

Bruno Ocelli Ungheri

POLÍTICAS SOCIAIS DE ESPORTE E LAZER: institucionalização e municipalização
no contexto do Programa Esporte e Lazer da Cidade

Belo Horizonte
Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional da UFMG
2019

Bruno Ocelli Ungheri

POLÍTICAS SOCIAIS DE ESPORTE E LAZER: institucionalização e municipalização
no contexto do Programa Esporte e Lazer da Cidade

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

Linha de pesquisa: Formação, Atuação e Políticas de Lazer.

Orientador: Prof. Dr. Hélder Ferreira Isayama.

Belo Horizonte
Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional da UFMG
2019

U57p Ungheri, Bruno Ocelli
2019 Políticas Sociais de Esporte e Lazer: institucionalização e municipalização no contexto do Programa Esporte e Lazer da Cidade. [manuscrito] / Bruno Ocelli Ungheri – 2019.
239 f., enc. : il.

Orientador: Hélder Ferreira Isayama

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

Bibliografia: f. 200-212

1. Lazer – Aspectos sociais – Teses. 2. Políticas públicas – Teses. 3. Esportes – Teses. I. Isayama, Helder Ferreira. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional. III. Título.

CDU: 379.8

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário Danilo Francisco de Souza Lage, CRB: nº 3132, da Biblioteca da Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional da UFMG.



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



ATA DA 45ª DEFESA DE TESE DE DOUTORADO

BRUNO OCELLI UNGHERI

Às 14h00min do dia 03 de maio de 2019 reuniu-se na Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional da UFMG a Comissão Examinadora de Tese, indicada pelo Colegiado do Programa para julgar, em exame final, o trabalho "*Políticas Sociais de Esporte e Lazer: institucionalização e municipalização no contexto do Programa Esporte e Lazer da Cidade*", requisito final para a obtenção do Grau de Doutor em Estudos do Lazer. Abrindo a sessão, o Presidente da Comissão, Prof. Dr. Helder Ferreira Isayama, após dar a conhecer aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra para o candidato, para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores, com a respectiva defesa do candidato. Logo após, a Comissão se reuniu, sem a presença do candidato e do público, para julgamento e expedição do resultado final. Foram atribuídas as seguintes indicações:

| Membros da Banca Examinadora | Aprovado | Reprovado |
|---|----------|-----------|
| Prof. Dr. Helder Ferreira Isayama (orientador) | X | |
| Prof. Dr. Antônio Carlos Bramante (UNICAMP) | X | |
| Prof. Dr. Luciano Pereira da Silva (UFMG) | X | |
| Profª. Dra. Sílvia Cristina Franco Amaral (UNICAMP) | X | |
| Prof. Dr. Sílvio Ricardo da Silva (UFMG) | X | |

Após as indicações o candidato foi considerado: APROVADO

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

Belo Horizonte, 03 de maio de 2019.

Prof. Dr. Helder Ferreira Isayama (orientador) _____

Prof. Dr. Antônio Carlos Bramante (UNICAMP) _____

Prof. Dr. Luciano Pereira da Silva (UFMG) _____

Profª. Dra. Sílvia Cristina Franco Amaral (UNICAMP) _____

Prof. Dr. Sílvio Ricardo da Silva (UFMG) _____

Dedico este trabalho a meu filho João Paulo, à minha vó Irene e a todas e todos os contribuintes brasileiros que, por meio de seus esforços, fomentam e permitem o acesso de milhares de cidadãos, como eu, à universidade de qualidade e gratuita.

AGRADECIMENTOS

Sabedor de que todo processo formativo é coletivo e influenciado pelas relações que estabelecemos com nossos pares, agradeço:

Ao meu filho João Paulo e à minha esposa Patrícia, pelo amor e por fazerem valer a pena cada segundo de dedicação.

À minha mãe, que está sempre ali, influenciando absolutamente todas as minhas ações.

À minha tia Karlinha, que além da onipresença, apresentou-me e encorajou-me a desvendar os estudos do lazer.

Ao meu pai, pelo dom da vida.

Aos meus irmãos Tiago, Mariana e Ana Clara, a quem procuro honrar e ser exemplo.

À minha vó Maria José, pelos bons exemplos e pelas energias positivas.

Ao meu tio Beto, pelas inúmeras, incessantes, insuportáveis e sinceras provocações.

Ao meu amigo Hélder, outrora orientador, e seu companheiro Rodrigo, por sempre deixarem as portas abertas e me permitirem acesso.

À minha tia Iara e meu tio Alexandre, que me olham de um jeito diferente, fazendo-me crer que um dia posso ser merecedor da alcunha de professor.

Aos meus avôs Joaquim e Edson, aos tios, tias, primos e primas por consolidarem meu entendimento de família, sob o qual referencio todas as relações pessoais.

Ao compadre Henrique Chendes Ferreira, o Zaza, por ter jogado futebol comigo no colégio, fato que nos uniu para sempre!

Ao meu camarada Porquinho, por quem eu sinto admiração imensurável e, por vezes, a beleza da ingenuidade.

Ao meu sogro Paulo, sua esposa Eli e sua filha Renata, pela compreensão.

Aos amigos Slep, Bitela, Cabeção, João e Baiano, por suavizarem o processo.

Aos amigos Rafael e Amaylton, por me despertarem a vocação pelo ensino, pelo estudo e, sobretudo, pelo exemplo.

Às ditas alunas e aos ditos alunos, que a cada pergunta causam o constrangimento que move minha busca por informação.

À família Oricolé, por mostrar a cada instante que sempre é possível ir além, que nada está totalmente acabado. Sem nomes, somente memórias ...

À Ana Elenara, pela bravura na defesa do PELC e pela contribuição vital ao meu trabalho.

A todos os professores e professoras do Programa de Pós-Graduação em Estudos do Lazer, principalmente aqueles que puderam dividir uma cerveja.

Ao núcleo de ensino à distância do PELC, por proporcionar arenas de aprofundamento sobre o Programa e por estimular minha imersão no campo. Em especial, aos queridos Gustavo, Elisângela, Danusa, Mau Mau e Malabi.

Aos integrantes da República do CBEL, Gustavo e Carlos, por simplesmente existirem.

À Universidade Federal de Minas Gerais, pela oportunidade e acolhida.

Aos componentes da Banca Avaliadora, pela generosidade de compartilharem suas experiências de vida.

Aos amigos de CUME, que será alcançado por todos e todas, afinal nós somos muito interessantes.

A todos os sujeitos que participaram desta pesquisa, por acreditarem na ciência social e viabilizarem meu trabalho.

“... porque a vida é uma festa!”
Hélder Isayama

RESUMO

O presente estudo tem como pano de fundo as políticas públicas destinadas à garantia do esporte e do lazer como direitos sociais. Seu objeto de análise girou em torno da descentralização da gestão pública, por meio da institucionalização local das políticas de esporte e lazer, induzida pelo governo federal. Diante disso, foram investigadas as particularidades do Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) que, desde 2013, apresenta a municipalização como diretriz aos municípios intencionados em implementá-lo. Sob esse prisma, os objetivos da pesquisa foram analisar as estratégias de municipalização indicadas pelos municípios em seus projetos técnicos pedagógicos, além de analisar seus respectivos cenários institucionais após o encerramento dos convênios, abarcando como recorte temporal o período entre 2013 e 2017. Para isso, foram combinadas pesquisa bibliográfica, análise documental e a realização de um *survey*. Após analisar os 105 projetos técnicos pedagógicos encontrados no MIMBOÉ, sistema federal de monitoramento e avaliação de políticas de esporte e lazer, foram identificadas 16 diferentes estratégias para municipalização das práticas de esporte e lazer, distribuídas entre trabalho em rede, mecanismos de participação popular, espaços e equipamentos, financiamento, desenvolvimento de parcerias e estruturação administrativa. Somado a isso, percebeu-se limites em relação à fase de planejamento do programa, haja visto que aproximadamente 33% das administrações municipais não indicaram nenhuma estratégia para incorporação autônoma das políticas públicas de esporte e lazer. Cabe mencionar a relevância das entidades de controle social no processo de municipalização, identificada a partir da constatação da necessidade de se institucionalizar mecanismos de participação e fiscalização para que as ações públicas não se afastem dos interesses dos cidadãos e potencializem o atendimento dos objetivos pactuados. No que tange ao cenário institucional das cidades após a realização do PELC em seu território, o *survey* realizado, respondido por 19, dos 105 municípios convenientes, apontou para quatro eixos de análise: legal, administrativo, gerencial e estrutural. Dentre os dados encontrados, destaca-se que existe uma percepção positiva das administrações municipais sobre a implementação e continuidade do PELC em seus respectivos territórios. Somado a isso, existem indícios sobre a relevância de se estabelecer marcos legais para o esporte e o lazer, o que potencializa a vinculação de recursos financeiros e humanos. De forma complementar a esse entendimento, a presença de órgãos próprios gestores do esporte e do lazer aumenta a possibilidade de institucionalização das ações nessas áreas, uma vez que pode ampliar os mecanismos de participação, a perenidade das políticas implementadas, sua avaliação e monitoramento, assim como a criação e manutenção de quadros profissionais próprios. Sobre isso, nota-se a valorização das práticas de formação continuada dos profissionais envolvidos, assim como o enfrentamento de práticas hegemônicas, como as físico-esportivas, que permanecem protagonistas em relação às ações sistemáticas e assistemáticas mantidas nas agendas municipais. A partir dos dados obtidos, encontraram-se indícios da indução às práticas de esporte e lazer pelo PELC, principalmente nos municípios de pequeno porte. Dessa maneira, a municipalização guarda relações diretas com os mecanismos que legitimam e institucionalizam as ações públicas, sendo eles uma das chaves para se estabelecer indicadores para as políticas públicas de esporte e lazer.

Palavras-chave: Institucionalização. Municipalização. Política pública. Esporte. Lazer.

ABSTRACT

The backgrounds of this study are public policies designed to guarantee sport and leisure as social rights. Its objective of analysis revolved around the decentralization of public management through the local institutionalization of sports and leisure policies, encouraged by the federal government. The peculiarities of the Programa Esporte e Lazer da Cidade - PELC (City Sports and Leisure Program) have been investigated since 2013 presenting municipalization as its guideline. Along this perspective, the objectives of this research were to analyze the strategies of municipalization as well as to analyze their respective institutional scenarios. For this purpose, bibliographical research, document analysis and survey questionnaire were performed. After analyzing 105 technical pedagogical projects found in MIMBOÉ, sixteen different strategies were identified and distributed among networking, mechanisms of popular participation, places and equipment, financing, development of partnerships and administrative structuring. Approximately 33% of municipal administrations did not specify any strategy for the incorporation of public sports and leisure policies. It is important to mention the relevance of social control entities in the municipalization process, identified by the need to institutionalize mechanisms for participation and supervision, so that public actions do not deviate from the interests of citizens and potentiate the fulfillment of established objectives. Regarding the institutional setting of the cities, the survey questionnaire pointed to four axes of analysis: legal, administrative, managerial and structural. Only nineteen municipalities responded to the survey. It should be noted that there is a positive perception of the implementation and continuity of the program (CSLP). There are indications about the relevance of establishing legal frameworks for sports and leisure, which potentiates the linkage of financial and human resources. The presence of sport and leisure managers increases the possibility of institutionalizing actions in this area, since it can broaden the mechanisms for participation, the durability of the policies implemented, their evaluation and monitoring, as well as the creation and maintenance of its own staff. In addition, it can be noted the valorization of professional continuing education and the confrontation of hegemonic practices, such as physical-sports activities, which remain protagonists regarding the actions sustained in the municipal agendas. There was evidence of introduction to sports and leisure practices by the “City Sports and Leisure Program”, especially in small municipalities. Therefore, the municipalization has direct relationship with the mechanisms that legitimize and institutionalize public actions, being one of the keys to establish indicators for the public sports and leisure policies.

Keywords: Institutionalization. Municipalization. Public policy. Sport. Leisure.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|-----|
| Figura 1: Ciclo de planejamento, gestão, monitoramento e avaliação..... | 94 |
| Figura 2: Construção do sistema de indicadores sociais..... | 96 |
| Figura 3: Escala de <i>Net Promoter</i> com a percepção dos respondentes em relação ao atendimento dos objetivos do PELC nos municípios analisados..... | 148 |
| Figura 4: Percepção sobre a atuação dos conselhos municipais de esporte e lazer..... | 160 |
| Figura 5: Tipologia dos eventos realizados atualmente pelos municípios analisados..... | 173 |
| Figura 6: Tipos de oficinas oferecidas atualmente pelos municípios analisados..... | 174 |
| Figura 7: Equipamentos específicos de esporte e lazer presentes atualmente nos municípios analisados..... | 183 |
| Figura 8: Equipamentos específicos de esporte e lazer construídos após a implementação do PELC nos municípios analisados..... | 186 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|---|-----|
| Gráfico 1: Tipos de indicações de entidades de controle social..... | 102 |
| Gráfico 2: Anos em que o PELC foi implementado nos municípios analisados..... | 144 |
| Gráfico 3: Existência de políticas de esporte e lazer previamente à implementação do PELC..... | 145 |
| Gráfico 4: Conhecimento dos objetivos do PELC mencionados no projeto técnico pedagógico dos municípios..... | 146 |
| Gráfico 5: Origem legal do PELC no município..... | 150 |
| Gráfico 6: Existência de legislação específica para o esporte e o lazer..... | 153 |
| Gráfico 7: Garantia de recursos específicos para o esporte e o lazer..... | 155 |
| Gráfico 8: Existência de lei municipal de incentivo ao esporte e ao lazer..... | 156 |
| Gráfico 9: Existência de conselho municipal de esporte e lazer..... | 157 |
| Gráfico 10: Contexto de criação dos conselhos municipais de esporte e lazer..... | 158 |
| Gráfico 11: Ocorrência das reuniões dos conselhos municipais de esporte e lazer..... | 159 |
| Gráfico 12: Mecanismos de participação popular presentes nos municípios analisados..... | 161 |
| Gráfico 13: Existência de órgãos municipais gestores do esporte e do lazer nos municípios analisados..... | 162 |
| Gráfico 14: Origem dos recursos financeiros nos municípios analisados..... | 164 |
| Gráfico 15: Existência de políticas de esporte e lazer atualmente..... | 166 |
| Gráfico 16: Volume de beneficiários..... | 166 |
| Gráfico 17: Motivos para ausência de políticas de esporte e lazer nos municípios analisados..... | 167 |
| Gráfico 18: Percepção dos gestores sobre a avaliação do PELC em seus respectivos municípios..... | 169 |
| Gráfico 19: Percepção dos gestores sobre os impactos do PELC em seus respectivos municípios..... | 171 |
| Gráfico 20: Periodicidade dos eventos realizados atualmente pelos municípios analisados..... | 172 |
| Gráfico 21: Público alvo das políticas de esporte e lazer oferecidas atualmente pelos municípios analisados..... | 175 |
| Gráfico 22: Existência de quadros profissionais próprios nos municípios analisados..... | 176 |

| | |
|--|-----|
| Gráfico 23: Oferta de formação continuada sob responsabilidade dos municípios analisados..... | 177 |
| Gráfico 24: Participação dos quadros de trabalho nas formações presenciais ofertadas pelo PELC nos municípios analisados..... | 179 |
| Gráfico 25: Participação dos quadros profissionais nos cursos à distância oferecidos pelo PELC..... | 181 |
| Gráfico 26: Percepção dos gestores sobre os serviços auxiliares presentes nos municípios analisados..... | 188 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|-----|
| Quadro 1: Fases do processo decisório em diferentes estudos sobre análise de política..... | 40 |
| Quadro 2: Relações entre os conceitos de Gestão Social e Governança Territorial..... | 60 |
| Quadro 3: Ações norteadoras do PELC, segundo suas diretrizes para o ano de 2016...77 | |
| Quadro 4: Quadro profissional do PELC..... | 81 |
| Quadro 5: Estrutura dos módulos de formação..... | 85 |
| Quadro 6: Cursos ofertados em Ead pelo PELC / VS..... | 88 |
| Quadro 7: Componentes de um indicador social..... | 95 |
| Quadro 8: Tipos de conselhos municipais indicados como entidades de controle social no PELC..... | 102 |
| Quadro 9: Ações apontadas pelos PTPs dos convênios, relacionadas ao potencial de municipalização do PELC..... | 111 |
| Quadro 10: Municípios que destacaram a destinação de recursos próprios como estratégia de municipalização..... | 120 |
| Quadro 11: Perfil dos respondentes do questionário digital..... | 142 |
| Quadro 12: Cursos à distância oferecidos pelo PELC..... | 148 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|-----|
| Tabela 1: Distribuição dos municípios que implementaram o PELC por região do Brasil..... | 100 |
| Tabela 2: Distribuição de indicações de entidades de controle social por estado..... | 106 |
| Tabela 3: Municípios que indicaram o trabalho em rede como estratégia de municipalização do PELC..... | 113 |
| Tabela 4: Indicação de mecanismos de participação popular como estratégia de municipalização do PELC..... | 115 |
| Tabela 5: Municípios que apontaram em seus projetos técnicos pedagógicos a manutenção de espaços e equipamentos de esporte e lazer como estratégias de municipalização do PELC..... | 117 |
| Tabela 6: Municípios que indicaram PPPs como estratégias de municipalização do PELC..... | 126 |
| Tabela 7: Estratégias administrativas descritas nos projetos técnicos pedagógicos, vinculadas às propostas de municipalização do PELC..... | 129 |
| Tabela 8: Municípios que indicaram a criação de quadros profissionais próprios de esporte e lazer como estratégias de municipalização do PELC..... | 133 |
| Tabela 9: Perfil demográfico dos municípios que responderam o instrumento de coleta digital..... | 139 |

LISTA DE SIGLAS

APAE – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
CBC – Confederação Brasileira de Clubes
CELAR – Centro de Estudos do Lazer e Recreação
COEP: Comitê de Ética em Pesquisa
FIFA – Federação Internacional de Futebol
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LIF – Lei de Incentivo Fiscal
LOA – Lei Orçamentária Anual
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
ME – Ministério do Esporte
MIMBOÉ – Sistema de Monitoramento e Avaliação do Ministério do Esporte
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
ONG – Organização Não Governamental
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PELC – Programa Esporte e Lazer da Cidade
PIB – Produto Interno Bruto
PP – Projeto Pedagógico
PPA – Plano Plurianual
PPP – Parceria Público Privada
PRONASCI – Programa Nacional de Segurança Pública
SICONV – Sistema de Gestão de Convênios
SND – Sistema Nacional do Desporto
SNDEL – Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e Lazer
SNELIS – Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social
TCLE – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

SUMÁRIO

| | |
|--|------------|
| 1 INTRODUÇÃO..... | 17 |
| 2 PERCURSO METODOLÓGICO..... | 30 |
| 3 NO CAMPO DA CIÊNCIA POLÍTICA..... | 37 |
| 3.1 Política e Políticas Públicas..... | 37 |
| 3.2 Reflexões sobre descentralização e municipalização..... | 46 |
| 3.3 Institucionalização, Gestão Participativa e Governança Territorial..... | 53 |
| 4 NO CAMPO DO ESPORTE E DO LAZER..... | 62 |
| 3.4 O Programa Esporte e Lazer da Cidade..... | 73 |
| 3.5 Construção de indicadores de políticas de esporte e lazer..... | 91 |
| 5 A MUNICIPALIZAÇÃO NO PAPEL..... | 98 |
| 5.1 Reflexões sobre as entidades de controle social..... | 99 |
| 5.2 O Planejamento sobre a municipalização do PELC..... | 108 |
| 5.2.1 Reflexões sobre o não planejamento..... | 108 |
| 5.2.2 Escopo das ações de municipalização contempladas nos Projetos Técnicos Pedagógicos..... | 110 |
| 5.2.3 O trabalho em rede e os mecanismos de participação popular..... | 113 |
| 5.2.4 Apontamentos sobre a concepção e manutenção de cidades convidativas às práticas esportivas e de lazer..... | 116 |
| 5.2.5 Mecanismos de fomento e financiamento às políticas públicas de esporte e lazer..... | 119 |
| 5.2.6 O desenvolvimento de parcerias como possível saída..... | 126 |
| 5.2.7 As ações administrativas de cunho estrutural..... | 129 |
| 6 O LEGADO DO PELC..... | 137 |
| 5.3 O Eixo legal..... | 150 |
| 5.4 O Eixo administrativo..... | 159 |
| 5.5 O Eixo gerencial..... | 168 |
| 5.6 O Eixo estrutural..... | 183 |
| 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 191 |
| REFERÊNCIAS..... | 202 |
| APÊNDICE I: Termo de Consentimento Livre e Esclarecido..... | 215 |
| APÊNDICE II: Lista de municípios que realizaram convênio com o PELC após a diretriz de Municipalização..... | 216 |
| APÊNDICE III: Lista de municípios que implementaram o PELC após a diretriz de Municipalização..... | 223 |
| APÊNDICE IV: Questionário Digital..... | 227 |
| ANEXO I: Carta de Anuência do Ministério do Esporte..... | 241 |

1 INTRODUÇÃO

“O lazer vai tomar conta da cidade e a cidade vai tomar conta do lazer”
(BRASIL, 2016).

As políticas públicas de esporte e lazer, no Brasil, chamam minha atenção desde a infância, quando me perguntava: “não tenho nada para fazer, onde posso ir para encontrar outras crianças e brincar”? Mesmo de forma despercebida questionava, sem qualquer intenção acadêmica ou sistemática, quais as possibilidades de um cidadão comum acessar ou experimentar práticas de esporte e lazer providas pelo Estado.

Com o passar do tempo, essas questões amadureceram em minha mente e acabaram norteando minha trajetória acadêmica, iniciada pela graduação em Educação Física¹. Ali pude me apropriar dos conteúdos específicos desta área do conhecimento, chamando-me a atenção, especialmente, aqueles relacionados às políticas públicas de esporte e lazer. Desde então busquei direcionar minha formação por este caminho, optando por uma especialização em Políticas Públicas, realizada na Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais.

Por dois anos tive contato com a literatura específica da ciência política, o que me possibilitou realizar reflexões e análises acerca de suas aproximações com os campos do esporte e do lazer, sobretudo no que tange à implementação de suas políticas públicas no Brasil. Desde então percebi que esta poderia ser minha contribuição para o desenvolvimento de pesquisas na área, uma vez que me instigavam/incomodavam² as formas com que as ações públicas vinculadas ao esporte e ao lazer eram conduzidas em nosso país.

Deste modo, optei por realizar o Mestrado Interdisciplinar em Estudos do Lazer na Universidade Federal de Minas Gerais, tendo como pano de fundo os saberes e competências dos profissionais que atuam nas políticas públicas de esporte e lazer em Belo Horizonte. Tratou-se de um período de formação pessoal como pesquisador, onde

¹ Realizei minha graduação entre 2005 e 2008, no Centro Universitário de Belo Horizonte – UniBH, que, à época, oferecia as habilitações bacharelado e licenciatura de forma conjunta.

² Sobre isso, destaco que meu principal incomedo gira em torno do protagonismo exercido pela formação esportiva, ligada ao alto rendimento, observado na maioria dos programas de esporte e lazer desenvolvidos pelo país. A meu ver, tal iniciativa inverte o princípio básico das políticas públicas, que deveriam se voltar para o atendimento de todos os cidadãos, não para o caráter excludente inerente às aptidões técnicas de um determinado esporte.

pude me imergir no setor público e compreender suas particularidades, tanto nas questões políticas, quanto nas questões operacionais.

Durante esse período, uma das entrevistas que realizei me indicou que havia uma política federal de esporte e lazer em curso no município, o Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC). Para minha surpresa, por entraves burocráticos, o Programa não chegou a ser implementado, de fato, em Belo Horizonte, inclusive com a devolução de recursos ao Governo Federal. A partir de então, a relação entre os entes federativos também passou a ocupar minha gama de questões sobre as políticas de esporte e lazer no Brasil.

Logo após a conclusão do mestrado, em outubro de 2014 tive a oportunidade de ingressar como tutor nos cursos de formação por Ensino à Distância, ofertados pelo próprio PELC³. Considero este momento como central à concepção desta pesquisa, haja visto que pude unir meus questionamentos sobre a descentralização das políticas públicas no Brasil, com a área do conhecimento que sempre me encantou: o esporte e o lazer.

Isso porque, ao lidar com o dia a dia dos sujeitos envolvidos profissionalmente com o Programa, pude compreender melhor os desafios enfrentados pelos municípios, que são, de fato, quem atuam diretamente junto à população. A partir daí, identifiquei a necessidade de analisar os princípios norteadores do PELC, por entender que poderiam apontar caminhos a serem seguidos pelos gestores dos convênios.

A meu ver, esses princípios se materializam nas diretrizes do Programa, que clarificam as intenções do Governo Federal, em relação aos rumos desejados para as parcerias a serem realizadas junto aos municípios. Dentre elas, uma me chamou a atenção em especial: a municipalização⁴. Por ter como eixo central a descentralização das políticas públicas de esporte e lazer, percebi que esta diretriz poderia ser o pano de fundo para as investigações e análises acerca das temáticas do meu interesse acadêmico.

³ Um dos princípios do Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) é a formação de gestores e lideranças comunitárias, favorecendo a pesquisa e a socialização do conhecimento. Diante disso, a partir de outubro de 2014 o Programa iniciou a oferta de cursos à distância, para que agentes sociais, coordenadores e gestores pudessem se apropriar dos conteúdos que norteiam a execução do PELC. No Capítulo 4 desta tese, discutirei mais profundamente os princípios do PELC e, conseqüentemente, os cursos de formação que oferece.

⁴ Sobre a municipalização, é importante destacar que se trata de um processo indutivo, por parte da União, para que os municípios assumam, de forma autônoma e sustentável, o desenvolvimento de políticas públicas em áreas como o esporte, o lazer e a cultura. O tema será aprofundado nos capítulos 3 e 4 desta tese.

Dessa maneira, durante algumas reuniões de formação do PELC que participei, notei que suas diretrizes de municipalização demandavam atenção, uma vez que não haviam avaliações após o encerramento do Programa nos municípios em que foi implementado. Ao optar por esse caminho, teria a oportunidade de contribuir com as políticas de esporte e lazer no Brasil, por poder traçar um panorama sobre a apropriação dos municípios em relação às políticas federais de indução.

Sendo este o tema central da pesquisa, é imperativo destacar a política como meio norteador dos processos sociais. Assim, pensar em política é pensar nas relações humanas que se estabelecem no dia a dia, bem como na forma com que essas se regulam sob uma ética pautada pelos limites da convivência e por conflitos de interesses.

A política, portanto, não pode ser tratada apenas como um conjunto de ideias, porque é preciso concretizá-las em ações em direção ao atendimento das demandas sociais. Para isso, Ruas (1998) afirma que é necessária a utilização dos *outputs*⁵ resultantes das atividades políticas, denominadas políticas públicas, que compreendem o conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores e que, geralmente, envolve mais do que uma ação política, requerendo posicionamentos estrategicamente selecionados para implementá-la. Isso significa que uma das suas características é o fato de que são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público.

Por se tratarem das resultantes do jogo político, que envolve o debate de interesses e concepções distintas sobre o que é público, as políticas públicas acabam por representar, potencialmente, as ideias de um determinado grupo de poder. Logo, é natural que as ações públicas se deem num cenário de tensão e complexidade, demandando diplomacia e negociação por parte dos atores envolvidos.

Orientando seu pensamento para a institucionalização e estruturação política, Hofling (2001) complementa o entendimento anterior, ao afirmar que as políticas públicas são ações do Estado na implementação de um projeto de governo, por meio de programas voltados a setores específicos da sociedade. Por isso, é preciso ter em mente a noção de políticas sociais, geralmente voltadas à garantia de direitos sociais e ao princípio de Justiça. Essas ações são tidas como determinantes do padrão de proteção social implementado pelo Estado e voltado para a redistribuição dos benefícios sociais.

⁵ Para Ruas (1998), os outputs que resultam da atividade política são as políticas públicas, ou seja, a materialização da ação do Estado em direção aos indivíduos; aquilo que resulta do jogo político.

Dessa forma, visa à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico.

Recorrendo a Zauli (2003), destaco que as políticas sociais podem ser delimitadas em meio ao conjunto das políticas públicas. Assim, Política Social é toda política que ordene escolhas trágicas⁶, segundo um princípio de Justiça consistente e coerente. A vantagem dessa definição reside no conceito de que a política social tem uma mesma lógica das demais, mas não é uma política entre outras. O atributo que a diferencia é o fato de se tratar de uma política de ordem superior (metapolítica), que justifica o ordenamento de quaisquer outras políticas – o que equivale dizer: o ordenamento de escolhas trágicas.

Assim, como destaca Menicucci (2006), os direitos sociais são compreendidos de forma diferente quando comparados aos direitos civis e políticos. Para a autora, sua garantia se dá, exclusivamente, pela intervenção ativa do Estado por meio de políticas sociais. Pode-se, portanto, considerar as políticas sociais como iniciativas políticas estatais baseadas em um princípio de justiça que justifique intervenções na configuração do padrão de alocação e distribuição de valores no âmbito da sociedade.

No Brasil, o princípio de justiça está vinculado à garantia dos direitos sociais voltados à manutenção de uma vida digna e honrosa. Dessa maneira, o Artigo 6º da Constituição Federal aponta a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, bem como a assistência aos desamparados como direitos de todos os cidadãos e cidadãs do país (BRASIL, Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, 2015).

Como aponta a Constituição Federal de 1988 e, considerando suas emendas, é possível observar a intenção do legislador em garantir e afirmar o lazer como direito social. Isso significa reconhecê-lo como dimensão da cultura humana, orientando as ações públicas quanto à necessidade de fomento às práticas de lazer, considerando, sobretudo, o princípio da justiça social.

A promoção do lazer como direito social é dicotômica e nos oferece diferentes formas de interpretação. É possível dizer que a própria Constituição Federal de 1988 já indica, mesmo que indiretamente, conquistas sociais vinculadas às oportunidades de lazer, como a regulamentação da jornada de trabalho, das horas extras, repouso semanal

⁶ O termo “escolhas trágicas” é utilizado por Zauli (2003) para reforçar que a elaboração de políticas sociais requer a determinação daqueles que serão beneficiados por ela e aqueles que ficarão à margem de seu alcance.

remunerado e férias. Tratam-se de questões administrativas que, de certa forma, potencializam o acesso às práticas de lazer, por regulamentar as relações trabalhistas existentes nas sociedades modernas.

Por outro lado, não se pode limitar a promoção do lazer à visão explicitada no parágrafo anterior. Isso porque as próprias relações de trabalho promovem condições socioeconômicas distintas entre os sujeitos e, portanto, promovem desigualdades que devem ser consideradas na formulação e implementação de políticas públicas na área. Essa perspectiva amplia o conceito de lazer, reconhecendo suas dimensões sociais, humanas, biológicas e econômicas, bem como as barreiras para seu acesso.

Diante disso, o reconhecimento do lazer como direito, permite concluir que a falta de acesso universal e igualitário às suas oportunidades nos municípios brasileiros é um problema social. Deste modo, evidencia-se a necessidade da ação do Estado neste setor, planejando políticas públicas que possibilitem maior inclusão social no e pelo lazer.

Somado a isso, entendo que o Capítulo III da Constituição Federal de 1988 também se inclui no escopo de análise desta pesquisa, uma vez que dispõe sobre Educação, Cultura e Esporte. O lazer perpassa esses três elementos, por apresentar práticas de potencial educativo, que em certa medida, compõem o escopo das manifestações culturais de um determinado povo. O esporte, por sua vez, independentemente da manifestação que escolhermos, apresenta características semelhantes ao lazer, podendo ser visto como uma de suas possibilidades de vivência.

O artigo 217 do referido Capítulo determina o dever do Estado em fomentar práticas esportivas formais e não-formais, como direito dos cidadãos brasileiros. Especificamente no Inciso 3º do Parágrafo IV, é possível perceber uma ligação explícita entre o esporte e o lazer, quando o texto constitucional destaca que “o Poder Público incentivará o lazer, como forma de promoção social”. Apesar de apresentar uma concepção superada no campo do lazer atualmente, é preciso reconhecer que o texto constitucional o aproxima das manifestações esportivas e, por esse motivo, os termos esporte e lazer serão utilizados conjuntamente daqui em diante, quando me referir às políticas públicas nessas áreas.

Vale destacar que, para além das aproximações percebidas no texto legal, minha opção pela unificação dos termos se deu, também, pela observação do que ocorre na prática. Em quase sua totalidade, as instituições públicas ou órgãos governamentais tratam o esporte e o lazer como áreas afins, culminando em Secretarias ou Diretórios (instituições) híbridos. Todavia, vale dizer que a unificação dos termos não significa

reconhece-los como fenômenos idênticos, pelo contrário. Reitero que apesar das aproximações já apresentadas, o esporte e o lazer possuem particularidades que devem ser consideradas na formulação das políticas públicas.

Para que as políticas públicas de Esporte e Lazer sejam desenvolvidas, Vaz (2001, p. 12) afirma que “é necessária a vontade estatal de intervir”. Apesar da existência de diversas ações, não se pode exigir da administração pública que fomente um número definido de projetos vinculados ao esporte, devido ao fato de a própria Constituição Federal (BRASIL, 1988) citar o esporte como direito individual, e não como direito obrigatório. É, portanto, função do Estado proporcionar meios para o desenvolvimento de práticas esportivas e de lazer na sociedade, porém, o indivíduo utiliza-se desses meios de acordo com sua vontade.

Cabe ressaltar que, mesmo ao abordar o esporte e o lazer como direitos sociais, por estarem submetidos às intencionalidades e aos interesses dos mandatos governamentais, não existem garantias de desenvolvimento e, muito menos, de continuidade das políticas públicas voltadas para sua garantia. Diante deste cenário, observa-se a fragilização histórica das políticas públicas de esporte e lazer no Brasil, reafirmando o desafio de consolidação de uma política de Estado, não somente governamental.

Alcançar esse patamar requer o amadurecimento das relações político-institucionais estabelecidas no Brasil. Nesse sentido, Suassuna e Almeida (2005) concluem que a falta de planejamento impede a definição de políticas que alcancem um caráter intersetorial no País. Isto ocorre porque não há preparação de um plano de ação, tendo em vista ser esse sistema que confere legitimidade ao processo. Por isso, ressaltam o caráter setorial do planejamento adotado pelo governo nacional para as políticas públicas de esporte e lazer, que pode resultar em um conjunto de experiências não aprofundadas, devido ao caráter parcial assumido pela política.

Nesse sentido, Isayama e Linhares (2008) abordam o caráter compensatório recorrente nas políticas públicas de lazer, que guardam estreita relação com as tensões e contradições do mundo do trabalho. Assim, o esporte e o lazer são tidos como tempo de prevenção e cura do cansaço decorrente das ocupações profissionais ou como práticas disciplinadoras capazes de guiar as pessoas à lógica da sociedade de massa.

Destaco que as políticas de garantia ao incentivo do lazer devem estar voltadas para as premissas normativas da política pública. Com isso, evidencio a necessidade de democratização do acesso a oportunidades de lazer e esporte, de inclusão social e da

obrigação do Estado quanto a garantir a todos a possibilidade de acesso a bens e serviços não unicamente pela via do mercado, quando esses assumem *status* de direito (MENICUCCI, 2008).

Starepravo (2006) ressalta o fato de que, em alguns momentos históricos, o esporte e o lazer foram utilizados como ferramentas políticas. Sendo assim, políticas públicas de esporte e lazer podem refletir a relação das estruturas econômicas, políticas e ideológicas de uma sociedade, constituindo-se como objetos de estudo articulados com todo o contexto social.

Entendo que a Administração Pública deve ser traçada considerando-se seus conteúdos, inter-relacionando-os e dimensionando o lazer para além do descanso e do divertimento, tendo em vista suas interfaces com as políticas públicas de Educação, Saúde, Promoção Social, entre outras. A partir de uma abordagem que considere os aspectos teóricos e conceituais relacionados à garantia do esporte e do lazer como direitos sociais no Brasil, proponho analisar o Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC), que pode ser descrito como uma política pública de esfera federal comprometida com a garantia do direito social ao lazer e ao esporte.

O PELC foi criado em 2003 e busca integrar suas ações às demais políticas públicas no sentido de favorecer o desenvolvimento humano e a inclusão social. Para isso, tem como desafio ampliar o acesso de crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e pessoas com deficiência ao lazer e ao esporte recreativo. Além de proporcionar diferentes práticas corporais, o Programa busca estimular a convivência social, a formação dos gestores e agentes, bem como a atuação de lideranças comunitárias.

Propõe, ainda, fomentar a pesquisa e a socialização do conhecimento, contribuindo para que o esporte e o lazer sejam tratados como políticas públicas e concretizados como direitos de todos os cidadãos brasileiros. Para isso, o PELC intenciona atingir os seguintes objetivos: nortear ações voltadas para públicos diferenciados e nos núcleos de lazer e esporte recreativo; estimular a gestão participativa entre os sujeitos locais direta e indiretamente envolvidos com o PELC; promover a formação continuada de agentes sociais de lazer e esporte recreativo; incentivar a organização coletiva de eventos de lazer e esporte recreativo; reconhecer as qualidades da cultura local na apropriação do direito ao lazer e ao esporte recreativo; orientar entidades convenientes para estruturar e conduzir políticas públicas de lazer e esporte recreativo (BRASIL, 2016).

Esse último objetivo está relacionado ao legado possível de ser deixado pelo PELC nos municípios onde é implementado. Isso porque os convênios realizados entre as cidades e o Governo Federal duram, no máximo, 24 meses, período em que os recursos são disponibilizados, os atores capacitados e as ações desenvolvidas. Após isso, o que se espera é que as administrações municipais sejam sensibilizadas a ponto de implementar autonomamente uma política local voltada à garantia do esporte e do lazer como direitos sociais.

Sobre isso, vale destacar que a vigência dos convênios, desde a implementação do Programa, sofreu algumas alterações, no sentido de viabilizar um período mínimo para que suas ações se consolidassem nos municípios e mobilizassem o atendimento dos objetivos pactuados. Em 2003, quando o PELC foi implementado, os convênios tinham duração de 9 meses, passando para 12, 14 e 18, até chegar nos atuais 24 meses. Observa-se que nesse aspecto, a avaliação sistemática do Programa contribuiu para sua consolidação, uma vez que apontou, paulatinamente, que os períodos de vigência garantiam quantitativos insuficientes para a estruturação política e operacional necessárias para sua manutenção nas cidades (COMPARATIVO DIRETRIZES DO PELC, 2016).

Em linhas gerais, o PELC busca oferecer práticas esportivas e de lazer, por meio de oficinas ofertadas a todas as parcelas da população, sem qualquer distinção. Para isso, conta com um quadro multiprofissional, em que gestores e agentes sociais planejam a realização de atividades sistemáticas (oficinas) e assistemáticas (eventos) pautadas na participação e na democratização do acesso ao esporte e ao lazer.

Sobre isso, Capi (2016) destaca que o Programa busca superar o modelo de intervenção restrito à reprodução de atividades e organização de eventos. Para o autor, por meio de uma estratégia participativa e de valorização da cultura local, o PELC busca envolver diferentes sujeitos nas ações públicas, uma vez que parte do pressuposto que “somente a participação efetiva dos gestores públicos locais, agentes sociais, comunidade atendida e equipe PELC podem tornar o esporte e o lazer acessível para todos” (p. 89).

A meu ver, essa aproximação com os sujeitos locais é fundamental para se compreender o princípio de municipalização do Programa. Isso porque o envolvimento da comunidade pode trazer consigo o sentimento de pertencimento e posse, por parte dos cidadãos, em relação às políticas públicas. Logo, independentemente do ente federativo que irá operacionalizá-las, a população compreenderá o esporte e o lazer

como direitos sociais e, possivelmente, demandará pela continuidade das ações voltadas para seu atendimento.

Todavia, é necessário reconhecer que se trata de um processo longo, que demanda educação, ou seja, as concepções presentes no Programa não garantem sua efetiva apropriação por parte das comunidades em que é implementado. Logo, torna-se importante mencionar a relevância dos agentes sociais nesse processo, haja visto que, por atuarem na ponta, acabam por se tornarem multiplicadores dos objetivos do PELC, tanto nas atividades programadas, quanto nos discursos compartilhados junto à população.

Para que isso ocorra, uma das ações preconizadas pelo PELC é a formação continuada de todos os seus atores, inclusive aqueles que, mesmo indiretamente, o influenciam, como lideranças comunitárias, legisladores e demais parceiros da esfera pública. Trata-se de um momento para disseminação das diretrizes e concepções que nortearão as ações do Programa, potencializando seu entendimento por par da população e, possivelmente, seu sucesso operacional.

Outro elemento importante de estímulo à municipalização é a exigência de contrapartida por parte das entidades⁷ que se propõem a implementar o PELC. De acordo com as Diretrizes Nacionais do Programa, esta é a materialização do esforço das partes para viabilizar o projeto, uma vez que todos os atores envolvidos devem oferecer sua parcela de contribuição (BRASIL, 2016). No caso das entidades públicas, em sua maioria municípios, tal contrapartida deve ser realizada por meio de recursos financeiros, calculados sobre o valor total do objeto pactuado – respeitando os percentuais estabelecidos pela legislação vigente.

De acordo com Teixeira (2002), apesar do aumento de sua capacidade financeira, a participação dos municípios na receita tributária global não supera os 18 ou 20%. No entanto, eles assumem vários encargos e responsabilidades das outras esferas, o que os obriga a negociar recursos nos diversos programas federais ou estaduais. Com uma frágil base econômica, ao lado da ineficiência administrativa, os recursos próprios na maioria dos municípios não vão além dos 5% do total da receita. Dessa forma, a autonomia de realizar políticas próprias sem vinculação aos programas federais e estaduais é potencialmente reduzida.

