poder.

Enquanto a *Comissão Local* para os analistas compreende espaços que articulam a descentralização, a participação e a intersectorialidade, acrescento que a territorialidade determina e configura esta instância devido ao mapeamento dos serviços e servidores e da própria realidade da comunidade que viria a integrar o espaço. Além da *Comissão Local*, alguns analistas identificaram outras estruturas organizativas de intervenção intersectorial e até mesmo a formação de rede organizacional, por isso entendo que as compreensões e as práticas dos analistas apresentam graus distintos.

A cultura operacional é condicionada principalmente pela intersectorialidade, e as narrativas delinearão que a atuação nesse contexto compreende o trabalho em conjunto entre diferentes técnicos. Entretanto, alguns trazem pontuações mais específicas de cunho teórico e da abordagem prática configurando maneiras distintas da cultura operacional desses profissionais. A maioria destaca dificuldades para adoção desse princípio e, mesmo assim, consideram positivo para intervenção no *BH Cidadania* e nos territórios de vulnerabilidade.

A acessibilidade aos serviços e autonomia profissional foi vinculada à descentralização devido à ênfase na aproximação dos serviços ao território e a autonomia para intervir nos núcleos e na composição do quadro de funcionários. A maioria corrobora com a relação da descentralização com a equidade de acesso e redistribuição de poder.

Como a participação popular, pela sua amplitude de dimensões na vida social e política, pode fomentar o processo de empoderamento dos sujeitos, as colocações dos analistas que a descreve como o ouvir e escutar a população e assim trabalhar as demandas solicitadas vêm confrontar possibilidades de empoderamento. O problema identificado pela compreensão deriva da ênfase dada à participação popular pela intervenção do técnico que enuncia duas proposições. Por um lado, agrega ao mostrarem o empenho de buscar envolver os atendidos nas decisões dos serviços públicos, por outro representam possibilidades clientelistas e paternalistas ao configurar seu domínio técnico nas arenas e práticas cotidianas.

A orientação do princípio político de territorialidade pode ser visualizada como potencial para intervenção profissional na estratégia *BH Cidadania* e para as políticas de lazer. Em meio ao entendimento teórico que propõe identificar os serviços públicos e sociais

locais, problemas locais e relações sociais para, a partir deste mapeamento, intervir. Compreendo a territorialidade como fundamental para atuação na esfera pública. Assim, entendo a crítica dos analistas sobre a delimitação do território envolvendo olhares parciais sobre as possibilidades da territorialidade, pois ela se refere apenas à característica de definição de fronteiras de atendimento no território desse princípio no programa.

Os olhares dos analistas sobre a descentralização, intersectorialidade, participação popular e territorialidade agregam para a ressignificação das maneiras de intervir nas políticas de Lazer. Entretanto, de acordo com cada território e considerando suas racionalidades locais, desde profissionais do serviço público às relações sociais das pessoas atendidas, estes princípios vão configurando graus de efetividade na intervenção das políticas públicas apresentando grandes particularidades territoriais.

Ao tecer minha trajetória de pesquisadora para realizar este estudo identifiquei questões que sugerem inquietações para novos estudos. Propondo pensar em: Como os profissionais das políticas de esporte e lazer articulam na atuação cotidiana nos territórios em meio às diretrizes políticas, aos saberes técnico e popular? Quais os olhares sobre as políticas de lazer dos diferentes profissionais que intervêm na ação intersectorial do *BH em Férias*? Quais os limites e potencialidades em trabalhar políticas de esporte e lazer no equipamento físico “intersectorial” do *Espaço BH Cidadania*?

A intervenção profissional nas políticas de esporte e lazer deve compreender um processo contínuo de aquisição de conhecimento envolvendo formações técnicas, capacitações no trabalho e *aprendizado experiencial*. A identidade do profissional decorrente desses processos configura suas ações; sendo assim, para a democratização do esporte e lazer, o empoderamento dos sujeitos viabilizado pela participação popular e acessibilidade aos serviços nos territórios deve ser articulado pelo profissional juntamente com o comprometimento na ação intersectorial.

REFERÊNCIAS

ABREU, Pâmela de Freitas. **A relevância do conceito do lazer**: o entendimento do lazer dos executantes do evento “BH em Férias”. 2011. 64f. Monografia (Graduação em Educação Física) - Faculdade de Educação Física, Centro Universitário Metodista Izabela Hendrix, Belo Horizonte, 2011.

AMARAL, Sílvia Cristina. **Políticas Públicas de Lazer e Participação Cidadã**: entendendo o caso de Porto Alegre. 2003. 208 f. Tese (Doutorado em Educação Física) - Faculdade de Educação Física, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

AMARAL, Sílvia Cristina; CUNHA, Ana Paula. Reflexões sobre a produção em políticas públicas de educação física, esporte e lazer. **Revista Brasileira de Ciência do Esporte**, Campinas, v. 31, n. 1, p. 41-56, set. 2009.

ANJOS, Madalena da Graça Pereira Rodrigues. **Identidade profissional dos professores do 1º CEB**: uma identidade em crise. 2007. 255f. Dissertação (Mestrado em Administração e Planificação da Educação) - Universidade Portucalense Infante D. Henrique do Porto, Universidade Portucalense, Porto, 2007.