⁷ O Programa Esporte e Lazer da Cidade é operacionalizado por meio de convênios pactuados entre o Governo Federal e Governos Municipais, Estaduais, Instituições Federais de Ensino. Cabe mencionar que, durante significativo período, cessado em 2015, os convênios também foram firmados com Organizações Não Governamentais (ONGs).

Ao analisarmos o território brasileiro como um todo, essa questão fica ainda mais latente, haja visto que nos últimos 90 anos, ao considerarmos a participação dos municípios no Produto Interno Bruto (PIB), observou-se uma concentração/desigualdade de renda no porte de 33%, aproximadamente. Isso quer dizer que, além de apresentarem poucos recursos próprios para o desenvolvimento de políticas sociais, a riqueza se concentra em poucos municípios brasileiros, geralmente nos mais populosos e industrializados. Para se ter uma ideia, em 2007, 1% dos municípios mais ricos do Brasil possuíam um PIB médio equivalente a 3,3 vezes o PIB médio dos municípios que integravam o grupo dos 10% mais ricos (IPEA, 2010).

De acordo com o Relatório de Desigualdade de Renda publicado pelo IPEA (2010), na década de 2000, as ações de investimento em infraestrutura promovidas pelo Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), bem como o avanço das políticas de transferência de renda tinham por objetivo alavancarem o desenvolvimento dos municípios menos dinâmicos economicamente. Contudo, tais iniciativas parecem ainda insuficientes para uma queda considerável no grau de concentração/desigualdade na presença dos municípios no PIB nacional.

Diante deste cenário, as políticas públicas de descentralização mostram-se fundamentais, embora insuficientes sem o desenvolvimento de uma política nacional de desenvolvimento regional e local. A expressiva assimetria territorial na participação dos municípios em relação à produção de riquezas precisa ser enfrentada, bem como a descentralização dos gastos públicos, iniciada pela Constituição de 1988. O Governo Federal detém os principais instrumentos de políticas públicas para uma ação prolongada na desconcentração da renda nacional, mas não se pode deixar de mencionar que esse processo também passa pela recuperação do poder de intervenção das unidades estaduais, que terminaram perdendo função desde a privatização dos bancos e o acirramento da guerra fiscal (IPEA, 2010).

Estes são elementos importantes em relação à descentralização de políticas públicas, uma vez que seu entrave, na maior parte das vezes, além do suporte político, relaciona-se com a falta de recursos para continuidade de programas indutivos propostos pela esfera federal. No caso do PELC, a exigência de contrapartida financeira por parte dos municípios é uma ação inicial que estimula as administrações municipais à destinarem recursos para o esporte e o lazer – sendo o primeiro passo para sua continuidade no futuro.

Diante das discussões apresentadas, surgem algumas questões que norteiam o objeto da pesquisa: (i) o que significa municipalizar uma política pública? (ii) qual o legado deixado pelo PELC nos municípios em que foi implementado? (iii) qual o cenário institucional dos municípios que implementaram o PECL após a diretriz de municipalização?

Diante disso, os objetivos desse estudo são:

I – Analisar as estratégias de municipalização indicadas pelos municípios que implementaram o PELC;

II – Diagnosticar, após o encerramento dos convênios, o cenário institucional dos municípios que implementaram o PELC;

III – Apontar reflexões sobre as relações entre a construção de indicadores de esporte e lazer e a institucionalização das políticas públicas;

Concordo com Menicucci (2008) quando afirma ser notável que o desenvolvimento de pesquisas desse porte contribui para a inserção do esporte e do lazer na agenda pública, uma vez que o debate acadêmico desempenha importante papel no cenário das políticas públicas e de seus múltiplos atores. Além disso, as reflexões advindas da pesquisa podem oferecer contribuições para a construção de indicadores para o PELC.

Tendo em vista o ciclo das políticas públicas, em especial o eixo de avaliação, penso que o presente estudo se encaixa no escopo avaliativo do PELC, podendo fornecer informações para sua reformulação e, conseqüentemente, seu aprimoramento. Diante disso, apontar caminhos que indiquem maior potencial de municipalização do Programa, pode auxiliar os gestores municipais a vincularem recursos de forma eficaz, reduzindo perdas de capital político e financeiro.

Somado a isso, os objetivos da pesquisa se aproximam de uma avaliação global do Programa, tema recorrente quando se trata das críticas direcionadas às políticas públicas em geral. Assim, justifico a realização desse estudo pela necessidade de se estabelecer um panorama do PELC, a partir da instituição da municipalização como diretriz nacional. Ao seguir por este caminho, entendo que também posso atender às expectativas do Programa, haja visto que serão levantadas questões ligadas aos seus objetivos, sobretudo no que tange a “orientar entidades convenientes para estruturarem e conduzirem políticas públicas de lazer e esporte recreativo” (p. 18).

Destaco que minha pesquisa vai ao encontro do enfrentamento de uma questão muito cara às políticas de esporte e lazer: estruturar o setor nas cidades brasileiras, por

meio da constituição de órgãos responsáveis por essa política, planos decenais e leis orgânicas que regulamentem o setor em sua respectiva esfera, ampliando condições de espaço, recursos humanos e financiamento (BRASIL, 2016). Com isso, seria possível assumir que programas nacionais possam exercer papel fomentador das políticas, por meio de funções colaborativas entre os entes federativos.

Para isso, estruturei a tese em sete capítulos, na intenção de criar ao leitor, um caminho possível de apontar minha lógica de organização das ideias e, conseqüentemente, das análises a que me propus realizar. Após a Introdução do tema, protagonizada pelo Capítulo 1, passo a descrever no Capítulo 2, o percurso metodológico que adotei para que a realização da pesquisa fosse possível.

Nos Capítulos 3 e 4, esforcei-me para compartilhar o repertório teórico do trabalho, ou seja, os principais elementos acadêmicos que, a meu ver, podem fornecer informações e suscitar reflexões sobre os temas que permeia o objeto de estudos. Para tal, no Capítulo 3 debrucei-me nos conceitos relacionados à política e às políticas públicas, em que optei por direcionar minha escrita aos autores e autoras dedicados aos processos de descentralização das ações governamentais, como a municipalização. Somado a isso, optei por compartilhar os achados relacionados aos processos institucionalizados que fazem parte do cotidiano político das cidades, como a participação popular e a governança territorial.

No quarto Capítulo, busquei uma aproximação junto às especificidades do campo de intervenção das políticas públicas a que meu objeto se enquadra, ou seja, o esporte e o lazer. Nessa perspectiva, abordei reflexões sobre os impactos de tais políticas e os possíveis caminhos a serem traçados para a construção de seus indicadores. De forma ainda mais específica, também apresento o núcleo central de minha análise, o Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC), na intenção de elucidar ao leitor, as particularidades desta política pública considerada indutiva pelo Governo Federal.

Isto posto, passo então a compartilhar os achados de meu trabalho, cujos dados foram descritos em dois momentos. No Capítulo 5, apresento minhas reflexões a partir das análises documentais que realizei, de todos os 105 municípios que compõem minha amostra. Nele, procuro apontar e dialogar com todas as 16 diferentes estratégias de municipalização prometidas pelas administrações municipais em seus respectivos Projetos Técnicos Pedagógicos.

No Capítulo 6, ocupei-me das análises emergentes da coleta de dados que realizei por meio de um questionário digital, aplicado a todas as cidades que de fato

implementaram o PELC em seu território. Nesta seção, procurei compartilhar o diagnóstico que realizei dos 19 municípios que responderam ao instrumento, na intenção de apontar o panorama dessas localidades, após o encerramento dos convênios. Por fim, no Capítulo 7, traço uma compilação das análises que realizei, por meio de considerações que objetivam responder aos objetivos da pesquisa.

2 PERCURSO METODOLÓGICO

Em qualquer área do conhecimento, o desenvolvimento de pesquisas demanda rigor por parte de seus responsáveis, no que tange à seleção dos meios utilizados para levantamento e análise dos dados. Trata-se de um processo criterioso, elaborado com foco nas respostas a que se pretende chegar, sendo esta a grande contribuição social da ciência moderna. Diante disso, para analisar a institucionalização das ações orientadas pelo PELC, bem como para apontar indicadores de municipalização das políticas públicas de esporte e lazer, proponho uma abordagem combinada entre os métodos qualitativo e quantitativo. Realizei pesquisas bibliográfica e documental, que foram complementadas pela realização de um *Survey*.

O levantamento bibliográfico foi realizado no acervo do grupo de pesquisa Oricolé (Laboratório de Pesquisa sobre Formação e Atuação Profissional em Lazer da UFMG), nos sistemas de biblioteca digital e no Sistema de Bibliotecas da UFMG, bem como nos sites de busca acadêmica *Google Acadêmico*, *Scielo* e *USPTeses*. Destaco que a busca por uma base conceitual é necessária para se fundamentar os processos de imersão a campo e sua coleta de dados. A escolha dos temas abordados seguiu uma lógica relacionada ao objeto da pesquisa e às suas derivações como campo de conhecimento.

Nesse sentido, tracei um mapa conceitual que, em alguma medida, pode posicionar o leitor acerca das concepções textuais que norteiam a pesquisa. Tendo em vista seus objetivos e as áreas do conhecimento que a cercam, destaco a necessidade de se estabelecer relações entre os estudos do lazer e a ciência política, sobretudo no que tange aos saberes vinculados especificamente às políticas públicas, às políticas sociais, ao Estado de bem-estar Social, à institucionalização, municipalização e descentralização das políticas públicas de esporte e lazer, à gestão participativa, à governança territorial e ao Programa Esporte e Lazer da Cidade.

Entendo que este percurso poderá sustentar as reflexões provocadas pelo levantamento empírico da pesquisa, mas principalmente, aproximará as áreas do conhecimento ao objeto da pesquisa, ou seja, um programa federal de esporte e lazer que trabalha sob a perspectiva da indução e, conseqüentemente, da descentralização. Sobre isso, vale ressaltar a valia dos dados gerenciais de cada município que implementou o PELC, haja visto que seus ditames podem ter relação direta com os resultados obtidos nesta investigação acadêmica.

Para isso, realizei uma análise documental dos Projetos Técnicos Pedagógicos (PTPs) desses municípios, que se constituem como documentos oficiais norteadores do planejamento de cada convênio. Nele, todos os municípios convenientes descrevem seus propósitos com a implementação do Programa, sendo necessário apontar os aspectos sociais da região, os espaços físicos disponíveis, os procedimentos operacionais a serem adotados, os objetivos e metas, bem como os resultados esperados.

Todavia, na busca por assertividade em relação às informações relevantes ao meu objeto de análise, sobretudo as relacionadas aos possíveis legados do Programa, optei por focalizar aquelas descritas no campo “Municipalização” dos PTPs. Conforme orientações descritas nas diretrizes do PELC a partir de 2012, neste item os municípios devem apresentar suas estratégias para a continuidade das ações de esporte e lazer, após o encerramento das parcerias. O objetivo deste percurso foi identificar proposições, ações, diretrizes e princípios que norteiam a execução do Programa e que se relacionam, de alguma maneira, com seu legado e sua possibilidade de municipalização.

Sobre a pesquisa documental, destaco que minha opção por a realizar se deu pela necessidade de conhecer as particularidades de cada convênio que compõe minha amostra. De acordo com May (2004), tal percurso metodológico justifica-se por seu potencial em informar e estruturar as decisões que as pessoas tomam diariamente e ao longo do prazo, constituindo-se, inclusive, em leituras particulares dos eventos sociais.

Para isso, mediante autorização do Ministério do Esporte (Anexo I), utilizei o “Mimboé”⁸ – sistema de Monitoramento e Avaliação do Ministério do Esporte (ME)⁹ – que monitora e avalia periodicamente a execução e os resultados de todos os convênios firmados no âmbito do PELC, por meio de coleta, alimentação, armazenamento e processamento de informações *online*. Com isso, obtive acesso aos 105 Projetos Técnicos Pedagógicos inseridos no referido sistema, sendo todos eles analisados.

⁸ Destaco que uma das etapas da criação do Mimboé se deu por meio do estabelecimento de indicadores para avaliação do Programa, que foram considerados nesta pesquisa como norteadores do processo de institucionalização por parte dos municípios.

⁹ Pintos (2017) aponta que o monitoramento e a avaliação de políticas de esporte e lazer sempre estiveram presentes na agenda do Ministério do Esporte (ME), desde sua criação em 2003. Para a autora, o Mimboé é fruto de um processo contínuo de aperfeiçoamento das metodologias de avaliação, que apresenta cinco importantes momentos. O primeiro e o segundo envolvem a adoção de uma metodologia interna de avaliação e monitoramento, bem como a destinação de recursos para seu desenvolvimento. O terceiro momento foi marcado pela reestruturação dos setores responsáveis pelo PELC, tendo como norte a qualificação dos instrumentos orientadores/geradores de informação. Já o quarto momento, marca-se pela revisão dos objetivos do Programa, bem como pela definição de indicadores. O quinto e último momento passa pela concepção do Sistema de Monitoramento e Avaliação em si (SM&A *online*), denominado Mimboé, notável pela inserção armazenamento e tratamento de dados e informações, gerando relatórios que atendam às necessidades de gestores federais e agentes municipais envolvidos com o Programa.

É imperativo destacar que a formulação e implementação do MIMBOÉ é recente, o que demanda constante aperfeiçoamento. Todavia, o sistema pode ser considerado inovador no âmbito do monitoramento e da avaliação de políticas públicas de esporte e lazer, mas se percebe que gestores e população ainda conhecem pouco a respeito (PINTOS, 2017, p. 140).

Sobre a análise dos dados disponíveis, destaco que seu conteúdo bruto foi fragmentado em quatro eixos, sendo: (i) dados demográficos dos municípios; (ii) entidades de controle social; (iii) municipalização; (iv) descarte. Isso significa que, de todas as informações prestadas nos documentos analisados, selecionei apenas aquelas que, a meu ver, de alguma maneira poderiam se relacionar ao meu objeto de estudos.

Os dados demográficos foram utilizados para caracterizar a amostra da pesquisa e conduzir a busca por dados complementares que pudessem qualificar as análises propostas, como PIB, IDH e GINI. Somado a isso, selecionei as indicações de entidades de controle social, que são as responsáveis por fiscalizarem a execução dos convênios, haja visto que sua intervenção possui relações diretas com o sucesso ou o fracasso das parcerias.

O terceiro eixo está ligado às estratégias de municipalização descritas pelos municípios analisados, que mereceram destaque por materializarem o planejamento local sobre as ações a serem desenvolvidas, para apropriação das iniciativas de esporte e lazer induzidas pelo PELC. Fora isso, todo conteúdo presente nos PTPs foi desconsiderado nesta análise, sendo direcionado ao eixo “descarte”, por não se relacionar diretamente ao bojo de análise proposto.

Deste modo, os dados obtidos por meio das pesquisas bibliográfica e documental constituem o alicerce deste trabalho e, conseqüentemente, sustentam academicamente a realização de um *Survey*, cuja característica central de sua seleção está no levantamento das particularidades administrativas e operacionais de cada convênio firmado junto ao Ministério do Esporte para desenvolvimento do PELC.

No que tange ao *Survey*, justifico tal escolha por se tratar de uma metodologia utilizada para se conhecer uma realidade pouco explorada, que demanda aprofundamento. Como aponta May (2004), todo *Survey* visa a coleta de um leque de dados, que pode desvendar probabilidades causais. Isso porque, na maioria dos casos, os *Surveys* podem mostrar apenas a força da associação estatística entre as variáveis, do que qualquer atributo ou característica que possa variar. Assim, é melhor dizer que a probabilidade de algo acontecer seja maior que outro elemento. Isto quer dizer que

minha escolha por esta abordagem de pesquisa se motiva pela possibilidade de estabelecer indicadores que apontem para maiores probabilidades de institucionalização municipal do Programa em questão.

Utilizei o *Survey* do tipo Factual que, segundo May (2004), caracteriza-se pela materialidade, ou seja, pelo elenco de dados concretos que não intencionam trazer à tona atitudes ou opiniões acerca do que se busca pesquisar. Não utiliza amostra, mas uma enumeração total dos atores envolvidos, sejam físicos ou jurídicos.

Logo, minha intenção inicial era analisar todos os 276 municípios que tiveram seus convênios aprovados desde a diretriz de municipalização do PELC, ou seja, a partir de 2012 (APÊNDICE II). Todavia, após o percurso de análise documental, percebi que desse total, apenas 105 municípios implementaram de fato o Programa. Por esse motivo, foram retirados da amostra os 171 convênios que, mesmo tendo sido firmados, por algum motivo não se concretizaram.

É importante destacar que o recorte temporal que orientou a seleção dos municípios possui relação direta com os objetivos da pesquisa, principalmente quando se trata da institucionalização/descentralização de políticas públicas de esporte e lazer no Brasil. Tendo em vista a fase de coleta de dados da pesquisa, bem como a necessidade de encerramento dos convênios para tal, destaco que o limite para coleta dos dados foram os convênios com encerramento previsto para, no máximo, dezembro de 2017.

Tendo em vista o consentimento do Comitê de Ética em Pesquisa (COEP) da UFMG, por meio do parecer CAAE nº 60385316.1.0000.5149, destaco que o instrumento utilizado para coleta de dados foi um questionário digital (APÊNDICE III), precedido de uma Carta de Abertura. De acordo com May (2004), este procedimento é importante para que os respondentes sejam informados sobre os objetivos da pesquisa e sobre aspectos específicos do questionário.

Somado a isso, o acesso às perguntas do instrumento foi precedido do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (APÊNDICE I), que complementou as informações da pesquisa e apresentou aos sujeitos, os cuidados éticos adotados durante todo o processo. Destaco que, sobre os respondentes, foi definido que os dados seriam coletados apenas de forma oficial, uma vez que a gestão do PELC e sua condução à municipalização, ou não, se dá por intermédio dos órgãos municipais e demais entidades convenientes que gerenciam o esporte e o lazer. Portanto, o instrumento foi encaminhado aos referidos órgãos para serem respondidos por um técnico de carreira ou

um agente formado pelo Programa, visto que este teria maior possibilidade de envolvimento com todo o processo de implementação e possível municipalização do PELC.

Como a amostra desta pesquisa envolveu convênios já encerrados, reconheço que o fornecimento das informações por parte dos municípios pode conter distorções a serem enfrentadas. Isso porque o momento de coleta dos dados se caracterizou pela recente conclusão do processo de transição das administrações municipais¹⁰, o que pode gerar alterações no quadro de profissionais e nas concepções sobre as políticas de esporte e lazer adotadas em cada cidade. Isso pode fazer com que as informações sobre o PELC se percam ou se tornem imprecisas com o passar do tempo.

Por esse motivo, entendi ser fundamental para o trabalho uma fase de sensibilização junto às Prefeituras que compuseram minha amostra. O objetivo principal deste momento foi pautado no convencimento, por parte dos municípios, sobre a relevância de se analisar as transformações sociais potencializadas pela implementação de uma política pública de esporte e lazer. Trata-se de deixar claro que realizei um processo acadêmico, isento politicamente e sem a intenção de criticar ou expor as tomadas de decisão das administrações municipais.

Ainda sobre o questionário digital, ressalto que sua aplicação foi precedida de um teste-piloto, condição fundamental, segundo May (2004), para aferir sua assertividade. Para tal, apliquei o instrumento junto aos profissionais que atuam nas políticas públicas da Região Metropolitana de Belo Horizonte - que experimentaram a implementação do PELC em seus respectivos municípios. Tecnicamente, o questionário foi composto predominantemente por questões fechadas - envolvendo a combinação entre perguntas de Classificação e Factuais¹¹.

Minha opção por este percurso se deu, motivada pela aplicabilidade do instrumento em todo o território brasileiro. Logo, não fosse a possibilidade de utilização do meio digital para coleta dos dados, a realização da pesquisa seria inviável logisticamente, temporalmente e financeiramente.

Para elaboração e aplicação do questionário, bem como para armazenamento e tratamento das informações, utilizei o software online “*Survio*”, por se tratar de um

¹⁰ As transições a que me refiro são aquelas ocorridas entre 2016 e 2017, quando se encerram os mandatos municipais 2013 – 2016 e se iniciam os mandatos 2017 – 2020.

¹¹ De acordo com May (2004), perguntas de classificação são aquelas que visam coletar dados demográficos. As perguntas factuais são utilizadas para coleta de dados brutos, por meio de questionamento sem ambiguidades e autoexplicativos.

produto destinado à realização de pesquisas do tipo *Survey*. Dentre as funcionalidades do sistema, que apoiam esta pesquisa, destaco que o convite para participação é encaminhado pelo próprio software, que utiliza uma linguagem acessível para a *web*, além de emitir relatórios sobre o atendimento integral, parcial ou nulo sobre a resposta ao instrumento.

Somado a isso, o *layout* do instrumento é chamativo esteticamente, potencializando, em alguma medida, a motivação dos sujeitos a responderem às perguntas elaboradas. A esse respeito, vale dizer que o instrumento elaborado por mim e meu orientador, foi composto por 40 questões, sendo 38 fechadas e 2 abertas. As questões foram elaboradas considerando os seguintes tópicos de análise: (i) envolvimento com o PELC (ii) mecanismos de participação (iii) financiamento e legislação sobre esporte e lazer (iv) quadro de profissionais (v) formação continuada do quadro de profissionais (vi) infraestrutura de esporte e lazer.

Destaco que a coleta de dados se iniciou em julho de 2018, quando encaminhei convites às prefeituras, por meio de correspondência digital (*email*). Para tal, utilizei como referência uma planilha de contatos oficiais de cada convênio analisado, disponibilizada pelo Ministério do Esporte, por meio da Secretaria responsável pela gestão do PELC. Tendo em vista a baixa adesão de respondentes, passei a encaminhar novos convites a cada 30 dias, na intenção de mobilizar um volume de informações que pudessem sustentar as análises propostas.

Dessa maneira, após 6 meses coletando dados, obtive 24 respostas ao questionário, sendo que destas, apenas 19 foram homologadas e, conseqüentemente, utilizadas na pesquisa. As cinco respostas descartadas foram oferecidas por gestores de municípios que realizaram o convênio junto ao Ministério do Esporte, mas não implementaram o Programa, de fato. A meu ver, a não experimentação das ações do PELC inviabiliza seu potencial de indução como política pública, justificando a inutilização dos referidos dados.

Considerando somente os dados válidos, destaco que sua análise foi realizada por intermédio da estatística descritiva, por meio de agrupamentos de dados definidos a posteriori, em função dos tipos de dados obtidos. Assim, essa fase permitiu a ordenação dos dados, organizando-os em padrões, categorias e unidades básicas. Sua interpretação envolveu a atribuição de possibilidades causais, ou seja, de constatações empíricas para se estabelecer possíveis relações de causa entre a municipalização e os indicadores que emergiram da pesquisa.

Todavia, é preciso ter em mente os apontamentos de Boschetti (2009) quando, ao propor métodos de análise e avaliação de políticas sociais, afirma que o pesquisador deve buscar analisar a política em sua totalidade, além de revelar o caráter contraditório existente entre as determinações legais e a real operacionalização da política social. É este o desafio a que me proponho, sobretudo pelo viés da municipalização, na tentativa de articular uma análise que contemple os elementos estruturais, legais, administrativos e gerenciais envolvidos na formulação e execução de políticas sociais.

3 NO CAMPO DA CIÊNCIA POLÍTICA

O desenvolvimento de pesquisas, em qualquer área do conhecimento, requer aproximação e apropriação conceitual sobre os principais temas que abarcam o campo de análise. Tendo em vista o objetivo do presente trabalho, bem como as diretrizes do Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC), apresento, a seguir, o referencial teórico que norteia e delimita as reflexões desta tese.

Inicialmente, é importante traçar um panorama sobre as políticas públicas, uma vez que estas traduzem, ou deveriam traduzir, a resultante da atividade política de inúmeros atores interessados/envolvidos nos diferentes eixos de intervenção do poder público no Brasil. Julgo necessário tal percurso, por entender que o PELC é resultado da intervenção política de instituições, profissionais e cidadãos com interesse na garantia do esporte e do lazer como direitos sociais.

Todavia, o Programa se constitui como uma ação política indutiva, ou seja, que busca reconhecer direitos no âmbito federal, estimulando os entes federativos municipais a assumirem seu desenvolvimento após determinado período legal. Com isso, torna-se indispensável uma aproximação conceitual sobre tais políticas de indução – o que perpassa pelas ideias de institucionalização, descentralização política, democratização política e municipalização – que serão abordadas nesta seção.

A formação de agenda política para o esporte e o lazer complementam a aproximação conceitual a que me proponho, haja visto que representam a razão de ser do Programa Esporte e Lazer da Cidade. Pretendo, portanto, apontar as particularidades que envolvem a inserção desses elementos na agenda pública e, conseqüentemente, a formulação, execução e avaliação de políticas públicas na área. Procuro estabelecer relações com suas possibilidades de atuação e mudança no cotidiano das pessoas, por meio do *status* de direito social garantido constitucionalmente.

3.1 Política e Políticas Públicas

Política significa tudo o que se refere à cidade e, por conseguinte, está relacionada ao que é civil, público e social. Definir esse termo, porém, apenas com alusões sobre seu significado pontual nos levaria a distanciá-lo da atual conjuntura, na qual o termo referencial é a *polis* ou o Estado. Sendo assim, Bobbio *et al.* (1995) apontam uma série de ações atribuídas ao Estado, na esfera da política, que o situam como sujeito ou objeto

delas, de acordo com o propósito de cada uma. Quando o Estado determina atos como ordenar ou proibir algo com efeitos vinculadores para todos os membros de determinado grupo social, exerce domínio exclusivo sobre um território ou legisla por meio de normas válidas, pode-se dizer que atua como sujeito de suas próprias ações.

Com isso, no que tange às finalidades da política, o poder político, em virtude do monopólio da força, constitui o poder supremo em um determinado grupo social, os fins que se pretende alcançar pela ação dos políticos são aqueles considerados prioritários para o grupo ou pela classe dominante. Os fins da política, portanto, são tantos quantas são as metas que um grupo organizado se propõe.

A questão da finalidade da política e de sua representatividade nos remete à sua dimensão pública, porque a política é uma atividade que envolve a natureza pública e simbólica do poder e, quando bem exercida, relaciona-se à disputa de ideias, de projetos e de concepções no espaço público, à vista de todos (VAZ, 2001). Nessa perspectiva, existe uma identificação da política com o sentido de público, com o mundo comum, compartilhado (SUASSUNA e ALMEIDA, 2005). Isso quer dizer que seus objetivos não devem obedecer apenas a interesses privados, de pequenos grupos ou à manutenção do poder, e, sim, às questões sociais de interesse público e orientadas por princípios de igualdade e justiça.

Diretamente associado à política e assegurando a sua legitimidade em intervir na sociedade está o poder político. Caracteriza-se pela exclusividade do uso da força em relação à totalidade dos grupos que atuam em determinado contexto, onde não há grupo social organizado que tenha podido, até hoje, consentir a desmonopolização do poder coativo, que significaria o fim do Estado. É fundamental, no entanto, compreender que o poder, como fenômeno social, envolve uma relação triádica entre os homens:

Para definir um certo poder, não basta especificar a pessoa ou o grupo que o detém e a pessoa ou o grupo que a ele está sujeito: ocorre determinar também a esfera de atividade à qual o Poder se refere ou a esfera do Poder. A mesma pessoa ou o mesmo grupo pode ser submetido a vários tipos de Poder relacionados com diversos campos (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1995, p. 934).

As noções de espaço público e de esferas de poder podem contribuir para compreensão das tensões que se manifestam nas relações Estado-Sociedade. Uma delas diz respeito à necessidade da concentração do poder político, traduzida em transferência parcial ou extensiva do Poder Legislativo para o Executivo, reforçando,

consideravelmente, o aparelho governamental. Quando isso ocorre, o referido poder sofre uma personalização, e o sistema político é legitimado pela personalidade daquele que o chefia, abrindo discussão em relação a essa necessidade de concentração do poder, que não será atingida apenas na sua personalização em um Chefe de Estado (LASSALE, 1971).

O debate sobre política e as relações Estado e Sociedade remetem, assim, aos meios de se garantir os objetivos e interesses daqueles que exercem o poder. Rua (1998) afirma que é necessária a utilização dos *outputs*¹² resultantes das atividades políticas, que são as chamadas políticas públicas. Segundo a autora, as políticas públicas compreendem o conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores que, geralmente, envolve mais do que uma decisão política, requerendo diversas ações estrategicamente selecionadas para se implementar as decisões tomadas. Isso significa que uma das suas características centrais é o fato de que são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público.

A expressão “política pública” pode ser entendida como um curso de ação baseado na seleção de meios orientados para a realização de certos fins, adotada por autoridades ou agentes públicos. Relaciona-se, portanto, com a dimensão instrumental dos processos de tomada de decisão em que estão envolvidos os ocupantes dos cargos públicos. A implementação das diferentes políticas públicas envolve alguma definição prévia acerca dos meios necessários ao alcance de determinados objetivos (ZAULI, 2003).

As políticas públicas ocorrem em ambiente tenso e de alta densidade política, marcado por relações de poder, entre atores do Estado e da sociedade, agências intersetoriais, os poderes do Estado, o nível nacional e níveis subnacionais, comunidade política e burocracia (RUA, 2012). Elas influenciam e são influenciadas por valores e ideais que orientam as relações entre Estado e sociedade. Por isso, não se definem as finalidades das políticas senão como o atendimento dos interesses da coletividade: um processo decisório complexo e de difícil racionalização. Tais políticas podem ser

¹² Rua (1998) destaca que as políticas públicas são os *outputs* da atividade política, ou seja, são a materialização das tomadas de decisão, oriundas do embate político. Todavia, a autora chama atenção para a necessidade de se distinguir decisões políticas e políticas públicas. Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando, em maior ou menor grau, uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública.

constituídas para distribuir, redistribuir ou regular recursos e inspiram constante debate sobre a modernização do Estado (AMABILE, 2012).

Desse modo, é preciso analisar como se materializam as ações governamentais e, para isso, a compreensão da ideia de *policy cycle* é fundamental. Para Menicucci (2008), trata-se do caminho percorrido pelo Estado para administrar suas ações nas políticas públicas envolvendo suas estruturas institucionais. É um processo dinâmico, um ciclo direcionado por ações políticas voláteis, devido ao jogo político que engloba a disputa de interesses dos atores.

Baptista e Rezende (2011) analisaram diferentes autores que se propuseram traçar as fases do processo decisório que caracterizam o ciclo de políticas públicas, como mostra o quadro a seguir:

Quadro 1: Fases do processo decisório em diferentes estudos sobre análise de política

| Estudos | Fases definidas |
|---|--|
| HA Simon – Administrative Behaviour, 1947 | Inteligência, Desenho, Escolha. |
| HD Lasswell – The Policy Orientation, 1951 | Informação, Promoção, Prescrição, Invocação, Aplicação, Término e Avaliação. |
| R Mack – Planning and Uncertainty, 1971 | Reconhecimento do problema, Formulação de alternativas, Decisão, Efetivação, Correção / Ajuste. |
| R Rose – Comparing public policy, 1973 | Reconhecimento público das necessidades existentes, Como os temas são colocados na agenda, Como as demandas avançam, Como o governo se envolve no processo decisório, Recursos e constrangimentos, Decisões políticas, O que determina as escolhas do governo, A escolha no contexto, Implementação, Resultados, Avaliação da política e Feedback. |
| G Brewer – The policy sciences emerge, 1974 | Invenção, Estimativa, Seleção, Implementação, Avaliação, Término. |
| W Jenkins – Policy Analysis: a political and organizational perspective, 1978 | Iniciação, Informação, Consideração, Decisão, Implementação, Avaliação, e Término. |
| BW Hogwood and LA Gunn – Policy analysis for real word, 1984 | Definição de temas, Filtro de temas, Prognóstico, Definição de objetivos e prioridades, Análise de opções, Implementação da política, Monitoramento e controle, Avaliação e revisão, Manutenção da política, Sucessão e Término. |
| Howlett and Ramesh, Studying Public Policy, 1993 | Montagem da agenda, Formulação da política, Tomada de decisão, Implementação e Avaliação. |

Fonte: Baptista e Rezende (2011).

Atualmente, um dos modelos mais utilizados pelos pesquisadores da ciência política é o chamado *Improved Model*, desenvolvido por Howlett e Ramesh (1993), que aponta cinco fases: (I) montagem de agenda; (II) formulação da política; (III) tomada de decisão; (IV) implementação; e (V) avaliação. Diante disso, o processo decisório envolve escolhas estratégicas que irão culminar em futuros projetos e programas de governo, ou seja, a concretização das políticas públicas.

O processo de montagem da agenda envolve a identificação dos atores e dos interesses que permeiam a luta por inclusão de determinada questão na agenda pública e, posteriormente, sua regulamentação como política pública. Assim, percebo a mobilização de grupos representantes da sociedade civil e do Estado que discutem e fundamentam suas argumentações, no sentido de se regulamentarem direitos sociais e de se formular uma política pública que expresse os interesses e as necessidades dos envolvidos (CUNHA e SILVA, 2002).

No que tange à formulação, sua principal contribuição está na proposição de um conjunto de ações possíveis de serem tomadas para o alcance dos objetivos almejados. A tomada de decisão e a implementação das políticas, por sua vez, tratam da materialização das ações que norteiam a política anteriormente planejada. Com isso, seu alinhamento com os conceitos, objetivos e metas traçados devem ser prioritários para se alcançar o sucesso.

A avaliação das políticas públicas consiste na adoção de métodos e técnicas que permitam estabelecer uma relação de causalidade entre um programa, política ou projeto governamental e um resultado. Esse processo envolve 3 (três) aspectos principais: (1) emissão de um juízo de valor sobre os resultados de projetos e ações a partir da formulação de parâmetros que servirão de referencial e, em geral, parte de uma concepção de justiça explícita ou implícita; (2) identificação de mudanças decorrentes da intervenção governamental que possam ser atribuídas às políticas; e (3) identificação do grau em que foram alcançados os resultados previstos no planejamento (MENICUCCI, 2008).

Cabe aqui distinguir, políticas públicas de políticas sociais, uma vez que esta última, apesar de englobar o bojo das políticas públicas, apresenta o princípio de justiça e a emissão de julgamento como características fundantes. Sob esse prisma, as políticas públicas são tratadas como o Estado implementando um projeto de governo, por meio de programas e/ou ações voltadas para setores específicos da sociedade. As políticas

sociais são tidas como ações determinantes do padrão de proteção social, também implementadas pelo Estado, mas voltadas para a redistribuição dos benefícios sociais, visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico (HOFLING, 2001).

Lopes (2009) afirma que as políticas sociais constituem conquistas políticas e sociais que indicam a possibilidade de representação dos interesses das classes trabalhadoras. Dessa maneira, os direitos sociais são direitos humanos, assim constituídos, segundo Telles (1999, p. 173): “direito ao trabalho, direito ao salário igual por trabalho igual, direito a previdência social, direito a renda condizente com uma vida digna, direito ao repouso e ao lazer, e o direito à educação”.

O surgimento de novos atores e demandas no cenário político faz emergir a noção de Estado de Bem-Estar Social, também conhecido como *Welfare State*. Por existirem diferentes formas de concepção dos termos, Lopes (2009) apresenta 3 (três) elementos comuns que compõem uma delimitação conceitual de Estado de Bem-Estar Social:

Num primeiro momento é consensual a existência de ação estatal na organização e implementação de políticas sociais. Já no segundo momento, concebe-se a existência de uma relação entre Estado e mercado onde o primeiro tende a alterar o livre movimento assim como os resultados adversos produzidos pelo segundo. Por fim, localiza-se a noção da substituição temporária ou permanente de renda ou mesmo a manutenção da mesma tomando como referência um patamar mínimo considerado necessário para a satisfação das necessidades básicas do indivíduo (p. 36).

No sentido de esclarecer a emergência do *Welfare State* nas economias industrializadas, Nogueira (2001) aponta que programas sociais inclusivos, de cunho universalizante, somente foram colocados em marcha devido ao excedente econômico e ao grau de desenvolvimento tecnológico obtidos com a industrialização. Todavia, vale destacar que o consenso obtido em sua emergência, não se aplica às discussões acadêmicas sobre seu desenvolvimento, ou seja, às diferentes formas de promovê-lo.

De forma esclarecedora, Arretche (1995) destaca o crescimento econômico e demográfico como responsáveis pela generalização do *Welfare State*. Para a autora, trata-se de padrões mínimos à manutenção da vida, sob fiança do Estado, no que tange à renda, nutrição, moradia, saúde e educação. Vale ressaltar que o princípio do Estado de Bem-Estar social se baseia na garantia de direitos sociais e políticos, ou seja, não podem ser tratados como caridade ou benesse aos menos favorecidos economicamente.

A criação e a manutenção desta concepção política estão na própria industrialização, uma vez que esta trouxe consigo a estratificação social, processos de trabalho inovadores, aumento da mão de obra feminina e êxodo rural. Esses fatores revelaram a necessidade de se estabelecer um modo governante capaz de promover a integração e a coesão social, sobretudo sob a concepção de proteção social.

Trazendo a discussão para as formas contemporâneas de produção e trabalho, Viana (1998) analisa as concepções de Sônia Draibe e Liana Aureliano sobre proteção social, definindo-a como uma particular forma de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre o Estado, a economia e a sociedade. Tais transformações guardam relações com a demanda emergencial por sistemas nacionais públicos de educação, saúde, previdência social, integração e substituição de renda, assistência social e habitação que, a partir do emprego e da renda, afetam a vida da população.

Essa concepção (VIANA, 1998) se baseia em três ordens de variáveis, que se interligam. São elas:

I – Aumento do número de trabalhadores dependentes do mercado, bem como o de acidentados e aposentados, enquanto o potencial assistencial das redes primárias – família e comunidade – diminui;

II – O caráter cíclico da produção exige que se estabeleça alguma forma de proteção do trabalhador desempregado. Assim, o excedente de mão-de-obra – fenômeno típico do capitalismo, exigiria formas de regulação do trabalho via gestão estatal;

III – A mobilização operária, devido a urbanização e localização espacial das fábricas e demais formas de produção, potencializam os riscos de confrontos ideológicos, que ameaçam a ordem capitalista.

Como aponta Lopes (2012), o Estado de Bem-Estar Social é uma forma particular de regulação social que envolve relações entre Estado e mercado, capaz de prover as políticas sociais tidas como estratégias governamentais para intervenção nas relações sociais por meio da alocação e da distribuição de recursos. Entendo que se trata, portanto, de um pacto social envolvendo empresas, sociedade civil e o poder público, visando à melhoria da qualidade de vida de indivíduos e famílias, o que pode contribuir para aumentar a coesão social. Segundo Dal Pai (2007), tal pacto constitui o compromisso contínuo com o comportamento ético que estimula formas de

desenvolvimento econômico, social e ambiental, e isso interessa a todos os *stakeholders*¹³ envolvidos no jogo político.

Todavia, vale ressaltar que o cenário apresentado requer engajamento por parte de todos os atores envolvidos na manutenção de um Estado de Bem-Estar Social. Ao que parece, tal condição é dificilmente mantida em democracias relativamente recentes - como no Brasil - uma vez que diferentes concepções políticas e econômicas são inseridas numa arena de debates que, na maioria dos casos, não culminam em consensos ou tomadas de decisão que propiciem a criação ou manutenção do referido cenário.

Muito se discute sobre a promoção do Estado de Bem-Estar Social em relação ao alargamento do Estado, haja visto que a demanda por bens e serviços públicos de qualidade é crescente. Conseqüentemente, requer um aparato institucional robusto no que tange ao volume de recursos financeiros, de infraestrutura e de quadros profissionais. A questão a ser enfrentada, nesse caso, seria a origem dos recursos necessários para custear a máquina pública, que, como observamos atualmente, são oriundos, principalmente, da arrecadação de impostos. Diante deste cenário, autores como Bresser Pereira (1995), Draibe (1985) e Fiori (1989) vinculam a chamada “Crise do Estado Brasileiro” à tentativa de se promover o Estado de Bem-Estar Social no Brasil.

No entendimento de Brandão (2000), um Estado intervencionista precisa contar com órgãos de administração direta e indireta para suprir as necessidades acarretadas pelo modo de proteção social adotado no país. Como efeitos do intervencionismo, um primeiro problema a ser destacado é o demasiado crescimento dos processos burocráticos, necessários para fiscalização e controle do próprio aparato estatal. Este é o berço da crise, cujo passo seguinte se encontra no crescimento dos gastos e dos investimentos públicos em proporções maiores do que sua capacidade de arrecadação.

Para Cunha e Silva (2002) existem 3 (três) fatores preponderantes no modelo de gestão pública no Brasil: a crise fiscal; a crise no modo de intervenção; e a crise da forma burocrática de administrar. Essa abordagem trata as crises sob um prisma

¹³ O termo *stakeholder* foi cunhado para designar todos os atores, sejam eles pessoas, empresas ou instituições, que, de alguma forma, influenciam e são influenciados(as) pelas ações de uma organização. De acordo com Chiorato *et al.* (2013), as organizações são caracterizadas por suas relações com diferentes grupos e indivíduos, qualificados como *stakeholders*. Possuem interesses legítimos em sua atividade, uma vez que podem afetar seu desempenho ou podem ter sua vida afetada por ele. No setor público, assim como no privado, os *stakeholders* correspondem aos seguintes atores: cidadãos, governo, mídia, sociedade civil organizada, empregados, servidores públicos, grupos de interesses especiais, fornecedores, organizações comunitárias locais; enfim, todos aqueles que influenciam ou são influenciados pela atividade da organização ou instituição – e seus agentes.

administrativo, no qual sua resolução passa pela redistribuição de funções, definições de papéis e atribuição de competências. Com isso, é preciso reconhecer os problemas relacionados à gestão pública no Brasil, buscando-se novas formas organizacionais para administrá-la e potencializar seus resultados e seu alcance. O desenvolvimento de parcerias com outros atores sociais pode ser uma saída para a solução desse problema, mas é preciso ter em mente que as formas de cooperação entre Estado, Terceiro Setor e Iniciativa Privada não se garantem, por si só, como processos bem-sucedidos e responsáveis com aquilo que é público.

Tendo isso em vista, Montañó (2002) aborda a crise administrativa vivida no Brasil, caracterizada como um recorte da crise do Estado Brasileiro. O autor centra sua análise na atuação das entidades do terceiro setor que, depositárias de direitos que cabem ao Estado suprir, acabam por se afastar desta responsabilidade. Nesse sentido, constituem-se em um mal para a sociedade civil, na medida em que sua atuação pode ter caráter assistencialista¹⁴.

Brandão (2000) reconhece que o Terceiro Setor não consegue e não pode agir contra todos os problemas enfrentados pelo Estado brasileiro – não sendo, desta forma, resposta para sua crise administrativa. Para a autora, contribui como ideologia, disseminando a crença de que o cidadão pode e deve assumir o seu papel de personagem essencial na recuperação do país. Corrobora com esta perspectiva, na medida que aponta saídas para o protagonismo social dos sujeitos, que pode superar uma cultura de dependência sobre a ação governamental institucionalizada.

Costa *et al.* (2012) apresentam diferentes perspectivas de análise da atuação desses novos atores sociais, acrescentando que a “descoberta” e a popularização do Terceiro Setor podem servir de justificativa ideológica para o desmonte e a desresponsabilização do Estado no trato das questões sociais. Esses pesquisadores afirmam que tal fenômeno emerge como um conjunto de sujeitos e instituições voltados(as) ao desenvolvimento de questões de interesse social, mas sem uma agenda definida ou, mesmo, interesses e objetivos claros. Com isso, o Terceiro Setor atua onde a efetividade do Estado e do Mercado é menor.

Tais argumentos são importantes para se desmistificar a ideia de que a descentralização, quando adotada, soluciona os problemas gerenciais do setor público. Não se pode negar que a atuação de outros atores (não somente os públicos) pode

¹⁴ No presente estudo, a concepção sobre assistencialismo gira em torno da oferta de bens e serviços a pessoas carentes, sem a preocupação imediata de tirá-los desta condição.

implicar problemas como desvio de verba, dos interesses sociais, entre outras práticas ilícitas ou imorais que reduzem o poder de ação das políticas.

Todavia, como aponta Castro (1991), a descentralização se apresenta como resposta às mudanças do *Welfare State* brasileiro. Abrange aspectos institucionais, referindo-se ao grau de parceria nas relações intergovernamentais e na criação de mecanismos de representação, combinando as estruturas representativas tradicionais com novas formas de participação em nível local. A descentralização provoca, ainda, alterações financeiras e organizacionais, transferindo recursos do governo central para os governos locais e conferindo maior autonomia aos poderes locais e regionais.

Com isso, volto a enfatizar que a participação do Estado no direcionamento, na regulação, na execução e na avaliação das políticas é indispensável. Todavia, é preciso refletir sobre a forma com que a interação entre os entes federativos tem ocorrido, tendo como pano de fundo o efetivo atendimento das demandas sociais. Talvez seja este o entrave atual a ser enfrentado pelas políticas públicas no Brasil, por meio de um novo modelo de responsabilidades a serem compartilhadas entre união, estados e municípios.

3.2 Reflexões sobre descentralização e municipalização

No Brasil, o processo de construção democrática enfrenta, atualmente, um dilema que tem suas raízes na confluência entre 2 (dois) projetos políticos distintos. Como salienta Dagnino (2002), temos, de um lado, “um processo de alargamento da democracia, que se expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados com as questões das políticas públicas” (p. 142) e, de outro lado, a “emergência de um projeto de Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil” (DAGNINO, 2002, p. 142).

Esse último pode ser tido como uma das possibilidades para o enfrentamento dos problemas gerenciais enfrentados pelas políticas públicas no Brasil. De acordo com a perspectiva gerencial, abordada por Bresser Pereira (1995) e que operacionaliza o ideário do projeto político neoliberal, o Estado deve fomentar e subsidiar ações direcionadas ao desenvolvimento social e econômico dos cidadãos que sustentem o desenvolvimento do País. Uma das formas de realizar esse objetivo é mediante parceria entre o Estado e empresas privadas, por exemplo (SALOMÃO FILHO, 2003). Sob esse

viés, o Estado reconheceria sua dificuldade para prover, exclusivamente, todos os bens e serviços voltados à garantia dos direitos sociais, passando a atuar de forma conjunta com outros atores que, em tese, têm maior *expertise* no trato de questões específicas como o esporte e o lazer, por exemplo.

Com isso, ao pensar a atuação do Estado junto à sociedade, acredito ser importante refletir sobre algumas questões que vão além dos elementos ligados, especificamente, aos projetos de esporte e lazer. Como esses projetos irão apresentar diferentes perspectivas de intervenção nas políticas públicas, pergunto: teria o Governo Federal condições de prover todos os bens e serviços demandados pela população? Como os atores políticos, públicos, privados e do terceiro setor podem se engajar para estabelecer arenas comuns de ação? Qual a participação dos três entes federativos nesse processo?

Considerando essas questões e a realidade em que vivemos, é preciso estabelecer uma nova tratativa quanto ao que temos como público. Os interesses pessoais e políticos colocados em primeiro plano devem ceder lugar a aquilo que demandam os cidadãos, que devem ser pensados como eixo central das discussões. Tendo em vista o cenário político atual, é preciso reunir os atores engajados no jogo social e estabelecer um fluxo de integração que objetive, prioritariamente, o bem-estar social.

Sob essa perspectiva de análise, a cooperação entre o Estado, a iniciativa privada e a sociedade civil organizada poderiam promover aumento de eficiência nas ações governamentais e, segundo Abrucio (2007), as parcerias público-privadas, por exemplo, além de reduzirem gastos governamentais, poderiam otimizar recursos à disposição do Estado e dos cidadãos.

Cesar (2008), na tentativa de superar o enfoque minimalista dos ajustes estruturais macroeconômicos, destaca que a reforma do Estado parte do pressuposto de que, em várias áreas, incluída a social, o Estado poderia ser mais eficiente, se utilizasse estratégias gerenciais e estabelecesse parcerias com organizações não-governamentais para executar os serviços por ele apoiados. No campo dos serviços considerados não-exclusivos do Estado, portanto, muitas atividades passaram a ser exercidas por organizações sociais, entidades de direito privado e de caráter público não-estatal. Cabe, então, ao Estado prover os recursos básicos para o seu funcionamento, incentivando, porém, a captação de recursos no mercado, para gerar condições de auto sustentabilidade para os diferentes serviços que deve prestar aos cidadãos.

Cria-se um clima favorável à atuação de outros agentes¹⁵, como empresários e ONGs em ações fomentadas pelo governo, destinadas a prover bens e serviços públicos. A ideia subjacente a isso é a de que a desburocratização e a descentralização das ações governamentais podem criar um ambiente propício para o diálogo entre os entes envolvidos no jogo político, do qual resulta um conjunto de programas e projetos que poderia beneficiar a sociedade.

Montaño (2002), entretanto, chama atenção para possíveis ciladas que podem surgir do pensamento que considera a entrada de outros agentes como a salvação das políticas públicas e o resgate da sociedade civil organizada. O autor aponta a necessidade de uma reorganização do papel do Terceiro Setor¹⁶ que, atualmente, pode não garantir os direitos sociais, causando prejuízos em setores como Educação, Saúde, Emprego e Previdência Social. Compartilho a preocupação do autor que gira em torno de que a atuação do Terceiro Setor e a consequente descentralização das ações públicas se concretizem como privatização dos direitos sociais no Brasil. Este pode sobrepor os interesses econômicos em detrimento dos interesses dos cidadãos.

Porém, apresento uma concepção que se aproxima do entendimento sobre descentralização que procuro assumir nas reflexões deste trabalho. No que tange à descentralização, vale destacar que, no campo das ciências políticas, o tema também é tratado como mecanismo democrático, que permite autonomia política dos níveis locais e regionais, com vistas ao aprofundamento da democratização. De acordo com Guimarães (2002), no plano político-institucional, a descentralização é concebida como desagregação do poder público, através de diversas modalidades, que vão da

¹⁵ Para Dagnino (2004), esse “clima favorável” é marcado por uma “confluência perversa” entre os dois projetos políticos descritos anteriormente. Para a autora “a perversidade estaria colocada, desde logo, no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva” (p. 152). Com isso, Dagnino (2004) nos diz que a atuação exclusiva do Estado para a garantia dos direitos sociais e a realização de PPPs se constitui em processos diferentes – mas seu sucesso passa por uma condição semelhante: uma sociedade civil ativa. A meu ver, essa pesquisadora observa que a ausência dessa condição ajuda a explicar o insucesso das ações de ambos os modelos.

¹⁶Costa *et al.* (2012) destacam que o Terceiro Setor surgiu nos EUA, nos anos 1970, para designar um conjunto de instituições formais, privadas e sem fins lucrativos e cuja atuação se dá na esfera pública; porém, de forma independente do Estado. No âmbito latino-americano, a expressão “Terceiro Setor” designa, também, organizações e grupos informais, que desempenham importante papel na construção de ações de interesse público. Dias (2008) aponta a origem da utilização dessa expressão, no Brasil, no âmbito do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1996) e afirma que ele “congrega tanto instituições filantrópicas dedicadas à prestação de serviços (saúde, educação, bem-estar social), quanto organizações voltadas para a defesa dos direitos de grupos específicos da população (mulheres, negros, indígenas) e de proteção do meio ambiente; congrega ainda experiências de trabalho voluntário e de filantropia empresarial”. Segundo essa autora, a melhor terminologia seria “entidades públicas não-estatais” (DIAS, 2008, p. 103).

desconcentração de atividades até a descentralização de poder decisório, ou seja, da transferência de competências ou poderes do centro para a periferia.

O tema da descentralização não é novo na literatura, Guinmarães (2002) destaca que existem registros remotos de sua presença na literatura clássica, desde as obras sobre teoria do Estado até aquelas do campo da Administração. Por esse motivo, é possível verificar um leque de entendimentos que tratam do tema, o que pode explicar as controvérsias observadas sobre ele na literatura. Para a autora, a descentralização constitui-se numa ação política para se diluir o poder decisório e administrativo dentro das agências públicas centrais, através da desconcentração, ou seja, da transferência de responsabilidade administrativa sobre os serviços básicos públicos do nível nacional para os governos regional e local.

De acordo com Guinmarães, (2002), os estudos sobre descentralização abordam duas vertentes de análise. A primeira se direciona aos aspectos procedimentais, ou seja, a dimensão administrativa decorrente de questões como transferência de recursos financeiros ou de competências formais para as unidades subnacionais de governo. A segunda vertente aborda o lado processual e a dimensão social da política, relacionando-se, portanto, com o aumento da participação social na política e com a distribuição territorial do poder do Estado por meio da introdução de novos atores e interesses sociais.

Vale destacar que os processos de descentralização também se orientam por três dimensões: administrativa, social e política¹⁷. A primeira refere-se à delegação, ou seja, a transferência de competências e funções entre as unidades federativas, justificando-se em função da necessidade em se buscar maior eficácia na administração pública. A dimensão social pode ser traduzida como participação social na gestão pública e como estratégia de capacitação de grupos sociais para decidirem sobre problemas da gestão pública local, seja estruturando formas institucionais capazes de expressar a vontade coletiva nas instâncias de tomada de decisão, seja como forma de possibilitar à população exercer funções de fiscalização e controle sobre a gestão dos serviços públicos.

¹⁷ Sobre isso, vale dizer que o Programa Esporte e Lazer da Cidade se orienta por tais dimensões, haja visto que foi idealizado para articular as ações das esferas federal, estadual e municipal de governo, com os setores organizados da comunidade local, tendo em vista a implementação de políticas sociais de esporte e de lazer que expressam a condição, da instância municipal, de ente privilegiado da ação” (DOCUMENTO ORIENTADOR, 2003, p. 2). Para tal, “as ações são descentralizadas e o seu monitoramento e controle tem caráter público e social, devendo atender às necessidades e demandas por esporte recreativo e lazer de crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e pessoas com deficiência” (MANUAL DE ORIENTAÇÃO, 2005, p. 12).

Na dimensão política, a descentralização é uma estratégia para redistribuição do poder político do Estado, do nível central para os níveis periféricos. Baseia-se na concepção de que a descentralização afeta as relações de poder e introduz novos conflitos nas relações entre esferas de governo e na distribuição de poder e bens entre diferentes grupos na sociedade. Este entendimento fundamenta-se no conceito de descentralização enquanto processo político e é justificada como estratégia para democratização do poder, através da ampliação dos níveis de participação cidadã e da multiplicação de estruturas de poder, com vistas à melhoria da eficiência da gestão pública (GUINMARÃES, 2002).

Ainda de acordo com Guinmarães (2002), o achado mais importante de seu trabalho gira em torno do consenso sobre a necessidade, pertinência, oportunidade e capacidade estratégica dos mecanismos de descentralização para superação dos conflitos de distribuição de poder, de serviços e de recursos entre esferas de governos e/ou setores da sociedade. A tendência atual do debate sobre a descentralização parece apontar para uma articulação entre a dimensão normativa, que privilegia a discussão sobre arranjos institucionais, e a dimensão política, que privilegia os embates e confrontos de poder, tanto entre níveis de governo, como entre atores políticos e sociais distintos. Esta tendência parte do reconhecimento de que a descentralização afeta as relações de poder e introduz novos conflitos nas relações entre esferas de governo e entre grupos distintos da sociedade, não podendo, portanto, ser concebida apenas na sua dimensão legal.

A Constituição Federal de 1988 trouxe inovações no que se refere ao desenho federativo brasileiro e às competências de cada esfera de governo na promoção de políticas sociais. Para Teixeira (2002), competências são responsabilidades e encargos atribuídos a cada esfera governamental para realizar sua gestão, sendo distinguidas as competências privativas, as comuns e as concorrentes. Nessa abordagem, união, estados e municípios podem trabalhar de forma conjunta, no caso das competências comuns, mas também podem atuar de forma autônoma, desde que não haja sobreposição legal. Os municípios, por exemplo, possuem autonomia para definirem suas políticas e aplicarem seus recursos, no caso das competências privativas ou exclusivas, sem que isso vá de encontro aos ditames legais estabelecidos pelos estados e pelo governo federal.

Franzese (2010) afirma que dentre as principais características do desenho institucional promovido pela Constituição Federal de 1988, a literatura nacional dos

anos 1990 destacou a diretriz de descentralização em favor dos governos municipais, que consolidava a imagem de que o Brasil se tornara uma das federações mais descentralizadas do mundo. O autor destaca ainda que, a esse contexto, somou-se uma conjuntura de crise fiscal federal e de implementação da chamada “primeira onda” de reformas de Estado, com o objetivo de reduzir o seu tamanho e com uma agenda de corte de gastos, mesmo que à custa da diminuição de atuação do governo federal nas políticas públicas. A combinação desses fatores impulsionou a municipalização de políticas públicas e contribuiu para a ideia de que os municípios passavam a se tornar os principais responsáveis pelo provimento de condições mínimas de bem-estar social à sua população.

Porém, dadas as condições de autonomia municipal garantidas pela nova Constituição, sem nenhuma exigência quanto a um padrão nacional de políticas sociais, a municipalização aconteceu com ritmos e prioridades diferentes, nos mais de cinco mil municípios do país. Ao final da década de 1990, o Governo Federal se recupera da crise fiscal, controla a inflação e passa a implementar uma série de ações no sentido de aumentar sua coordenação entre os entes federativos. Sua principal estratégia se baseou na transferência de recursos para estados e municípios que aderissem às políticas públicas, caracterizando, assim, o princípio de indução ao desenvolvimento de ações sociais que, apesar de regionalizadas, estavam sob o olhar e crivo do governo federal.

Diante disso, Franzese (2010) destaca que “em face desse novo panorama, não se aplica mais a visão de descentralização construída no período imediatamente posterior à Constituição de 1988. A ação federal se faz bastante presente, inclusive interferindo diretamente sobre o processo de municipalização de políticas sociais” (p. 32).

Como destaca Arretche (1999), no Brasil pós 1988, a autoridade política de cada nível de governo é soberana e independente das demais. Diferentemente de outros países, os municípios brasileiros foram declarados entes federativos autônomos, o que implica que um prefeito é autoridade soberana em sua circunscrição. Este é um fator central para análise do processo de municipalização do PELC nos municípios brasileiros, uma vez que os aparatos institucionais e estruturais para sua efetivação (ou não) são concebidos de diferentes formas e se condicionam por fatores locais sobre os quais não se pode intervir diretamente.

Arretche (1999) analisa a importância de políticas federais de indução para que a municipalização avance no país e conclui que se trata de mais um processo de centralização, uma vez que o governo federal, ao controlar o repasse de recursos

financeiros de acordo com a adesão a programas por ele desenhados, restringe a agenda dos governos subnacionais, suprimindo parte de sua autonomia. Abrucio (2007) por outro lado, afirma que em vez de centralização, ocorre um processo de coordenação federativa, orientado pela redução de desigualdades e introdução de padrões nacionais, sem restringir a autonomia dos estados e municípios. Este último entendimento se aproxima dos princípios que regem o PELC e, por esse motivo, traduz a concepção adotada nesta pesquisa.

É preciso compreender que a municipalização não ocorre considerando-se somente os atributos estruturais das unidades locais de governo, como sua capacidade fiscal, administrativa e cívica. Arretche (1999) aponta que este processo varia de acordo com requisitos institucionais postos pelas políticas a serem assumidas pelos governos locais, tais como o legado das políticas prévias, as regras constitucionais e a engenharia operacional de cada política social. No entanto, a ação política deliberada, ou seja, estratégias de indução eficientemente desenhadas para delegar a outro nível de governo a responsabilidade pela gestão destas políticas, pode compensar obstáculos à descentralização derivados daqueles fatores de natureza estrutural ou institucional.

Até hoje não regulamentadas, as fronteiras entre as esferas de poder permanecem indefinidas, resultando na superposição de atividades. Importante lembrar que o capítulo da Ordem Social da Constituição assegura a participação da comunidade e a gestão democrática. Mesmo sem definição clara, o município possui, portanto, muitas competências, e o problema maior são os recursos. Em um processo de descentralização desordenado, encargos estão sendo transferidos sem os recursos. Estes dependem das chamadas transferências negociadas, que consideram a posição política, o prestígio e a vinculação partidária dos prefeitos e parlamentares, cujas alianças se pautam, em grande parte, pelos interesses eleitoreiros e clientelistas (TEIXEIRA, 2002).

Para Arretche (1999), nas condições brasileiras, não é suficiente que a União se retire da cena para que, por efeito das novas prerrogativas fiscais e políticas de estados e municípios, estes passem a assumir de modo mais ou menos espontâneo, competências de gestão. Na mesma direção, a descentralização das políticas sociais não é simplesmente um subproduto da descentralização fiscal, nem das novas disposições constitucionais derivadas da Carta de 1988. Ao contrário, ela ocorre nas políticas e nos estados em que a ação política deliberada operou de modo eficiente. É nesse cenário que o grau de institucionalização municipal das políticas públicas de indução ganha força.

Sobretudo como elemento de análise sobre a potencialidade de municipalização/descentralização ou não dessas ações.

3.3 Institucionalização, Gestão Participativa e Governança Territorial

Um país como o Brasil, com mais de cinco mil municípios e com vasta extensão territorial, certamente apresentará administrações municipais com as mais diversas características, sejam elas políticas, econômicas ou sociais. Isso faz com que o potencial de cada cidade para assumir as políticas federais ou estaduais de indução dependa do seu nível de estruturação administrativa, operacional e política.

Isso quer dizer que o grau de institucionalização municipal pode apontar informações importantes no que tange à análise dos municípios que obtêm êxito ou fracasso na incorporação autônoma das referidas políticas indutivas. Para Reis (1995), trata-se de saber se o Estado dispõe de recursos em volume suficiente e da capacidade operacional adequada para lidar eficazmente com as demandas que lhe são dirigidas. O autor aponta, apesar das críticas que dirige a algumas partes do texto, a teoria de Samuel Huntington¹⁸ como central ao debate sobre essa temática. Focaliza sua análise nas relações existentes entre a institucionalização política e a governabilidade, ou seja, o grau de determinado Governo no que tange à sua capacidade efetiva de governar.

No entendimento de Mainwaring e Torcal (2005), institucionalização política se refere a um processo pelo qual uma organização se torna bem estabelecida, seus atores desenvolvem expectativas orientações e comportamentos baseados na premissa de que essa organização prevalecerá no futuro previsível. Mais especificamente no que tange à institucionalização política, os autores destacam que uma característica importante deste elemento se refere às expectativas claras e estáveis que os atores políticos apresentam em relação ao comportamento de outros atores – a meu ver um indicativo latente do engajamento político a que me referi anteriormente, haja visto que sob este prisma as organizações adquirem valor e estabilidade.

Sobre isso, a estabilidade guardaria relação proporcional com sua capacidade de gerar padrões comportamentais recorrentes, ou seja, previsíveis o máximo possível. Para o autor a estabilidade é um potente indicador de institucionalização política. Diante

¹⁸ Samuel Huntington foi um economista americano, responsável pela teoria do “Choque das Civilizações”, cuja base conceitual se encontra no protagonismo político das civilizações e não dos Estados Nacionais. O autor também ficou conhecido por suas contribuições no âmbito da Geopolítica e da Teoria de Modernização do Estado.

do exposto, destaco que a previsibilidade comportamental dos atores políticos pode ser responsável pela criação ou manutenção de um cenário favorável ao atendimento das demandas sociais, ou até mesmo à segurança político-institucional necessária para se estabelecer políticas de Estado.

Nesse caso, o eixo central estaria na continuidade das ações públicas, independentemente das concepções particulares de partidos, grupos sociais ou governos futuros. A meu ver, esta adoção comportamental representa uma mudança de patamar em relação ao desenvolvimento de políticas públicas no Brasil. Trata-se do enfrentamento ao paradigma das políticas de Governo, das ações descontínuas e desconexas, do desperdício de verba pública e, principalmente, da desconsideração dos anseios sociais. Teríamos, deste modo, políticas engajadas às formas de funcionamento e interação social que efetivamente representariam as demandas da população.

Estabelecendo relações causais e lógicas sobre o assunto, entendo que o grau de institucionalização dos subsistemas que compõem um sistema político, condiciona a estabilidade deste último. Portanto, estamos diante de uma espécie de ecossistema político, em que as interações institucionais em diferentes níveis estão correlacionadas entre si, ou seja, a resultante da ação política de um ator é condicionada e condiciona, ao mesmo tempo, todas as tomadas de decisão dos demais, em diferentes níveis.

De forma prática, pode-se pensar numa secretaria municipal de esporte e lazer. Sua existência interfere e influencia as tomadas de decisão em níveis superiores, uma vez que representa, ou deveria representar, as demandas da população sobre determinados direitos sociais. Todavia, caso não exista ou seja subordinada a outras secretarias, seu poder influenciador é potencialmente reduzido, haja visto que o aparato institucional reduz sua autonomia e, conseqüentemente, sua estabilidade.

Pensando no objeto desta pesquisa, entendo que investigar tais relações é fator crucial para vincularmos o “amadurecimento” político-institucional das cidades em que o PELC foi implementado, aos possíveis resultados relacionados à municipalização do Programa. Reis (1995) destaca que, conceitualmente, a teoria de Huntington considera dois traços decisivos para que um sistema político adequadamente institucionalizado exista. Para o autor:

as instituições políticas devem mostrar-se autônomas relativamente aos interesses cujo confronto no dia a dia visam a regular; e as sociedades cívicas ou institucionalizadas são aquelas cujas instituições se acham, em virtude dessa autonomia, defendidas das vicissitudes do jogo cotidiano dos interesses, em vez de serem a mera expressão cambiante de tais vicissitudes.

Por outro lado, as instituições políticas que mereçam o nome devem igualmente caracterizar-se por sua adaptabilidade, ou seja, devem mostrar-se sensíveis à multiplicidade de interesses e forças sociais que se dão na sociedade, em particular aos novos focos de interesses que emergem em qualquer momento dado (p. 43).

Relacionando esta concepção com a diretriz de municipalização do PELC, entendo que analisar o grau de autonomia, bem como a capacidade de adaptação e absolvição das demandas locais por parte das instituições políticas e das instituições civis, é um caminho possível para se estabelecer relações de causa e efeito em relação ao legado do Programa nos municípios em que foi implementado.

Nesse cenário, um terceiro elemento deve ser considerado: a participação cidadã. Reis (1995) aponta que a eficácia governativa está condicionada à mobilização e participação do eleitor nos processos decisórios. Isso quer dizer que, para além de mecanismos políticos, sociais e econômicos institucionalizados, o poder cidadão também influencia e é causador de experiências governantes de sucesso ou de fracasso. A meu ver, essa é uma questão que não deve ser analisada apenas pelo viés da representatividade política. A participação cidadã deve ser efetivamente garantida para que os governantes não afastem as tomadas de decisão das demandas locais.

Logo, traçando um paralelo entre a questão apontada, o esporte e o lazer como direitos sociais e o PELC, observo que a elaboração do Programa se orienta pelas concepções aqui apontadas. Exemplo disso é a adoção do princípio de “Gestão Participativa”, cuja centralidade está no enfraquecimento da supervalorização do poder executivo e no fortalecimento da voz e do poder da sociedade em geral.

É possível inferir que a mobilização social pode promover um sentimento de apropriação das ações e dos equipamentos públicos pelas comunidades, fortalecendo também o sentimento de pertencimento e posse do território onde vivem. Além disso, contribui para a capacitação de lideranças e grupos para que possam exercer e continuar exercendo a gestão de projetos em parceria com o poder público.

Diante disso, avaliar os mecanismos institucionalizados de participação popular também se constitui como estratégia relevante para análise dos processos de apropriação municipais em relação ao PELC. Logo, a capacidade do Programa em mobilizar nos sujeitos a consciência de que o esporte e o lazer são direitos sociais garantidos constitucionalmente, pode fazer com que a população reconheça a relevância de políticas públicas na área. A comunidade passaria, desta maneira, a demandar políticas

locais voltadas para a garantia desses direitos, o que potencializaria a continuidade das ações, mesmo após a retirada da política federal.

É possível citar alguns indicadores para avaliação dos mecanismos de participação. Tendo em mente que, geralmente, a principal meta das ações mobilizadoras da participação social é a formação de um grupo gestor, pode-se citar a criação de um conselho municipal ou algum órgão semelhante, como catalizador dos mecanismos de mobilização social. A participação de representantes do setor público, de entidades privadas, entidades do terceiro setor, de moradores, lideranças locais, voluntário e entidades de controle social legitima as tomadas de decisão, potencializando-as no que tange à formação de agenda junto ao poder público (PELC, 2017).

Trata-se de uma arena política, em que todos os atores envolvidos debatem as concepções que devem orientar as tomadas de decisão públicas. Um espaço que busca dar visibilidade aos traços culturais específicos à cada comunidade, bairro, cidade ou região. Boaventura Santos (1998) ressalta que o espaço da comunidade é constituído pelas relações sociais desenvolvidas em torno da produção e reprodução dos territórios físicos e simbólicos, de identidade e identificações com referências às origens e destinos comuns. Como aponta Santos (1994), o território, base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais da vida, não é apenas um espaço físico, é o chão mais a população.

Refletindo sobre a cultura política, Chauí (1989, p. 2) observa que a marca de uma comunidade é a “indivisão interna, o sentimento de uma unidade de destino, ou de um destino comum, a definição de um bem comum e a encarnação em determinadas figuras do espírito da comunidade”. Por outro lado, a marca de uma sociedade é a percepção do isolamento, dos indivíduos isolados terem feito um contrato, um pacto social, para viver juntos.

Como aponta Costa (2012), é possível inferir que nas comunidades e nos territórios aprendemos, produzimos e reproduzimos nossa identidade individual e coletiva, mediadas pelas instituições da sociedade. É neste lugar onde se concretizam as relações sociais, de vizinhança e solidariedade e de poder, que o direito é expresso ou negado, abnegado ou reivindicado. Trata-se de considerar, portanto, duas características de organização social que, aparentemente paradoxais, acabam por traduzir a origem das tensões presentes em qualquer tomada de decisão política. A sociedade, vista como o “todo institucionalizado”, é constituída por comunidades que, por sua vez, trazem

consigo demandas sociais e traços culturais próprios. Muitas vezes, as relações entre tais demandas são antagônicas, ou seja, produzem conflitos e imperam um campo para sua mediação.

Entendo que este campo pode ser ocupado pela Gestão Social, baseada nos princípios de cidadania deliberativa e ação comunicativa preconizados por Habermas (1995). De acordo com Tenório (1998), o principal avanço deste modelo de gestão está nos processos decisórios baseados no entendimento, não na negociação. Compartilho desta concepção por entender que o entendimento é promovido por debates, argumentações e reflexões norteadas pelo desenvolvimento do bem comum. Para a autora, trata-se de um processo gerencial dialógico em que a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação, ou seja, um espaço privilegiado de relações sociais no qual todos têm direito à fala, sem nenhum tipo de coação. No entendimento de Carrion (2007), a criação deste cenário é responsabilidade do Estado, uma vez que este deve proporcionar espaços para participação democrática e deliberativa dos cidadãos, bem como criar condições para tal, considerando o conflito de interesses.

Para Tenório (2008), a Gestão Social apresenta uma perspectiva ampliada acerca de um projeto de nação e um modelo de Estado capazes de enfrentar a exclusão social. O nível local seria espaço privilegiado para a administração do que é público, não apenas no âmbito geográfico, mas fundamentalmente pelas particularidades culturais e identitárias de cada comunidade. Portanto, o foco desta concepção gerencial estaria na mudança da morfologia do social sob a perspectiva do desenvolvimento local integrado, ou seja, na emancipação¹⁹.

Cançado *et al.* (2013) relacionaram os achados dos principais acadêmicos brasileiros que se debruçaram sobre a Gestão Social, desenvolvendo um estado da arte em relação ao tema. Destaco que, para o entendimento desta concepção gerencial, os autores apontam cinco preposições de Fischer (2002), que a caracterizam e destacam seus paradoxos, a saber: (i) articulação de múltiplos níveis e escalas de poder, que potencializam o conflito de interesses; (ii) campo com práticas híbridas e contraditórias em que a cooperação não exclui a competição, nem mesmo o estabelecimento de articulações, alianças e pactos; (iii) campo marcado pela ética e pela responsabilidade

¹⁹ Cançado (2011) destaca que a gestão social busca a emancipação do ser humano, ou seja, a libertação da tutela de alguém em busca da autonomia. No intuito de esclarecer esta concepção, o autor recorre a Chauí (2011) quando aponta que “emancipação é a capacidade interna para dar-se a si mesmo sua própria lei ou regra e, nessa posição da lei-regra, pôr-se a si mesmo como sujeito”.

que deve atender aos imperativos da eficácia e eficiência dentro da especificidade do campo, ou seja, adquirir legitimidade; (iv) gestão de redes e relações pessoais, afetadas pela história do gestor; (v) importância do contexto cultural, em que o gestor social gerencia o simbólico e o valorativo, especialmente quando se trata de culturas locais e da construção de identidades.

Nessa perspectiva, é possível traçar relações que aproximam as diretrizes do PELC das concepções citadas, sobretudo no que tange aos processos decisórios orientados pelas características do território, na gestão social e nos mecanismos de participação. A esse respeito, uma nova abordagem conceitual se faz necessária, para compreensão dos mecanismos democráticos relacionados à adoção de estratégias que considerem a cultura local na agenda política: a Governança Territorial que, segunda Dallabrida (2013) pode ser entendida como

um processo de planejamento e gestão de dinâmicas territoriais, priorizando uma ótica inovadora partilhada, colaborativa e relações não hierárquicas, em associação entre Estado, entidades sociais, associações empresariais, centros universitários e de investigação, municípios e representações da sociedade civil, fundamentado num papel insubstituível do Estado, numa concepção qualificada de democracia e num maior protagonismo da sociedade civil, objetivando acordar uma visão compartilhada para o futuro e o desenvolvimento territorial (p. 329).

Para o autor, o desenvolvimento social deve ser pensado pelo viés do desenvolvimento do território, e isso seria possível pela constituição e emergência de um bloco socioterritorial, composto por entes públicos e privados, que contemple o caráter democrático-participativo. Tal bloco teria por objetivo a construção de consensos ou pactos, pela articulação de diferentes atores e suas diferentes propostas, resultando num projeto político para desenvolvimento da região.

Com base nessa concepção, Cançado *et al.* (2013) entendem a Governança Territorial como iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente, para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais. Sobre os atores institucionais, inclui-se, naturalmente, o Estado com seus diferentes agentes que, no caso do Brasil, estão presentes nas instâncias municipais, estaduais e federais.

Por esse motivo, penso na possibilidade de diferentes níveis de governança, haja vista a larga extensão territorial do país, bem como a pluralidade cultural experimentada nas diferentes regiões do país. Sobre isso, Cançado *et al.* (2013) e Brandão (2000) concordam ao ressaltarem ser imprescindível a busca por estratégias multiescalares em

função da governança. Portanto, ao fazerem referência à Governança Territorial, os autores não buscam reafirmar localismos ou assumir que os atores que atuam num determinado território, necessariamente, sejam apenas os que nele residem. Somam-se a eles, atores com poder de intervenção no território, oriundos de outras escalas territoriais, que intervêm no processo de desenvolvimento e construção do espaço local. Em outras palavras, trata-se de considerar que, apesar da iniciativa de protagonismo dos entes locais, outras esferas de poder se relacionam, condicionam e interferem nos processos decisórios baseados na Governança Territorial. No caso brasileiro, o pacto federativo vigente nos dias de hoje potencializa essa dinâmica e torna complexa sua gestão.

Diante disso, Cançado *et al.* (2013) destacam que o desenvolvimento local, regional ou territorial pode ser entendido como um processo de mudança estrutural empreendido por uma sociedade organizada territorialmente, sustentada na potencialização de recursos e ativos existentes no local, com vistas à dinamização socioeconômica e à melhoria da qualidade de vida de sua população. Sua base está no desenvolvimento e na coesão social sustentáveis aos diferentes níveis ou escalas, desde o local até o supranacional.

Todavia, não se pode assumir que tal concepção não seria alvo de críticas ou dúvidas acerca de sua potencial implementação. Sobre isso, destaco a constante discussão/temor sobre o esvaziamento do Estado e possibilidade da criação de arenas decisórias capturadas por interesses organizados, caso as instituições políticas e a sociedade civil se mostrem demasiadamente frágeis.

Assim, Davoudi *et al.* (2008) apontam duas perspectivas sobre território, relacionadas ao princípio de Gestão Territorial: o território como construção política e social e o território como capital territorial. Em outras palavras, trata-se de uma concepção que considera os aspectos institucionais e geográficos de uma determinada localidade, mas que também abarca as resultantes de todas as interações culturais, sociais e políticas ali existentes, que findam por produzir a identidade local.

Sob esse prisma, Davoudi *et al.* (2008) enfatizam que a avaliação e análise da Gestão Territorial devem considerar três fatores norteadores: (i) o contexto: consiste nas condições estruturais atributos e dinâmicas dos territórios, sendo fundamental o conhecimento das pré condições favoráveis do território para a definição e implementação das ações de governação territorial, a saber: densidade institucional, meios inovadores, capital territorial, entidades envolvidas no processo de deliberação,

distribuição do poder entre agentes locais, porte e natureza das entidades; (ii) as políticas: consiste no conhecimento das estruturas institucionais que suportam as políticas territoriais, dos instrumentos e processos da governação; (iii) as ações: consistem nas experiências, medidas, instrumentos, projetos e programas que estimulam e contribuem para a governação territorial e que, por outro lado, permitem avaliar os seus processos e resultados em diferentes níveis.

Dessa maneira, fica evidente a aproximação entre as questões sociais e as questões territoriais. Cançado *et al.* (2013) destacam que Gestão Social e Governança Territorial aproximam-se pelos adjetivos, dado que território é um espaço socialmente construído e abriga relações sociais diversas. Além disso, cada território constitui-se de um conjunto de atores específicos, cuja natureza e características moldam as relações e as possibilidades de realização da democracia deliberativa plena. O quadro a seguir sintetiza as concepções aqui adotadas:

Quadro 2: Relações entre os conceitos de Gestão Social e Governança Territorial

| | Governança | Territorial |
|---------------|---|---|
| Gestão | Fonte de desenvolvimento mútuo considerando a multiescalaridade e as ênfases trocadas nas polaridades de Estado (governança) e Sociedade (gestão) | Em cada território há um conjunto específico de atores, cuja natureza e características condicionam as relações e as possibilidades de realização plena da democracia deliberativa |
| Social | As relações entre atores autônomos requerem uma nova prática decisória e gerencial para a concepção e realização de interesses coletivos e o controle mútuo da ação conjunta. | Território representa um espaço de relações sociais diversas e específicas. É um espaço de relação entre atores de interesses localizados e nem sempre convergentes, o que exige processos permanentes de concertação social. |

Fonte: Cançado *et al.* (2013).

Penso que os conceitos apresentados se complementam e são centrais às reflexões sobre o ciclo das políticas públicas, sobretudo àquelas tidas como políticas sociais.

Afinal, tendo como pano de fundo o caráter de justiça a ser adotado em sua concepção, os gestores envolvidos acabam por emitirem julgamentos acerca dos enfrentamentos sociais que merecem prioridade. Todavia, esse processo deve ser precedido de análises que considerem as diferentes realidades experimentadas em cada território sob sua responsabilidade, o que só pode ser alcançado por meio de mecanismos democráticos de governança e participação popular.

Logo, é de se esperar o surgimento de conflitos de interesses, haja visto que os territórios representam diferentes capitais sociais. Por esse motivo, sua gestão deve envolver arenas para o embate político, indispensável ao surgimento de informações que norteiem as tomadas de decisão. Essa mesma arena pode estimular o controle mútuo entre os sujeitos e instituições impactados direta ou indiretamente pela ação governamental.

A meu ver, ao relacionar essas concepções às políticas de esporte e lazer, mais especificamente ao PELC, é possível identificar aproximações entre suas diretrizes e os processos de Governança Territorial e Gestão Social. Se considerarmos o protagonismo dado aos traços da cultura local, à exigência de uma Entidade de Controle Social e aos mecanismos de participação popular, por exemplo, fica evidente a tentativa de seus induzirem a adoção de processos democráticos que se não garantem, ao menos potencializam o atendimento dos interesses públicos.

4 NO CAMPO DO ESPORTE E DO LAZER

Abordar o esporte e o lazer como campo, significa reconhecer seus respectivos papéis na vida social, legitimando a busca pelo desenvolvimento de pesquisas voltadas à compreensão de seus sentidos e significados, nas variadas formas de participação, experimentação e fruição cultural. Sob esse prisma, destaco que as trajetórias de pesquisadores, profissionais e estudantes têm buscado problematizar diferentes relações existentes entre o esporte e o lazer, como também suas interfaces junto a outras áreas do conhecimento. Com isso, é possível observar a ampliação de um entendimento que os considera como temáticas multi e interdisciplinares.

Embora se configurem de forma diferenciada, é comum identifica-los associados, agrupados, ou até mesmo como derivados um do outro, o que pode limitar seu entendimento e, conseqüentemente, reduzir as particularidades de ambos no que tange às influências culturais que podem estabelecer na sociedade. Outrossim, cabe ressaltar que, apesar de distintos, não se pode negar uma aproximação entre esporte e lazer, sobretudo quando se estabelece a cultura como pano de fundo.

Ao abordar a presença dessas temáticas em projetos sociais, Melo (2008) anuncia a necessidade de compreendê-las teoricamente de forma aprofundada, buscando superar a dicotomia expressa entre ambas. Por meio de algumas indagações, o autor sugere que a reflexão sobre esporte e lazer parta do princípio de que são práticas imersas e articuladas com um conjunto de valores, normas, hábitos e formas de viver, que são dinâmicas e, por vezes, conflituosas. Seus usos são, portanto, permeados de intenções e sentidos, que acabam por refletir as relações que se estabelecem nas diferentes dimensões da vida, como a social, o trabalho, a educação, a política, a arte, a espiritualidade e a linguagem.

Nessa esteira, é significativo recorrer aos entendimentos de Melo e Fortes (2010), quando afirmam que o estudo sobre o esporte e o lazer contribui para o entendimento da sociedade como um todo. Os autores enfatizam que tais dimensões fazem parte do patrimônio de um povo, da memória afetiva de indivíduos e grupos, perpassando a construção de uma ideia de nação e a formulação de identidades de classe, gênero, etnia, entre outras. Por esse prisma, é possível inferir que, no Brasil, a popularidade do futebol, por exemplo, contribui para a aproximação histórica entre os entendimentos sobre esporte e lazer.

Por isso, entendo que a cultura se estabelece como ponto de partida para a análise em questão, por abarcar e entrelaçar as experiências vividas pelos sujeitos, independentemente do contexto em que ocorrem e dos sentidos que lhe são conferidos. O lazer, por sua vez, é uma dimensão da cultura, uma forma de emancipação humana, com potencial para legitimar o protagonismo e a autonomia dos sujeitos em relação à fruição de práticas e modos de vida que formem sua identidade. É no bojo das práticas de lazer que o esporte se insere, sendo relevante ponderar que ele não se limita ao fazer, afinal seus usos sociais são permeados por intenções de diferentes naturezas.

Historicamente, a relação entre esporte e lazer se estreitou e as ações destinadas ao seu desenvolvimento tendem a convergir para um ponto comum e, conseqüentemente, afastá-los ou enxergá-los isoladamente pode implicar perda substancial de conteúdo. Defendendo o diálogo permanente das configurações relacionadas ao esporte e ao lazer, Melo e Fortes (2010) se valem dos entendimentos de Bourdieu (1990) e lançam luz às situações históricas compartilhadas pelos objetos. Destacam, entre outros elementos, que não se pode estudar o campo sociológico esportivo, independentemente das questões ligadas ao lazer. Nessa abordagem, os autores chamam atenção para o fato de que o esporte não é um universo fechado em si mesmo, estando inserido num contexto de práticas e consumos, estruturados e constituídos como sistema.