AVRITZER, Leonardo (Org). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. 287 p.

AVRITZER, Leonardo. A participação social no nordeste. In: _____. **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. p. 15 - 44.

BARACHRAC, Peter; BARATZ, Morton S. Two Faces of Power. **American Science Review**, v. 56, n. 4, p. 947-952, 1962. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1952796>>. Acesso em: 13 nov. 2010.

BAUMGARTNER, Frank; JONES, Bryan. **Agendas and instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993. 298 p.

BELO HORIZONTE. Lei n. 8.146, de 29 de dezembro de 2000. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração Direta do Poder Executivo e dá outras providências. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte MG, 2000. Disponível em: <<http://cmbhapweb.cmbh.mg.gov.br:8080/silinternet/consultaNormas/detalheNorma.do;jsessionid=388244EC8E214147EA9028157862060C?id=2c907f761753b10d01177e9881ce0104&metodo=detalhar>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

BONALUME, Cláudia Regina. **O esporte e o lazer na formulação de uma política pública intersetorial para juventude**: a experiência do PRONASCI. 2010. 215 f. Dissertação (Mestrado em Educação Física) - Faculdade de Educação Física, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

_____. O paradigma da intersetorialidade nas políticas públicas de esporte e lazer. **Licere Online**, Belo Horizonte, v.14, n.1, mar. 2011. Disponível em: <<http://bases.bireme.br/cgi-bin/wxislind.exe/iah/online/?IsisScript=iah/iah.xis&src=google&base=LILACS&lang=p&nextAction=lnk&exprSearch=583411&indexSearch=ID>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Brasileira**, 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. 292 p.

CAMPOS, Gastão W. S. Equipes de referência e apoio especializado matricial: um ensaio sobre a reorganização do trabalho em saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.4, n.2, p. 393-403, 1999.

CAMPOS, Gastão W. S.; DOMITTI, Ana C. Apoio matricial e equipe de referência: uma metodologia para a gestão do trabalho interdisciplinar em saúde. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, p. 399-407, fev. 2007.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhard. Perspectivas teóricas sobre o Processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto, ARRETCHE, Marta e MARQUES, Eduardo (Org). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007. p. 87 -124.

BRONZO, Carla; COSTA, B. L. Exclusão social e políticas públicas: algumas reflexões a partir das experiências descritas no programa gestão pública e cidadania. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 28, [s.n.], p. 24, jul. 2003.

BRONZO, Carla; VEIGA, Laura. O conceito de inclusão, dimensões e indicadores. **Revista Pensar BH Política Social**, Belo Horizonte, v. 2, n. 12, p. 10-17, jun. 2004.

BRONZO, Carla Bronzo. **Programas de proteção social e superação da pobreza: concepções e estratégias de intervenção**. 2005. 334f. Tese (Doutorado em Ciência Política), Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

_____. Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, n. 35, p.119-159, dez. 2010.

CASTEL, Robert. **A insegurança Social: o que é ser protegido?** Petrópolis, (RJ): Vozes, 2005. 95 p.

CASTELLANI FILHO, Lino. Gestão municipal e políticas de lazer. In: ISAYAMA, Hélder F. e LINHARES, Meily A.(org). **Sobre lazer e política: maneiras de ver, maneiras de fazer**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006. p. 136-164.

CASTELLANI FILHO, Lino e CARVALHO, Yara. Ressignificando o esporte e o lazer nas relações com a saúde. In: CASTRO, Adriana; MALO, Miguel (Org.). **SUS: ressignificando a promoção da saúde**. São Paulo: Hucitec: OPAS, 2006. p. 208-222.

_____. **Gestão Pública e Política de lazer: a formação de agentes sociais**. Campinas: Autores Associados, 2007. 142 p.

CASTRO, Adriana; MALO, Miguel. **SUS: ressignificando a promoção da saúde**. São Paulo: Hucitec: OPAS, 2006. 222 p.

COÊLHO, Denílson Bandeira. Gestão municipal e arranjos participativos em Pernambuco: entre racionalidade política e ajustes distributivos. In: AVRITZER, Leonardo (Org). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. p. 15-44.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan F. A garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quartely**, New York, v. 17, n. 1, p. 1-25, mar. 1972.

CORRÊA, I. M.; MAGALHÃES, E. P. Descentralização e intersectorialidade: desafios para a gestão do BH Cidadania. **Revista Pensar BH Política Social**, Belo Horizonte, p. 5-9, jun. 2004. (Edição especial).

CRUZ NETO, Otávio. O trabalho de campo como descoberta e criação. In: MINAYO, Maria Cecília (Org). **Pesquisa Social**. Petrópolis, (RJ): Vozes, 1994. p. 51 - 66.

CUNHA, Eleonora Schettini. A efetividade deliberativa dos Conselhos Municipais de saúde e de Criança e adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo (Org). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. p. 136-161

DELFINI, Patrícia Santos de Souza *et al.* Parceria entre CAPS e PSF: o desafio da construção de um novo saber. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, suplement. 1, p. 1483-1492, set.-out. 2009.