De qualquer maneira, optarei por refletir sobre o esporte e o lazer de forma conjunta, mas sem deixar de lado as particularidades de cada um. Para isso, recorro a Gomes (2013), quando afirma que o lazer sofreu expressivas mudanças na produção e reprodução de seus sentidos, significados, conceituações e abordagens e se constitui, atualmente, como área multidisciplinar. Desse modo, o lazer caminha para sua edificação como dimensão da cultura humana, ou seja, uma prática social contextualizada que tem características próprias, diversas possibilidades e formas de os sujeitos se encontrarem no mundo – apesar das incertezas que ainda permeiam o campo de estudo.

O esporte, assim como o lazer, apresenta-se como fenômeno que compõe a sociedade e, como tal, desenvolve-se de acordo com o contexto em que está inserido. A esse respeito, destaco que a concepção aqui inserida se contrapõe ao esporte de alto rendimento, centrando-se na inclusão e na participação dos sujeitos, permitindo a constituição e a manifestação de sua cultura. Para Castellani Filho (2007), o esporte que se desassocia da busca pela performance encontra no lazer uma possibilidade de

expressão. Portanto, como aponta Capi (2016), trata-se de assumir que, no tempo e espaço de lazer, o esporte pode ser vivenciado por todos que o procuram, seja na forma de prática ou de fruição do espetáculo.

Refletindo sobre o esporte e o lazer no cenário político, observo que ambos foram identificados como ferramentas políticas, elementos desmobilizadores de massas, diferenciadores sociais, ideários amadores e, como não poderia ser diferente, mercadorias. Assim, podem refletir a relação das estruturas econômica, política e ideológica de uma sociedade, constituindo-se como objeto de estudo articulado com o contexto social (STAREPRAVO, 2006).

Por esse motivo, se fazem presentes na vida política de qualquer sociedade, sendo necessário o aprofundamento acerca de sua imersão na esfera pública, principalmente por se fazerem reconhecer como direitos sociais. No Brasil, o lazer foi inserido como direito social no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), sendo fator de destaque no artigo 217, onde é evidenciado o papel do Estado no fomento às práticas de lazer e, conseqüentemente ao esporte, incentivando-os como forma de promoção social. A meu ver, esse é um marco em relação à alavancagem dos temas na agenda política.

Esta, por sua vez, exige dos atores sociais a mobilização de um conjunto multifacetado de estratégias e o deslocamento de ferramentas teórico-metodológicas que, embasadas por ideias, colaboram para o processo decisório (SANTOS, 2013). Assim, a dinâmica das ideias faz parte do processo de formulação de políticas e de mudanças na agenda governamental. Destaco, entretanto, que as questões sociais ganham notoriedade na esfera da política pública a partir do momento em que os atores envolvidos, com os processos decisórios da agenda, descobrem a existência de ideias viáveis e percebem a importância dessas como problemas, soluções ou condições que se manifestam da realidade empírica.

A inserção de determinado tema na agenda política é, antes disso, alvo de debates e reflexões acerca de seu potencial político, econômico e social. Inegavelmente, os interesses dos grupos dominantes prevalecem, na maior parte das vezes, mas é preciso ter representatividade e argumentos de cunho político, econômico e social para se estabelecer determinada demanda como pauta da ação governamental, mesmo que se fale em direitos sociais e constitucionais.

De acordo com Menicucci (2008), o processo de formação de agenda envolve a identificação de um problema que será levado ao sistema político, para apreciação.

Segundo a autora, a definição de agenda envolve escolhas que são constrangidas por relações de poder, normas e valores das instituições governamentais, o que possibilita inferir que a capacidade do sistema político é limitada, fazendo com que nem todas as demandas sejam atendidas ou até mesmo inseridas na agenda.

Considerando-se a existência de um jogo de poder que envolve escolhas políticas, torna-se necessário remeter demandas pontuais nas discussões acerca da formação da agenda, porque só assim haverá a possibilidade de se garantir os diversos interesses que permeiam o cenário político. Nesse sentido, os mecanismos participativos podem se estabelecer como ferramentas para o entendimento das demandas prioritárias por parte da sociedade.

Lopes (2012) afirma que

as escolhas dos diferentes atores políticos remetem a disputa para garantir seus interesses no processo de formação de agenda pública. A inserção de mecanismos participativos, nesse sentido, não necessariamente irá consolidar os interesses populares, mas a ação das racionalidades locais pelo empoderamento dos sujeitos desses meios pode enxerga-los na disputa (p. 33).

Logo, a visibilidade alcançada pelo esporte e pelo lazer no jogo político, não os garante como foco da intervenção do Estado, mas possibilita a criação de espaços para reflexão e discussão acerca de suas potencialidades relacionadas ao desenvolvimento social. Dessa maneira, recorro a Lopes (2009) para uma provocação em relação ao tratamento dado a esses campos no Brasil, cujas expressões “promoção de cidadania” e “inclusão social” têm sido utilizadas para justificar as formas de atuação nos setores públicos e privados. O emprego desses termos expressa interesses e concepções de mundo que não necessariamente promoverão uma sociedade mais justa e igualitária. Isso porque, como apontam Castellani Filho (2007) e Capi (2016), as propostas de políticas sociais para o esporte e o lazer devem democratizar o acesso das pessoas aos espaços e atividades de lazer, uma vez que, a população cada vez mais é influenciada pela indústria do entretenimento e por ações públicas que reproduzem artefatos culturais desvinculados da realidade local.

Essas situações estimulam o consumo em detrimento de experiências que propiciem o convívio com o outro, a participação e o acesso às atividades que possibilitam o desenvolvimento pessoal e social das pessoas. Com isso, pensar as políticas de esporte e lazer no Brasil deve passar pela lógica de formação cultural

cidadã, ou seja, pelo desenvolvimento de ações, legitimadas pelo status de direito social, que reconheçam a identidade dos territórios e das pessoas que neles convivem.

Nessa perspectiva, é imperativo que a intervenção do poder público vá além dos aspectos ligados a ressonância de práticas culturais hegemônicas, geralmente ligadas ao consumo e à reprodução de imagens estereotipadas sobre modos de experimentação cultural. Isso significa que a promoção de políticas de esporte e lazer deve se pautar na ampliação do repertório cultural dos sujeitos que, quando educados ou provocados para diferentes manifestações culturais, passam a reconhecê-las no mundo e, conseqüentemente, aumentam seu espectro de demanda, escolha e participação.

Menicucci (2008) destaca que as políticas públicas de Esporte e Lazer são iniciativas relativamente recentes e que, apesar de existirem ações que constituem uma política nacional de lazer, ainda não se pode assumi-las como algo explícito, articulado ou concretizado, o que ainda é realizado de modo frágil e desarticulado. Nesse sentido, o próprio conceito de lazer traz dificuldades para a definição do escopo de uma política voltada para a sua garantia, uma vez que tem sido definido de diferentes formas e associado a conteúdos diversos, ou seja, torna-se dependente das formas com que instituições e profissionais se apropriam de tais conceitos e os colocam em prática.

Essa abordagem aponta que a realização de discussões e estudos pode oferecer contribuições para o desenvolvimento de ações governamentais, analisando e dando visibilidade às propostas, à sua forma e às suas concepções. É oportuno ressaltar que as ações governamentais devem estar voltadas para as premissas normativas de toda política pública, destacando-se a necessidade de democratização do acesso a oportunidades de lazer e esporte, à inclusão social e à obrigação de o Estado garantir a possibilidade de acesso a bens e serviços, não unicamente pela via do mercado.

No entender de Mascarenhas *et al.* (2009), “a concepção de lazer dos gestores deve superar a visão funcionalista que coloca o lazer submisso às questões do descanso e entretenimento, tornando-o uma possibilidade concreta de atingir o status de direito social” (p.14). Apesar de perceber avanços na direção desta concepção por parte dos gestores públicos, ainda é preciso enfatizar que a definição de programas e ações no campo do lazer não deve vincular-se somente às questões relacionadas ao descanso para o trabalho, ou ao entretenimento alienado.

Digo isso em função do caráter compensatório recorrente nas políticas públicas de esporte e lazer, que guardam estreita relação com as tensões e contradições específicas do mundo do trabalho. Sob esse prisma, os objetos são tidos como tempo de prevenção

e cura do cansaço físico e mental decorrentes das ocupações profissionais ou como práticas disciplinadoras capazes de guiar as pessoas à lógica da sociedade de massas (LINHALES *et al.*, 2008).

Dessa forma, Marcelino (2001) destaca que os pilares de uma política de lazer seriam: respeito e incentivo às manifestações espontâneas da população; ação conjunta com grupos organizados; adoção de parcerias com a iniciativa privada; trabalho na perspectiva de regiões metropolitanas-consórcios e trabalho com o Estado. Também se deve enxergá-la como um dos aspectos para a educação de um povo, desde que compreendido como um dos canais de atuação no plano cultural.

Não obstante, Marcelino (2001) aponta que o lazer não é um oásis a que todos tenham acesso, ou seja, o mesmo é condicionado por inúmeras barreiras econômicas e sociais, o que justifica sua inserção na agenda de elaboração e implementação de políticas públicas. Como o acesso quantitativo e, principalmente, qualitativo das pessoas ao lazer é condicionado às questões sociais, a ausência de políticas públicas poderia excluir parte da população brasileira do lazer, a menos que ela tenha condições de pagar pelas oportunidades oferecidas pelo cada vez mais rentável e sofisticado mercado do entretenimento.

Os pilares apontados por Marcelino (2001) remetem à finalidade das políticas de esporte e lazer. Concordo com Azevedo e Vieira (2008), quando afirmam que:

políticas públicas para o esporte e o lazer devem ser pensadas visando ações cada vez mais articuladas com questões prioritárias da vida social. Para tal, essas políticas podem e devem se orientar pelo potencial do lazer, da necessidade de promoção ao seu acesso e da facilidade de relacioná-lo às demais esferas estatais como: saúde, educação, segurança, trabalho. Assim, pode-se pensar em duas maneiras de conceber o lazer enquanto objeto de políticas: o lazer entendido enquanto finalidade, como alvo final das ações e como objetivo secundário, utilizado como meio (p. 151).

Para tanto, é necessário verificar as formas de atuação dos setores sociais envolvidos na concepção e implementação das políticas, para identificar interações com outras políticas governamentais. Para que as políticas públicas de esporte e lazer sejam desenvolvidas, é necessária a vontade estatal de intervir, porque, apesar da existência de diversas políticas para a área, não se pode exigir que a administração pública fomenta um número definido de projetos vinculados ao esporte. Isso porque a própria Constituição Federal cita o esporte como direito individual, e não como direito obrigatório, como é o caso da Educação, por exemplo. Assim, é função do Estado

proporcionar meios para o desenvolvimento de práticas esportivas, porém, o indivíduo se apropria de acordo com sua vontade (VAZ, 2001).

Esse contexto pode afastar os cidadãos das oportunidades de esporte e lazer, uma vez que outros temas são tidos como prioritários pelas pessoas, como saúde, educação, segurança, entre outros. É preciso, portanto, que a sociedade civil se organize e reconheça o esporte e o lazer como direitos, demandando do poder público equipamentos e ações que o legitimem.

Porém, essa visão é apenas uma das possibilidades do esporte e do lazer como alvo das ações governamentais voltadas para a sua garantia. É preciso considerar que ambos são fatores de desenvolvimento humano, uma vez que contribuem para a formação das pessoas e para a melhoria da qualidade de vida do conjunto da sociedade. Não devem, portanto, somente serem vistos como instrumentos para solucionar ou desviar a atenção dos problemas sociais.

Linhaes *et al.* (2008) também identificam aspectos acerca dos perfis dos dirigentes responsáveis pela elaboração e implementação das ações propostas para efetivação do direito ao esporte e ao lazer. A maior parte deles vincula sua atuação profissional a um passado esportivo e sua chegada no cargo, geralmente, está ligada ao futebol de campo. Além disso, apontaram acordos políticos para distribuição de cargos públicos, diagnosticando-se processos vulneráveis a interesses eleitorais e pouco comprometidos com escolhas orientadas por uma competência técnica, relacionada à realização dos interesses públicos.

No que diz respeito às equipes profissionais que atuam nos programas de lazer, o estudo de Linhaes *et al.* (2008) identificou que a principal polêmica gira em torno da formação profissional em educação física, percebendo-se a ausência de padrões e normas para composição dos cargos. Os gestores entrevistados fizeram referência a profissionais de educação física, a profissionais provisionados, a pedagogos, a ex-atletas e pessoas com vivência no esporte, deixando claro que a competência profissional para a realização das ações parece ser medida prioritariamente pela inserção no mundo esportivo.

Diante do exposto, fica evidente uma tensão entre a intervenção no lazer e os aspectos ligados à formação profissional, tanto no que diz respeito às áreas de formação, quanto na própria regulamentação profissional. Sobre isso, Silva e Frizzo (2011) enfatizam que esse processo aprofunda o antagonismo de classes existente na sociedade, privilegiando grupos com interesses privados ligados à regulação da vida pelo mercado.

Neste ínterim, observa-se o esvaziamento da luta de professores, nada isonômica, por melhores condições de trabalho, geralmente precarizadas.

Esse me parece um tema relevante para refletir, principalmente quando se lança luz aos aspectos democrático e lúdico que permeiam as concepções sobre o lazer. Limitar ou segmentar a intervenção profissional no campo, prioritariamente àqueles com envolvimento no esporte, sobretudo o de rendimento, reduz a possibilidade de se abarcar diferentes olhares sobre o tema. Por se tratar de uma dimensão da cultura, é possível perceber interfaces do lazer com múltiplas perspectivas profissionais, o que pode dilatar sua presença nas ações governamentais, aproximá-lo do cotidiano do poder público e dos cidadãos.

Ao analisarem experiências e estudos sobre as políticas públicas relacionadas ao esporte e lazer no Brasil, entre 1996 e 2005, Suassuna e Almeida (2005) indicam a importância da adoção de um planejamento que ocorra em função da intersetorialidade, ou seja, as políticas que contemplem diferentes setores, se diferenciando das políticas focais. Tendo como pano de fundo o contexto temporal de suas análises, ressaltam ainda que o caráter setorial do planejamento adotado pelo governo nacional no que diz respeito às políticas públicas para o esporte e o lazer, pode resultar em um conjunto de experiências não aprofundadas, devido ao caráter parcial assumido pela política.

A superação deste cenário pode estar na concepção de princípios e estratégias de ação governamentais, que norteiem as administrações públicas quanto à sistematização e gestão das políticas de esporte e lazer. Sob esse prisma, Melo *et al.* (2011), ao abordarem a discussão acerca de um sistema nacional de esporte e lazer, afirmam que transformá-lo efetivamente em política de Estado significa o aprofundamento dos vínculos institucionais de forma a estabelecer uma rede de intervenção desenvolvendo ações de colaboração e cooperação entre os atores políticos envolvidos.

A responsabilidade por esse processo seria do Ministério do Esporte²⁰, criado em 2003, o que segundo Amaral *et al.* (2015) reflete um período em que se constata o aumento das ações políticas vinculadas ao esporte e ao lazer no Brasil. Reiterando o entendimento em questão, Pintos (2018) destaca que as alterações administrativas observadas se configuram como um marco para a institucionalização do esporte como

²⁰ É imperativo destacar que, no interregno desta pesquisa, a transição de governo em nível federal, ocorrida em 2019, promoveu mudanças significativas acerca da estrutura gerencial do esporte e do lazer no Brasil. Em janeiro de 2019, o governo bolsonariano extinguiu algumas pastas administrativas, sendo uma delas o Ministério do Esporte, que adquiriu status de secretaria especial do esporte no recém criado Ministério da Cidadania.

política pública no Brasil. Isso porque, o país teria um órgão legalmente constituído e exclusivo para formular e implementar políticas públicas inclusivas e de afirmação do esporte e do lazer como direitos sociais, com vistas ao desenvolvimento nacional e humano.

Para tal, sua principal responsabilidade seria a implantação de uma política nacional de esporte (PNE), que em tempos atuais ainda se encontra em processo de estruturação. De acordo com Pintos (2018), as diretrizes desta política seriam (i) democratizar e universalizar o acesso ao esporte e ao lazer; (ii) promover a construção e o fortalecimento da cidadania; (iii) descentralizar a gestão das políticas públicas de esporte e lazer; (iv) Fomentar a prática do esporte de caráter educativo e participativo; (v) incentivar o desenvolvimento de talentos esportivos em potencial e aprimorar o desempenho de atletas e paratletas de rendimento.

A formulação desses objetivos tem como destaque as reflexões e discussões travadas em três conferências nacionais de esporte, realizadas em 2004, 2006 e 2010. Chamo atenção para a segunda conferência, que teve como tema central a criação do sistema nacional de esporte e lazer, que seria integrado a outras políticas, definiria as responsabilidades dos entes vinculados e se pautaria pela sustentabilidade e pela democratização de acesso por parte da população.

Fica evidente, portanto, que a concepção do referido sistema pode ser um marco regulatório jurídico para o campo do esporte e do lazer no Brasil. Entrementes, vale mencionar que sua consolidação ainda não pode ser observada, estando sua formulação em andamento. A responsabilidade por esse processo está a cargo de um grupo de trabalho²¹ criado em 2015, pelo então Ministério do Esporte, sendo constituído por 32 representantes de diferentes vertentes ligadas ao esporte e ao lazer, que se debruçam na consolidação da proposta por um sistema nacional de esporte, a ser apreciada pelos poderes públicos e pela sociedade civil. Seus eixos seriam a estrutura de agentes e competências, o financiamento, a gestão democrática, além das diretrizes sobre recursos humanos e formação. Este último teria três aspectos a serem considerados, sendo (i) o caráter multiprofissional e multidisciplinar; (ii) a necessidade de capacitação dos recursos humanos já inseridos no segmento; (iii) a necessidade de formação de novos recursos humanos qualificados.

²¹ O grupo de trabalho em questão, mantêm-se constituído, apesar da reorganização institucional experimentada nos campos do esporte e do lazer. Os impactos das tensões observadas na arena política brasileira são percebidos por este grupo, que não apresenta regularidade em seus encontros, estando estagnados os seus afazeres.

Cabe destacar que para uma política pública alicerçada em valores de participação popular e de contribuição, no plano cultural, visando o exercício da cidadania, é fundamental o processo de formação e desenvolvimento de quadros. Esse aspecto deve ser fundamentado na perspectiva da reversão de expectativas da própria população, qualificando a demanda por serviços públicos para determinadas parcelas da população, ou viciada pelos valores da indústria cultural, em amplos setores (MARCELLINO *et al.*, 2007).

Desse modo, a atuação profissional no campo do lazer deve considerar sua especificidade concreta, ou seja, levar em conta seu entendimento em termos de conteúdo, as atitudes que o envolvem, os valores que propicia, a consideração de seus aspectos educativos, suas possibilidades como instrumento de mobilização e participação cultural, além das barreiras socioculturais verificadas para seu efetivo exercício (MARCELLINO, 2005).

No que tange, especificamente, às gestões municipais no Brasil, Lopes (2012) destaca que o processo de democratização do país lhes garante maiores responsabilidades, ao trazer para a agenda pública problemas, como por exemplo, o enfrentamento de situações de vulnerabilidade. Com isso, a autora afirma que “a operacionalidade das políticas sociais deve atender tanto às dimensões dos aspectos de eficiência gerencial, quanto da perspectiva democrática para reconfigurar a capacidade de respostas dos governos aos problemas cada vez mais complexos” (p. 62).

Estudo realizado por Stoppa *et al.* (2011) destacou que a responsabilidade pelo planejamento, execução e avaliação da política é atribuída aos governos. Para que isso ocorra, existem diferentes atores, teóricos e representantes públicos que trabalham, em nome do governo, direcionando ideias e investimentos que garantam ações em favor da sociedade. É necessário, entretanto, aprofundar a análise referente à forma como esses atores são selecionados e constituídos como equipe de trabalho e, mais do que isso, aprofundar os conceitos e conteúdos que norteiam a atuação desses profissionais.

Tendo em vista a possibilidade de que as pessoas que atuam com políticas públicas atuam também como gestores dos programas de sua responsabilidade, é preciso ter em mente que sua seleção, formação e atuação devem estabelecer relações com elementos ligados à competência para administrar aquilo que é público. Considerando o papel atribuído ao gestor, não lhe é suficiente o domínio do conteúdo dos conceitos relacionados à área do esporte e do lazer. É preciso se associar à realidade e à geração de oportunidades de apropriação dos bens culturais, de experimentação das

ofertas de esporte e lazer disponíveis e de seleção de atividades pela livre escolha das pessoas. Além disso, cabe-lhe buscar e gerenciar os recursos materiais, humanos e financeiros necessários e integrar as ações da sua pasta às das demais, com vistas a ver e tratar o cidadão em sua totalidade.

Assim, o gestor de políticas públicas de esporte e lazer deve se engajar em um processo estratégico, que gira em torno da demonstração da relevância de suas propostas e, ao mesmo tempo, ser realista sobre o seu peso em relação a outras demandas de investimento público, voluntário ou privado. Há uma tendência de se esquecer que a profissão do lazer é relativamente nova e somente com o amadurecimento sua relevância será vista e aceita em um mundo onde há crescente competição por recursos para investir em indivíduos, comunidades e países (CASEY, 2011).

Seja qual for a abordagem, a parceria entre todos os setores que de alguma maneira atuam na provisão do esporte e do lazer, sejam eles escolas, clubes, espaços culturais, associações comunitárias, poder público, entre outros, deve ser encarada como premissa básica para a construção da agenda. Casey (2011) destaca que o tema em questão é enorme, em dimensão, abrangência e potencial, sendo uma das áreas de interesse de maior crescimento no planeta. Existem exemplos da relevância do esporte e do lazer, em suas várias formas, para a vida de comunidades ao redor do mundo, entretanto, é preciso superar o entendimento de que o investimento nessas áreas deve estar ligado ao desenvolvimento econômico. A provisão do lazer pode fazer diferença para a visão de uma cidade e seus habitantes, porém, é preciso ser realista sobre a escala desta ação e sobre suas implicações para a receita pública envolvida.

O esporte e o lazer, como áreas de interesse das políticas públicas, recebem tratamentos diferenciados pelas administrações públicas e têm diversos campos de conhecimento e atuação que merecem ser explorados para que ações eficazes sejam propostas e seus objetivos, alcançados. Refiro-me ao aprofundamento conceitual a que governos e administrações públicas devem desenvolver junto às questões relacionadas ao esporte e ao lazer, porque é preciso estabelecer uma nova perspectiva para essas áreas, não as marginalizando em detrimento de outras responsabilidades públicas tidas como prioritárias.

Embora vários fatores possam estar associados ao tratamento diferenciado e pouco favorável reservado ao esporte e ao lazer, os interesses políticos envolvidos a partir do pressuposto que essas áreas são vulneráveis às barganhas e acomodações de

interesses, facilitadas pela ausência de pressões e demandas da sociedade pelo direito ao esporte e ao lazer, merecem ser explorados, para que seja possível compreender tais fenômenos. Daí a importância de investigações acerca das diferenças econômicas, sociais, políticas e geográficas existentes entre os municípios, fazendo com que as estratégias de ação sejam diferenciadas, para alcançarem êxito.

Isto posto, ficam evidentes os limites relacionados ao amadurecimento dos gestores brasileiros no sentido de atuarem na garantia do esporte e do lazer como direitos sociais. Noto, entretanto, movimentação de pesquisadores no intuito de levantarem informações que contribuam com o desenvolvimento dos corpos diretivos que gerenciam as políticas de esporte e lazer. Isso pode ser possível por intermédio de pesquisas e estudos que apontem caminhos que auxiliem os gestores a traçar estratégias eficazes e coerentes com aquilo que se pretende com as ações relacionadas ao esporte e ao lazer.

Em suma, as políticas públicas de esporte e lazer devem ser analisadas sob diferentes prismas, uma vez que envolvem discussões e fundamentações ainda em construção, mas que têm avançado nas duas últimas décadas. Compreender sua especificidade junto aos conceitos de política e sua inserção nas políticas governamentais é um caminho inicial. É nesse ínterim que pretendo conduzir minhas reflexões, apresentando as peculiaridades do Programa Esporte e Lazer da Cidade.

4.1 O Programa Esporte e Lazer da Cidade

No Brasil, as políticas públicas de esporte e lazer podem ser analisadas sob diferentes perspectivas. É preciso ter em mente a Constituição Brasileira de 1988 como um marco legal que aponta, explicitamente, o Estado como provedor das condições básicas para acesso da população às práticas esportivas e de lazer. Apesar das críticas sofridas em função do ideal de promoção social por meio do lazer, entendo que o referido acontecimento sugere indícios preambulares acerca da consolidação do esporte e do lazer na agenda política brasileira.

A partir dali uma série de ações públicas foram realizadas sob a égide da garantia constitucional que, em boa medida, contribuíram para o avanço das políticas de esporte e lazer no país. Todavia, vale destacar que não compreendo o termo “avanço” como algo necessariamente positivo, mas como descritor de um processo contínuo de fatos

históricos e/ou políticos que retratam os usos e desusos das temáticas em diferentes momentos.

Ao pensar nos acontecimentos que mais influenciaram ou que guardam estreitas relações com o cenário político em que esta pesquisa se insere, concordo com Capi (2016) quando cita a criação do Ministério do Esporte (ME), em 2003, como outro marco importante à democratização do acesso às políticas públicas de esporte e lazer no Brasil. Isso porque, como o próprio autor ressalta, a missão do referido órgão seria formular e implementar políticas públicas inclusivas e de afirmação do esporte e do lazer como direitos sociais dos cidadãos, colaborando para o desenvolvimento nacional e humano.

Todavia, é imperativo considerar que a recente extinção do Ministério do Esporte, ocorrida em janeiro de 2019, pode estabelecer impactos significativos quanto à presença de seus objetos na agenda pública. A subordinação hierárquica às concepções de cidadania presentes no novo governo, podem recolocar o esporte e o lazer como meios para obtenção de capital político ligado a questões agora tidas como superiores, afastando-os da lógica aqui defendida, em que deveriam ser tratados como finalidade.

Dessa maneira, prevejo retrocessos em relação à institucionalização das políticas públicas de esporte e lazer no Brasil, principalmente se os arranjos políticos, estruturais e conceituais construídos até então forem marginalizados e deixados de lado pela nova administração federal. Esta, por meio da Secretaria Especial do Esporte, teria como responsabilidade concretizar a elaboração e implementar uma política nacional de esporte e lazer, prevendo o desenvolvimento de políticas voltadas para o fomento do esporte de rendimento, mas também, de programas sociais que pudessem levar à população brasileira o acesso gratuito à prática esportiva e à melhoria da qualidade de vida.

Quando colocados diante de tais desafios, Souza *et al.* (2010) apontam que o ME criou a Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e do Lazer (SNDEL)²² com o objetivo de superar modelos tradicionais de políticas públicas destinadas ao esporte e ao lazer, no intuito de desenvolver ações educativas que conduzam os sujeitos a processos autônomos em relação a essas práticas. Naquele momento, o país assumiu

²² Como aponta Capi (2016), até 2011 a gestão do PELC era realizada pela SNDEL. A partir do decreto nº 7.529 de 2011, foi criada a Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (SNELIS), que passou a se responsabilizar pela gestão do Programa. Com isso, a SNELIS assumiu os Programas das extintas SNEE (Segundo Tempo, Esporte da Escola e Recreio nas Férias) e SNDEL (PELC, Jogos Indígenas, Rede Cedex e Prêmio Brasil de Esporte e Lazer de Inclusão Social).

uma política comprometida com a democratização do acesso às políticas públicas de esporte e lazer, às diferentes regiões brasileiras e à inclusão social por meio dessas áreas, sempre priorizando as minorias e os segmentos sociais em desvantagem social, educativa e econômica.

Nota-se que tal posicionamento reflete uma mudança de paradigma político, uma vez que, ao menos em tese, os projetos e programas públicos estariam voltados ao atendimento das camadas menos favorecidas socialmente, concretizando-se em políticas sociais fundadas na redistribuição de recursos públicos. É nessa perspectiva que nasce o PELC, visando, em síntese, suprir a carência de políticas públicas e sociais que atendam às necessidades e demandas da população por esporte recreativo e lazer, sobretudo daquelas em situação de vulnerabilidade social e econômica que reforçam as condições de injustiça e exclusão social a que estão submetidas (SOUZA *et al.* 2010).

Indo além deste entendimento, Pintos (2018) elucida que o desenho conceitual do Programa está no fomento de ações estruturantes norteadas pelo protagonismo do esporte e do lazer nas comunidades beneficiadas. A autora sugere que o referido cenário será alcançado por meio do comprometimento dos responsáveis pelo seu desenvolvimento, ou seja, gestores e agentes sociais. A pedra fundamental do PELC se concretiza, portanto, na busca por transformações significativas com e para a sociedade, de forma democrática e capilarizada, em função da vasta extensão territorial brasileira.

Criado em 2003, o PELC concretiza um investimento público nas políticas de esporte e lazer, objetivando alterar seu patamar de política governamental para a dimensão de política de Estado. Tendo em vista o documento “Diretrizes do PELC” (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2016), o Programa, além de proporcionar a prática de atividades físicas, culturais e de lazer que envolvem todas as faixas etárias, incluindo pessoas com deficiência, estimula a convivência social, a formação de gestores e lideranças comunitárias, fomenta a pesquisa e a socialização do conhecimento. Observo, portanto, que o PELC intenciona ir além da simples promoção de atividades. Seu desenvolvimento se dá por meio de diferentes linhas de ação que vão do acesso às práticas culturais à criação de condições sociais, políticas, econômicas e estruturais favoráveis à auto sustentabilidade do Programa.

Nessa perspectiva, os objetivos específicos do PELC são: (a) Nortear ações voltadas para públicos diferenciados (faixa etária, gênero, etnia, raça, orientação sexual, pessoa com deficiência) nos núcleos de lazer e esporte recreativo; (b) Estimular a gestão participativa entre os atores locais direta e indiretamente envolvidos; (c) Estimular a

implementação de metodologia participativa e democrática para o desenvolvimento de políticas públicas intersetoriais de lazer e esporte recreativo; (d) Promover a formação inicial e estimular a formação continuada dos agentes sociais e gestores municipais; (e) Valorizar e fortalecer a cultura local na apropriação do direito ao lazer e ao esporte recreativo; (f) Promover a ressignificação e a qualificação de espaços e equipamentos públicos de esporte recreativo e de lazer; (g) Democratizar o acesso ao esporte recreativo e ao lazer, privilegiando as comunidades menos favorecidas.

Logo, como destaca Bonalume *et al.* (2008), o PELC não pretende apenas promover práticas de atividades físicas e esportivas. Busca também estimular a convivência social, a formação de gestores e lideranças comunitárias, fomentar a pesquisa e a socialização do conhecimento no meio acadêmico. A autora aponta que, na perspectiva institucional adotada pelo ME naquele momento, o papel desempenhado pelo esporte e pelo lazer no mundo contemporâneo não pode ser outro senão o de instância de emancipação e desenvolvimento humano.

A concretização dos objetivos do Programa e, conseqüentemente, das concepções que o norteiam requer metodologias de trabalho condizentes com o discurso implementado. Desta maneira, vale ressaltar que o PELC possui diretrizes pedagógicas que têm por meta promover práticas educativas na perspectiva da emancipação humana, valorizando a diversidade cultural e as práticas esportivas e de lazer, em especial as de criação nacional. Trata-se da auto-organização comunitária, do trabalho coletivo, da intergeracionalidade, do fomento e difusão da cultura local, do respeito à diversidade, da intersetorialidade e da municipalização/institucionalização do setor (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2016).

Corroboro com Capi (2016) quando afirma que essa estratégia participativa envolve diferentes sujeitos nas políticas públicas, porque parte do pressuposto que somente a participação efetiva dos gestores públicos locais, agentes sociais, comunidade atendida e equipe PELC podem tornar o esporte e o lazer acessível a todos. Diante disso, o Programa permanece estabelecendo caminhos para construção democrática das políticas públicas de esporte e lazer que, como aponta Pintos (2018), encontram no ano de 2011 um divisor de águas, cujas ações pautadas na inclusão social passaram a ser tratadas como coadjuvantes, tendo em vista o protagonismo assumido pelo esporte de alto rendimento²³.

²³ Pintos (2018) elucida que a decisão estratégica do governo federal em sediar megaeventos esportivos, desde os Jogos Panamericanos de 2007, aos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, promoveu uma

Nesse momento, os processos pedagógicos e estruturais do PELC foram revisitados, haja visto o novo cenário que se apresentava e, com ele, os desafios colocados. A resposta dada pelos gestores pode ser vista em diferentes iniciativas, destacando-se: (i) a valorização do caráter intergeracional do Programa, reconhecendo o Vida Saudável²⁴ como programa social a partir de 2012; (ii) o funcionamento a partir de duas modalidades, sendo o PELC Urbano e o PELC Povos e Comunidades Tradicionais; (iii) ampliação da vigência dos convênios, de 18 para 24 meses; (iv) alteração das equipes de trabalho, com a criação das funções de coordenação pedagógica e interlocutores SICONV; (v) atualização dos valores investidos por núcleo (PINTOS, 2018).

A partir do contexto apresentado, o PELC passou a se apoiar em três iniciativas fundamentais, como registra o quadro a seguir:

Quadro 3: Ações norteadoras do PELC, segundo suas diretrizes para o ano de 2016

| | |
|---------------------------------|--|
| Implementação e Desenvolvimento | Implementar e desenvolver núcleos de esporte recreativo e de lazer, nas diversas regiões brasileiras com atividades sistemáticas e assistemáticas de lazer e esporte recreativo, no sentido de garantir o direito ao lazer. |
| Formação Continuada | Formação continuada de gestores, agentes sociais de lazer e esporte, lideranças comunitárias, legisladores e demais parceiros atuantes na esfera pública, com vistas à formação e à implementação de políticas locais. |
| Monitoramento e Avaliação | Monitoramento e avaliação das políticas de esporte e lazer de forma continuada envolvendo gestores, agentes sociais, formadores, articuladores regionais, orientadores pedagógicos e técnicos do desenvolvimento de Programas em relação ao seus objetivos e metas, com vistas à qualificação das ações. |

Fonte: elaborado pelo autor.

No intermédio analítico dessas ações, Pintos (2018) chama atenção para o fato de que, por si só, elas não são suficientes para garantir a ampliação do acesso e a qualidade das iniciativas intencionadas pelo Programa. Entretanto, a autora destaca que suas respectivas adoções são imprescindíveis para o enfrentamento das complexidades que

drástica mudança nos rumos da formulação, implantação e desenvolvimento das políticas públicas de esporte e lazer no Brasil.

²⁴ Até 2011, o Vida Saudável era tido como uma das dimensões do PELC, voltadas para o atendimento de pessoas adultas e idosas, a partir de 45 anos de idade, atendendo 200 pessoas, incluindo aquelas com deficiência.

caracterizam a ação governamental no mundo contemporâneo. É importante observar que apesar de descritas separadamente, as três ações norteadoras do Programa se relacionam entre si, numa trama interdependente, ou seja, todas influenciam e são influenciadas pelos resultados de seus pares. Isso requer assumir que o compartilhamento e a sistematização das informações oriundas de cada ação são fundamentais para o sucesso do PELC.

Adotando como parâmetro a implantação de núcleos pelo território brasileiro, Cunha Junior *et al.* (2015) afirma que a concepção de esporte inserida no PELC pode ser compreendida como uma prática construída historicamente e influenciada pelo contexto cultural em que está inserida, representada sob a forma de manifestações corporais que vão desde as atividades espontâneas às sistematizadas.

Na esteira desse entendimento, enfatiza-se o caráter lúdico a ser priorizado nas práticas de esporte e lazer desenvolvidas nos núcleos do Programa. Por esse motivo, Pintos (2018) traz à tona o entendimento de que emergem, como foco do planejamento das atividades, as físicas e esportivas, as lutas, as atividades culturais e artísticas, as danças, a capoeira, os jogos populares, os jogos de salão e os jogos cognitivos.

De acordo com a diretrizes do PELC (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2016), as ações do Programa podem ser sistemáticas e assistemáticas. A primeira caracteriza-se pela regularidade de oferta, geralmente materializadas por oficinas, que não se limitam às práticas esportivas hegemônicas e institucionalizadas. O objetivo central das oficinas sistemáticas é promover espaços democráticos para práticas lúdicas vinculadas ao esporte e ao lazer, o que significa enfatizar o processo, não o resultado. Outras possibilidades de intervenção são encontradas nas ações assistemáticas (eventos) organizadas coletivamente, como ruas de lazer, festivais, encontros temáticos, sessões de cinema, entre outros.

No que tange às ações assistemáticas, é preciso ter em mente que os eventos promovem o diálogo entre as experiências vividas e fortalecem os laços de cooperação, de solidariedade e a capacidade de construir coletivamente um patrimônio comum. Os núcleos devem organizar eventos de forma participativa e colaborativa, contemplando datas comemorativas ou períodos de ciclos culturais, garantindo o desenvolvimento de atividades que estimulem a interação entre gerações (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2016).

Dessa maneira, as ações assistemáticas possuem caráter esporádico, cujo mérito seria ampliar as possibilidades de participação a todas as pessoas, independentemente

das experiências e habilidades. Sua expectativa é promover espaços para encontros entre as pessoas que ali convivem, no sentido de multiplicar as concepções sobre lazer e esporte, cotidianamente abordadas nas oficinas sistemáticas. Deste modo, agem como fixadoras indutivas para que as pessoas incorporem a prática esportiva e de lazer em seu cotidiano, como um hábito.

Nesse aspecto, as diretrizes do PELC (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2016) deixam claro que tanto as oficinas sistemáticas²⁵ quanto os eventos devem prever o resgate da cultura local e o fortalecimento da diversidade cultural. É necessário desenvolver atividades diversificadas que facilitem a participação de públicos diferenciados, sendo este um fator a ser priorizado pelos gestores locais e desenvolvido com cautela pelos agentes sociais²⁶.

A meu ver, emerge desta compreensão o potencial educativo do esporte e do lazer, pois os sujeitos inseridos nas práticas esportivas e de lazer vivenciam experiências de cunho pessoal e social, promovendo o autoconhecimento, bem como o reconhecimento do lugar do outro na sociedade, favorecendo seu desenvolvimento. Concordo com Tondin (2011) quando afirma que “os momentos de lazer, pela sua diversidade de conteúdo, podem servir ao sujeito para adquirir outros conhecimentos e estabelecer novas relações, ressignificando sua vida pessoal e social“ (p. 52).

No PELC, a vivência esportiva deve se inspirar na prática lúdica, ou seja, deve se pautar no processo, independentemente do resultado final, permitindo a experimentação do prazer com a atividade. Por isso, as ações que são desenvolvidas a partir do esporte não devem assumir compromisso com suas normas e regulamentos, muito menos com sua lógica competitiva. Devem sim, permitir uma participação espontânea e aberta, onde cada pessoa, de acordo com suas capacidades, possa participar e se sentir importante, valorizada e respeitada (CUNHA JUNIOR *et al.* 2015).

Sob tal cenário, o PELC se desenvolve por meio de núcleos de esporte e de lazer, tidos como espaço de referência para a convivência social nos municípios, em praças, quadras, salões paroquiais, campos de futebol e outros espaços e equipamentos

²⁵ As diretrizes do PELC (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2016) destacam que cada núcleo pode contemplar atividades físicas (alongamento, caminhada, ginástica, natação, hidroginástica, Watsu, Yoga, pilates, Shiatsu), atividades esportivas, lutas, atividades culturais e artísticas (dança, teatro, música, artesanato e cinema), capoeira, jogos populares, jogos de salão, jogos cognitivos, brinquedotecas e atividades folclóricas.

²⁶ A meu ver, tal perspectiva justifica a diretriz de formação de gestores locais e agentes sociais, visto que sua intervenção profissional deve pautar pelo reconhecimento do outro, pela ampliação do repertório de atividades e metodologias capazes de envolver, motivar e promover a interação social dos beneficiados pelo Programa.

compartilhados socialmente. As diretrizes do PELC (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2016) estabelecem que as atividades devem ocorrer tendo como princípio a gestão participativa e democrática, visando a ressignificação dos espaços esportivos e de lazer existentes. Os núcleos são tratados como locais de referência e podem descentralizar as suas ações para outros espaços configurados de acordo com a realidade local.

A seleção dos parceiros para a realização de convênios de funcionamento dos núcleos do PELC, dá-se por meio de chamamento público, de emendas parlamentares e por proponentes específicos, no caso de convênios de grande porte²⁷, propostos às cidades sede da Copa do Mundo de Futebol FIFA 2014. Atualmente, a organização dos núcleos é definida considerando o número de habitantes do município, a partir do indicativo a seguir:

- 50.001 a 100.000 habitantes: até dois Núcleos PELC;
- 100.001 a 200.000 habitantes: até 4 Núcleos;
- 200.001 a 300.000 habitantes: até 6 Núcleos;
- 300.001 a 400.000 habitantes: até 8 Núcleos;
- 400.001 a 800.000 habitantes: até 10 Núcleos;
- acima de 800.001 habitantes: até 15 Núcleos;

Nesse ponto vale destacar que cada núcleo possui a meta de 400 atendimentos em oficinas que contemplem os diversos conteúdos culturais do lazer, dentre eles o esporte, podendo o mesmo beneficiado participar de várias oficinas. No que tange às comunidades e povos tradicionais e povos indígenas, o número de atendimentos pode ser reduzido em função da realidade populacional local.

Um conjunto de núcleos implementado em determinado município é administrado por um grupo gestor, composto por representantes dos beneficiados por cada núcleo. Também compõem o referido grupo representantes das entidades parceiras, representantes da entidade de controle social, agentes sociais, coordenadores geral, de núcleo e setorial, bem como representantes da entidade convenente (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2016). Destaca-se que o grupo gestor deve reunir-se sistematicamente para deliberar sobre as ações do Programa, buscando alternativas para a superação de dificuldades e, conseqüentemente, sua qualificação.

Neste intermédio, vale destacar os achados de Soares e Guadanini (2018) que, ao analisarem as particularidades dos conselhos gestores nos convênios do PELC firmados

²⁷ Os convênios de grande porte são aqueles firmados em municípios envoltos por regiões metropolitanas, com exponencial volume beneficiários, de núcleos e subnúcleos urbanos.

entre 2012 e 2015, identificaram que parte deles sequer existiam. Para se ter uma ideia, dos 48 convênios com informações disponíveis nos relatórios de visita pedagógica, 19 deles apresentarem o referido cenário. Somado a isso, as autoras não perceberam sinais de regularidade ou periodicidade nas reuniões dos grupos que analisaram, nem mesmo sua representatividade em relação às entidades de controle social. Estas, por sua vez, também não se mostraram atuantes, visto que, majoritariamente, não acompanharam as atividades dos convênios, reduzindo o papel representativo e, conseqüentemente democrático, abarcado pelos princípios do PELC.

Um exemplo disso está na ideia de que o Programa tem nos agentes sociais de esporte e de lazer, o protagonismo para elaboração e efetivação de suas ações. Souza *et al.* (2010) destacam que se reconhecem como agentes, os gestores, professores de educação física, educadores populares, educadores comunitários e demais profissionais do lazer envolvidos diretamente na execução do Programa, seja com recursos do convênio, seja como contrapartida da entidade convenente.

Deste modo, a estruturação organizacional do PELC deve promover o debate de ideias oriundas de todos os contextos sociais e políticos envolvidos em sua execução. Cria uma arena de construção coletiva que propicia aos participantes serem ouvidos, mas também compreenderem os argumentos e demandas de outros atores/sujeitos/beneficiados pelo Programa. Como aponta Capi (2016), para se desenvolver nessa perspectiva, o PELC conta com um quadro profissional pré-estabelecido e com um sistema de formação para qualificá-lo. Sobre os recursos humanos do Programa, o Quadro 4 sintetiza a descrição dos percursos formativos desejados, bem como os cargos existentes e suas responsabilidades:

Quadro 4: Quadro profissional do PELC

| Cargo | Formação | Principais atribuições |
|------------------------|---|---|
| Coordenador Geral | Ensino Superior no âmbito da educação física ou lazer | <ul style="list-style-type: none"> - Coordenar a fase de estruturação do Programa - Monitorar as atividades desenvolvidas - Dialogar com o SINCOV - Garantir a participação da entidade de controle social - Garantir a criação e o desenvolvimento do conselho gestor - Estruturar e realizar os módulos de formação - Monitorar as atividades dos núcleos - Assegurar a visibilidade do Programa - Dialogar com a SNELIS |
| Coordenador Pedagógico | Ensino Superior no âmbito da educação física ou lazer | <ul style="list-style-type: none"> - Coordenar o planejamento pedagógico das ações do Programa - Organizar e coordenar o grupo gestor - Envolver a entidade de controle social nas ações do Programa - Organizar inscrições e planejamento das ações sistemáticas e assistemáticas |

| | | |
|-----------------------|---|---|
| | | <ul style="list-style-type: none"> - Coordenar as diversas etapas do processo de formação - Assegurar a realização da formação em serviço - Monitorar periodicamente as atividades dos núcleos - Participar dos módulos de formação continuada - Monitorar o cumprimento das tarefas dos coordenadores setoriais - Planejar as ações de divulgação do Programa - Elaborar relatório de execução dos convênios - Manter contato permanente com coordenador pedagógico da SNELIS |
| Coordenador Setorial | Ensino Superior no âmbito da educação física ou lazer | <ul style="list-style-type: none"> - Assessorar os coordenadores geral e pedagógico - Coordenar as ações e sua avaliação junto ao grupo gestor - Acompanhar e monitorar periodicamente as ações dos núcleos - Manter coordenadores geral e pedagógico informados sobre as atividades do núcleo de sua região - Orientar e supervisionar a atuação dos coordenadores dos núcleos de sua região - Identificar, junto à comunidade, as condicionantes que interferem na saúde dos beneficiados pelo Programa - Encaminhar demandas dos núcleos de sua região - Participar dos módulos de formação continuada |
| Coordenador de Núcleo | Ensino Superior no âmbito da educação física ou lazer | <ul style="list-style-type: none"> - Coordenar as atividades sistemáticas e assistemáticas do núcleo - Desenvolver atividades sistemáticas em conjunto com os agentes sociais - Organizar inscrições e controle de presença - Planejar grade horária dos agentes sociais - Monitorar periodicamente as atividades desenvolvidas no núcleo - Monitorar o banco de horas dos agentes sociais - Promover reuniões com agentes e outras lideranças locais - Participar dos módulos de formação continuada |
| Agente Social | Diversas | <ul style="list-style-type: none"> - Planejar, executar e avaliar as ações do núcleo - Desenvolver oficinas - Mobilizar a comunidade para participação nas ações do núcleo - Inscrever e monitorar a participação nas oficinas de sua responsabilidade - Participar dos módulos de formação continuada - Participar dos módulos de formação em serviço - Entregar sistematicamente relatórios das oficinas de sua responsabilidade |
| Interlocutor SICONV | Diversas | <ul style="list-style-type: none"> - Inserir no Sistema de Convênios (SICONV) toda a documentação comprobatória da execução das ações previstas no Plano de Trabalho - Manter atualizados os dados da execução física e financeira do convênio no SICONV - Atender prontamente às demandas encaminhadas pela SNELIS via SICONV |

Fonte: Ministério do Esporte (2016)

Em síntese, o coordenador geral responde pela execução integral do Programa, responsabilizando-se pela supervisão de toda a equipe profissional. O coordenador pedagógico é o responsável por orientar a construção das ações em consonância com as concepções do Programa. A meu ver, trata-se de função estratégica no processo de implementação e execução, haja visto que seu crivo qualificará todas as ações.

Os coordenadores setoriais e de núcleos são os responsáveis por garantir o alinhamento das ações do Programa, independentemente da quantidade de núcleos

previstos em cada convênio. Nesse aspecto, chamo atenção para a necessidade de se qualificar os processos de comunicação entre todos os profissionais da gestão, tendo em vista que as tomadas de decisão de qualquer um deles, influencia diretamente o escopo de trabalho dos demais.

Os agentes sociais são considerados os profissionais que atuam diretamente junto aos beneficiários do Programa, ou seja, são os responsáveis por elaborar, executar e avaliar as oficinas sistemáticas, garantindo, de fato, o acesso às práticas de lazer e esporte recreativo. Entendo que sua atuação demanda criatividade e clareza em relação às concepções do PELC, visto que nortearão sua intervenção profissional. Para isso, uma das formas de disseminação dessas informações é a formação continuada, também entendida como eixo do Programa.

Parte-se do pressuposto que o aperfeiçoamento da prestação do serviço público está diretamente ligado ao investimento na formação dos sujeitos envolvidos na execução deste serviço. Por conseguinte, tal iniciativa beneficia gestores, agentes sociais de esporte e lazer, lideranças comunitárias, legisladores e demais colaboradores atuantes da esfera pública, vinculados ao programa. Para além desse entendimento, defendo que o percurso formativo em questão também se relaciona à população atendida pelo PELC, tendo em vista que a formação se configura como um processo de qualificação da ação profissional, que se reverte em benefícios para a própria comunidade.

Atualmente, sua garantia se dá por meio de um Termo de Execução Descentralizada estabelecido entre o ME e a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), em que uma rede de formadores, articuladores regionais, supervisores e tutores auxiliam nos processos de formação, por meio da produção de materiais didáticos e multiplicação dos conteúdos neles inseridos. Como esclarecimento à parceria firmada, Capi (2016) e Tondin (2011) apontam que em junho de 2010, o Ministério do Esporte se aproximou da Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional com o objetivo de qualificar o processo de formação do PELC. A partir dali a UFMG passou a se responsabilizar por todo o processo formativo do Programa, passando pelo monitoramento e avaliação das formações, pela gestão da atuação dos formadores, pela elaboração dos cursos de formação à distância, pela concepção de materiais didáticos pertinentes às formações e pela multiplicação dos resultados observados.

No entendimento de Capi (2016), a escolha da UFMG pelo ME se deu pela experiência da instituição em desenvolver programas de pesquisa, ensino e extensão em nível nacional, sobretudo no que tange aos estudos e intervenções ligados a formação profissional para atuação nas políticas de esporte e lazer, tendo como referência o Centro de Estudos do Lazer e Recreação - CELAR²⁸. Com a consolidação da parceria, a UFMG aumentou seu grau de imersão no Programa, abarcando a gestão integral do eixo de formação à distância, responsabilizando-se pelos aspectos pedagógicos e operacionais dos cursos ofertados, pela seleção, contratação e formação de coordenadores, supervisores e tutores e pela publicação acadêmica e institucional dos resultados alcançados.

Vale ressaltar que os formadores do PELC são professores de educação física ou graduados em áreas do conhecimento com proximidade ao lazer, como turismo, pedagogia, entre outros. De acordo com Tondin (2011), os pré-requisitos para compor o quadro de formadores giram em torno do conhecimento no campo do lazer, experiência em gestão pública e disponibilidade para ministrar as formações demandadas pela UFMG, bem como para participar dos encontros formadores.

Entremeio às informações apresentadas, cabe elucidar que a robustez das responsabilidades e do volume de profissionais compartilhados entre o PELC e a UFMG se desenvolveu ao mesmo passo que as diretrizes adotadas pela gestão nacional do Programa. Sob esse prisma, Pintos (2018) afirma que à medida que se optou por investir em novas ações no âmbito da parceria existente, por consequência, o número de colaboradores, sobretudo à distância, foi sendo ampliado.

É importante ressaltar que a formação é uma dimensão central à proposta do PELC, uma vez que se configura como ferramenta pedagógica para o desenvolvimento de políticas locais que tratem o esporte e o lazer como direitos sociais. Pintos (2018) esclarece que essa iniciativa envolve a formação por meio de módulos presenciais ao longo da vigência dos convênios, tendo incorporado recentemente as capacitações gerenciais e a formação à distância. Sobre o primeiro, destaco que seu objetivo central é o alinhamento de informações entre as entidades convenientes e o ME, sobretudo no que

²⁸ De acordo com Gomes e Melo (2003), O Centro de Estudos de Lazer e Recreação (CELAR) foi criado em 1990, por iniciativa da professora Leila Mirtes Santos de Magalhães Pinto. Situa-se na EEFFTO da UFMG, sendo coordenado pelos professores Christiane Gomes e Hélder Isayama desde 1997. Seu foco de discussão é a formação e a atuação de profissionais de diversas áreas do conhecimento, organizando periodicamente cursos de especialização em lazer e editorando a Revista Licere.

tange às concepções do Programa, seus princípios operacionais e questões de ordem administrativa/burocrática.

As formações gerenciais são ações estratégicas desenvolvidas no período de estruturação das parcerias com gestores municipais e estaduais, cujo objetivo é contribuir com a formação e o desenvolvimento de quadros de pessoal para atuação com esporte e lazer na perspectiva gerencial, pautada pela participação popular. Em encontros de dois dias, busca-se potencializar a troca de experiências entre os atores envolvidos na gestão do Programa e, conseqüentemente, seu desenvolvimento (PINTOS, 2018).

As formações à distância também partem de uma ação estratégica do então Ministério do Esporte, na busca pela qualificação das formações em serviço, outrora sob responsabilidade exclusiva dos convênios. Por meio de mecanismos de monitoramento e avaliação, foi possível identificar limites na condução autônoma e exclusiva das entidades convenientes acerca de práticas formativas a serem ofertadas aos atores envolvidos com o PELC. Nesse bojo, foram concebidos cursos de extensão voltados não somente para os envolvidos diretamente com o Programa, mas para qualquer cidadão interessado em se debruçar nos conteúdos ligados às políticas sociais de esporte e lazer. Vale dizer que os cursos são gratuitos, certificados, realizados por meio de plataforma digital e com duração de 30 ou 45 dias.

Retomando os percursos formativos presenciais, é imperativo mencionar que seu formato atual reflete um intenso processo de avaliação coletiva promovido pelos atores envolvidos. Como aponta Capi (2016) e exemplifica a Figura 5, de 2004 aos dias de hoje ocorreram mudanças nas estruturas dos módulos de formação dos agentes sociais, em decorrência de necessidades identificadas pelo processo de acompanhamento, monitoramento e avaliação que a equipe gestora e de formadores realizam junto aos convênios.

Quadro 5: Estrutura dos módulos de formação dos agentes sociais

| Ano / Período | Vigência Convênio | Formação | Carga Horária | Período de Realização |
|---------------|-------------------|----------------|---------------|---------------------------------|
| 2004 - 2010 | 12 meses | Introdutório | 32 h | Até o 2º mês de estruturação |
| | | Aprofundamento | 4 h | Semanal – coordenador de núcleo |
| | | Avaliação | 32 h | 12º mês do convênio |
| 2011 | 14 meses | Introdutório | 32 h | Até o 2º mês de estruturação |
| | | Aprofundamento | 4 h | Semanal – coordenador de núcleo |

| | | | | |
|----------------|----------|----------------|------|--|
| | | Avaliação | 32 h | AV I (16 h) – 6º mês do convênio |
| | | | | AV II (16 h) – 2 últimos meses do convênio |
| 2012 | 18 meses | Introdutório | 32 h | Até o 4º mês de estruturação |
| | | Aprofundamento | 4 h | Semanal – coordenador de núcleo |
| | | Avaliação | 32 h | AV I (16 h) – 8º mês do convênio |
| | | | | AV II (16 h) – 2 últimos meses do convênio |
| 2013 e 2016 | 24 meses | Introdutório | 48 h | INT. I (24 h) – até o 4º mês de estruturação |
| | | | | INT. II (24 h) – até o 6º mês de convênio |
| | | Aprofundamento | 4 h | Semanal – coordenador de núcleo |
| | | Avaliação | 32 h | AV I (16 h) – 14º mês do convênio |
| | | | | AV II (16 h) – 24º mês do convênio |

Fonte: Capi (2016).

De acordo com Capi (2016), o sistema de formação dos agentes sociais passa a contemplar, em 2013, cinco módulos, sendo os Introdutórios I e II, Aprofundamento (formação em serviço) e de Avaliação I e II. Seus objetivos específicos e conteúdos foram pensados sob a perspectiva de orientar e qualificar a atuação dos profissionais envolvidos e podem ser compreendidos a partir da Figura 6.

A formação em serviço, reconhecida pela nomenclatura “aprofundamento”, caracteriza-se pela apropriação conceitual e operacional sobre o dia a dia das ações do Programa. De acordo com as diretrizes do PELC (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2016), a formação em serviço deve ocorrer durante todo o convênio, por meio de reuniões semanais para estudo, troca de ideias, planejamento, palestras e oficinas em cada núcleo. Sua realização é de responsabilidade da entidade conveniada, que pode convidar profissionais habilitados a atender as especificidades do Programa local, tendo em vista as dificuldades e dilemas diagnosticados no campo de atuação.

Dentre seus objetivos, é possível destacar o aprofundamento sobre conceitos e conteúdos acerca do esporte recreativo e do lazer no contexto da promoção da saúde, tendo como base as principais características da população atendida. Somado a isso, questões ligadas ao planejamento, à qualificação de registros e às metodologias de avaliação processual também compõem o bojo das formações em serviço.

No que tange ao ensino à distância (EaD), é importante mencionar que consiste numa iniciativa que reconhece a dimensão territorial do país, a necessidade de aprofundamento formativo para atuação nas políticas públicas, bem como a dificuldade em se levantar recursos para sua efetiva promoção. Em suma, a formação à distância foi

uma estratégia concebida pelo ME, em parceria com a UFMG, para atender às necessidades dos agentes sociais, que são os protagonistas da elaboração e efetivação das ações do PELC.

A formação dos agentes sociais e gestores de esporte e lazer é um elemento central do PELC, pois intenciona a criação de uma relação autônoma e crítica no campo do esporte e do lazer. Destaco que em 2014, foi iniciado o curso em EaD intitulado “Curso de Formação em Políticas Públicas de Esporte e Lazer”, desenvolvido pela Secretaria Nacional do Desenvolvimento do Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (SNELIS), em parceria com a equipe gestora do sistema de formação da UFMG. Como aponta o Relatório de Execução do PELC (2016), a concepção do curso se deu “pelo desenvolvimento de uma ferramenta efetiva para a educação permanente em esporte e lazer, em nível de extensão com interface com a pesquisa, para formação em larga escala” (p. 116).

A proposta metodológica da formação por EaD é organizada em cursos de extensão, com conteúdos específicos que abordam conceitos e debates acerca do esporte e do lazer, dos princípios e diretrizes do PELC, de temas referentes às práticas e de referências pedagógicas compatíveis com as reflexões sobre as políticas públicas e a gestão participativa. Atualmente são oferecidos 23 cursos, que têm duração de 30 ou 20 horas, devendo ser cursados em 45 ou 30 dias, respectivamente. Todo o processo é coordenado pela equipe da UFMG, sob supervisão e acompanhamento de consultores, supervisores e tutores, responsáveis pelo desenvolvimento das atividades. Vale dizer que a conclusão dos módulos é condicionada à aprovação nas atividades avaliativas, garantindo, assim, a certificação do aluno.

Atualmente, além dos agentes sociais, gestores de esporte e lazer, vinculados ou não ao Programa, bem como acadêmicos e demais interessados na área podem participar dos cursos, no intuito de multiplicar os conceitos e concepções que norteiam as políticas sociais no país. Importante destacar que os cursos fazem parte dos processos de formação continuada dos recursos humanos do PELC e, por esse motivo, os formadores presenciais buscam incentivar a participação do maior número possível de profissionais ligados ao Programa, uma vez que podem atuar como futuros multiplicadores dos saberes abordados nos cursos.

Quadro 6: Cursos ofertados em EaD pelo PELC/VS

| Módulo | | Carga Horária |
|---------------|--|----------------------|
| 1 | Avaliação | 30 horas |
| 2 | Dança e Lazer | 20 horas |
| 3 | Diagnóstico da Realidade | 30 horas |
| 4 | Elaboração de Projetos | 30 horas |
| 5 | Esporte, Lazer e Adultos | 20 horas |
| 6 | Esporte, Lazer e Juventude | 20 horas |
| 7 | Esporte e Lazer para Pessoas com Deficiência | 20 horas |
| 8 | Esporte, Lazer e Saúde | 30 horas |
| 9 | Esporte, Lazer e Povos indígenas | 20 horas |
| 10 | Esporte, Lazer e Idosos | 20 horas |
| 11 | Esporte, Lazer e Memória | 20 horas |
| 12 | Esporte, Lazer e Gênero | 20 horas |
| 13 | Esporte, Lazer e Infância | 20 horas |
| 14 | Esporte Recreativo e de Lazer | 30 horas |
| 15 | Financiamento do Esporte e lazer | 30 horas |
| 16 | Futebol, Esporte e Lazer | 20 horas |
| 17 | Gestão de Espaço de Esporte e Lazer | 20 horas |
| 18 | Gestão Participativa do PELC | 30 horas |
| 19 | Lazer, Esporte e Jovens em Medida Socioeducativa | 20 horas |
| 20 | Lutas, Esporte e Lazer | 20 horas |
| 21 | Práticas de Lazer e Projetos Sociais | 20 horas |
| 22 | Princípios do PELC | 30 horas |
| 23 | Povos e Comunidades Tradicionais | 20 horas |

Fonte: elaborado pelo autor.

Para além dos percursos formativos diretos, desenvolvidos no âmbito do PELC, chamo atenção para uma iniciativa do Programa voltada à produção acadêmica e ao compartilhamento de informações ligadas ao desenvolvimento de políticas públicas no Brasil: a Rede CEDES. Trata-se de uma ação orientada pelo trabalho em rede que, além de organizar a produção do conhecimento em âmbito nacional, mobilizou pesquisadores da área e contribuiu com sua legitimidade perante as agências de fomento no País. De

acordo como Pinto (2016), a Rede objetiva produzir e socializar conhecimentos fundamentados nas humanidades, que contribuam com o fomento e a qualificação das políticas públicas, programas e projetos de esporte e lazer do Brasil.

De acordo com Pinto (2015), a Rede CEDES foi criada em 2003 e, desde então se consolidou como estratégia relevante no que diz respeito à produção e difusão de conhecimentos ligados, sobretudo, às políticas de esporte e lazer. A autora reconhece que o Programa passou por altos e baixos, mas destaca ser possível perceber os três legados que construiu: (i) conhecimento; (ii) tecnologia; (iii) governança. Este último se concretizou em 2015, quando lançou edital de chamamento para criação de 27 centros de desenvolvimento de pesquisas em políticas de esporte e lazer – sendo um para cada unidade da federação - com recursos do orçamento geral da união.

Vale dizer que a Rede CEDES se orienta por diferentes eixos de intervenção, perpassando a produção e a socialização de conhecimento por meio de eventos, publicações e periódicos. Dessa maneira, existe uma atuação pautada na formação dos sujeitos envolvidos com o esporte e o lazer, que podem se valer de mecanismos como intercâmbios, preservação da memória e difusão digital, que também se estabelecem no escopo de trabalho da rede.

Sobre isso, Pinto (2016) aponta a existência de 10 linhas de pesquisa, a saber: (i) memória da educação física, do esporte e do lazer; (ii) perfil do esporte e lazer de municípios, distrito federal e estados brasileiros; (iii) políticas, programas e ações integradas de esporte e lazer; (iv) grupos com necessidades especiais; (v) observatório do esporte e da atividade física; (vi) gestão do esporte e do lazer; (vii) avaliação de políticas, programas e projetos sociais de esporte e lazer; (viii) infraestrutura e espaços de esporte e lazer; (ix) ordenamento legal e sistema nacional de esporte; (x) esporte e lazer na escola e formação de professores.

Para Capi (2016), a Rede CEDES se configurou como suporte para a qualificação dos recursos humanos do PELC e, conseqüentemente, do seu sistema de formação. Segundo o autor, as pesquisas e publicações produzidas pelos centros podem ser utilizadas para discutir os temas e conteúdos nos módulos de formação desenvolvidos nos convênios e nos cursos da plataforma EAD/UFMG, bem como aperfeiçoar as ações de estruturação, implementação, execução, monitoramento e avaliação do Programa.

Todo esse aparato institucional é monitorado e avaliado, conforme as premissas destacadas nos diferentes modelos de ciclos para as políticas públicas. No caso do PELC, vale dizer que as dificuldades observadas nas experiências avaliativas do

Programa sempre fizeram parte das preocupações dos seus níveis de gestão nacionais, que reconheciam a ausência de instâncias e instrumentos de avaliação como um problema das políticas de esporte e lazer.

A partir desta constatação, Pintos (2018) aponta que em 2013 foi criado o MIMBOÉ – Sistema de Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação – que teve sua implantação efetivada em 2015. A autora lança luz à sua idealização, que se deu na intenção de analisar, tabular e registrar os resultados do PELC e, a partir de seus apontamentos, qualificar as ações didáticas e pedagógicas a que se propõe realizar. Para isso, os objetos de análise incorporados pelo sistema são os indicadores que relacionam o desenvolvimento pedagógico das atividades aos objetivos perseguidos.

Em suma, o MIMBOÉ permite calcular indicadores que relacionam o desenvolvimento pedagógico das atividades às metas listadas nos projetos técnicos pedagógicos com a análise, tabulação e registro dos resultados obtidos com a aplicação periódica dos instrumentos de avaliação realizada *in loco*. Nesse aspecto, o sistema é alimentado de forma híbrida, ou seja, tanto pelas informações prestadas pelas entidades convenientes, quanto pelos dados levantados pelos formadores em suas visitas formativas.

A sistematização e o gerenciamento das informações que emergem das ações desenvolvidas pelo PELC podem ser utilizados para nortear futuras tomadas de decisão ou até mesmo correções de rota que se façam necessárias. Somado a isso, quando confrontadas e analisadas sob a perspectiva de relações causais, apresentam elevado potencial no que diz respeito à consolidação do PELC como política de Estado.

As diretrizes do Programa (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2016) assumem que o esporte e o lazer no Brasil ainda se configuram como políticas de governo. Com isso, a ausência de verbas vinculadas para a implementação de políticas públicas e de definição acerca das competências dos agentes federativos (União, estados e municípios), provocam parte das dificuldades de democratização do esporte e do lazer para a população brasileira.

É nesse contexto que a diretriz de municipalização/institucionalização do PELC se faz presente e norteia os caminhos desta pesquisa. Sua principal característica está na intenção de fazer com que os parceiros locais percebam a necessidade do desenvolvimento de ações como as propostas pelo PELC; de estruturar um setor de esporte e lazer em seus municípios, com a constituição de órgãos responsáveis por essa política; de implementar conselhos estaduais e municipais de esporte e lazer; elaborar

planos decenais e, por fim, leis orgânicas que regulamentem as políticas de esporte e lazer, ampliando as condições estruturais de espaços, recursos humanos e financiamento.

Deste modo, os programas nacionais passam a assumir papel de fomentadores ou indutores das políticas locais, adquirindo função colaborativa no que diz respeito ao financiamento para implementação de todos os níveis e serviços de atendimento à população. De acordo com as diretrizes do PELC (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2016), mesmo com parcerias firmadas junto a universidades e governos estaduais, o Programa tem como foco a municipalidade. Por esse motivo preconiza que as realidades concretas das cidades precisam ser levadas em conta por meio de mecanismos de participação que garantam a gestão social do PELC.

Diante disso, o esforço a seguir se orienta pela busca de reflexões sobre a construção de indicadores para as políticas públicas de esporte e lazer, na tentativa de apontar que contribuições cada um oferece em relação à avaliação dessas políticas. Busco estabelecer um pano de fundo para as discussões sobre o papel da avaliação no ciclo das políticas públicas, sobretudo no que tange às suas potencialidades de uso para retroalimentação do referido ciclo.

4.2 Construção de Indicadores de Políticas Públicas de Esporte e Lazer

Tendo em vista o objetivo central do presente estudo, relacionado ao grau de institucionalização das práticas de esporte e lazer nos municípios que implementaram o PELC após a diretriz de municipalização, é necessário ter em mente o desenvolvimento de uma pesquisa pautada na avaliação de políticas públicas. Deste modo, não se pode negar que a reflexão e a busca por indicadores relacionados a tais políticas consistem em tarefas indispensáveis ao que me proponho.

Sob esse contexto, pretendo aqui desenvolver reflexões e argumentos que fundamentem as concepções sobre metodologias de avaliação e estabelecimento de indicadores das políticas públicas de esporte e lazer que nortearão a pesquisa. Como apontam Sousa *et al.* (2010), este percurso deve ter bem definidas suas finalidades, para não ser compreendido como mero processo de controle ou legitimador das decisões já tomadas em relação ao PELC. Deste modo, é preciso reconhecer a avaliação como instrumento de gestão que propicia identificar diferenças entre o resultado e o planejado, por meio de indicadores que orientam sua análise.

Cotta (1998) enfatiza que a principal característica da avaliação é seu caráter aplicado. Para a autora, uma pesquisa que se debruça sobre o tema deve pautar pela busca de informações que apontem a extensão e o grau dos impactos de uma política pública, sobretudo nos aspectos referentes à sua concepção, estratégias de implementação e resultados. Deixa claro, ainda, que o nível federativo (nacional, estadual ou local) das intervenções públicas possui particularidades e influencia a escolha da metodologia de avaliação mais adequada.

Sobre isso, Cotta (1998) recorre às sugestões metodológicas apresentadas por Posavac e Carey, no sentido de explicitar diferentes olhares sobre a pesquisa avaliativa, recomendando a adoção de metodologias híbridas, ou seja, que compilem dois ou mais estilos de pesquisa. A meu ver, dois deles se aproximam mais dos objetivos deste trabalho: o *Black Box Evaluation* (Avaliação de Caixa Preta) e o *Social Research Model* (Pesquisa em Ciência Social). Isso porque, como aponta Cotta (1998), o *Black Box Evaluation* restringe-se ao exame dos resultados de determinado programa ou projeto. O *Social Research Model*, por sua vez, propicia avaliações que permitem a atribuição de mérito às iniciativas públicas, pelas mudanças observadas no contexto de intervenção.

Diante disso, observo proximidade desta pesquisa com os dois modelos apresentados, por entender que uma característica peculiar do trabalho gira em torno de uma avaliação *à posteriori*, pautada nas transformações de determinados municípios brasileiros, encadeadas a partir da implementação de uma política indutiva de esporte e lazer. Isso quer dizer que meu bojo de análise guarda estreitas relações com o impacto observado em diferentes cidades que experimentaram o PELC, tendo como foco o estabelecimento de possíveis indicadores que apontem para maiores ou menores potencialidades de municipalização do Programa.

Com base nas classificações propostas por Cotta (1998), trata-se de uma avaliação pautada em resultados, que tem por objetivo indagar se houve alterações no contexto social após a implementação de determinado programa. Nesse caso, deve-se estabelecer uma relação entre as alterações possíveis de serem observadas e os princípios operacionais dos programas em questão. A autora destaca que a dificuldade de operacionalização deste tipo de pesquisa está na identificação de mudanças que não raro se devem a fatores alheios ao conhecimento do pesquisador.

Cotta (1998) alerta para o fato de que nem sempre é possível levar adiante o processo avaliativo. Para a autora, o primeiro passo para analisar as condições de avaliabilidade de um programa ou projeto é identificar os principais atores envolvidos,

seus interesses e cursos potenciais de ação. Tratam-se das agências de fomento, órgãos governamentais, comunidade, técnicos, gestores, ou seja, todos os sujeitos e instituições que influenciam e são influenciados pela ação.

Outros fatores interferem no grau de avaliabilidade das políticas públicas, sendo um deles a definição de seus objetivos. De acordo com Cotta (1998), objetivos definidos de maneira vaga e imprecisa podem dificultar ou inviabilizar a realização das pesquisas avaliativas. Nesse aspecto, é imperativo destacar que, no caso da política alvo desta pesquisa – o PELC – seus objetivos e diretrizes são claros e contribuem para o estabelecimento das rotas que pretendo cumprir, sobretudo no que tange à municipalização como foco do Programa.

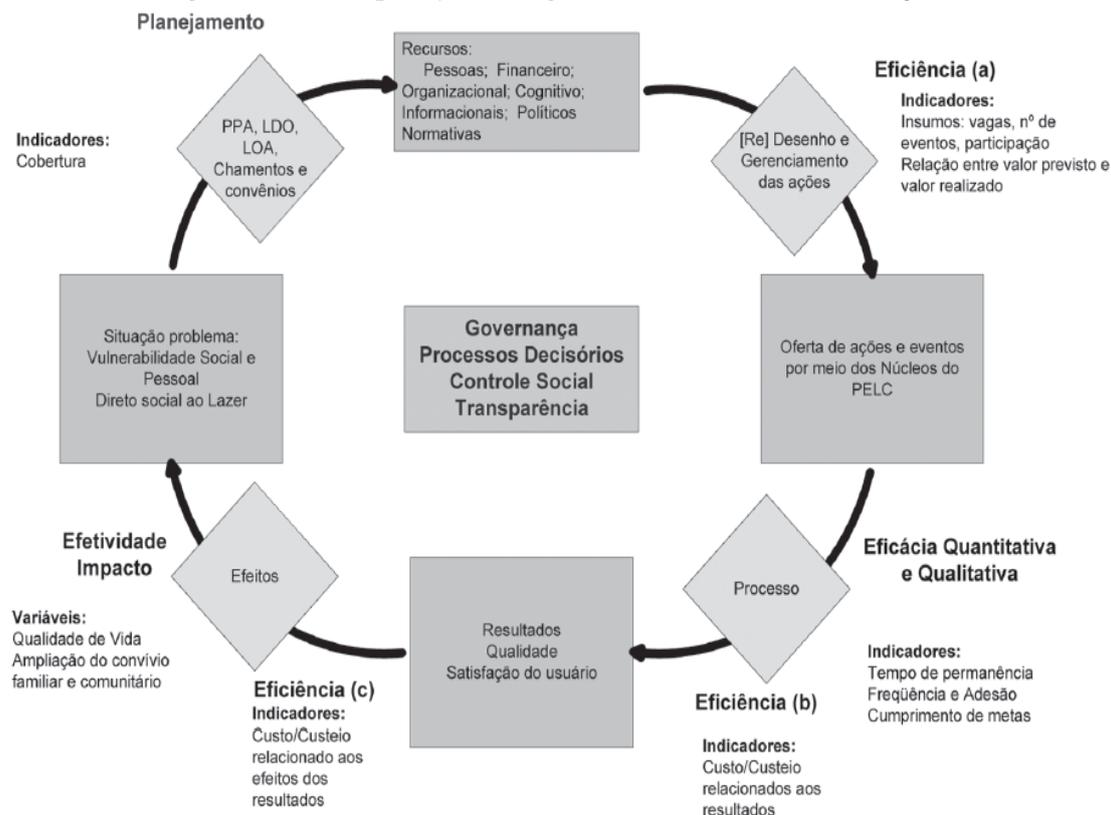
Seria esse o principal impacto do PELC nos municípios em que foi implementado, uma vez que se caracteriza pela manutenção dos efeitos provocados pelo Programa, evitando relações efêmeras entre sociedade e poder público. Neste ponto, destaco que analisar o impacto de uma política pública requer captar seus reflexos de forma ampla, apontando para sua efetividade e estabelecendo o grau de correspondência entre seus objetivos e resultados.

Para isso, entendo que a captação de informações é fundamental, principalmente quando realizada de forma sistemática e parametrizada. Nas ciências sociais, essa visão significa o estabelecimento de indicadores de políticas públicas, que fornecem subsídios para análise e tomada de decisão, uma vez que compilam diferentes vertentes/variáveis, as quais interferem na execução de programas e projeto.

Sobre as relações imbricadas percebidas em quanto à avaliação de políticas e ao estabelecimento de indicadores, Jannuzzi (2005) chama atenção para o fato de que os indicadores sociais são medidas usadas para permitir a operacionalização de um conceito abstrato ou de uma demanda de interesse programático. Dessa maneira, “apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente” (p. 138). São subsídios às atividades de planejamento e formulação de políticas, uma vez que possibilitam o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população e, somado a isso, permitem o aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais.

Sousa *et al.* (2010) desenvolveram uma pesquisa avaliativa sobre o PELC e traçaram um ciclo de planejamento, gestão, monitoramento e avaliação – inclusive com a proposta de alguns indicadores de mensuração:

Figura 1: Ciclo de planejamento, gestão, monitoramento e avaliação



Fonte: Sousa *et al.* (2010).

Noto que a partir das variáveis apresentadas, o referido ciclo compreende o PELC a partir de quatro áreas gerenciais, ligadas especialmente ao financiamento do Programa, à gestão dos recursos disponíveis, à avaliação das práticas sistemáticas e assistemáticas ofertadas e, não menos importante, aos impactos possíveis de serem mensurados e percebidos a partir da implementação da política pública.

Percebo aproximações e contribuições dessa abordagem em relação ao presente estudo, haja visto que sua sistematização fornece um ponto de partida para se pensar possíveis indicadores de municipalização do PELC. Afinal, por associação, é possível inferir que prováveis indicadores para monitoramento e avaliação de um determinado programa guardem relações com uma análise a respeito de seu legado e, consequentemente, de sua institucionalização em nível local.

Portanto, analisando os indicadores apontados pela pesquisa de Sousa *et al.* (2010), acredito que sua qualificação passaria pelo desenvolvimento de parâmetros mensuráveis e, por conseguinte, quantificáveis, que podem fornecer importantes informações sobre a municipalização do PELC. Nesse aspecto, Sousa *et al.* (2010) elaboraram um conjunto de componentes que delimitam um indicador, como ilustra o quadro a seguir:

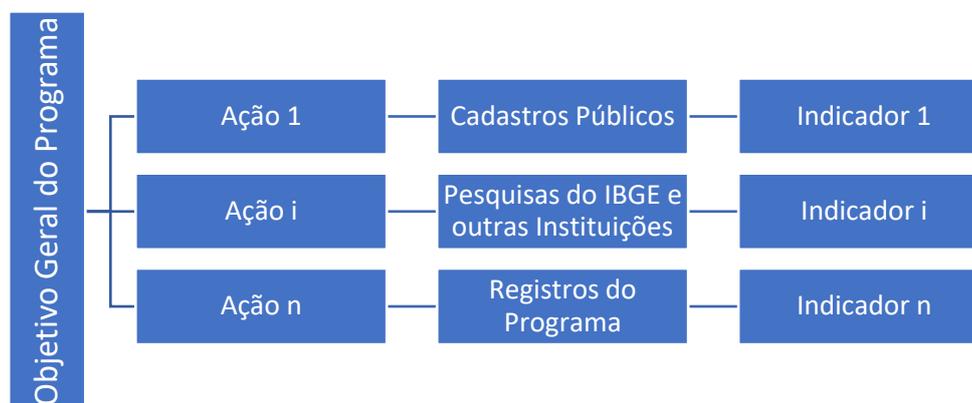
Quadro 7: Componentes de um indicador social

| Componentes de um Indicador Social para avaliação de políticas públicas | |
|--|--|
| Componente | Descrição |
| Nome | Expressa de forma sintética o que pretendo indicar. |
| Conceito | Definição detalhada do indicador considerando-se, principalmente, as relações entre seus elementos. |
| Interpretação | Possibilidade de agregação de valor ao indicador. |
| Fórmula de Cálculo | Abstração matemática do conceito do indicador. |
| Abrangência de Análise | Indicação dos níveis possíveis de desagregação e agregação do indicador. |
| Periodicidade | Indicação dos períodos possíveis para a construção do indicador, como: mensal, semestral, anual e outros. |
| Parâmetro | Estabelecimento de critérios objetivos que permitem agregar valor ao indicador. Normalmente representam resultados pactuados. Por meio dele torna-se possível dizer se o resultado do indicador foi satisfatório ou não. |
| Orientação para Tratamento | Descrição de regras aplicáveis ao processamento e o detalhamento dos dados que serão recuperados para o cálculo do indicador. |

Fonte: Sousa *et al.* (2010).

Sobre isso, Jannuzzi (2005) aponta que a construção de um sistema de indicadores sociais inicia-se a partir da explicitação da demanda de interesse programático, geralmente orientada pela melhoria das condições de vida de uma comunidade. O autor afirma que, a partir daí, busca-se delinear as dimensões, os componentes e as ações vinculadas ao cumprimento dos objetivos de determinado programa. Isso ocorre por meio da busca de dados administrativos (gerados no âmbito dos programas ou em outros cadastros oficiais) e estatísticas públicas (produzidas pelo IBGE e outras instituições). Esses dados, reorganizados na forma de taxas, proporções, índices ou mesmo valores absolutos, transformam-se em indicadores sociais, como indica a figura a seguir:

Figura 2: Construção de sistema de indicadores sociais



Fonte: elaborado pelo autor. Adaptado de Jannuzzi (2005).

Dessa forma, entendo que a análise do potencial indutor de municipalização do PELC passa pelo cruzamento de dados sistematizados, coletados a partir da percepção dos profissionais envolvidos com o Programa, bem como de seus beneficiários diretos e indiretos. Somado a isso, é importante entrelaçá-los a dados públicos provenientes de pesquisas oficiais de governo ou até mesmo de pesquisas acadêmicas, que apresentam como justificativa a contribuição com o interesse público.

Sousa *et al.* (2010) chamam a atenção para o fato de que um indicador é um sinal que expressa algo de forma observável e mensurável, não sendo possível, portanto, compreendê-lo em si. Sua interpretação envolve parâmetros endógenos e exógenos relacionados ao programa, o que demanda uma visão ampliada dos pesquisadores sobre seu campo de análise.

Um sistema de indicadores é um conjunto de indicadores inter-relacionados de forma complementar com base nos enfoques avaliativos e na sua relação com as etapas de planejamento e gestão da política pública. Diante disso, um dos desafios deste trabalho é a tentativa de se estabelecer relações de causa e efeito entre os indicadores que compõem um sistema ligado ao esporte e ao lazer (SOUSA *et al.* 2010).

A escolha de indicadores sociais para uso no processo de avaliação de políticas públicas deve ser pautada por sua aderência a um conjunto de propriedades desejáveis e pela lógica estruturante da aplicação, que definirá a tipologia de indicadores mais adequada. No que tange aos indicadores destinados à avaliação de políticas públicas, Jannuzzi (2005) os define como responsáveis por revelar a eficácia e a efetividade social dos programas, estando relacionados com seus resultados, impactos, metas e

tipologias. Em suma, suas fontes de dados predominantes são reveladas por pesquisas amostrais, registros administrativos, grupos focais e pesquisas com egressos e participantes do programa a ser avaliado.

A prática da pesquisa social recomenda que os procedimentos de construção dos indicadores sejam claros e transparentes, que as decisões metodológicas sejam justificadas, que as escolhas subjetivas (invariavelmente frequentes) sejam explicitadas de forma objetiva. Para Jannuzzi (2005), transparência metodológica é um atributo fundamental para que um sistema de indicadores goze de legitimidade nos meios técnicos e científicos, ingrediente indispensável para sua legitimidade política e social.

Traçando um paralelo com o Programa Esporte e Lazer da Cidade, objeto de análise desta pesquisa, é preciso reconhecer que o apontamento de indicadores para sua avaliação deve perpassar, inicialmente, pela análise dos objetivos a que se propõe alcançar após sua implementação. A meu ver, esse seria o ponto de partida para a transparência metodológica apontada por Jannuzzi (2005), haja visto que se aproximaria da realidade do Programa e, conseqüentemente, conferiria maior rigor de validade à sua avaliação.