DINIZ, Marli. **Os donos do saber: profissões e monopólios profissionais**. Rio de Janeiro: Revan, 2001. 192 p.

DOWBOR, Ladislau. Da Globalização ao Poder Local: A Nova Hierarquia dos Espaços. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 9, n. 3, p. 3-10, jul-set, 1995. Disponível em: <http://intranet.seade.gov.br/produtos/spp/v09n03/v09n03_01.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2010.

DOWBOR, Ladislau; IANI, Octávio; RESENDE, Paulo Edgard (Org.). **Desafios da globalização**. 3. ed. Petrópolis, (RJ): Vozes, 1997. 302 p.

DOWBOR, Ladislau. **A reprodução social: propostas para uma gestão descentralizada**. Petrópolis: Vozes, 1998. 446 p.

DRAIBE, Sônia Miriam. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 11, n. 4, p.3-15, out-dez. 1997.

DUBAR, Claude. **A crise das identidades: a interpretação de uma mutação**. São Paulo: Ed. da USP, 2009. 292 p.

EASTON, David (Org.). Categorias para análise de sistemas em política. In: EASTON, David. **Modalidades de Análise Política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970, p.186-198.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Governo local, políticas públicas e novas formas de gestão pública no Brasil. **Organizações e sociedade**, Salvador, v. 6, n. 17, p. 59-86, jan.-abr. 1999.

_____. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p.119-144, jan.-fev. 2001.

_____. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antônio. **Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares**, Rio de Janeiro: Ed. FGV. 2006. p. 41-76.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. **O trabalho intersetorial no Programa BH Cidadania**, 2009, mimeografado. Belo Horizonte: PMBH, 2009.

FONSECA, Maria Tereza. Vínculos sociais e as políticas sociais. **Revista Pensar BH Política Social**, Belo Horizonte, n. 10, p. 36-37, maio-jun. 2004. (Edição temática).

FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina (Org.). **Manual para normalização de publicações técnico-científicas**. 8. ed. rev. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009. 258 p.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia**. 29. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004. 148 p.

FUKS, M. Arenas de ação e debate públicos: conflitos ambientais e a emergência do meio ambiente enquanto problema social no Rio de Janeiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, p. 87-113, 1998.

_____. Definição de agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 49, p. 79-94, 2000.

FUNG, Archon. Democratizing the policy process. In: GOODIN, R.E.; REIN, M.; MORAN, M. (Edi.). **The Oxford handbook of Public Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 667 - 683.

GOHN, M. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 20-31, maio-ago. 2004.

GOLDANI, Ana Maria; LAZO, Aída Verdugo. Brasil: desafios de políticas para família. In: REUNIÓN DE EXPERTOS, 2004, Santiago. **Trabalho apresentado em mesa redonda...** Santiago: CEPAL, 2004. p. 5-43.

GOMÀ, Ricardo; BRUGUÉ, Quim. Nuevos modelos de gestión y organización pública. **Autonomies**, Barcelona, n.18, p. 207-229, jul. 1994.

GOMES, Christianne L. Educação física, lazer e mundo do trabalho: desafios para a formação e para a intervenção profissional. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 12., 2001, Caxambu. **Anais...** Caxambu: CBCE, 2001. 1 CD-ROM.

GONÇALVES, José Alberto. A carreira dos professores do ensino primário. In: António Nóvoa (Org.). **Vidas de Professores**. 2. ed. Porto: Ed. Porto, 2000. p. 141- 160.

GRAU, Nuria Cunill. La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD, 10., 2005, Santiago. **Anais...** Santiago: [s.n.], 2005. p. 52.

GUERRA, Isabel. O território como espaço de ação coletiva: paradoxos e possibilidades do “jogo estratégicos de atores” no planejamento territorial de Portugal. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 341 -372.

INOJOSA, Rose Marie; JUNQUEIRA, Luciano A. P. Práticas e saberes: desafios e inovações em gestão social. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v.15, n. 45, p. 171-180, abr.-jun. 2008.

JACCOBI, Pedro R. Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina. **Ciência e Saúde Coletiva**, São Paulo, v. 7, n. 3, p. 443-454, 2002.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. Novas formas de gestão na saúde: descentralização e intersetorialidade. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 31-46, dez. 1997.

_____. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 25-36, jan.-abr. 2004.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2nd ed. New York: Harper Collins College Publishers, c1995. 253 p.

KLEBA, Maria Elizabeth; WENDDAUSEN, Agueda. Empoderamento: processo de fortalecimento dos sujeitos nos espaços de participação social e democratização política. **Saúde e Sociedade**. São Paulo, v. 18, n. 4, p. 733-743, out.-dez. 2009.

LINHALES, Meily Assbú. **A trajetória política do esporte no Brasil**: interesses envolvidos, setores excluídos. 1996. 242 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1996.

LIPSKY, Michael. Los empleados de base em La elaboración de políticas públicas. In: BRUGÉ, Quim; SUBIRATS, Joan. **Lecturas de gestión pública**. Madrid: MAP, 1996. p. 281- 297.

LOPES, Tarcila Bretas. **Sobre o fazer técnico e o fazer político**: a atuação do profissional de lazer no serviço público municipal. 2009.108f. Dissertação (Mestrado em Lazer) - Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

LÜDKE, Menga; ANDRE, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: E.P.U., 1986. 99p.

MAGALHÃES, Edgar; CORRÊA, Isabela. Descentralização e intersetorialidade: desafios para a gestão do BH Cidadania. **Revista Pensar BH Política Social**, Belo Horizonte, p. 5-9, jun. 2004. (Edição especial).

MAGALHÃES, Rosana; BODSTEIN, Regina. Avaliação de iniciativas e programas intersetoriais em saúde: desafios e aprendizados. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.14, n. 3, p. 861-868, maio-jun. 2009.

MALINOVSKI, Bronislaw. Os Argonautas do Pacífico Ocidental. In: MALINOVSKI, B. **Ethnologia**, [S.l.:s.n.], 1997. p. 17-37.

MARCELLINO, Nelson Carvalho. **Capacitação de animadores sócio-culturais**. Campinas: Unicamp/Faculdade de Educação Física/Departamento de Estudos de lazer; Brasília: Ministério de Educação e Desportos/Secretaria de Estado de Educação. 1994. 48 p. (Apostila). Disponível em: <www.unimep.br/gpl>. Acesso em: 20 jan. 2012.

_____. **Políticas públicas setoriais de lazer**: o papel das prefeituras. Campinas: Autores Associados, 1996. 133p.

_____. A formação e o desenvolvimento de pessoal em políticas públicas de lazer e esporte. In: MARCELLINO, Nelson Carvalho (Org.). **Formação e desenvolvimento de pessoal em lazer e esporte**. Campinas, SP: Papirus, 2003. p. 9-18.

MELO, Victor Andrade. **Lazer, cidade e comunidade**. Brasília: SESI/DN, 2005. 77 p. (Dimensões políticas do lazer; 6).

_____. **Animação cultural**: conceitos e propostas. Campinas; (SP): Papirus, 2006. 144 p.

MENICUCCI, Telma M. G. Intersetorialidade: o desafio atual para as políticas sociais. **Revista Pensar BH Política Social**, Belo Horizonte, v. 3, p. 10-13. maio-jun., 2002.

_____. Gestão de políticas públicas: estratégias para construção de uma agenda. In: CONGRESO NACIONAL DE RECREACIÓN, 9., 2006. **Anais...** Bogotá: Coldeportes/FUNLIBRE, 2006. Disponível em: <www.redcreation.org/documentos/congreso9/TMenicucci.html>. Acesso em: 20 nov. 2010.

_____. Políticas públicas de lazer: questões analíticas e desafios políticos. In: ISAYAMA, Hélder Ferreira e LINHALES, Meily (Org.). **Sobre lazer e política**: maneiras de ver, maneiras de fazer. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006b. p. 136-164.

_____. Políticas de esporte e lazer: o estado da arte e um objeto em construção. In: ISAYAMA, Hélder Ferreira e LINHALES, Meyli Assbú (Org.). **Avaliação de políticas e políticas de avaliação**: questões para o esporte e o lazer. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008. p. 179-202.

MENICUCCI, Telma M. G.; BRASIL, Flávia D. Construção de agendas e inovações institucionais: análise comparativa da reforma sanitária e da reforma urbana. **Estudos de Sociologia**, São Paulo, v. 15, p. 369-396, 2010.

MESQUITA, Erle Cavalcante. Participação, atores políticos e transformação institucional no Ceará. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. p. 15-44.

MILANI, Carlos R. S. Participação social e ação pública local na Bahia. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. p. 216-235.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1994. 80 p. (Temas sociais; 1)

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 10. ed. São Paulo: Hucitec, 2007. 406 p. (Saúde em Debate; 46)

MINAS GERAIS. Governo do Estado de Minas Gerais. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. **PROJOVEM URBANO**. Disponível em: <<http://www.social.mg.gov.br/index.php/projovemurbano.html>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

MINISTÉRIO DE ESPORTE. **Conferência de esporte e lazer**. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/conferencianacional/arquivos/fichario/ministerioEsporteFichasConferenciasLivresGrafica.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

_____. **Conselho de Esporte.** Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/conselhoEsporte/default.jsp>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá *et al.* **Culturas políticas na história:** novos estudos. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2009. 230 p.

MOURÃO, Marcelo. BH Cidadania: avanços e desafios. **Revista Pensar BH/Política Social**, Belo Horizonte, n. 17, p. 6-8, mar.-maio. 2007. (Suplemento especial)

_____. Implantação de políticas públicas e práticas intersetoriais: o caso do Programa BH-Cidadania. In: SEMINÁRIO SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DE PROMOÇÃO DA SAÚDE, 1., 2009, Brasília. **Anais...** Brasília: Ministério da Saúde, 2009. p. 70-72.

MOURÃO, Marcelo Alves; PASSOS, Alécia Dutra Balona; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **O Programa BH Cidadania:** teoria e prática da intersectorialidade. Belo Horizonte: Únika, 2011. p. 216.