Portanto, tratar das questões próprias do PELC se tornou caminho indispensável neste momento, por apresentar como o Programa se desenvolve, seus princípios e concepções. Diante disso, entendo ser necessário traçar um panorama dos convênios firmados a partir da diretriz de municipalização, estabelecida em 2012, o que pretendo cumprir a partir do próximo capítulo.

5 A MUNICIPALIZAÇÃO NO PAPEL

Tendo como pano de fundo a análise dos fatores que influenciam o processo de municipalização do Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC), o presente capítulo se dedica às reflexões que realizei a partir da análise documental dos projetos técnicos pedagógicos (PTPs) dos 105 municípios que compõem minha amostra. Sobre isso, é relevante mencionar que o preenchimento dos referidos documentos é de inteira responsabilidade das administrações municipais, bem como a efetiva adoção dos preceitos e informações neles contidas. As informações são prestadas no momento da inscrição dos projetos que participam dos processos seletivos (editais de chamada pública).

Diante deste cenário, fica evidente que os PTPs correspondem a uma série de informações projetivas, que são sistematizadas no modelo preconizado pelo PELC, na intenção de organizar o planejamento das ações norteadoras de cada convênio. Logo, pode-se inferir que os referidos documentos são apenas o alicerce estrutural do Programa, ou seja, apontam as intenções de intervenção social, mas não garantem sua efetiva execução.

Todavia, apesar de não garantir os resultados esperados, o planejamento das estratégias de municipalização pode levar os gestores a refletirem efetivamente sobre a questão. Isso poderia induzi-los a contemplarem em seus convênios, iniciativas que os aproximem do sucesso em relação à apropriação das políticas de esporte e lazer. Assim, entendo que não poderia deixar de me debruçar, neste capítulo, sobre a análise das ações de municipalização descritas nos PTPs, que cada município se comprometeu a adotar, ao celebrarem seus respectivos convênios.

Penso que o referido caminho pode traçar apontamentos sobre as concepções dos gestores acerca das tomadas de decisão com maior potencial de enfrentamento dos entraves à municipalização. Isso porque, sob uma perspectiva lógica, ao elaborar estratégias para institucionalização local de uma política federal, é preciso avaliar os principais fatores que impediram ou limitaram o poder público municipal de executá-la anteriormente de forma autônoma.

Logo, é preciso ter em mente que a análise documental realizada por mim, contempla apenas as ideias destacadas pelos municípios no campo “municipalização” de seus respectivos projetos técnicos pedagógicos. Porém, os referidos documentos

também demandam a indicação de uma instituição para fiscalizar a execução dos convênios e, por conseguinte, a busca pela contemplação de seus objetivos.

Surge, portanto, um ator político central no processo de implementação e execução dos convênios do PELC: a entidade de controle social. Em tese, essas instituições atuam sob a ótica do interesse público, na medida que fiscalizam a execução de projetos e programas que materializam as políticas sociais. A meu ver, sua concepção complementa a lógica dos PTPs, por possuir mecanismos que permitam significativa presença no dia a dia dos projetos, o que conseqüentemente, potencializa a análise acerca do que foi planejado e do que foi efetivamente executado pelo governo.

Como apontam Allebrandt *et al.* (2018), o controle social, sob a perspectiva da ciência política, refere-se aos mecanismos, dinâmicas e espaços de controle da sociedade sobre o Estado e, conseqüentemente, sobre as políticas públicas. Para os autores, existe controle social quando se observam mecanismos formais de fiscalização das ações governamentais, capazes de interferirem na formulação e na execução de políticas públicas.

Destaco, então, que as análises a seguir referem-se, especificamente, ao planejamento dos municípios no que diz respeito às ações de municipalização do PELC, assim como das entidades de controle social que indicaram para acompanharem a execução dos convênios. Entendo que esse é um caminho necessário para traçar um panorama acerca da visão municipal sobre o que julgam relevante executarem, para que as ações de esporte e lazer, primeiramente sustentadas pelo PELC, pudessem ser incorporadas pelas cidades após os 24 meses de convenio.

A meu ver, o papel das entidades de controle social é central nessa dinâmica, haja visto que representam o olhar do cidadão em relação ao atendimento de suas demandas sociais, fazendo com que o poder público adote, de fato, todas as iniciativas planejadas para que as políticas públicas se tornem perenes, garantindo o acesso das pessoas aos seus direitos.

5.1 Reflexões sobre as entidades de controle social

Início pela análise das entidades de controle social indicadas nos projetos técnicos pedagógicos, por entender que este processo poderá traçar um panorama sobre o nível de maturidade das administrações públicas em questão. Isso porque, a indicação de

instituições que representem efetivamente a população aponta, em alguma medida, para a valorização dos municípios em relação à participação popular.

Sobre isso, destaco que o escopo de análise foi composto por 105 convênios. Isso porque, dos 276 municípios indicados pelo Ministério do Esporte, muitos não implementaram de fato o Programa no período analisado e outros o fizeram por meio de convênio único, implementado em nome do Estado. Deste modo, a partir daqui todos os dados apresentados fazem referência somente aos 105 convênios firmados e executados autonomamente pelos municípios, tendo em vista o recorte desta pesquisa, mencionado no campo metodológico. Todavia, cabe destacar que, entre os municípios que não implementaram o PELC no período, não existe nenhuma indicação regional acerca deste cenário.

Isso significa que todas as regiões do país apresentam municípios que tiveram seus projetos aprovados, mas que, por algum motivo, não conseguiram implementá-los efetivamente. Logo, é possível inferir que aspectos regionais, ligados ao desenvolvimento social e econômico, possivelmente não influenciam diretamente a execução dos convênios, lançando luz aos aspectos políticos e administrativos dos governos locais.

Em contrapartida, ao analisar os dados dos municípios que efetivamente implementaram o PELC, foi possível observar algumas distinções que merecem atenção. Por esse motivo, aponto a seguir, a distribuição dos convênios por regiões do país:

Tabela 1: Distribuição dos municípios que implementaram o PELC por região do Brasil

| Distribuição de convênios por Região | |
|---|----|
| Sudeste | 49 |
| Nordeste | 40 |
| Sul | 11 |
| Centro-Oeste | 5 |
| Norte | 0 |

Fonte: elaborada pelo autor.

Nota-se que, mesmo ao considerar a proporção de distribuição dos municípios por região, ainda existem diferenças em relação ao volume de projetos implementados pelo país. A região Sudeste foi a que apresentou o maior número de convênios

implementados, o que pode indicar para uma maior capacidade administrativa dos governos locais, seguindo os índices de desenvolvimento econômico e social historicamente melhores nessas localidades²⁹.

Por outro lado, a região Norte não implementou nenhum núcleo do Programa durante o período analisado, o que aponta, em alguma medida, para limites do Estado brasileiro no que tange à capilaridade das ações governamentais voltadas ao atendimento dos direitos de acesso às práticas de esporte e lazer. Podemos indicar possíveis explicações para este cenário, sendo que uma delas, talvez a que apresente maior índice dicotômico, refere-se aos limites que a própria população local possa apresentar em relação à demanda por políticas públicas. Como aponta Zitkoski (2017), o cerne desta questão está na Educação Popular que, para o autor, consiste na construção de uma relação direta com propostas de intervenção política e cultural na sociedade, lideradas pelas classes populares.

O não atendimento à questão pode representar um ciclo vicioso que, paulatinamente, finda por afastar ainda mais os cidadãos dos processos políticos. Um exemplo disso está nos achados de Soares (2018), que analisou os dados disponíveis de 21 convênios, concluindo que na maioria deles, os representantes das entidades de controle social não acompanham as atividades sistemáticas (65% dos municípios), nem as assistemáticas (52% dos municípios).

Logo, o importante é verificar como uma determinada sociedade vivencia a experiência de organização coletiva para produção de bens e serviços, não o que realmente produz. Fica evidente, portanto, que as pessoas precisam ser educadas para intervirem socialmente, mas tal processo requer uma intervenção estatal pelo apoio direto aos mecanismos de participação popular.

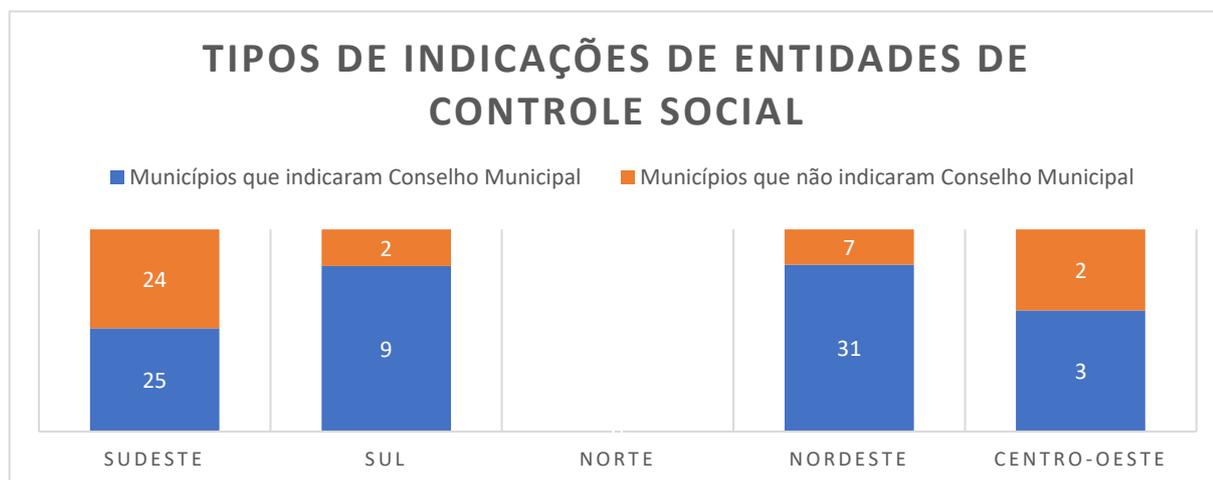
No caso do PELC, tendo como pano de fundo suas diretrizes (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2017), existe uma preocupação com a criação de mecanismos de participação popular. De acordo com o documento norteador do Programa, é desejável que as entidades de controle social indicadas pelos municípios sejam os conselhos municipais gestores, independentemente de suas respectivas áreas de atuação.

Deste modo, torna-se relevante analisar todo o panorama de indicações das entidades de controle social, no intuito de refletir sobre o potencial de participação

²⁹ Para se confirmar, tal suposição merece ser confrontada com o volume e proporcionalidade de municípios por região, iniciativa que o presente estudo não preconizou, configurando-se como possível desdobramento da pesquisa.

cidadã em todos os convênios analisados. Com isso, apresento a seguir os tipos de indicações presentes nos municípios brasileiros que implementaram o PELC no período analisado:

Gráfico 1: Tipos de indicações de entidades de controle social



Fonte: elaborado pelo autor.

É interessante destacar que as regiões Sul e Nordeste são as que apresentaram, proporcionalmente, maior volume de indicações de conselhos municipais. Esse fator demonstra que os municípios destas regiões possuem bom nível de maturação administrativa, na medida que incentivam a participação popular por meios de mecanismos institucionais legalmente constituídos. Todavia, cabe ressaltar que esse cenário não garante o sucesso das políticas implementadas, mas possivelmente lhes confere maior potencial de êxito.

Logo, demonstro a seguir os tipos de conselhos indicados pelos municípios analisados, na intenção de elencar informações que auxiliem na compreensão das áreas de atuação destas instituições. Pretendo, com isso, identificar o nível de proximidade das entidades de controle social com o campo do esporte e do lazer.

Quadro 8: Tipos de conselhos municipais indicados como entidades de controle social no PELC

| Tipo de conselho | Número de indicações |
|---|----------------------|
| Conselho Municipal do Idoso | 6 |
| Conselho Municipal de Juventude | 2 |
| Conselho Municipal de Assistência Social | 21 |
| Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente | 13 |
| Conselho Municipal de Esportes | 10 |

| | |
|--------------------------------|-----------|
| Conselho Municipal de Educação | 8 |
| Conselho Municipal de Saúde | 6 |
| Conselho Municipal do FUNDEB | 1 |
| Conselho Municipal de Cultura | 3 |
| TOTAL | 70 |

Fonte: elaborado pelo autor.

Tendo em vista o cenário apresentado, 66,6% dos municípios analisados indicaram algum conselho municipal como entidade de controle social. A meu ver, trata-se de um bom número, haja vista a dificuldade que, principalmente os pequenos municípios, apresentam para se organizarem em torno de instituições participativas, como são os referidos conselhos.

Sobre isso, cabe mencionar a importância da criação de conselhos municipais, consultivos ou deliberativos, em relação ao desenvolvimento de políticas públicas locais. Isso porque, como aponta Bronstein *et al.* (2017), os conselhos estão envolvidos diretamente nos processos decisórios sobre bens e serviços públicos, participando das decisões sobre políticas públicas, na medida em que a transferência de recursos financeiros da esfera federal para as subnacionais de governo tem sido condicionada à criação de fóruns de participação nos diferentes níveis da administração pública.

Com isso, para que os municípios estejam habilitados a receberem recursos financeiros específicos para determinadas áreas, oriundos do governo federal, é necessária a criação de conselhos organizados de acordo com as determinações legais, bem como das regulamentações administrativas. Sob tal perspectiva, os conselhos podem cumprir um papel decisivo em todo o ciclo da política pública, uma vez que estão presentes da formulação de agenda, à avaliação e reformulação das ações públicas orientadas à garantia de direitos aos cidadãos dos municípios que representam.

Sob esse prisma, Bronstein *et al.* (2017) traçam considerações importantes acerca de um mecanismo decisivo em relação à atuação dos conselhos: a governança³⁰. Para os autores, ao aplicar a governança como referencial dos processos de estruturação e funcionamento dos conselhos municipais, a participação da sociedade civil é problematizada. Nessa perspectiva, tem-se a participação como indutora de boas

³⁰ De acordo com Bronstein *et al.* (2017), ao trazeremos a governança para o âmbito dos conselhos municipais, pressupõe-se que este fenômeno se relacione à capacidade de os conselheiros conseguirem pactuar normas claras, processos transparentes e democráticos, com o objetivo de aumentar a confiança dos cidadãos na gestão pública.

práticas de governança e de processos de acompanhamento e controle mais efetivos e legítimos.

Todavia, tendo em vista o nicho de atuação do PELC, ou seja, o esporte e o lazer, das 70 indicações de conselhos, somente 10 (14,3%) são especificamente das áreas dos esportes e do lazer. Não obstante, é possível inferir relações do esporte e do lazer com outros conselhos, como os de cultura, educação e, porque não, da criança e do adolescente, bem como do idoso.

A adoção de boas práticas, independentemente das áreas de atuação do poder público, é condicionada às concepções e experiências dos sujeitos que compõem as instituições administrativas. A aproximação e as possíveis relações do esporte e do lazer aos demais campos do conhecimento dependerá da atuação crítica de atores públicos engajados e com linhas de pensamento que considerem as possibilidades de trabalho multi e interdisciplinar, bem como em rede.

Com isso, é relevante avaliar os critérios de escolha dos membros que compõem os referidos conselhos, uma vez que a *expertise* nas áreas de atuação destas instituições pode conferir maior qualidade ao trabalho que desenvolvem. Dessa maneira, pode-se inferir também que o potencial de atenção aos direitos sociais de cada ação ou programa pode ser elevado, uma vez que os sujeitos que as monitoram apresentam, ou deveriam apresentar, capacitação para analisá-las e, conseqüentemente, acompanhá-las criticamente.

Porém, Bronstein *et al.* (2017) destacam que é necessário refletir sobre a adoção de regras claras, de processos transparentes, democráticos e de *accountability* para que ocorra, de fato, uma participação mais efetiva e legítima dos membros de um determinado conselho. Para os autores, só assim seria possível galgar a equidade de direitos e o espelhamento dos problemas da sociedade, possibilitando seu enfrentamento.

É possível inferir que os conselhos municipais apresentem problemas em relação à sua gestão. Silva *et al.* (2018) realizaram um estudo sobre os enfrentamentos administrativos que limitam a atuação dos conselhos municipais nordestinos, apontando sete elementos recorrentes nos municípios que analisaram. São eles: (i) desconhecimento da legislação pelos conselheiros; (ii) problemas na composição dos conselhos; (iii) ausência de capacitação dos conselheiros; (iv) sonegação de informações pela gestão municipal; (v) não implantação de conselhos; (vi) não acompanhamento da execução dos recursos públicos; (vii) falta de estrutura física e logística.

Para Silva *et al.* (2018), o panorama identificado influencia para que os conselhos tenham mau desempenho e para que seus membros não efetuem de fato as atividades necessárias para o acompanhamento das políticas públicas. Isso pode ocorrer pela falta de capacitação de seus membros, o que dificulta a realização de uma análise mais aprofundada dos dados orçamentários e financeiros; devido à ausência de independência dos conselhos, nos casos em que não há paridade ou maioria da sociedade civil em relação ao poder público ou quando a composição não é respeitada e se descumpre o que prescreve a legislação pertinente ao assunto; ou mesmo quando os conselheiros são omissos.

Essa situação sugere que o desconhecimento sobre a importância da atuação dos conselhos para as comunidades locais, bem como a falta de estrutura física, “demandam a atenção direta e imediata das autoridades, pois a solução desses problemas é fundamental para que a participação social seja efetiva no processo de alocação e gestão dos recursos públicos” (SILVA, *et al.*, 2018).

Na tentativa de aprofundar minha análise em relação aos estados que compõem cada região, identifiquei que 10 deles, além do Distrito Federal, não executaram nenhum convênio com o PELC, sendo este mais um dado relevante sobre os limites de capilaridade das políticas públicas de esporte e lazer no Brasil. Afinal, como podemos tratar de políticas de Estado, se um dos principais programas voltados ao acesso às práticas de esporte e lazer, desenvolvido pelo governo federal brasileiro desde 2003 (PELC), neste momento, não tem sido capaz de se estabelecer em 37% de seus estados, incluindo o Distrito Federal?

A Tabela 2 retrata o detalhamento dos convênios e suas respectivas indicações de entidades de controle social, classificando-os de acordo com cada unidade federativa. Diante do cenário identificado, é imperativo destacar o estado do Piauí que, além de executar um elevado número de convênios (18), indicou conselhos municipais como entidades de controle social em quase sua totalidade (17). No Nordeste, o Piauí é o segundo estado com maior número de municípios (224), ficando atrás apenas da Bahia (417).

Porém, parte dos convênios analisados não indicaram conselhos municipais, o que, a nosso ver, aponta para possíveis problemas a serem enfrentados pelas administrações locais. Tendo a representação como referência, bem como o debate aberto sobre os caminhos possíveis a serem seguidos por determinadas políticas

públicas, identificamos alguns municípios que indicaram entidades de controle social que não necessariamente representam os territórios impactados por tais ações.

Tabela 2: Distribuição de indicações de entidades de controle social por estado

| Distribuição de Indicações de Entidades de Controle Social por Estado | | | | |
|--|---------------|---------------------------------------|---|--------------|
| Região | Estado | Cidades que indicaram Conselho | Cidades que não indicaram Conselho | Total |
| Sudeste | SP | 11 | 7 | 18 |
| | RJ | 4 | 12 | 16 |
| | MG | 10 | 5 | 15 |
| | ES | 0 | 0 | 0 |
| Sul | RS | 4 | 1 | 5 |
| | PR | 3 | 1 | 4 |
| | SC | 1 | 1 | 2 |
| Centro-Oeste | MT | 0 | 0 | 0 |
| | MS | 1 | 2 | 3 |
| | GO | 1 | 1 | 2 |
| | DF | 0 | 0 | 0 |
| Nordeste | BA | 2 | 0 | 2 |
| | SE | 0 | 1 | 1 |
| | AL | 0 | 0 | 0 |
| | PE | 1 | 1 | 2 |
| | PB | 1 | 1 | 2 |
| | RN | 1 | 2 | 3 |
| | CE | 7 | 4 | 11 |
| | PI | 17 | 1 | 18 |
| | MA | 1 | 0 | 1 |
| Norte | TO | 0 | 0 | 0 |
| | PA | 0 | 0 | 0 |
| | AP | 0 | 0 | 0 |
| | AM | 0 | 0 | 0 |
| | RR | 0 | 0 | 0 |
| | RD | 0 | 0 | 0 |
| | AC | 0 | 0 | 0 |

Fonte: elaborada pelo autor.

Dos 35 municípios que não indicaram conselhos, 8 deles apontaram associações que representam clubes de futebol locais, ou seja, instituições vinculadas com uma determinada prática esportiva. Sobre isso cabe ressaltar que, apesar do futebol ser tratado como um traço da identidade cultural esportiva de praticamente todos os municípios brasileiros, não se pode privilegiá-lo e negligenciar o acesso a outras

práticas esportivas, jogos, brincadeiras e manifestações culturais locais. Daí a relevância em se garantir a fiscalização isenta e democrática em relação às práticas ofertadas pelas ações governamentais, como o Programa Esporte e Lazer da Cidade.

Além destas entidades que inspiram reflexões sobre seu papel fiscalizador democrático, instituições com outros perfis também foram destacadas como responsáveis pelo controle social dos convênios. Percebi que suas origens e formas de atuação são distintas entre si, mas reconheço que, possivelmente, o nível de organização das administrações públicas, sobretudo em pequenos municípios, possivelmente não apresenta outra alternativa, senão as identificadas nesta pesquisa.

Nesta abordagem destaco, por exemplo, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Secretarias Municipais de Esporte, Cultura e Trabalho, Sindicatos, Associação de Professores de Educação Física, Associações de Moradores, Ligas Esportivas, Fundação Rotary Clube, APAEs, ONGs e Prefeituras Municipais.

Isso quer dizer que, apesar de não demonstrarem maturidade administrativa suficiente para a criação de conselhos municipais gestores, as administrações públicas que demandam convênios com o PELC, em alguma medida, reconhecem o esporte e o lazer como direitos. Dessa maneira, não se furtam em sediar o Programa, mesmo com as limitações administrativas previamente identificadas. Com isso, mobilizam-se para dar o pontapé inicial ao convênio, na intenção de absorver seus benefícios e, quem sabe, apropriar-se dos ensinamentos inerentes a um processo de 24 meses de execução de uma política pública de âmbito federal.

Tal reflexão dialoga diretamente com as diretrizes do Programa Esporte e Lazer da Cidade (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2017), uma vez que o Programa apresenta como justificativa a conscientização por parte das entidades parceiras acerca da importância do investimento nas políticas públicas de esporte e lazer. De acordo com o referido documento, tal concepção contribui para que as ações públicas avancem do atual estágio de política de Governo para uma política de Estado.

Tendo em vista a atuação das entidades de controle social, fica evidente seu potencial de protagonismo como mecanismo democrático, na medida que permite a participação social institucionalizada, em busca do atendimento aos interesses públicos. Todavia, para que isso ocorra, é necessário compreender os fins e os meios adotados por cada política pública, na intenção de atingirem os objetivos pactuados. Em tese, esse processo se materializa no escopo de seus respectivos planejamentos, que norteiam as tomadas de decisão do poder público, e por esse motivo serão abordados a seguir.

5.2 O Planejamento sobre a municipalização do PELC

Tendo como pano de fundo o protagonismo exercido pela etapa de planejamento das políticas públicas, passo a analisar as estratégias municipais para institucionalização das políticas de esporte e lazer, sendo esta uma das principais diretrizes do PELC. A meu ver, este percurso pode oferecer subsídios relevantes para sua avaliação e, conseqüentemente, para seu aprimoramento como política pública.

Dessa maneira, aponto a seguir, as reflexões que tracei a partir da análise das ações que cada cidade sinalizou como norteadoras do processo de municipalização do Programa. Para isso, analisei as propostas que os 105 municípios indicaram no item 22³¹ de seus respectivos projetos técnicos pedagógicos. Na intenção de facilitar a compreensão dos achados, destaco que o material bruto foi analisado e, posteriormente, agrupado em propostas que apontaram iniciativas congruentes. Isso significa que, dentre todos os PTPs analisados, foram traçados 16 diferentes tipos de iniciativas que os municípios se comprometeram a adotar para incorporarem políticas públicas de esporte e lazer.

5.2.1 Reflexões sobre o não planejamento

Antes de compartilhar as referidas propostas, é preciso abordar os projetos técnicos pedagógicos que nem chegaram a mencionar as iniciativas possíveis de serem implementadas em relação à municipalização do Programa. Infelizmente, observei que parte dos municípios não se mostrou efetivamente atenta à continuidade das ações de esporte e lazer em seus territórios, uma vez que não indicaram nenhum projeto de continuidade ou apropriação das oficinas e eventos realizados em função do PELC.

Desse modo, destaco que apesar de terem implementado o PELC, 32 municípios não apontaram em seus respectivos projetos técnicos pedagógicos, nenhuma ação concreta capaz de nortear a continuidade do Programa após o encerramento dos convênios com o governo federal. De forma ainda mais preocupante, quatro deles formalizaram nos próprios projetos técnicos pedagógicos, que desconheciam a

³¹ O referido item consta no modelo de descrição dos Projetos Técnicos Pedagógicos encaminhados ao Ministério do Esporte para avaliação sobre a pertinência dos convênios. A orientação para seu preenchimento é que os municípios apontem as estratégias que adotarão para municipalizarem as ações de esporte e lazer desenvolvidas, a princípio, pela implementação do PELC.

possibilidade de continuidade das ações do Programa, ou seja, deixaram claro que não compreendiam uma de suas principais diretrizes.

A meu ver, esse é um fator preocupante sob diversos aspectos. Primeiro porque a própria entidade conveniente demonstra certo grau de desconhecimento do projeto em que está se candidatando a desenvolver, uma vez que as diretrizes do PELC são claras em relação à indução de continuidade do Programa. Segundo porque demonstra falhas na análise de viabilidade dos convênios, na medida que o governo federal autoriza a execução de parcerias que, de alguma maneira, apresentam um desnivelamento em relação ao entendimento de princípios básicos do Programa.

Entendo que, ao identificar lacunas estruturais nos projetos técnicos pedagógicos, a esfera federal deveria estabelecer um diálogo junto aos municípios, na intenção de elucidá-las e, conseqüentemente, criar momentos para alinhamento de expectativas entre os atores envolvidos. Por apresentar *expertise* na condução do Programa, o Ministério do Esporte poderia se antecipar em relação às falhas de planejamento identificadas, aumentando o potencial de sucesso dos convênios. Tal iniciativa poderia, por exemplo, reduzir o volume de dúvidas e incertezas comuns de serem verificadas nos processos de formação do Programa.

Na esteira dessa reflexão, Echer (2017) destaca a necessidade de maior aproximação do órgão federal gestor do Programa, junto às entidades proponentes. Isso, além de viabilizar celeridade na execução dos convênios, favorece que as formações sejam mais plenas em suas especificidades, sem que se faça necessário o trato de aspectos burocráticos. Logo, o volume das cargas horárias de cada formação seria preenchido predominantemente pela ação pedagógica do formador, potencializando-a como catalizadora dos objetivos a serem engajados junto aos agentes sociais, gestores e até mesmo beneficiários.

É sabido que a simples inserção de propostas de continuidade para as atividades do Programa não pode ser tida como garantia para tal. Entretanto, de alguma maneira, sistematizam, orientam e geram certo comprometimento nos atores envolvidos, e fornecem elementos às próprias entidades de controle social, sobre os caminhos possíveis de serem seguidos.

Todavia, todo o processo de estruturação do planejamento deve ser levado em consideração, tendo em vista que sua construção se dá de forma gradativa e, em alguma medida, é fruto das experiências pregressas do município em relação às políticas de

esporte e lazer. Nessa perspectiva, uma questão em particular me chamou atenção, quando da análise dos projetos desenvolvidos pelas cidades do Piauí.

Dos 18 projetos técnicos pedagógicos que analisei deste estado, 16 deles apresentaram conteúdo muito similar entre si, o que pode apontar para alguns problemas gerenciais das administrações locais. Um deles é a dificuldade de se estabelecer a identidade dos PTPs junto aos municípios que, por serem diferentes, possivelmente apresentam características e demandas distintas.

Unificar, portanto, as propostas de municipalização do Programa, pode reduzir o potencial para que isso ocorra, pois sugere que não houve, de fato, um debate crítico sobre a questão. Somado a isso, é possível inferir que o referido procedimento aponta para o envio de informações meramente para cumprir com procedimentos burocráticos, tendo como objetivo o atendimento imediato das demandas locais.

Apresenta-se, assim, um novo enfrentamento a ser encarado pelos gestores e avaliadores do PELC, uma vez que as propostas para a realização de convênios junto ao Ministério do Esporte podem ser revestidas de informações duplicadas entre os entes municipais. Mais do que isso, também é preciso avaliar se existem corporações intencionadas a comercializarem a elaboração desses projetos, o que pode apresentar conflitos éticos, por reduzir a participação social no processo.

Sob esse prisma, é preciso refletir sobre o impacto causado pela ocorrência de projetos modelo, a serem implementados em diferentes cidades. A meu ver, o referido cenário resulta na ideia de que os atores que planejam as ações, não são os mesmos que a executam, o que pode abrir espaço para lacunas gerenciais e operacionais que limitem, ou até mesmo impeçam, o alcance dos objetivos almejados.

5.2.2 Escopo das ações de municipalização contempladas nos projetos técnicos pedagógicos

De certo modo, a preocupação manifestada em relação à ausência de propostas de municipalização do Programa pode ser estendida para uma das ações mais citadas nos projetos técnicos pedagógicos dos municípios analisados. Como aponta o Quadro 9, observei 16 diferentes estratégias descritas pelas entidades convenentes, sendo uma delas, a realização de novos convênios junto ao Ministério do Esporte.

Quadro 9: Ações apontadas pelos PTPs dos convênios, relacionadas ao potencial de municipalização do PELC

| | | |
|---|--|---|
| Realizar de novo convênio junto ao ME | Criar mecanismos de participação popular | Criar plano municipal de esporte e lazer |
| Realizar de parcerias público privadas | Incluir metas de esporte e lazer no plano plurianual | Realizar eventos públicos de esporte e lazer |
| Buscar continuidade via emendas parlamentares | Zelar pela conservação de equipamentos esportivos | Criar o fundo municipal de esporte e lazer |
| Viabilizar o Programa via leis de incentivo | Criar conselhos municipais de esporte e lazer | Destinar recursos próprios via lei orçamentária anual |
| Criar equipe própria de esporte e lazer | Realizar parcerias com universidades | Promover articulação com outras políticas públicas |
| Criar secretaria municipal de esporte e lazer | | |

Fonte: elaborado pelo autor.

De certo modo, as estratégias que identifiquei dialogam com aquelas elencadas por Soares (2018), ao se debruçar sobre as iniciativas que cada entidade proponente pretendia adotar para dar continuidade ao Programa. Dentre outras destacadas pela autora, ganharam destaque em seu estudo a realização de novo convênio junto ao governo federal, a busca por novas fontes de recursos financeiros e o aumento de seu volume em relação ao aporte próprio das administrações municipais.

No presente estudo, dos 105 municípios analisados, 23 apontaram em seus projetos técnicos pedagógicos que a continuidade dos programas voltados para o esporte e o lazer estaria condicionada à realização de novas parcerias junto ao governo federal. Alguns deles deixaram claro que tal iniciativa foi sugerida em função da dificuldade de destinarem recursos próprios para a manutenção das atividades, o que explica, mas não justifica a ausência da adoção de práticas próprias direcionadas à autonomia dos municípios em relação ao desenvolvimento de políticas públicas locais.

Este é um cenário comum de ser observado, como apontam Taffarel *et al.* (2010), quando afirmam que no âmbito municipal, a gestão financeira se orienta pela oferta de serviços públicos locais, ou seja, de ações implementadas pelos representantes do poder público que estão mais próximos aos cidadãos e que, conseqüentemente, conhecem a realidade dos territórios. Porém, as receitas destinadas para tal se originam, em sua maioria, no espaço geográfico municipal, sendo menos expressivas do que as participações constitucionais nas receitas estaduais e federais. Isso significa que, na

ponta, onde os cidadãos se valem das políticas que garantem direitos sociais, o poder público apresenta dificuldades de alocação de recursos (TAFFAREL *et al.* 2010).

Para se ter uma ideia da desigualdade em relação à distribuição de recursos entre os entes federativos, Silva (2017) destaca que, dos recursos tributários disponíveis, 60% ficam com a União, 25% com os estados e apenas 15% com os municípios. Tal contexto explica, em alguma medida, a indicação dos municípios analisados por renovarem seus convênios junto ao governo federal, haja visto que lá estão os maiores volumes de recursos financeiros.

Ficamos, então, diante de um dilema estrutural em que a esfera federal detém o maior volume de recursos financeiros para a execução de políticas públicas, mas não possui capilaridade suficiente para desenvolvê-las de forma assertiva, ao considerarmos as especificidades das demandas locais. Estas, por sua vez, são bem conhecidas pelos municípios, apesar de apresentarem dificuldades em relação à destinação de recursos para serem implementadas, limitando sua autonomia operacional e administrativa.

De acordo com Silva (2017), o cenário apresentado corrobora com a crise do federalismo brasileiro. Apesar da tentativa de descentralização política presente na Constituição de 1988, o país tem padecido dos princípios fundamentais que o regem, como a autonomia política e financeira dos demais entes federados em relação ao governo federal e a institucionalização das relações intragovernamentais.

Dessa maneira, temos de um lado o governo federal lutando pela manutenção do controle político e financeiro sobre os serviços, mas transferindo responsabilidades para estados e municípios. Por outro lado, governadores e prefeitos, fortalecidos pelo voto direto procurando extrair do governo federal o máximo de recursos tributários desvinculados de qualquer responsabilidade de gasto em áreas sociais pré-determinadas (SILVA, 2017).

Abre-se, portanto, espaço para a discussão sobre o que Vaz (2001) chama de vontade estatal de intervir. Independente da origem ou forma do recurso, uma questão vital ao desenvolvimento das políticas públicas é a formação de agenda, ou seja, é preciso inserir efetivamente o esporte e o lazer nas pautas políticas das administrações locais, pressionando-as à reconhecê-los como direitos. A repartição de recursos públicos se dá, em boa medida, a partir da percepção dos governantes sobre os temas ou áreas mais demandados e valorizados pelos munícipes.

5.2.3 O trabalho em rede e os mecanismos de participação popular

Para o enfrentamento deste cenário, entendo que uma das ações de municipalização do PELC, descritas pelos municípios apontados na Tabela 3, apresenta potencial de sucesso. Trata-se da articulação das políticas de esporte e lazer a outras políticas públicas municipais que, em alguma medida, guardem relações ou proximidade consigo. A meu ver, esta iniciativa se aproximaria de um dos pilares da administração pública no Brasil, entendida como o trabalho em rede.

Tabela 3: Municípios que indicaram o trabalho em rede como estratégia de municipalização do PELC

| Municípios que indicaram o trabalho em rede como estratégia de municipalização do PELC |
|--|
| Andaraí (BA) |
| Betânia do Piauí (PI) |
| Itaquaquetuba (SP) |
| Joca Claudino (PB) |
| Taquaritinga (SP) |

Fonte: elaborada pelo autor.

Esta concepção envolve a dimensão da intersetorialidade que, como apontam Bronzo e Veiga (2014), pode ser entendida como uma dimensão da coordenação política, visando a articulação entre os diversos atores governamentais. Sua efetivação está na necessidade de alterações nas estruturas ou dinâmicas existentes nos setores da administração pública, na introdução de novos conceitos, linhas de trabalho e objetivos em relação aos já existentes.

Trazendo a discussão para o âmbito do PELC, o sucesso do trabalho em rede ou intersetorial estaria condicionado a uma alteração estrutural em todos os níveis de gestão das políticas públicas municipais. Fica evidente, portanto, a complexidade do trabalho a ser desenvolvido, para que essa iniciativa contribua efetivamente com o aumento da eficiência administrativa das cidades e, conseqüentemente, das políticas públicas por elas desenvolvidas.

Sobre isso, Bonalume (2011) destaca que a adoção de ações que integrem diferentes esferas de governo, favorecem a compreensão do esporte e do lazer como direitos sociais e como dimensões da cultura. Para que isso ocorra, a autora sugere a

superação de uma perspectiva hegemônica que se traduz na fragmentação do Estado, sendo necessário a busca por princípios de gestão pautados na totalidade.

Isso significaria uma intervenção governamental norteada pela demanda de grupos, sujeitos e territórios, respeitando sua diversidade de interesses, suas perspectivas culturais e o processo histórico a que foram submetidos. Somado a estes aspectos, é imperativo superar o caráter utilitarista presente em muitas propostas ditas intersetoriais, que na verdade se pautam pelo esvaziamento do papel do Estado e pela redução de custos (BONALUME, 2011).

Tendo isso em vista, entendo que, no Brasil, o realinhamento das ações públicas orientado pelo princípio da intersetorialidade, só será possível por meio de uma mudança significativa nos processos políticos, legais, administrativos, gerenciais e estruturais da máquina pública. Mais do que isso, é preciso engatilhar um movimento de mudança na cultura política como um todo, reordenando e repactuando as responsabilidades entre os atores políticos e civis.

A adoção deste cenário implicaria em mudanças organizacionais e de gestão, mudanças nas concepções dos profissionais que formam os quadros de servidores e gestores, na cultura organizacional e na alocação de recursos financeiros, técnicos e humanos (BRONZO E VEIGA, 2014). Sobre isso, Pintos (2017) enfatiza que é vital a incorporação do esporte e do lazer às agendas governamentais, pois só assim serão compreendidos como direitos sociais. A autora estende seu entendimento ao afirmar que:

... devem ser considerados, nesse processo de implementação e desenvolvimento de políticas de esporte e lazer, (...) a promoção da gestão coletiva; da formação continuada de recursos humanos; do investimento na construção, animação sociocultural e manutenção de espaços e equipamentos; com promoção de acessibilidade a espaços e vivências de esporte e lazer diversificadas; garantindo o caráter educativo em todas as ações; bem como diversidade cultural; ludicidade e intergeracionalidade (p. 54).

Interessante destacar que, como apontarei adiante, todas essas “diretrizes” apontadas por Pintos (2017) farão parte, de alguma maneira, das 16 estratégias de municipalização observadas nesta pesquisa. A meu ver, apesar de não garantir seu alcance, isso pode demonstrar que alguns objetivos do PELC estão presentes na agenda pública, sobretudo aqueles ligados ao reconhecimento do esporte e do lazer como direitos sociais e à formação de todos os envolvidos com o Programa.

Sob esse prisma, uma das ações de municipalização traçadas pelas cidades analisadas guarda relações próximas com o enfrentamento da questão. Mesmo apontando diferentes formas, como fóruns, audiências públicas e orçamento participativo, 14 municípios indicaram a criação de mecanismos de participação popular como elemento central à mobilização social em torno da necessidade de políticas de esporte e lazer para melhoria da qualidade de vida das pessoas.

Além disso, como apresentado na Tabela 4, outros três municípios citaram, como estratégias específicas, a necessidade da implementação de conselhos municipais de esporte e lazer para que os interesses da população em relação às temáticas se fortificassem em relação à agenda municipal. Penso que as duas estratégias apresentadas se complementam, caso os conselhos municipais funcionem da maneira adequada, haja visto que permitem arenas de discussão e reflexão sobre os caminhos a serem seguidos pelas administrações locais.

Tabela 4: Indicação de mecanismos de participação popular como estratégias de municipalização do PELC

| Municípios que indicaram a criação de Fóruns, Audiências Públicas e Orçamento Participativo | Municípios que indicaram a Criação de conselhos municipais |
|--|---|
| Bocaína (PI) | Campo Grande (MS) |
| Campo Grande (MS) | Itaboraí (RJ) |
| Ipatinga (MG) | Rio Bonito (RJ) |
| Lagoa do Sítio (PI) | |
| Matões (MA) | |
| Niterói (RJ) | |
| Nossa Senhora dos Remédios (PI) | |
| Ribeiro Gonçalves (PI) | |
| Sabará (MG) | |
| São Félix do Piauí (PI) | |
| São João da Canabrava (PI) | |
| São João da Varjota (PI) | |
| São José do Divino (PI) | |
| Wall Ferraz (PI) | |

Fonte: elaborada pelo autor.

Logo, é possível inferir que as cidades em questão reconhecem a necessidade de mobilização de pessoas e instituições com interesses em comum, potencializando a junção de forças em prol da devida atenção do que demandam junto ao poder público. Com isso, não é difícil imaginar um cenário de fortalecimento político, capaz de pautar os governos sobre o interesse da população, no que diz respeito às práticas e experiências ligadas ao esporte e ao lazer.

A meu ver, o referido cenário aponta para o protagonismo que deve ser exercido pela participação sociopolítica para que a municipalização do PELC ocorra. Como destaca Gohn (2001), os mecanismos de participação são capazes de manter ou modificar os interesses dominantes no sistema político, em qualquer nível de governo. Para a autora, é preciso deslocar o olhar para uma outra lógica de poder local, que além de sede política e administrativa do governo municipal, também deve ser pensado pelas novas formas de participação e organização popular, sendo sinônimo de força social e empoderamento comunitário.

Ademais, avanços na participação popular precisam ocorrer para que o poder local se estabeleça de fato. Gohn (2001), por exemplo, aborda cinco fragilidades dos conselhos gestores, a saber: (i) falta de definição de competências e funções; (ii) necessidade de elaborar instrumentos jurídicos que deem sustentação às suas ações; (iii) definição sobre a participação dos representantes; (iv) necessidade de capacitação dos conselheiros; (v) igualdade em relação ao nível de informações disponíveis para sua análise e, conseqüentemente, intervenção.

Dessa maneira, é preciso reconhecer a relevância do papel exercido pelos conselhos gestores junto às administrações municipais, sem deixar de lado a criação de um alicerce jurídico, político e operacional que possibilite, de fato, seu funcionamento. Talvez, essa seja uma das principais preocupações de prefeitos e suas respectivas equipes, no que tange à implementação de mecanismos de participação que representem os interesses públicos de forma transparente.