NÓVOA, A. O passado e o presente dos professores. In: António Nóvoa (Org.). **Profissão Professor.** Porto: Ed. Porto, 1991. p. 9-32.

_____. Os professores e as histórias da sua vida. In: António Nóvoa (Org.). **Vidas de Professores.** 2. ed. Porto: Ed. Porto, 2000. p. 11-30.

PERES, Fabiano. A secretária municipal adjunta de esportes no processo de descentralização em curso na prefeitura de Belo Horizonte: o olhar do corpo técnico. In: ISAYAMA, Hélder e LINHALES, Meily (Org.). **Avaliação de políticas e políticas de avaliação:** questões para o esporte e o lazer. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008, p. 101-134.

PINTO, Leila Mirtes Santos de Magalhães. **Brincar, jogar, viver:** lazer e intersectorialidade com o PELC. Brasília: SNDEL, 2008. 631 p.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. O BH Cidadania já está na área. **Pensar BH. Política Social**, Belo Horizonte, n. 2, p. 23-30, fev-abr. 2002.

_____. **Documento do Programa BH Cidadania**, 2002, mimeografado. Belo Horizonte: PMBH, 2002.

_____. O BH Cidadania em rota de expansão. **Pensar BH. Política Social**, Belo Horizonte, n. 5, p. 37-43, dez. 2002.

_____. As novas estruturas político-institucionais da prefeitura de Belo Horizonte. **Pensar BH. Política Social**, Belo Horizonte, n.7, jan. 2003. (Edição especial).

_____. O BH Cidadania. **Pensar BH. Política Social**, Belo Horizonte, n. 8, out.-dez. 2003. (Edição temática).

_____. **Documento do Programa BH Cidadania**, 2003, v. 3/3, mimeografado. Belo Horizonte: PMBH, novembro, 2003.

_____. **Documento do Programa BH Cidadania.** Estudo de identificação e avaliação dos projetos – piloto do BH Cidadania, 2004. Mimeografado, Belo Horizonte: PMBH, 2004.

_____. **Documento do Programa BH Cidadania.** Relatório conceitual, 2005, mimeografado. Belo Horizonte: PMBH, 2005.

_____. A inclusão no rumo certo. **Pensar BH. Política Social**, Belo Horizonte, n. 17, p. 9-22, mar.-maio. 2007. (Suplemento especial).

_____. A política urbana e o BH Cidadania. **Pensar BH. Política Social**, Belo Horizonte, n. 17, p. 23-24, mar.-maio. 2007. (Suplemento especial)

_____. **Estrutura Organizacional da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.** Disponível em: <<http://portal7.pbh.gov.br/Organograma/index.pbh>>. Acesso em: 30 out. 2011.

_____. **Estrutura Organizacional da Secretaria Municipal de Política Social.** Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=politicassociais&tax=7671&lang=pt_BR&pg=5567&taxp=0&>. Acesso em: 30 out. 2011.

_____. **Estrutura Organizacional da Secretaria Municipal Adjunta de Esportes.** Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.do?evento=download&urlArqPlc=org_smaes.pdf>. Acesso em: 30 out. 2011

_____. **Mapa de exclusão social em BH.** Planejar BH, ano 2, n. 8, ago. 2000. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=politicassociais&tax=8962&lang=pt_BR&pg=5567&taxp=0&>. Acesso em: 15 dez. 2011.

_____. Secretaria Municipal Adjunta de Esportes. **Eventos.** Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=esportes&tax=9912&lang=pt_br&pg=5760&taxp=0&>. Acesso em: 20 Jan. 2012.

_____. **Secretaria Administração Regional Municipal.** Disponível em: <<http://www.pbh.gov.br/evolucaodaestrutura/organogramas.htm>>. Acesso em: 15 dez. 2011.

REIS, Fábio Wanderley. **Mercado e utopia:** teoria política e sociedade brasileira. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2000. 408 p.

REIS, F. W. Política, democracia e a “questão social”. **Teoria & Sociedade**, Belo Horizonte, n. Especial, p. 24-43, 2005.

RENNÓ, Lúcio. Reforma política: consensos necessários e improváveis. In: MELO, Carlos Ranulfo Félix de *et al.* **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21.** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007, p. 423-451.

ROCHA, Márcia Cristina Gomes. Exclusão social e gestão local intersetorial: desafios do Programa BH Cidadania. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD, 10., 2005, Santiago. **Anais...** Santiago: [s.n.], 2005.

_____. Exclusão social e gestão local intersetorial: desafios do programa BH Cidadania. **Revista Pensar BH Política Social**, Belo Horizonte, n. 16, p. 8-12, abr.-jun. 2006.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas**: conceitos básicos. Washington: Indes/BID, 1997, mimeografado. Disponível em: <<http://www.ufba.br/~paulopen/anlisedepoliticapublica.doc>>. Acesso em: 20/11/2010.

SACRISTÁN, José Gimeno. Consciência e acção sobre a prática como libertação profissional dos professores. In: NÓVOA, António (Org.). **Profissão Professor**. Porto: Ed. Porto, 1991. p. 9-32.