5.2.4 Apontamentos sobre a concepção e manutenção de cidades convidativas às práticas esportivas e de lazer

A partir da participação social dos sujeitos, uma das demandas populares que pode emergir como merecedora da intervenção governamental é a oferta de espaços físicos públicos destinados às práticas de esporte e lazer. Nessa perspectiva, destaco que uma das estratégias apontadas pelos municípios como catalisadoras do processo de municipalização é a preocupação com a manutenção dos espaços e equipamentos públicos que, direta ou indiretamente, apresentam relações com essas práticas.

É imperativo dizer, nesse caso, que 15 cidades analisadas mencionaram em seus projetos técnicos pedagógicos, que zelar pela conservação dos equipamentos esportivos e de lazer é importante para a municipalização das ações inicialmente desenvolvidas via

Programa Esporte e Lazer da Cidade. Nessa perspectiva, cabe dizer que a análise dos espaços e equipamentos das cidades não se trata de um tema raso e unidimensional, ou seja, ao nos debruçarmos sobre as políticas de esporte e lazer e suas relações com o ambiente urbano, devemos desenvolver uma abordagem multicausal – haja visto o elevado número de variáveis que influenciam a temática.

Um exemplo disso seria discutir o acesso às oportunidades de lazer potencializadas por equipamentos públicos de qualidade. O simples fato de existir um equipamento, não garante a utilização social de forma ampla e fácil. Questões como mobilidade urbana, segurança pública, iluminação, limpeza, horários de funcionamento, atividades desenvolvidas, materiais e equipamentos podem ser tidos como barreiras ou catalizadores do processo de apropriação de uma comunidade, em relação às estruturas de lazer de suas respectivas localidades.

Tabela 5: Municípios que apontaram em seus projetos técnicos pedagógicos a manutenção de espaços e equipamentos de esporte e lazer como estratégias de municipalização do PELC

| | | | | |
|----------------------------|--------------------------|-------------------------|---------------------------------|-------------------------|
| Ararendá (CE) | Barroquinha (CE) | Bocaína (PI) | Campinas do Piauí (PI) | Guaiúba (CE) |
| Icapuí (CE) | Lagoa do Sítio (PI) | Morrinhos (CE) | Nossa Senhora dos Remédios (PI) | Ribeirão Gonçalves (PI) |
| São João da Canabrava (PI) | São João da Varjota (PI) | São José do Divino (PI) | Tururu (CE) | Wall Ferraz (PI) |

Fonte: elaborada pelo autor.

Para Gehl (2013), um dos pilares para concepção e consolidação de boas cidades é promover o maior número possível de encontros entre as pessoas. Trata-se, portanto, de um ambiente urbano convidativo às relações sociais comunitárias, em que os sujeitos desfrutem de espaços e equipamentos confortáveis – sobretudo nas dimensões da segurança pública, transporte público, conforto visual e mobiliário.

Nesse aspecto, é imperativo chamar atenção para a vocação convidativa da cidade. Esta, por sua vez, induz e potencializa comportamentos que acabam por traduzir as dimensões culturais das diferentes comunidades. Isso significa que uma cidade que mobiliza novos estacionamentos e vias, tende a aumentar o uso de automóveis e, conseqüentemente, afasta-se da solução dos problemas de mobilidade. Por outro lado,

uma cidade que qualifica o transporte público, as vias para pedestres e as ciclovias, tende a aumentar a presença de pessoas nas ruas – aumentando assim a “vida” e os encontros na cidade.

Somado a isso, é primordial conceber espaços e equipamentos considerando a manutenção de sua vida social, ou seja, o planejamento de ações que mobilizem a adesão e a aderência dos sujeitos que ali intencionam desenvolver suas práticas de lazer. Isso requer a valorização da participação cidadã e a destinação de recursos físicos, profissionais e financeiros, capazes de sustentar e gerenciar a manutenção do espaço.

Um fator crítico sobre os equipamentos de esporte e lazer guarda relações próximas com os ambientes político e institucional que fazem parte da cultura brasileira. Trata-se de pensarmos se o caminho a ser seguido é construir novos espaços ou dar vida aos que já existem. Muitas vezes se observa a lógica de apreensão do capital político, que promove no setor público a necessidade de se estabelecer identidade ao grupo que detêm o poder. Com isso, trabalha-se pela lógica da construção de novos espaços que se associam à atuação política de determinado grupo, afastando-se da lógica de política de Estado para uma política de governos.

Com isso, a cada ciclo administrativo os grupos detentores do poder político buscam capitalizar politicamente as ações desenvolvidas no mandato. Isso os leva à concepção e construção de novos espaços, sob a lógica promover na população uma associação direta dos espaços e equipamentos ao seu grupo político. Não há, dessa maneira, continuidade em programas e projetos, bem como na utilização de legados deixados por administrações anteriores – principalmente quando são consideradas opostas ideologicamente

Fica evidente, então, a necessidade de concebermos espaços e equipamentos públicos que sejam pensados democraticamente, pela lógica de ampliação da aderência social. Promover oportunidades de acesso para que o maior número possível de pessoas se interesse e tenha condições físicas para usufruir da cidade. Nesse sentido, vale a pena pensar na transição entre espaço e lugar, em que o elemento central está no sentimento de pertencimento por parte das pessoas.

Sobre isso, Rechia (2003) chama atenção para a possibilidade de vincular equipamentos públicos a características de diferentes etnias e a projetos culturais capazes de criarem identidade e de conferirem vitalidade aos lugares. Nesse contexto, não se pode negar a interferência exercida pela reprodução do capital em relação à configuração das cidades, mas é indispensável a busca pela construção de uma agenda

pública, que também considere o protagonismo da cultura na construção de ações e significados vinculados à paisagem urbana das cidades.

Trata-se da ação efetiva no espaço público, que pode ser traduzida pelo exercício da cidadania. Isso quer dizer que o ambiente ideal para essa situação está na concepção de uma vida coletiva, muitas vezes não institucionalizada. Trata-se de estabelecer relações sociais que promovam vínculos entre as pessoas e o espaço, transformando-o em lugar, ou seja, conferindo-lhe significado.

Para concretizarmos esse cenário, entendo ser necessário promover a formação política dos cidadãos – compreendendo-a como elemento central à participação dos sujeitos. Como aponta Costa (2017), trata-se, aparentemente, de um tema simples, mas esta definição básica de convivência implica no reconhecimento do outro, na diversidade de interesses individuais e coletivos, na existência de conflito. Para serem democráticas, estas relações cotidianas, interpessoais e sociais, exigem regras de comportamento delineadas pela ausência de violência, pela administração construtiva dos conflitos na busca de harmonização dos interesses individuais com os coletivos.

Muitas vezes, as cidades são alvo de ações políticas pautadas no desenvolvimento econômico, vinculando as oportunidades de lazer aos espaços que são focos da iniciativa privada ligados à especulação imobiliária. Isso agrega valor aos empreendimentos e, infelizmente, contribui para o afastamento das pessoas - ao pensarmos na lógica de estratificação social.

5.2.5 Mecanismos de fomento e financiamento às políticas públicas de esporte e lazer

Tendo em vista o volume de iniciativas necessárias para a implementação das políticas públicas de esporte e lazer, é preciso considerar estratégias ligadas à captação dos recursos indispensáveis ao seu financiamento. Dessa maneira, uma pauta que merece atenção das administrações municipais é o financiamento próprio das políticas públicas.

No que diz respeito às particularidades do PELC, esse fator pode ser visto como um dos principais enfrentamentos a ser travado pelas cidades intencionadas em municipalizarem o Programa. Nessa perspectiva, mesmo com as dificuldades administrativas já descritas, alguns municípios reconhecem em seus projetos técnicos pedagógicos que o caminho gerencial é longo, mas traçam algumas ações, mesmo que

de forma incipiente, que possam reduzir o impacto da ausência de recursos próprios para a continuidade do Programa.

Sobre isso, cabe mencionar que 48 municípios indicaram em seus projetos técnicos pedagógicos a intenção de disponibilizarem recursos próprios, após o encerramento dos convênios, no sentido de promoverem a municipalização do quadro de atividades fomentado pelo PELC. O quadro a seguir apresenta o panorama dos referidos territórios:

Quadro 10: Municípios que destacaram a destinação de recursos próprios como estratégia de municipalização

| | | | |
|---------------------------------|-------------------------|-------------------------|------------------------------|
| Acaraú (CE) | Acauã (PI) | Angical (PI) | Baixa Grande do Ribeiro (PI) |
| Barroquinha (CE) | Betânia do Piauí (PI) | Bocaína (PI) | Campinas do Piauí (PI) |
| Cascavel (PR) | Dirce Reis (SP) | Estrela (RS) | Groaíras (CE) |
| Guaiúba (CE) | Icapuí (CE) | Ipatinga (MG) | Inhuma (PI) |
| Itaboraí (RJ) | Itaquaquecetuba (SP) | Itatira (CE) | Jataí (GO) |
| João Monlevade (MG) | Joca Claudino (PB) | José da Penha (RN) | Lagoa do Sítio (PI) |
| Malhada de Pedras (BA) | Maracajá (SC) | Maranguape (CE) | Matões (MA) |
| Mesquita (RJ) | Montes Claros (MG) | Não me Toque (RS) | Niterói (RJ) |
| Nossa Senhora dos Remédios (PI) | Pinhais (PR) | Quarto Centenários (PR) | Ribeiro Gonçalves (PI) |
| Rio Bonito (RJ) | Santo Ângelo (RS) | São Félix do Piauí (PI) | São João da Canabrava (PI) |
| São João da Varjota (PI) | São José do Divino (PI) | Sidrolândia (MS) | Sumé (PB) |
| Três Rios (RJ) | Valença (RJ) | Valença do Piauí (PI) | Wall Ferraz (PI) |

Fonte: elaborado pelo autor.

Para tal, seria necessário incluir as ações de esporte e lazer na lei orçamentária anual (LOA)³² dos municípios, garantindo a alocação de recursos nessas áreas. Sobre isso, é válido mencionar que a destinação de recursos para as diferentes áreas das políticas públicas envolve escolhas e, porque não, vontade política. A opção por alocar recursos próprios aponta indícios de que, as 48 administrações municipais, reconhecem a necessidade de investimentos no esporte e no lazer, cabendo a elas a indicação de formas criativas para sua arrecadação.

Uma dessas formas foi apontada por dois dos municípios analisados, que destacaram em seus projetos técnicos pedagógicos a criação de um fundo municipal de esporte e lazer, que seria responsável pela captação e destinação de recursos financeiros às políticas públicas nessas áreas. Uma questão que surge desta ideia é a forma com que o respectivo fundo seria estruturado, haja visto o comprometimento visível das receitas disponíveis pelas cidades em questão.

Sobre isso, o artigo 71 da Lei Federal 4.320/1964 destaca que “Constitui fundo especial o produto o conjunto de receitas especificadas por lei que se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”. Isso significa dizer que é importante analisar a conveniência de determinada fonte de recurso e o encaminhar em forma de projeto para aprovação. É necessário, com isso, reconhecer os critérios públicos de financiamento para se concluir que a proposta se destina, de fato, ao bem da coletividade.

Isso significa que a proposição de fundos orçamentários para o esporte e o lazer deve ser pensada tendo como pano de fundo todos os aspectos legais inerentes à sua aprovação. É sabido que a criação de fundos pode ser uma boa estratégia de vinculação de recursos para uma determinada área da política pública, mas sua efetivação é complexa e, muitas vezes, inviável em função da criação de novos impostos ou até mesmo da desvinculação de receitas em outros campos da intervenção pública.

Mesmo com a presença dos referidos entraves, é possível identificar exemplos de sucesso³³ ligados à implementação de fundos municipais de esporte e lazer. A Prefeitura Municipal de Caxias do Sul (RS), por exemplo, criou, em 2013, o Fundel – hoje

³² A LOA institucionaliza o orçamento das unidades da federação, por meio do qual são estimadas as receitas e fixadas as despesas públicas no período de um ano.

³³ Em Sete Lagoas (MG), ao completar um ano de convênio com o PELC, a Câmara Municipal iniciou o trâmite de um projeto para municipalização do programa, incluindo a criação de fundo municipal para seu financiamento. Ver mais em: camarasete.mg.gov.org.

denominado Fiesporte³⁴, cuja finalidade é prestar apoio financeiro para a implementação e/ou ampliação de programas e projetos que fomentem e estimulem o desenvolvimento de atividades esportivas e de lazer no município.

Outra possível fonte de captação de recursos para as políticas de esporte e lazer é o desenvolvimento de projetos ligados às diferentes leis de incentivo fiscais³⁵. Duas cidades analisadas destacaram essa iniciativa como uma das estratégias locais para a continuidade do PELC, sobretudo em função do enfrentamento das dificuldades de aporte financeiro via recursos próprios.

Entendo também que a referida proposta pode promover, a curto prazo, a manutenção das políticas de esporte e lazer induzidas pela passagem do PELC nas referidas cidades. Todavia, esses mecanismos não se configuram como estratégias perenes de médio e longo prazo, haja visto que apresentam períodos curtos de execução, bem como dificuldades para captação de recursos junto à iniciativa privada.

Cabe aqui diferenciar os fundos das leis de incentivo, uma vez que se configuram distintamente como mecanismos de financiamento. Os fundos são instituídos como destino do capital financeiro captado pelas administrações públicas, independentemente de sua origem. Nessa perspectiva, a gestão pode utilizá-lo de maneira direta ou apoiando outras iniciativas. Já as leis de incentivo são artefatos legais em que os diferentes níveis de governo, reconhecem a necessidade de investimento em áreas como a cultura, o esporte e o lazer, autorizando a captação de recursos junto à iniciativa privada. Este processo intenciona fomentar projetos aprovados pelo poder público, tendo como contrapartida a isenção de parte dos impostos devidos. Todavia, é imperativo destacar os referidos recursos deixarão de ser arrecadados pelo orçamento geral, vinculando-se especificamente à finalidade pactuada nos projetos, ou seja, são intransferíveis.

Entretanto, como apontam Matias *et al.* (2015), as leis de incentivo fiscal pouco contribuem para a democratização do esporte e do lazer no Brasil. Os autores analisaram a Lei de Incentivo ao Esporte e concluíram que, por diversos fatores, existe uma concentração de recursos no esporte de rendimento, que sabidamente privilegia uma minoria de pessoas com reconhecido talento esportivo.

³⁴ Para saber mais: <https://caxias.rs.gov.br/servicos/esporte-e-lazer/fiesporte>.

³⁵ Atualmente, a mais conhecida é a Lei Federal de Incentivo ao Esporte (Lei Federal Nº11.438/06). São cada vez mais percebidas as leis de incentivo estaduais (ICMS) e municipais (ISS). Ver mais em Diniz (2016).

Os autores criticam a forma que a referida lei tem sido desenvolvida, uma vez que o investimento prioritário no esporte de rendimento confere maior retorno de marketing às grandes empresas que garantem o aporte financeiro para os projetos. Para Matias *et al.* (2015), as escolhas das empresas e das pessoas físicas se pautam não pelo interesse coletivo, mas pelo individual. Nessa abordagem, fica claro que a definição de prioridades, no caso das leis de incentivo fiscais, não é dada pelo Estado. Ainda que o recurso utilizado seja público, a deliberação e as escolhas são de responsabilidade da iniciativa privada.

De acordo com Starepravo *et al.* (2017), esse tipo de iniciativa pode ser entendida como fomento indireto às práticas de esporte e lazer. Para os autores, sob esse prisma, no lugar de políticas efetivadas pelo Estado, há o financiamento público por meio de entidades que compõem o Sistema Nacional do Desporto (SND)³⁶, como os Comitês Olímpico e Paralímpico brasileiros, confederações e federações esportivas, clubes, associações e à Confederação Brasileira de Clubes (CBC).

Nessa abordagem, o fomento indireto poderia estar associado, de um lado, ao direito fundamental de liberdade de associação e, por outro lado, à defesa de interesses difusos, com fundamento na proteção do patrimônio cultural. Para Starepravo *et al.* (2017), identifica-se, no Brasil, a garantia de liberdade de associação, mas com financiamento público por meio de loterias, patrocínios de empresas estatais e incentivos fiscais, sendo que a maior parte destes não possui meios efetivos de controle sobre a prestação de contas e sobre as formas de repasse e uso do dinheiro pelos beneficiados.

Essa é uma questão importante de ser enfrentada, uma vez que, como vimos, parte dos municípios apresenta dificuldades em destinar recursos próprios para implementação de políticas de esporte e lazer, havendo a necessidade de busca por estratégias criativas para a captação de recursos financeiros. Esse processo deve ser realizado garantindo a transparência e a governança necessárias ao setor público, aproximando-se do atendimento às demandas sociais e, conseqüentemente, distanciando-se de interesses individuais ou de grupos específicos. Nesse bojo é preciso reconhecer que, especificamente em relação às leis de incentivo, acessíveis aos

³⁶ O SND tem por finalidade promover e aprimorar as práticas desportivas de rendimento, como previsto no Artigo 13 da Lei Pelé. Como apontam Starepravo *et al.* (2017), o SND, em conjunto com o Ministério do Esporte, o Conselho Nacional do Esporte (CNE) e as instituições esportivas públicas estaduais, municipais e do Distrito Federal compõem o Sistema Brasileiro do Desporto.

municípios, existem rígidos mecanismos de controle, o que, em alguma medida, potencializa a adoção de governança por parte dos atores públicos.

Resgatando a captação de recursos financeiros para a continuidade das ações voltadas ao esporte e ao lazer, os municípios analisados citaram outra estratégia que merece reflexão, sendo que uma delas foi a busca por recursos oriundos de emendas parlamentares³⁷. É certo que as referidas emendas podem conferir recursos financeiros aos municípios, mas não se apresentam de forma sistemática, ou seja, não podem ser tidas como aportes permanentes capazes de manter a adoção de programas duradouros.

Ademais, no caso do PELC, por exemplo, a maior parte dos recursos oriundos deste tipo de iniciativa são destinados à implementação de equipamentos esportivos, não ao funcionamento de núcleos e ações permanentes. Isso ocorre porque, em seu orçamento, o PELC apresenta essas duas vertentes como possibilidade, sendo necessário destacar que a gestão dos recursos é realizada por diferentes estruturas administrativas. Com isso, por diferentes motivos, as emendas acabam destinadas ao eixo de infraestrutura, priorizando a concepção de espaços, em detrimento de sua animação sociocultural.

Como aponta a Secretaria Nacional do Tesouro (BRASIL, 2006), as emendas parlamentares são transferências intergovernamentais, acrescidas às LOAs por solicitações de parlamentares individuais, bancadas ou comissões. Como destacam Sodré e Alves (2010), são instrumentos constitucionais que visam inserir o Congresso Nacional nas discussões sobre planejamento orçamentário, bem como descentralizar voluntariamente recursos a instâncias locais.

Cabe mencionar que as emendas parlamentares promovem diferentes entendimentos sobre sua pertinência junto ao sistema político brasileiro. Sodré e Alves (2010) destacam que existem duas correntes de pensamento sobre o assunto, sendo que uma delas defende irrestritamente a existência desse mecanismo, por garantir legitimidade ao nosso sistema de representatividade política, evitando que o poder legislativo atue apenas como coadjuvante no mesmo. A outra corrente as defende sob o prisma da necessidade de descentralização de recursos, uma vez que os responsáveis pelo bem-estar e pela qualidade de vida da população são, em grande parte, os municípios, sendo fundamental a obtenção de recursos complementares.

³⁷ Sobre isso, Soares (2017) afirma que o próprio PELC tem sobrevivido ao tempo, às intempéries políticas, e em muitos casos a sua própria manutenção tem ocorrido por emendas parlamentares, sendo algo longe do ideal para um Programa desse porte.

Por outro lado, Sodré e Alves (2010) afirmam que existem argumentos que defendem a extinção das emendas parlamentares, justificada pela dificuldade de fiscalização e pela quantidade de escândalos sobre malversação dos recursos advindos de emendas nas últimas décadas. Para muitos, esse mecanismo é tido como moeda de troca de favores políticos entre os poderes executivos e legislativos, muitas vezes em detrimento do interesse público.

A meu ver, considerando o fato de representarem um instrumento legal previsto na Constituição, bem como seu potencial de descentralização e capilaridade dos recursos públicos, as emendas são um mecanismo possível de ser adotado pelas administrações municipais, na medida que conferem algum grau de autonomia e diálogo entre representantes e representados. Porém, é preciso garantir a existência de mecanismos participativos para definição e fiscalização acerca da utilização destes recursos.

Somado a isso, é preciso considerar que, apesar de serem mecanismos com potencial de financiamento das práticas de esporte e lazer, as emendas parlamentares estão sujeitas ao capital político possível de ser obtido pelo ator legislativo. Entendo que este é um entrave significativo para os gestores que as prospectam, uma vez que além de concorrerem com outras áreas de intervenção do Estado, também podem esbarrar numa perspectiva cultural política que valoriza o esporte de rendimento, a construção de equipamentos desvinculada dos interesses e necessidades da população e a execução de eventos, sobretudo aqueles de grande porte e os megaeventos.

Além destes riscos, provocados pelo mau uso das emendas parlamentares, Marchi Junior e Almeida (2010), Figuerôa *et al.* (2014) e Castro (2016), demonstraram que o maior montante de investimentos nas ações de esporte e lazer, seja pelo Ministério do Esporte, seja por outros órgãos públicos federais, foi destinado às manifestações do esporte de rendimento e aos programas diretamente vinculados à Copa do Mundo de Futebol FIFA 2014 e aos Jogos Olímpicos Rio 2016. Uma possível explicação para esse cenário, proposta por Marchi Junior e Almeida (2010), está na histórica relação entre esporte e política, sobretudo no potencial gerador de capital e poder político a partir de conquistas esportivas de alcance mundial.

Sob esse prisma, as políticas de esporte e lazer preconizadas pelo PELC, com vistas à valorização da cultural local e à participação democrática de todas as pessoas, podem apresentar limites no que tange ao engajamento político necessário para o

levantamento de recursos. Para que isso mude, novamente será preciso induzir alterações no padrão cultural da política brasileira.

5.2.6 O desenvolvimento de parcerias como possíveis saídas

A dificuldade de captação de recursos pode lançar luz a outras formas de se operacionalizar as políticas públicas, sendo o desenvolvimento de parcerias público privadas (PPPs) uma delas. Tal estratégia foi apontada por 33 municípios como relevante à municipalização do Programa Esporte e Lazer da Cidade. Trata-se de mais um caminho possível de seguido pelos municípios, na intenção de garantir o fomento das políticas de esporte e lazer. A Tabela 6 elucida os municípios que se mostraram dispostos ao desenvolvimento das referidas parcerias.

Tabela 6: Municípios que indicaram PPPs como estratégias de municipalização do PELC

| Municípios que indicaram PPPs como estratégias de municipalização do PELC | | |
|--|---------------------------------|--------------------------|
| Betânia do Piauí (PI) | Maracajá (SC) | São João da Varjota (PI) |
| Bocaína (PI) | Matões (MA) | São José do Divino (PI) |
| Dirce Reis (SP) | Nossa Senhora dos Remédios (PI) | Sapucaia (RJ) |
| Fernandópolis (SP) | Niterói (RJ) | Seropédica (RJ) |
| Frutal (MG) | Registro (SP) | Sete Lagoas (MG) |
| Inhuma (PI) | Ribeiro Gonçalves (PI) | Sumé (PB) |
| Ipameri (GO) | Rio Grande (RS) | Taquaritinga (SP) |
| Ipatinga (MG) | Sabará (MG) | Timóteo (MG) |
| Jataí (GO) | São Félix do Piauí (PI) | Três Rios (RJ) |
| Joca Claudino (PB) | São João da Boa Vista (SP) | Valença do Piauí (PI) |
| Lagoa do Sítio (PI) | São João da Canabrava (PI) | Wall Ferraz (PI) |

Fonte: elaborada pelo autor.

As parcerias público privadas (PPPs) se configuram sob diversas formas colaborativas entre agentes governamentais e atores privados para a provisão de serviços de utilidade pública. Cabral e Reis (2017) apontam que esse tipo de iniciativa é fruto de reformas liberalizantes empreendidas ao longo das últimas décadas no Brasil e que ainda carecem de mais esclarecimentos, sobretudo em relação à avaliação do desempenho e seus condicionantes.

Em outras palavras, por se tratarem de formas híbridas, ainda recentes, de intervenção integrada entre os entes públicos e privados, as PPPs merecem um olhar crítico por parte das administrações públicas, para que seu uso não se desprenda dos

interesses sociais. A princípio, a possibilidade de realizações políticas sem o aporte financeiro feito diretamente com recursos governamentais pode ser tida como solução para os problemas da gestão pública no Brasil, todavia, o rigor de análise destes processos deve atingir patamares elevados, haja visto que a concepção de parcerias desta natureza envolve interesses privados, que poucas vezes se mostram democráticos ou se pautam pela justiça social. Nenhum ente privado se disponibilizaria a destinar recursos para políticas públicas, sem alguma contrapartida estrategicamente posta à mesa.

São exatamente essas contrapartidas que apresentam potencial de afastamento dos interesses públicos. Isso porque existe uma tendência de valor agregado às referidas parcerias, que findam por aumentar a desigualdade das oportunidades de acesso a direitos e experiências em diferentes áreas, como o esporte, o lazer e a cultura.

Cabral e Reis (2017) analisaram as PPPs realizadas para a construção de arenas esportivas para a Copa do Mundo FIFA 2016 e concluíram que as cidades sede não teriam condições de arcarem, sozinhas, com os investimentos necessários para tal, o que justificaria as referidas parcerias. Todavia, com base nos contratos celebrados, verificaram que a vantagem aos entes privados seria a longevidade das parcerias, bem como a exploração comercial exclusiva dos equipamentos construídos.

Nessa perspectiva, tendo em vista as desigualdades sociais e de distribuição de renda, presentes no Brasil, o acesso aos equipamentos tidos como públicos é limitado e contribui ainda mais para a estratificação social. Imagine uma comunidade que carece de equipamentos de esporte e lazer, por seus moradores não apresentarem condições sociais para acessarem os serviços privados. Quando da inauguração ou reforma de um equipamento público, por meio de uma parceria público privada, as pessoas teriam que arcar com valores financeiros para a manutenção dos espaços, o que teoricamente já teriam feito por meio do pagamento de impostos.

Entendo que este processo pode beirar à perversidade, caso as PPPs não sejam bem planejadas e elaboradas. Como destacam Cabral e Reis (2017), a observação deste cenário poderia apresentar impactos negativos para a administração pública, como a alteração da estrutura ótima de financiamentos públicos, a maior assunção de riscos por parte do poder público, maior endividamento público e o aumento dos custos iniciais dos projetos pela baixa concorrência.

Cabe mencionar que, como aponta Schroeder (2018), o desenvolvimento de PPPs é regulamentado pela Lei Nº 11.079 / 2004 e subsidiada por outras legislações, como a

Lei da Concessão Comum e Permissão (Nº8.987 / 1995) e a própria Constituição Federal de 1988, por intermédio do Artigo 37. Dessa maneira, é possível inferir a existência de segurança jurídica para o seu estabelecimento, sendo necessário avaliar sua pertinência, a partir dos princípios que regem as políticas sociais e o estado de bem-estar social.

Entendo que traçar a realização de PPPs como saída para a municipalização do PELC pode ser uma estratégia controversa, sobretudo em relação aos princípios básicos do Programa, como o estímulo à gestão participativa e democrática para a implementação de políticas públicas intersetoriais. Não é desejável que a apropriação das políticas por parte do município ocorra a qualquer custo, somente pela justificativa de ausência de recursos.

Sobre as possíveis parcerias de serem realizadas para a incorporação local das atividades do PELC, uma delas me chamou atenção e, por diferentes motivos, destaquei-a como uma estratégia específica para municipalização. Um dos municípios analisados traçou como meta a realização de parcerias com universidades públicas e privadas, por meio de projetos de extensão.

Entendo que o referido percurso pode auxiliar o processo de municipalização sob diversos aspectos. Um deles seria a cooperação técnica e acadêmica em relação às atividades que seriam desenvolvidas, uma vez que um dos pilares dos projetos de extensão é a junção entre teoria e prática. Outra contribuição seria no potencial aumento da captação de recursos financeiros, haja visto que os projetos de extensão universitária dispõem de capital para a realização de ações voltadas à comunidade acadêmica e suas adjacências.

Somado a isso, o compartilhamento das instalações, materiais e equipamentos de esporte e lazer também pode contribuir com a perenidade das políticas locais ligadas a essas áreas, além de promover uma aproximação da universidade ao cotidiano das pessoas. Todavia, é preciso considerar que este último elemento pode adquirir um caráter dicotômico, haja visto que, caso a referida aproximação não ocorra, é possível inferir o distanciamento das comunidades.

Seja pelo perfil de atuação ou por não apresentarem capilaridade nos territórios brasileiros, é sabido que muitas comunidades, eu diria que a maioria delas, não legitima as universidades como parte de sua identidade local, ou até mesmo como parte do

cotidiano das pessoas. Diante disso, para que as parcerias com essas instituições³⁸ sejam estratégias eficazes de municipalização, é imperativo sensibilizar as próprias universidades e respectivas comunidades sobre seu papel acolhedor e sua finalidade pública. Por fim, não se pode perder de vista a necessidade de se incorporar as práticas locais aos projetos e atividades que serão ou que já são desenvolvidos nas universidades.

5.2.7 As ações administrativas de cunho estrutural

Além daquelas descritas nos itens anteriores, identifiquei outras três estratégias apontadas pelos municípios analisados que podem potencializar a municipalização do PELC. Tratam-se da inclusão de metas vinculadas ao esporte e ao lazer no plano plurianual do município, da criação de um plano municipal, bem como da criação de secretarias municipais de esporte e lazer. A tabela a seguir traça um panorama territorial das referidas propostas:

Tabela 7: Estratégias administrativas descritas nos projetos técnicos pedagógicos, vinculadas às propostas de municipalização do PELC

| AÇÕES PROPOSTAS PELOS MUNICÍPIOS | | |
|--|---|--|
| Inclusão de metas vinculadas ao esporte e ao lazer no plano plurianual do município | Criação de secretaria municipal de esporte e lazer | Criação de plano municipal de esporte e lazer |
| Cachoeirinha (RS) | Sumé (PB) | Cachoeirinha (RS) |
| Muzambinho (MG) | | Itaboraí (RJ) |
| Sidrolândia (MS) | | Valença (RJ) |
| Valença (RJ) | | |

Fonte: elaborada pelo autor.

Entendo que as três ações citadas nos projetos técnicos pedagógicos são complementares entre si e, em alguma medida, podem contribuir para a organização das políticas e destinação de mais recursos financeiros para o esporte e o lazer. O delineamento de metas governamentais vinculadas diretamente ao esporte e ao lazer

³⁸ Cabe ressaltar que já existem termos de execução descentralizada do PELC, firmados com Universidades Federais.

contribui para a formação de uma agenda pública voltada ao atendimento das demandas sociais nessas áreas.

Uma das explicações para isso pode ser encontrada pelo compartilhamento, junto ao quadro de servidores públicos, daquelas propostas que devem ser priorizadas pelo poder municipal. Logo, aumenta a possibilidade de engajamento dos sujeitos e institucionalização das tomadas de decisão que envolvem a destinação de recursos financeiros, quadros profissionais, materiais e equipamentos que sustentem as políticas de esporte e lazer.

Como apontam Netto Bessa *et al.* (2014), os chamados planos plurianuais (PPAs), elaborados pelos executivos e submetidos aos legislativos a cada quatro anos, estabelecem as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para os programas de duração continuada. Eles espelham, portanto, o enfoque constitucional voltado para a ação planejada de governo, privilegiando o estabelecimento de metas físicas em um determinado horizonte de tempo, mais amplo do que outras peças como as leis de diretrizes orçamentárias (LDO) e as leis orçamentárias anuais (LOAs)³⁹.

Esse é um aspecto relevante, uma vez que traça horizontes longínquos às políticas públicas de esporte e lazer, possibilitando e potencializando a adoção de práticas administrativas sólidas e que confirmam segurança acerca da manutenção dos programas, no mínimo, a médio prazo. Porém, não se pode perder de vista que a implementação desta iniciativa requer uma intervenção política por parte do poder executivo, o que por si só, não garante seu sucesso.

Como nos esclarece Soares (2017), é evidente que os planos plurianuais definem e seguem a orientação política de um determinado governo, expressando seus compromissos sociais. Para o autor, sua construção advém de emanações de setores da sociedade que são capazes de se organizarem ao longo do tempo de forma a garantirem seus direitos.

Fica claro, que mecanismos como os planos plurianuais são a materialização das resultantes do jogo político traçado pelos atores que representam todas as demandas sociais. Logo, não deixa de ser um instrumento de poder capaz de lançar luz àquelas demandas públicas que serão efetivamente consideradas em determinados períodos de gestão. Com isso, ao perceber que algumas administrações municipais se preocupam

³⁹ Sobre isso, Netto Bessa *et al.* (2014) apontam que os instrumentos orçamentários municipais devem atuar de forma harmoniosa, ou seja, a LOA deve respeitar a LDO, e, ambas, atentarem para o PPA.

com a inserção do esporte e do lazer em seus respectivos PPAs, acredito que estamos diante de uma das estratégias de municipalização mais potentes, sobretudo no que diz respeito à sua longevidade.

Todavia, para que isso ocorra, é preciso fortalecer os instrumentos legais de amparo às políticas de esporte e lazer, como são as referidas leis orçamentárias, uma vez que existem possibilidades para que seus ditames sejam reformulados. Com isso, mesmo que os recursos destinados às diferentes áreas de intervenção do poder público estejam contemplados em seus respectivos planejamentos, é possível que ocorram créditos adicionais ou bloqueios orçamentários.

Como aponta Castro (2016), tais alterações estão sujeitas à intervenção do poder executivo, tendo em vista o processo de reformulação presente no ciclo das políticas públicas que está sujeito, entre outros fatores, à participação popular e às estratégias políticas de cada governo. Para se ter uma ideia, a autora analisou a lei orçamentária anual (LOA) do governo federal entre 2004 e 2007 e identificou que o maior volume de recursos do Ministério do Esporte foi destinado ao Programa Esporte e Lazer da Cidade, ou seja, ao esporte de participação.

Todavia, cabe retomar brevemente uma reflexão sobre a forma com que os recursos são utilizados, sobretudo ao considerar que, no caso do PELC, aproximadamente 90% deles são destinados à infraestrutura, cujas tomadas de decisão não se aplicam aos seus gestores diretos. Isso significa que, na prática, o que se observa é o investimento maciço na reforma e construção de equipamentos de esporte e lazer, restando poucas fatias a serem captadas para implementação de núcleos e oferta de práticas sociais à população. Somado a isso, por meio de créditos adicionais, o esporte de rendimento foi beneficiado pelo aumento de 30,91% dos recursos da pasta, em função da realização dos Jogos Pan-americanos Rio 2007 e da tomada de decisão política de que o Brasil teria interesse em sediar outros megaeventos esportivos.

Como apontam Starepravo *et al.* (2017), a consequência deste cenário é que, mesmo com uma previsão orçamentária estruturada, ainda é possível identificar no setor do esporte e do lazer, o uso político das políticas públicas. Para os autores, mesmo com um discurso de democratização do acesso a esses direitos sociais, ainda se verificam vícios comportamentais com traços de clientelismo, ou seja, como se os governantes desenvolvessem ações de esporte e lazer como um favor social, não como um dever constitucional.

Nessa perspectiva, algumas ações de qualificação da intervenção pública podem ser tomadas, na intenção de aumentar as possibilidades de êxito. Assim, Netto Bessa *et al.* (2014) afirmam que, com base na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a União deverá prestar assistência técnica e cooperação financeira aos Municípios para modernização das respectivas administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária.

Estamos diante, novamente, da necessidade de cooperação entre os entes federativos, sendo este um dos pilares do PELC. Fica evidente que a continuidade do Programa não se restringe somente à captação de recursos, mas também ao desenvolvimento administrativo dos municípios, que deverão tomar iniciativas que amarrem política e estruturalmente os programas locais vinculados à atenção a qualquer direito social.

Para o alcance deste cenário, um caminho interessante a ser seguido pode ser a criação de um plano municipal de esporte e lazer, como apontaram três dos municípios analisados. Esse tipo de ferramenta, além de permitir a participação popular em sua concepção, é capaz de estabelecer metas, prazos e indicadores de desempenho que norteiem as tomadas de decisão governamentais acerca do atendimento aos direitos sociais.

No caso do esporte e do lazer, especificamente, é importante mencionar que, atualmente, mesmo após a realização de três conferências nacionais, o país não conta com um plano nacional de esporte e lazer⁴⁰. Isso dificulta o estabelecimento de planos estaduais e municipais, na medida que esses entes federativos não possuem um ponto de partida para tal e acabam agindo de forma descoordenada.

O panorama traçado acaba criando um caos gerencial nas pastas, uma vez que os entes federados agem isoladamente e, geralmente, não se valem de qualquer diretriz que aponte as instituições, os cargos, as verbas, os programas, as manifestações e as concepções de esporte e lazer que devem se fazer presentes no território nacional. Não há, por exemplo, nenhuma obrigatoriedade de implementação de uma secretaria específica para o esporte e o lazer, nem mesmo a nível federal.

Uma dessas obrigações poderia ser a estruturação de uma secretaria municipal de esporte e lazer, por exemplo. Sua implementação vincularia diretamente alguma parcela

⁴⁰ Cabe ressaltar que na segunda Conferência Nacional do Esporte, foi elaborada uma proposta conceitual e estrutural de um sistema nacional de esporte que, por sua vez, foi contemplado na conferência seguinte, cujo objetivo foi elaborar um plano decenal para o campo, tendo como uma de suas principais reivindicações a proposição de uma lei para criação do sistema.

do orçamento municipal para o órgão, garantindo o funcionamento da pasta e, conseqüentemente, dos projetos por ela apoiados. A meu ver, esse é um dos primeiros passos que as administrações municipais devem dar.

Um município que apresenta em sua estrutura uma secretaria própria de esporte e lazer, possivelmente terá mais condições de elaborar programas de forma autônoma e sustentável, reduzindo sua dependência das ações políticas de governo e potencializando a criação de ações públicas de Estado. Somado a isso, a presença do referido órgão na administração municipal traz consigo a criação de um quadro profissional específico para suas ações, aumentando a percepção social acerca da intervenção pública no campo.

Sobre isso, é importante destacar que uma das ações de municipalização descritas pelos municípios é exatamente a criação ou destinação de quadros profissionais próprios para atuarem com as políticas de esporte e lazer locais. No presente estudo, 15 cidades se mostraram preocupadas com essa questão, valorizando e reconhecendo a intervenção de profissionais qualificados como relevante ao processo de apropriação dessas políticas.

Tabela 8: Municípios que indicaram a criação de quadros profissionais próprios de esporte e lazer como estratégia de municipalização do PELC

Municípios que indicaram quadros profissionais próprios como estratégia de municipalização

Angical (PI)
 Ararendá (CE)
 Barroquinha (CE)
 Bocaína (PI)
 Cascavél (PR)
 Guaiuba (CE)
 Icapuí (CE)
 Lagoa do Sítio (PI)
 Maracajá (SC)
 Morrinhos (CE)
 Nossa Senhora dos Remédios (PI)
 Ribeiro Gonçalves (PI)
 São Félix do Piauí (PI)
 Tururu (CE)
 Valença do Piauí (PI)

Fonte: elaborada pelo autor.

Todavia, ao analisarem a temática, Lopes e Isayama (2011) concluíram que no campo do esporte e do lazer, o Estado brasileiro não mobiliza ações políticas suficientes para situá-los como prioritários, o que acaba por se refletir na formação de quadros profissionais. Isso porque, em muitas situações o poder público reproduz a lógica de obtenção de lucro do mercado, ao pautar sua tomada de decisão prioritariamente pelo custo envolvido na contratação do profissional.

Há, portanto, um desnivelamento entre as possibilidades de entrega dos profissionais que atuam no setor público, em relação às despesas geradas pelos custos do trabalho e da formação. Essa situação fica evidenciada ao considerar que, em muitos municípios brasileiros, observa-se a existência de quadros profissionais terceirizados, ou seja, que não se constituem como quadro permanente das políticas locais de esporte e lazer. Com isso, abre-se caminho para a insegurança dos profissionais, haja visto que o regime de trabalho não garante estabilidade e sua manutenção se condiciona aos resultados do jogo político. Nesse último caso, em muitos momentos, os sujeitos são obrigados a participarem de campanhas eleitorais, sob a promessa de continuidade dos vínculos trabalhistas no mandato seguinte (LOPES E ISAYAMA, 2011).

A antítese deste cenário pode estar na institucionalização dos processos ligados à formação de quadros de trabalho, ou seja, na montagem de equipes por meio de concurso público. Entendo que este percurso apresenta possibilidades de sucesso no que tange ao enfrentamento dos problemas causados pela instabilidade, pela ausência de recursos e pela interferência das questões políticas no cotidiano das administrações municipais.

Na esteira de tal abordagem, cabe considerar que a estratégia de criar quadros profissionais próprios, caso se materialize, provavelmente trará consigo maior potencial de êxito, em função da realização de concursos públicos. Ademais, nota-se a necessidade de analisar a concessão de vagas a serem preenchidas, sob uma ótica que compreenda o balanço entre os custos à gestão pública e o capital social, político e cultural gerado pelos resultados tangíveis e intangíveis entregues pelos futuros servidores.

Caso isso ocorra, é possível considerar que a máquina pública promova ocorrências adjacentes, como a destinação de recursos próprios para o esporte e o lazer. Afinal, a apreensão de quadros próprios demandará investimentos permanentes dos gestores municipais, tanto para honrarem os vencimentos dos profissionais, quanto para fomentarem as ações por eles elaboradas. Talvez, esse seja um passo significativo para a

inversão da lógica mencionada por Lopes e Isayama (2011), em que o esporte e o lazer não são tratados como prioridades no Brasil.