SANTA ROSA, Júnia. Princípios e condicionantes da descentralização intramunicipal. **Revista Pensar BH Política Social**, Belo Horizonte, n. 0, p. 5-9, jul.-ago. 2001.

SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. 678 p.

_____. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2003. 348 p.

SANTOS, Débora de Souza. **Ações intersetoriais de educação e saúde**: entre teoria e prática. 2005. 130 f. Dissertação (Mestrado em Enfermagem) - Faculdade de Ciências Médicas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2005.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 4. ed. São Paulo: Nobel, 1998. 142 p.

SANTOS, Renato Machado. **A peteca, o Campo do Lazer e a dinâmica urbana de Belo Horizonte (1980-1994)**. 2011. 164 f. Dissertação (Mestrado em Lazer) - Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2011.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979. 138 p.

SCHENEIDER, Anne Larason; INGRAM, Helen. **Policy Design for Democracy**. Kansa: University Press of Kansa, 1997. 112 p.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Cadernos de Pesquisas Online**: NEPP, Campinas, n. 48, 17 p., 2000. Disponível em: <<http://www.nepp.unicamp.br/>>. Acesso em: 22 nov.2010

SOMARRIBA, Mercês. Participação popular no programa BH Cidadania. **Revista Pensar BH Política Social**, Belo Horizonte, n. 10, p. 18-22, jun. 2004.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto, ARRETCHE, Marta e MARQUES, Eduardo (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. 2. reimp. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007. p. 65-86.

SOUZA, Sabrina Silva *et al.* Reflexões de profissionais de saúde acerca do seu processo de trabalho. **Revista Eletrônica de Enfermagem**. Goiânia, v. 12, n.3, p. 449-455. 2010. Disponível em: <<http://www.fen.ufg.br/revista/v12/n3/v12n3a05.htm>>. Acesso em: 20 nov. 2010.

SPINK, Peter. A inovação na perspectiva dos inovadores. IN: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antônio. **Inovação no campo da gestão pública local**: novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 23-40.

STIGGER, M. P. Políticas sociais em lazer, esportes e participação: uma questão de acesso e de poder; ou subsídios para tomar uma posição frente à pergunta: “São as políticas públicas para a educação física, esportes e lazer, efetivamente políticas sociais?”. **Motrivivência**, Florianópolis, v. X, n. 11, p. 86-96, 1998.

STIGGER, Marco Paulo. Política Pública em esportes e lazer: considerações sobre o papel do profissional educador. In: MARCELLINO, Nelson Carvalho (Org.). **Formação e desenvolvimento de pessoal em lazer e esporte**: para atuação em políticas públicas. Campinas, SP: Papyrus, 2003. 101-120.

SZYMANSKI, Heloisa (Org). **A entrevista na Pesquisa em Educação**: a prática reflexiva. 3. ed. Brasília: Liber Livro, 2010. 86 p.

TEIXEIRA, Carmen Fontes; PAIM, Jairnilson Silva. Planejamento e programação de ações intersetoriais para a promoção da saúde e da qualidade de vida. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 6, p. 63-80, nov-dez. 2000.

TELMO, Caria. A cultura profissional: reconfiguração do trabalho técnico-intelectual e do profissionalismo nas sociedades pós-industriais. In: CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA, 6., 2008, Porto. **Anais...** Porto: [s.n.], 2008. p. 2-9.

TEODORO, Luiz Cláudio de Almeida. **Programa BH Cidadania e seus princípios norteadores**: na construção de uma agenda inclusiva. Dissertação (mestrado em Administração Pública) – Faculdade de Administração Pública, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte. 2006. 108 f.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987. 175 p.

VALLA, Victor. Sobre participação popular: uma questão de perspectiva. **Caderno Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, supl. 2, p. 2-17, jul-set. 1998.

VASCONCELOS, Eduardo Mourão. **O poder que brota da dor e da opressão: empowerment**, sua história, teorias e estratégias. São Paulo: Paulus, 2003. 383 p.

VEIGA, Laura; COSTA, Bruno L. D.; BRONZO, Carla B. L. Os desafios da inclusão social: programas de assistência para infância e juventude vulnerabilizadas na administração municipal de Belo Horizonte. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antônio. **Inovação no campo da gestão pública local**: novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 117 -159.

WERLE, Verônica. Reflexões sobre a participação nas políticas públicas de esporte e lazer. **Motriz**, Rio Claro, v. 16, n. 1, p. 135-142, jan.-mar. 2010.

APÊNDICES

APÊNDICE A

CARTA DE APRESENTAÇÃO

Eu, Carolina Gontijo Lopes, realizo a pesquisa “*Os princípios políticos do programa BH Cidadania: O Olhar dos profissionais do Lazer*”. Sendo esta vinculada ao Curso de Mestrado em Lazer da Universidade Federal de Minas Gerais

A realização da pesquisa que proponho é coordenada pelo Prof. Dr. Hélder Ferreira Isayama e ocorrerá a coleta de dados no segundo semestre de 2011. Para tanto, os pesquisadores podem ser contatados através dos telefones (31) 3392.6087, (31) 9183.6818 e 3409.2335, respectivamente, ou pelos *e-mails* <carolminasfef@yahoo.com.br> ou <helderisayama@yahoo.com.br> em caso de qualquer dúvida ou problema referente à pesquisa.

A pesquisa tem por objetivo: identificar e analisar as compreensões dos profissionais da Secretaria Municipal Adjunta de Esportes da cidade de Belo Horizonte que atuam no programa BH Cidadania na condição de analista técnico com relação aos princípios políticos de participação popular, intersetorialidade, territorialidade e descentralização. Este estudo pode contribuir para a qualificação da atuação profissional no lazer no setor público. Além disso, poderá auxiliar no preenchimento de algumas lacunas e contribuir com novas reflexões e questionamentos que emergem da atuação profissional nas políticas públicas de lazer. Por isso, sua participação na coleta de dados é tão importante.

Para a coleta de dados realizarei entrevistas com os funcionários voluntários que constituem os analistas técnicos que são formados em educação física e atuaram no referido programa. Após uma aproximação maior com a SMAES e os Núcleos do Programa BH Cidadania que ocorrerá em Agosto, entro em contato para agendar as entrevistas com os voluntários. As entrevistas serão realizadas pessoalmente, marcarei com cada analista o encontro com o dia, horário e local que for indicado pelo o mesmo. As entrevistas serão gravadas, transcritas e analisadas para fins desse estudo como fonte de informações. Buscando garantir eticamente o tratamento de todos os dados obtidos que serão usados para tal investigação.

Desde já, agradecemos pela compreensão e colaboração Prof. Dr. Hélder Isayama Carolina Gontijo Lopes Professor Orientador da pesquisa Mestranda em Lazer Mestrado em Lazer /EEFFITO/UFMG Mestrado em Lazer / EEFFITO/UFMG.

APÊNDICE B**TERMO DE ANUÊNCIA PARA A SECRETARIA ADJUNTA MUNICIPAL DE ESPORTES/PBH**

Eu, _____, Gerente de Programas Esportivos Especiais, da Secretaria Municipal Adjunta de Esportes, Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, recebi a visita de Carolina Gontijo Lopes, convidando esta instituição para colaborar com a pesquisa “*Os princípios políticos do programa BH Cidadania: O Olhar dos profissionais do Lazer*”. Sendo esta vinculada ao Curso de Mestrado em Lazer da Universidade Federal de Minas Gerais

Estou consciente da realização da pesquisa proposta pela mestrandia Carolina Gontijo Lopes e coordenado pelo Prof. Dr. Hélder Ferreira Isayama. Sei também que estes pesquisadores podem ser contatados através dos telefones (31) 3392.6087 e 3409.2335, respectivamente, ou pelos *e-mails* <carolminasfef@yahoo.com.br> ou <helderisayama@yahoo.com.br>.

A pesquisa tem por objetivo: identificar e analisar as compreensões dos profissionais da Secretaria Municipal Adjunta de Esportes da cidade de Belo Horizonte que atuam no programa BH Cidadania na condição de analista e supervisor técnico com relação aos princípios políticos de participação popular, intersetorialidade, territorialidade e descentralização. Este estudo pode contribuir para a qualificação da atuação profissional no lazer no setor público. Além disso, poderá auxiliar no preenchimento de algumas lacunas e contribuir com novas reflexões e questionamentos que emergem da atuação profissional nas políticas públicas de lazer. Por isso, a participação desses profissionais na coleta de dados é tão importante.

Para tanto, estou ciente da realização de entrevistas semiestruturadas com os funcionários voluntários que constituem os analistas e supervisores técnicos formados em educação física que atuam no referido programa. As entrevistas serão gravadas, transcritas e analisadas para fins desse estudo como fonte de informações. Será garantido o anonimato e o sigilo absoluto no tratamento das informações que só serão disponibilizadas para os envolvidos nessa pesquisa, para isso, os dados coletados serão mantidos no CELAR. Os sujeitos serão identificados apenas por um número ou nome fictício escolhido pela equipe de pesquisadores e a identidade dos voluntários não será revelada publicamente. A coleta de dados se iniciará após a aprovação do Comitê de Ética. As entrevistas serão realizadas

pessoalmente sendo que a mestranda responsável pela pesquisa irá ao encontro do voluntário, no local que este indicar para a realização da mesma. Todas as despesas relacionadas com este estudo serão de responsabilidade da mestranda, e não haverá qualquer forma de remuneração financeira para os participantes ou para a instituição

Por meio deste consentimento, declaro que fui informado(a) dos objetivos e da justificativa da presente pesquisa, autorizando assim a participação voluntária da Secretaria Municipal Adjunta de Esportes/PBH no presente estudo.

Desde já, agradecemos pela compreensão e voluntariedade,

Diana Margarida

Prof. Dr. Hélder Isayama Gerente de programas esportivos especiais Professor Orientador da pesquisa Secretaria Municipal Adjunta de Esportes Mestrado em Lazer Prefeitura Municipal de Belo Horizonte EEFFITO/UFMG

Carolina Gontijo Lopes Mestranda em Lazer EEFFITO/UFMG

Belo Horizonte, ____/____/2011.

APÊNDICE C

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Pesquisa: OS PRINCÍPIOS POLÍTICOS DO PROGRAMA *BH CIDADANIA*: O OLHAR DOS PROFISSIONAIS DO LAZER

O Sr.^(a) está sendo convidado(a) a participar do projeto de pesquisa “Os princípios políticos do programa BH Cidadania: O olhar do profissional do lazer”, da mestranda Carolina Gontijo Lopes e coordenado pelo pesquisador responsável Prof. Dr. Hélder Ferreira Isayama, ambos do mestrado em Lazer da Universidade Federal de Minas Gerais. A pesquisa tem o objetivo identificar e analisar as compreensões dos profissionais da Secretaria Municipal Adjunta de Esportes da cidade de Belo Horizonte que atuam no programa BH Cidadania na condição de analista e supervisor técnico com relação aos princípios políticos de participação popular, intersetorialidade, territorialidade e descentralização. Por isso, a participação dos analistas e supervisores técnicos na coleta de dados é tão importante. Nesse sentido, podemos previamente prever os riscos de exposição e consequente desconforto do voluntário resultantes do processo de entrevista.

Para a coleta de dados utilizaremos de entrevistas semiestruturadas que serão gravadas, transcritas e analisadas para fins desse estudo como fonte de informações. Comprometemos em garantir o anonimato e o sigilo absoluto no tratamento das informações que só serão disponibilizadas para os envolvidos nessa pesquisa. Para tanto, os dados coletados serão mantidos no CELAR/EEFEFITO/UFGM. Os entrevistados serão identificados apenas por um número ou nome fictício escolhido pela equipe de pesquisadores e suas identidades não serão reveladas publicamente. A coleta de dados se iniciará após a aprovação do Comitê de Ética.

As entrevistas serão realizadas pessoalmente pela mestranda que irá ao encontro do entrevistado voluntário, no local que este indicar para a realização da mesma. Esclarecemos que todas as despesas relacionadas com este estudo serão de responsabilidade da mestranda, sendo que não haverá qualquer forma de remuneração financeira para os voluntários. Asseguramos total liberdade aos participantes que poderão recusar a participar ou mesmo retirar seu consentimento sem qualquer tipo de ônus para ambas as partes envolvidas (pesquisado e pesquisadores).

Assumimos o dever de tornar público o resultado desta pesquisa e reiteramos nossa disponibilidade na prestação de esclarecimentos. Para esclarecer qualquer dúvida em qualquer

etapa do estudo, o pesquisador responsável Prof. Dr. Hélder Isayama pode ser contatado pelos telefones (31) 9278.9501 ou (31)3409.2337. Como também, pelo endereço Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional, CELAR – Centro de Estudos de Lazer e Recreação, Av. Presidente Carlos Luz, 4664/Campus UFMG, Pampulha, Belo Horizonte/MG, (31) 3409.2335. Havendo a necessidade de maiores explicações divulgamos os dados do Comitê de Ética da UFMG (COEP): Av. Antônio Carlos, 6627 - Unidade Administrativa II, 2º Andar, sala 2005 - telefone (31) 3409.4592.

Assim, se você entendeu a proposta da pesquisa e concorda em ser voluntário, favor assinar o protocolo abaixo dando o seu consentimento formal.

Desde já, agradecemos pela compreensão e voluntariedade.

Prof. Dr. Hélder Ferreira Isayama

Mestranda Carolina Gontijo Lopes

Eu, _____, RG nº _____
declaro ter sido informado e concordo em participar, como voluntário, do projeto de pesquisa acima descrito.

Assinatura do voluntário

Assinatura do responsável

_____, ____ de 2011.

APÊNDICE D

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Gostaria de agradecer sua disponibilidade em conceder essa entrevista para a realização da pesquisa: *Os princípios políticos do programa BH Cidadania: O Olhar dos profissionais do Lazer*. Eu, Carolina Gontijo Lopes, estou no dia (...) de (...) de 2011, entrevistando a analista técnica da secretaria municipal adjunta de esportes, (...).

Analista técnico da Secretaria Municipal Adjunta de Esportes de Belo Horizonte

- 1- Fale sobre sua formação e trajetória profissional na Educação Física, no Esporte e no lazer.
- 2- Fale do programa BH Cidadania. Inclusive comentando as potencialidades e limites do programa.
- 3- Qual o seu entendimento sobre os princípios políticos que orientam o programa:
 - a) descentralização
 - b) intersetorialidade
 - c) participação popular
 - d) territorialidade.
- 4- Fale de sua trajetória no programa BH Cidadania.
- 5- De que maneira o seu trabalho contempla esses princípios? E de que maneira os princípios agregam ou limitam sua atuação?
- 6- Comente seu entendimento da relação entre políticas públicas de lazer, o programa BH Cidadania e políticas sociais. Fale das especificidades das políticas públicas de lazer nessa relação, incluindo suas potencialidades e limites.
- 7- Qual o seu entendimento sobre o lazer?