A meu ver, este percurso pode configurar algum protagonismo aos sujeitos que atuam diretamente com os cidadãos. Somado a isso, a presença de quadros profissionais é capaz de dar vida aos espaços e equipamentos públicos destinados às práticas de esporte e lazer. Dessa maneira, é possível aumentar a percepção social sobre uma cidade ativa e destinada para as pessoas, o que fica ainda mais evidente com a orientação profissional.

Outrossim, a intervenção de profissionais do campo também pode aumentar o repertório de experiências dos cidadãos que, com o tempo, passam a reconhecer outras práticas culturais como direitos sociais. Uma das formas para que isso ocorra é a realização de eventos ou oficinas assistemáticas, ligados às diferentes manifestações de esporte e lazer, que compreendem a cultura local. Um dos municípios analisados delimitou essa iniciativa como uma de suas propostas de municipalização, indo ao encontro do que preconizam as diretrizes do Programa Esporte e Lazer da Cidade (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2017).

O referido documento destaca que os eventos favorecem o diálogo entre as experiências vividas e fortalecem os laços de cooperação, de solidariedade e a capacidade de construir coletivamente um patrimônio comum. Aí está um elemento potente a ser capitalizado pelas administrações públicas que pretendem incorporar as políticas de esporte e lazer em seu território, uma vez que a criação de vínculos sociais promovida pelos eventos pode fortalecer a formulação de uma agenda para o campo.

Todavia, é imperativo conceber eventos sob uma perspectiva crítica, que considere a dicotomia entre a participação da comunidade e a reprodução de padrões culturais hegemônicos que padronizam as relações sociais. Nesse contexto, Sawitzki (2012) defende a adoção de projetos inclusivos das comunidades, que considerem sua diversidade e pluralidade, além de práticas capazes de promover a cidadania.

Sawitzki (2012) complementa seu entendimento ao apontar que o referido processo deve ser pautado pela participação e, conseqüentemente, envolver todas as entidades representativas, bem como suas diferentes manifestações culturais, artísticas, esportivas e de lazer. Tal abordagem pode promover a oferta de experiências formativas, com considerável papel educativo para diferentes manifestações da cultura, de tal maneira que as identidades de cada território se consolidem.

Logo, entendo que os gestores de esporte e lazer devem se orientar pela promoção de eventos que tragam consigo a produção de sentido e significado à comunidade envolvida. É necessário elaborar projetos que consolidem os princípios de governo, mas que antes disso sejam voltados ao atendimento das demandas sociais e, principalmente, às práticas que emergem do cotidiano das pessoas e das ações sistemáticas do poder público, como projetos e programas de esporte, lazer e cultura. Para tal, os eventos não podem ter um fim em si mesmos, ou seja, precisam estar vinculados a ações sistemáticas de garantia permanente de acesso.

Fica evidente o desafio e ser encarado pelas administrações municipais e pelos atores, profissionais ou não, que as administram. Tendo em vista o volume de estratégias traçadas pelos municípios em seus respectivos PTPs, entendo que a institucionalização das políticas de esporte e lazer perpassa por diferentes campos do conhecimento, tornando-se um fenômeno multicausal. Por esse motivo, sua condução deve ser planejada e orientada por indicadores que possam auxiliar seu processo de avaliação e monitoramento.

Sobre isso, o capítulo a seguir pretende elencar informações e análises realizadas a partir das experiências vividas pelos municípios que implementaram o PELC, a partir da diretriz de municipalização. Tal movimento se norteou pela busca por retratar, o mais fidedignamente possível, o panorama legal, administrativo, gerencial e estrutural desses territórios, a partir das induções intencionadas pelo Programa. Minha expectativa foi, a partir dos dados coletados, apontar possíveis indicadores do processo de apropriação das políticas públicas de esporte e lazer.

6 O LEGADO DO PELC

Tendo como pano de fundo a passagem do PELC pelos 105 municípios analisados nessa pesquisa, pretendo com este capítulo, apresentar um panorama dos aspectos legais, administrativos, gerenciais e estruturais que poderiam ser impactados pelos princípios de municipalização do Programa. Trata-se de uma tentativa de identificar possíveis alterações na dinâmica das cidades, induzidas pelos dois anos de convênio junto ao Ministério do Esporte.

Tais alterações podem indicar ou sugerir caminhos gerenciais com maior potencial de garantir o esporte e o lazer como direitos sociais, por meio da apropriação local das políticas públicas nessas áreas. Logo, fica evidente a possibilidade de inferir alguns indicadores de municipalização do PELC, por meio do cruzamento de dados quantitativos alavancados por meio de um *survey*, realizado junto às cidades que implementaram o Programa após a diretriz de municipalização.

Todavia, chamo atenção desde já para os limites desta análise, haja visto que dos 105 municípios que compõem minha amostra, 19 responderam⁴¹ ao questionário digital encaminhado às suas respectivas administrações. Sobre isso, é imperativo mencionar que o fato de não participarem da pesquisa pode estimular reflexões sobre as limitações existentes atualmente em relação à indução, por meio da federação, de políticas sociais em diversos campos de intervenção governamental.

Isto posto, destaco que o instrumento utilizado para levantamento dos dados foi construído a partir do próprio documento norteador dos convênios. Isso significa que levantei todos os aspectos traçados nos projetos técnicos pedagógicos e nos editais de chamamento público, transformando-os em perguntas objetivas que pudessem traçar e quantificar o contexto dos municípios após o encerramento dos convênios.

Para isso, defini quatro eixos de análise que pudessem clarificar o entendimento sobre os possíveis indicadores de municipalização do Programa, a saber: (i) eixo legal; (ii) eixo administrativo; (iii) eixo gerencial; (iv) eixo estrutural. De antemão, reconheço que o sucesso ou o fracasso das intervenções governamentais é multifatorial, mas para fins de compreensão do cenário analisado, entendo que a estratificação das análises pode ser favorável ao seu entendimento.

⁴¹ Além das 19 respostas mencionadas no texto, outros 5 municípios participaram do *survey*, mas não tiveram seus dados considerados na pesquisa. Isso porque, mesmo tendo suas propostas aprovadas pelo Ministério do Esporte, os convênios não foram realizados efetivamente em seu território. São eles: Belo Horizonte (MG), Maceió (AL), Rio Branco (AC), Rio Bonito (RJ) e Três Cachoeiras (RS).

No eixo legal, pretendo apontar o panorama das ações locais realizadas na intenção de conferir segurança jurídica às administrações municipais, no que tange à perenidade das políticas públicas de esporte e lazer. Para tal, busquei alavancar informações ligadas à origem do Programa nos municípios, à existência ou criação de conselhos municipais gestores, à existência ou criação de leis orgânicas específicas para o esporte e o lazer, à origem dos recursos financeiros destinados ao esporte e ao lazer e, por fim, às leis de incentivo fiscais.

Em relação aos aspectos administrativos, minha intenção foi desenvolver reflexões a partir do cenário institucional dos municípios, por meio da análise das instituições, governamentais ou do terceiro setor, diretamente ligadas às políticas públicas de esporte e lazer. Com isso, optei por identificar a presença de órgãos ou instituições locais com autonomia para administrarem essas políticas, de mecanismos de participação que pudessem nortear as tomadas de decisão, bem como das formas de financiamento das ações desenvolvidas.

No terceiro campo de análise, nomeado eixo gerencial, busquei diagnosticar todos os aspectos que poderiam se relacionar com o dia a dia do Programa, ou seja, com sua operacionalização em si. Para isso, observei questões ligadas à gestão técnica das atividades realizadas, por meio da análise da composição de quadros profissionais, da realização de práticas de formação continuada e das oficinas ofertadas após a realização do convênio.

Por fim, no quarto eixo de análise, denominado estrutural, ocupo-me de apontar o contexto dos municípios analisados em relação à infraestrutura existente destinada às práticas orientadas de esporte e lazer. Nessa perspectiva, analisei os dados ligados à quantificação desses espaços e suas condições de manutenção, limpeza, segurança e permanência. Cabe ressaltar que, neste item, busquei avaliar quais desses equipamentos foram concebidos durante ou após a passagem do PELC pela cidade.

Todavia, antes de seguir com a análise dos quatro eixos apontados, entendo ser relevante estabelecer o perfil dos municípios que participaram do *survey*. Trata-se de um procedimento relevante para caracterização da amostra em questão, que pode contribuir com o entendimento dos dados obtidos e até mesmo com sua discussão. Além dos dados obtidos pelo instrumento em questão, traço também alguns elementos

importantes que são de domínio público, como o Produto Interno Bruto (PIB), o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o Índice de Gini⁴² e a população absoluta.

Nessa perspectiva, a Tabela 9 aponta para os dados de domínio público referentes aos 19 municípios que participaram efetivamente da pesquisa, a saber:

Tabela 9: Perfil demográfico dos municípios que responderam o instrumento de coleta digital

| PERFIL DOS MUNICÍPIOS ANALISADOS | | | | | | |
|----------------------------------|----------------------------|------------------|------------|------------|------------------------------|------|
| | Município | População (2018) | IDH (2010) | Faixa IDH | PIB <i>per capita</i> (2016) | GINI |
| 1 | Acarauá (CE) | 62.557 | 0,60 | Médio | R\$9.409 | 0,60 |
| 2 | Barretos (SP) | 121.344 | 0,78 | Alto | R\$36.842 | 0,48 |
| 3 | Campinas do Piauí (PI) | 5.603 | 0,54 | Baixo | R\$7.157 | 0,55 |
| 4 | Campo Grande (MS) | 885.711 | 0,78 | Alto | R\$29.442 | 0,56 |
| 5 | Joca Claudino (PB) | 2.685 | 0,62 | Médio | R\$9.043 | 0,43 |
| 6 | Juiz de Fora (MG) | 564.310 | 0,77 | Alto | R\$25.968 | 0,56 |
| 7 | Maracajá (SC) | 7.207 | 0,76 | Alto | R\$24.075 | 0,50 |
| 8 | Mesquita (RJ) | 175.620 | 0,73 | Alto | R\$13.396 | 0,47 |
| 9 | Mira Estrela (SP) | 3.066 | 0,74 | Alto | R\$18.344 | 0,43 |
| 10 | Mogi das Cruzes (SP) | 440.769 | 0,78 | Alto | R\$33.602 | 0,54 |
| 11 | Quarto Centenário (PR) | 4.560 | 0,71 | Alto | R\$46.240 | 0,61 |
| 12 | Sabará (MG) | 135.421 | 0,73 | Alto | R\$16.870 | 0,45 |
| 13 | São João da Canabrava (PI) | 4.602 | 0,55 | Baixo | R\$6.577 | 0,52 |
| 14 | São Bernardo do Campo (SP) | 833.240 | 0,8 | Muito alto | R\$51.239 | 0,54 |
| 15 | Seropédica (RJ) | 86.743 | 0,71 | Alto | R\$24.602 | 0,47 |
| 16 | Silva Jardim (RJ) | 21.773 | 0,65 | Médio | R\$18.959 | 0,49 |
| 17 | Suzano (SP) | 294.638 | 0,76 | Alto | R\$32.871 | 0,47 |
| 18 | Tanguá (RJ) | 33.870 | 0,65 | Médio | R\$17.195 | 0,42 |
| 19 | Timóteo (MG) | 89.090 | 0,77 | Alto | R\$29.862 | 0,48 |

Fonte: elaborada pelo autor. Consulta de dados pelo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2016) e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

⁴² De acordo com o IBGE, o Índice de Gini foi criado pelo matemático italiano Conrado Gini e é utilizado para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos, variando de zero a um. Quanto mais próximo de um, maior o índice de desigualdade.

Diante dos dados apresentados, é possível perceber uma variação significativa no que tange à densidade populacional dos municípios analisados. Ao considerar as particularidades gerenciais em Campo Grande (MS) e Joca Claudino (PB), por exemplo, cidades com maior e menor população, existem diferentes níveis de articulação governamental. Há uma tendência notável de que, em cidades mais populosas e com maior extensão territorial, a complexidade desta articulação seja relevantemente densa, haja visto o volume de interesses, demandas e *stakeholders*.

Observa-se, portanto, uma dicotomia em relação à extensão territorial e populacional e seus impactos na gestão de políticas indutivas como o PELC. Tomando como exemplo os municípios de grande porte, por um lado, a diversidade de territórios e suas particularidades, possivelmente irá exigir arranjos políticos e mecanismos de participação robustos, capazes de viabilizarem as políticas públicas locais. Por outro lado, o maior volume do aparato governamental pode estar diante de instituições mais sólidas e maduras, potencializando os aspectos administrativos, gerenciais e legais nestes municípios.

As distinções entre os municípios não cessam na questão populacional, ou seja, as diferenças entre eles perpassam por outros índices que, em alguma medida, podem apontar para reflexões que auxiliem na compreensão dos dados obtidos em relação à municipalização. Como visto na Tabela 9, existem diferenças significativas nos níveis do Produto Interno Bruto per capita e de desigualdade na distribuição de renda (GINI) entre os municípios.

Observei algumas distinções entre os municípios que a meu ver são merecedoras de reflexão. A principal delas está relacionada ao indicador de produção e distribuição de riquezas nessas cidades, o PIB per capita e o Índice de Gini. Não existe relação entre a riqueza produzida pelo município e a existência de políticas de esporte e lazer, uma vez que o município com segunda maior renda per capita apresentou esse cenário.

Ao considerar as faixas de PIB per capita, cada município se enquadra em níveis diferentes de produção de riqueza, o que sugere que este não é um fator determinante para a implementação de políticas de esporte e lazer. Para além desse referencial, é preciso considerar a forma com que essa riqueza é distribuída, além de aspectos como a participação popular e o estímulo governamental a partir da formação de agenda.

Na esteira dos dados apresentados, cabe destacar os achados de Soares (2018), que comparou os dados de PIB, IDHM, e GINI dos municípios brasileiros e daqueles que implementaram núcleos do PELC. A autora aponta que em todos os casos, com

exceção do PIB na Região Centro-Oeste, os indicadores dos municípios envolvidos com o PELC foram superiores às médias encontradas nos demais municípios brasileiros.

Tendo como pano de fundo a produção de riqueza local, mensurada pelo PIB, ao traçar um paralelo entre os melhores e os piores resultados percebidos, São Bernardo do Campo (SP) e São João da Canabrava (PI), respectivamente, é possível observar uma variação de R\$44.662,00 na renda per capita. Não obstante, é imperativo mencionar que altos índices de PIB devem ser confrontados com o nível de desigualdade de distribuição de renda nos municípios, afinal, as questões ligadas à justiça social se agravam em territórios em que a renda se concentra nas mãos de uma pequena parcela da população. Nada adianta um alto PIB per capita quando se apresenta Índices de Gini que demonstram alta desigualdade de distribuição de renda.

Tendo como parâmetro os Índices de Desenvolvimento Humano (IDHM) apresentados pelos municípios, é possível inferir que existem distinções significativas entre os resultados obtidos. Apesar de 14 dos 19 municípios analisados apresentarem índices classificados como altos ou muito altos, 4 deles são destacados na faixa média (Acarau – CE; Joca Claudino – PB; Silva Jardim – RJ; Tanguá – RJ) e 2 na faixa baixa (Campinas do Piauí – PI; São João da Canabrava – PI). Trata-se de um dado importante de ser considerado, tendo em vista que a análise do desenvolvimento humano, dentre outros campos de intervenção governamental, também é influenciada por políticas ligadas ao esporte e ao lazer e, por esse motivo, guarda relações com o presente estudo.

É possível notar que os indicadores abordados na Tabela 9 não dizem respeito especificamente às políticas de esporte e lazer, que compõem meu objeto de análise. Optei por apresentá-los na intenção de fornecer mais subsídios para a compreensão acerca dos tipos de municípios que compõem a amostra. Diante disso, entendo estar diante de localidades com características distintas entre si, o que pode ajudar a explicar a disparidade dos dados encontrados, como descreverei adiante.

Outro elemento que julgo relevante para a construção de um contexto de análise, diz respeito ao perfil dos sujeitos que responderam o questionário digital. Diante disso, o Quadro 11 traça o perfil dos respondentes em relação ao cargo que ocupam, sua formação acadêmica, bem como seu envolvimento com o PELC durante a execução do convênio.

Quadro 11: Perfil dos respondentes do questionário digital

| | MUNICÍPIO | FORMAÇÃO | CARGO NO MUNICÍPIO |
|----|----------------------------|-----------------|---------------------------------------|
| 1 | Acarauá (CE) | Pós Graduação | Professora |
| 2 | Barretos (SP) | Ensino Superior | Gestor de Projetos |
| 3 | Campinas do Piauí (PI) | Pós Graduação | Professora |
| 4 | Campo Grande (MS) | Ensino Superior | Assessora Técnica |
| 5 | Joca Claudino (PB) | Pós Graduação | Profissional de Carreira |
| 6 | Juiz de Fora (MG) | Pós Graduação | Coordenador de Projeto |
| 7 | Maracajá (SC) | Pós Graduação | Profissional de Carreira |
| 8 | Mesquita (RJ) | Pós Graduação | Beneficiário |
| 9 | Mira Estrela (SP) | Ensino Superior | Profissional de Carreira |
| 10 | Mogi das Cruzes (SP) | Ensino Superior | Chefe de Divisão |
| 11 | Quarto Centenário (PR) | Pós Graduação | Secretário Municipal |
| 12 | Sabará (MG) | Pós Graduação | Profissional de Carreira |
| 13 | São João da Canabrava (PI) | Pós Graduação | Aposentado |
| 14 | São Bernardo do Campo (SP) | Pós Graduação | Profissional de Carreira |
| 15 | Seropédica (RJ) | Ensino Médio | Secretário Municipal |
| 16 | Silva Jardim (RJ) | Pós Graduação | Coordenadora Pedagógica |
| 17 | Suzano (SP) | Ensino Superior | Coordenadora Pedagógica |
| 18 | Tanguá (RJ) | Pós Graduação | Professora |
| 19 | Timóteo (MG) | Ensino Superior | Responsável por Projetos Incentivados |

Fonte: elaborado pelo autor.

Os dados apresentados apontam para um quadro de respondentes com perfis convergentes, tanto em relação à formação, quanto em suas respectivas áreas de atuação no município e no Programa⁴³. A maior parte dos profissionais possui formação em nível de Pós-Graduação, o que sugere, em alguma medida, uma trajetória profissional que valoriza os percursos de formação continuada.

Como destaquei em minha pesquisa de mestrado, as iniciativas de formação continuada na administração pública devem ser valorizadas, sobretudo a partir da prática reflexiva dos profissionais de carreira. A dinâmica do setor é experimentada por esses sujeitos, que identificam demandas por aprofundamento conceitual e técnico para atuarem de forma mais assertiva em seus respectivos cotidianos (UNGHERI, 2014).

Porém, também ficou demonstrado que, na prática, a valorização dos processos formativos continuados se dá por intermédio da concessão de flexibilizações nas jornadas de trabalho dos servidores. Dessa maneira, não há uma proposta de formação continuada proposta pelos órgãos gestores municipais, mas sim a oportunidade para que

⁴³ A informação sobre o envolvimento dos sujeitos com o PELC foi coletada durante o trabalho, mas não descrita de forma literal no texto, para se preservar suas respectivas identidades.

os profissionais busquem, autonomamente, percursos formativos que julguem pertinentes às suas carreiras. Nesse caso, não é possível afirmar que os referidos trajetos se vinculem diretamente com o interesse público (UNGHERI, 2014).

Logo, fica evidente um paradoxo a ser enfrentado pelo poder público, uma vez que a formação continuada é reconhecida pelo seu potencial de qualificação acerca da intervenção profissional dos sujeitos que materializam as políticas públicas. Por outro lado, por entraves multifatoriais, esse processo é capilarizado pela ação individual dos servidores, o que pode dificultar a identificação e apropriação do setor público sobre as contribuições em seu cotidiano. A meu ver, a superação deste cenário está na promoção de maior articulação entre os interesses de ambos atores, sem que isso promova a homogeneização das práticas formativas, mas para que se estabeleça parâmetros norteadores dos processos formativos.

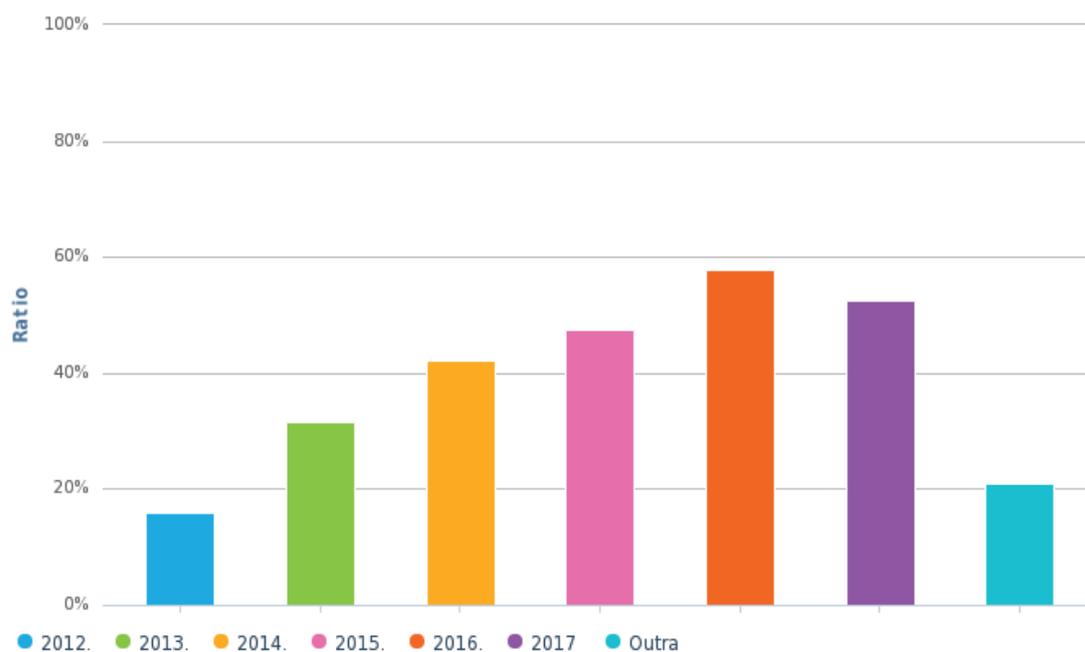
O PELC indica a adoção de iniciativas que corroboram com esta perspectiva pois, como visto nos capítulos em que referencio teoricamente o presente estudo, o Programa tem como um de seus pilares a formação continuada dos profissionais em todos os níveis e cargos. Além de valorizar a questão, o projeto propõe módulos de formação presenciais e à distância, que podem contribuir com a qualificação laboral de sua equipe e, conseqüentemente, dos serviços ofertados à população.

Outro elemento importante de ser destacado em relação ao perfil dos respondentes da pesquisa, refere-se ao tipo de envolvimento desses sujeitos na administração municipal e no Programa em si. A maioria atua ou atuou diretamente nas prefeituras e no PELC, ocupando cargos de gestão, o que a meu ver qualifica as informações prestadas. Isso porque, em tese, esses profissionais apresentam um olhar generalista para as questões ligadas às políticas de esporte e lazer municipais, uma vez que as tomadas de decisão gerenciais são multifatoriais e requerem aprofundamento em todos os aspectos que interferem no dia a dia.

Especificamente em relação ao PELC, todos os sujeitos da pesquisa atuam como gestores e, por esse motivo, convivem de perto com as variáveis presentes em seus respectivos projetos técnicos pedagógicos. Esse é um elemento relevante, haja visto que o acompanhamento das atividades e seus resultados deve se nortear pelos aspectos a que todas as prefeituras se comprometeram no momento de realização dos convênios. Logo, espera-se um olhar crítico acerca das particularidades do Programa em cada território de execução, que qualifique as análises que proponho.

Isto posto, traçarei a seguir alguns dados gerais que guardam relações específicas com o PELC, como o número de anos que o Programa se estabeleceu nos municípios via convênio com o Ministério do Esporte e a existência prévia de políticas públicas de esporte e lazer. Tal percurso é necessário para dar subsídios ao estabelecimento de possíveis marcos em relação a essas políticas nos territórios analisados.

Gráfico 2: Anos em que o PELC foi implementado nos municípios analisados⁴⁴



Fonte: elaborado pelo autor.

Em relação aos anos de execução do Programa, entendo que os resultados obtidos seguem a lógica crescente do volume de convênios firmados durante o período analisado⁴⁵. Tendo como referência o ciclo das políticas públicas apontado por Menecucci (2006), é notável que com o passar dos anos as políticas públicas se qualifiquem e, conseqüentemente, tenham seus resultados potencializados, aumentando também a demanda por parte dos entes federativos.

O PELC segue o mesmo caminho, mas tendo como pano de fundo o processo de indução ou municipalização, é preciso destacar que quase todos os municípios em questão desenvolveram o Programa por mais de dois anos. Isso sugere que foram

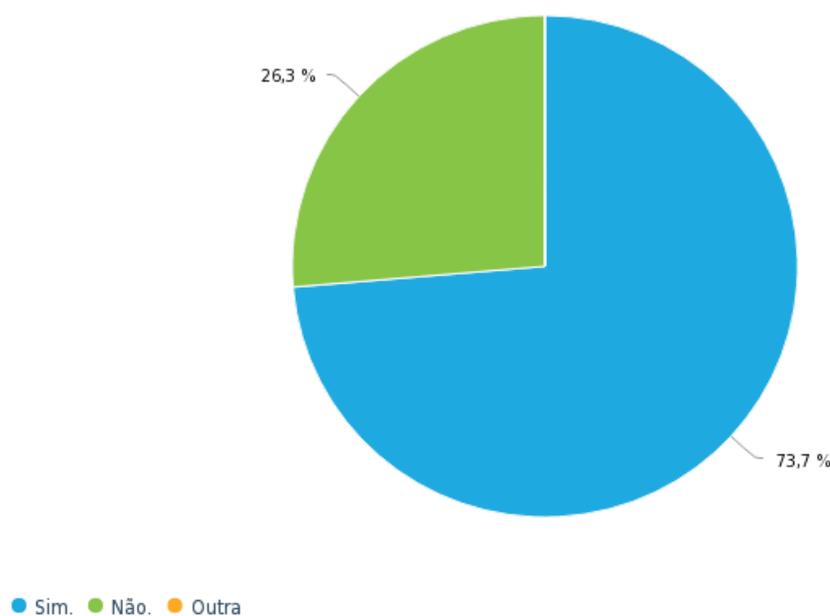
⁴⁴ Cabe mencionar que no descritor “outra”, os municípios informaram a perspectiva de continuidade dos convênios em 2018.

⁴⁵ É importante mencionar que, em anos anteriores a 2012, foi possível observar um volume de convênios superior àquele que identifiquei em meu trabalho.

firmados mais de um convênio junto ao governo federal, o que teoricamente demonstra que o referido período pode ser insuficiente para o alcance dos objetivos almejados. Por outro lado, também é preciso considerar que os períodos de execução dos convênios são relativamente extensos e, por esse motivo, apresentam potencial suficiente para demonstrarem impactos locais causados a partir da passagem do Programa pelos municípios em questão.

No que tange à existência de políticas públicas de esporte e lazer anteriores à implementação do PELC, o Gráfico 3 apresenta um resultado curioso. A maioria dos municípios já possuía em seu espectro de intervenção, projetos e programas vinculados à temática em questão. No entanto, 26,3% (5) dos municípios analisados não apresentavam nenhum tipo de ação governamental nesse sentido.

Gráfico 3: Existência de políticas de esporte e lazer previamente à implementação do PELC



Fonte: elaborado pelo autor.

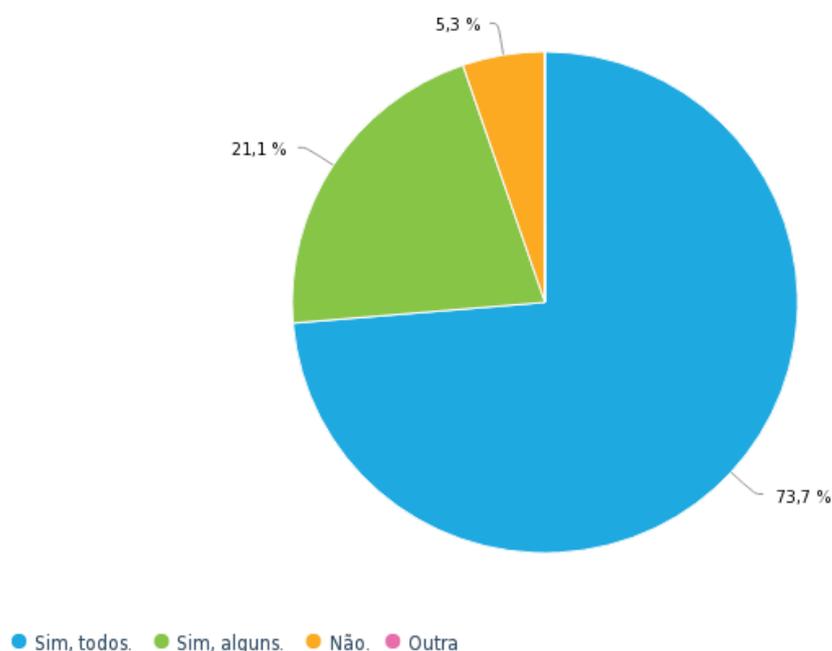
Esse dado se torna ainda mais relevante ao considerarmos as características desses municípios, uma vez que ambos apresentam semelhanças significativas e que podem justificar os resultados assimilados. Os cinco municípios que não desenvolviam políticas de esporte e lazer anteriores ao PELC são considerados de pequeno porte, suas respectivas populações não ultrapassam os 10.000 habitantes. Trata-se de um fator relevante, pois sugere que em municípios menores o Programa tem maior potencial para

induzir práticas de esporte e lazer, uma vez que até sua implementação, pouco ou nada era destinado à população local em relação a estas políticas.

Com isso, é possível considerar que pode emergir a partir da implementação do PELC, o reconhecimento do esporte e do lazer como direitos sociais e, conseqüentemente, estes podem passar a compor as demandas sociais inseridas na agenda dos governos municipais em cidades pequenas. Além disso, os aspectos burocráticos que envolvem o convênio junto ao governo federal, também podem induzir a criação de mecanismos e instituições que legitimem e fortaleçam a gestão dessas políticas nos municípios em questão.

Por fim, o Gráfico 4 e a Figura 7 apresentam a percepção dos respondentes em relação aos objetivos do Programa, tanto no que diz respeito ao conhecimento em si desses objetivos, quanto ao seu nível de alcance após o encerramento dos convênios. É relevante discutir esse tipo de dado, pois possibilita compreender o nível de entendimento das administrações municipais em relação ao objeto da pesquisa.

Gráfico 4: Conhecimento dos objetivos do PELC mencionados no projeto técnico pedagógico dos municípios



Fonte: elaborado pelo autor.

Entendo que os resultados obtidos apresentam duas possibilidades de análise distintas. Uma primeira positiva, tendo em vista que mais de 70% dos municípios

dominam os objetivos do Programa. Isso amplia as possibilidades de compreensão dos princípios e estratégias que nortearão a execução dos convênios, promovendo alinhamento de expectativas e aumentando seu potencial de sucesso.

Por outro lado, é preocupante e, em alguma medida, até mesmo controverso, mencionar que 26,4% dos respondentes mencionaram desconhecer a totalidade dos objetivos do PELC. Creio que este cenário dificulta o sucesso do Programa pois, como vimos, tratam-se de gestores das administrações municipais que não dominam integralmente uma das políticas que gerenciam.

Nessa perspectiva, é possível inferir que ocorram conflitos entre as demandas do programa e o que é executado na ponta. Sob o ponto de vista organizacional, entendo que, ao considerar os níveis técnicos, como dos agentes, esse resultado seja ainda mais problemático, pois uma das funções dos gestores é multiplicar as informações pertinentes aos convênios em execução.

Essa lacuna apresenta grande proximidade com um dos objetivos do programa e de certa maneira acaba por justificá-lo. Falo da formação em serviço e da formação continuada que são pilares importantes do PELC e, a partir do cenário em questão, podem ganhar ainda mais relevância com o passar do tempo. Talvez, uma das formas de enfrentamento do problema seja a promoção de maior capilaridade⁴⁶ aos cursos à distância oferecidos gratuitamente pelo Programa. Sobre isso, destaco que atualmente são ofertados 23 cursos pela modalidade Ead, cuja inscrição é gratuita e a participação não se condiciona por envolvimento direto com o Programa⁴⁷.

O Quadro a seguir apresenta os cursos ofertados, sendo um deles o intitulado “Princípios do PELC”. Seu objetivo é levar os profissionais a conhecerem a proposta teórico-metodológica do Programa, refletirem sobre o esporte e o lazer como práticas sociais, compreendendo a educação popular como proposta para a promoção de políticas participativas. Por atuar como tutor nos referidos cursos à distância, julgo possível a diminuição da falta de informação por parte de parcela dos atores do PELC a partir deste processo de formação continuada.

⁴⁶ Uma das possibilidades para a promoção de capilaridade dos cursos à distância, que atualmente se discute no Ministério da Cidadania, por meio da Secretaria Especial do Esporte, é a obrigatoriedade de que um determinado percentual de agentes e gestores concluam os cursos ofertados.

⁴⁷ Os cursos “Lutas, Esporte e Lazer” e “Esporte Recreativo e de Lazer” possuem ofertas adaptadas aos projetos sociais desenvolvidos no Rio de Janeiro, conforme convênio firmado em 2018 entre o governo do estado e o governo federal.

Quadro 12: Cursos à distância oferecidos pelo PELC

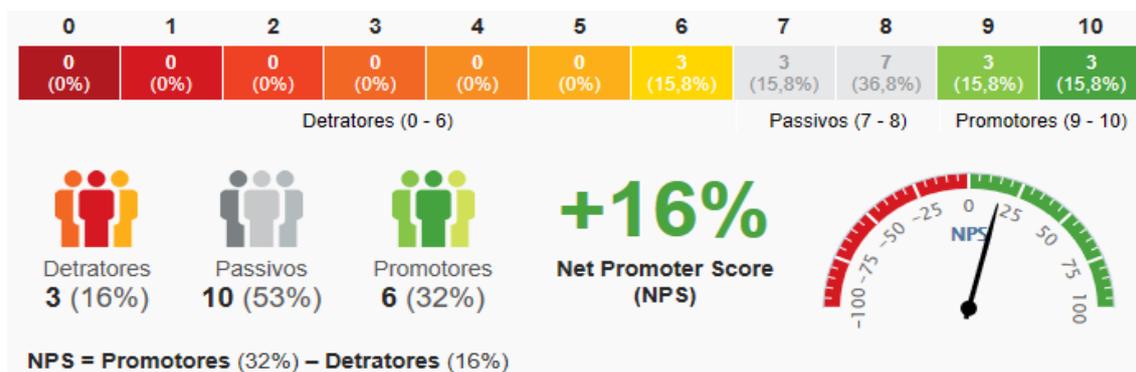
| | | | | |
|--------------------------------------|---|----------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------|
| Avaliação | Dança e Lazer | Esporte, Lazer e Juventude | Diagnóstico da Realidade | Elaboração de Projetos |
| Esporte, Lazer e Adultos | Esporte e Lazer para Pessoas com Deficiência | Princípios do PELC | Esporte Recreativo e de Lazer | Financiamento do Esporte e Lazer |
| Esporte, Lazer e Saúde | Gestão Participativa do PELC | Esporte, Lazer e Povos indígenas | Gestão de Espaço de Esporte e Lazer | Povos e Comunidades Tradicionais |
| Esporte, Lazer e Idosos | Futebol, Esporte e Lazer | Esporte, Lazer e Memória | Lutas, Esporte e Lazer | Esporte, Lazer e Gênero |
| Práticas de Lazer e Projetos Sociais | Lazer, Esporte e Jovens em Medida Sócio Educativa | Esporte, Lazer e Infância | | |

Fonte: elaborado pelo autor.

Um dos impactos em relação ao entendimento sobre os objetivos do PELC pode ser visto nas próprias respostas obtidas nesta pesquisa. Em uma das questões presentes no questionário online, sugiro que os respondentes apontem de 0 a 10, qual a sua percepção sobre o alcance dos objetivos do Programa em seus respectivos municípios. Como aproximadamente 26% dos respondentes afirmaram desconhecer a totalidade desses objetivos, percebo limitações em relação à assertividade destes sujeitos para avaliarem a questão.

Todavia, por estarem em contato direto com as políticas locais, optei por considerar as respostas de todos os sujeitos, traçando os resultados por meio da Escala *Net Promoter* representada pela Figura 3:

Figura 3: Escala de *Net Promoter* com a percepção dos respondentes em relação ao atendimento dos objetivos do PELC nos municípios analisados.



Fonte: elaborado pelo autor.

Antes de refletir diretamente sobre os dados, cabe esclarecer que a utilização de perguntas desta natureza tem por origem a mensuração da percepção e da fidelidade dos sujeitos sobre um determinado produto ou serviço. A criação desta ferramenta se deu no ambiente de negócios e, atualmente, tem sido cada vez mais utilizada para além deste contexto, até mesmo em pesquisas acadêmicas.

Diante disso, após um exercício de correlação entre o potencial da ferramenta e os princípios deste estudo, destaco que, de forma geral, os gestores participantes da pesquisa entendem que os objetivos do PELC foram alcançados satisfatoriamente em seus respectivos municípios. Todavia, é preciso considerar as limitações desta análise, uma vez que parte dos respondentes não domina a integralidade dos objetivos do Programa.

Outro fator relevante em relação a este tipo de dado é que, caso seja mensurado com frequência, pode estabelecer índices de crescimento ou de ganho de qualidade, no caso das políticas públicas, a partir da percepção dos beneficiários. Diante disso, realizei um exercício de relacionar as respostas de cada município a partir do ano em que o PELC foi implementado em seu território.

Identifiquei que todos os sujeitos tidos como “promotores”, ou seja, que responderam 9 ou 10 na escala *Net Promoter*, executaram seus convênios em 2016 e 2017. Por outro lado, todos os detratores e 80% dos passivos iniciaram a execução de seus convênios antes de 2016. Isso quer dizer que, com o passar do tempo, a percepção negativa dos gestores em relação ao atendimento dos objetivos do Programa declinou. Logo, é possível inferir que existe em curso, um processo de amadurecimento desta ação governamental, apesar de considerar que variáveis como alteração de governos e desnível de informações podem interferir significativamente nos resultados.

No entendimento de Spink *et al.* (1999), ao analisarem um Programa de natureza pública, a análise longitudinal de políticas públicas deve passar pelo pressuposto da descontinuidade administrativa. Para os autores, tal perspectiva se orienta pela suposição de estilos personalistas de governo, em que se observam rupturas técnicas e administrativas na máquina pública. Esse fator não ocorre pelo redirecionamento das políticas, mas pelo desejo de premiar a lealdade eleitoral, ou até mesmo de gerenciar ao seu modo ou ao que considera o modo correto. O impacto desse entendimento fica ainda mais evidente no Brasil, tendo em vista os ciclos alternados de concorrência dos mandatos, que se apresentam bienalmente, ora em nível federal e estadual, ora em nível local/municipal.

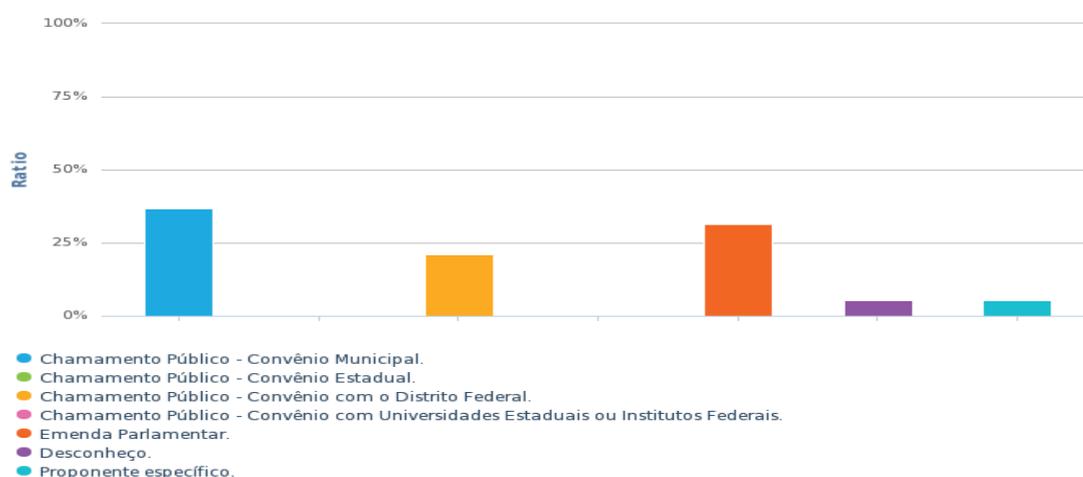
Dessa maneira, apesar de reconhecer que o presente estudo não se propõe a analisar as particularidades inerentes aos impactos da descontinuidade administrativa no Brasil, é imperativo mencionar sua interferência, mesmo que indireta, nos dados apresentados. Estes, por sua vez, podem fornecer subsídios para o entendimento do contexto da pesquisa, bem como auxiliar na formatação de reflexões que expliquem ou justifiquem os aspectos que serão abordados a seguir. Desta maneira, passo a desenvolver as análises referentes aos quatro eixos que identifiquei como centrais em relação à municipalização do PELC.

6.1 O Eixo Legal

Para avaliação dos aspectos legais que guardam possíveis relações com a municipalização do PELC, optei por considerar cinco elementos que podem conferir segurança jurídica às administrações municipais em relação à perenidade das políticas públicas de esporte e lazer. O primeiro deles se refere à origem legal do PELC nos municípios analisados, na tentativa de avaliar se a forma de execução dos convênios interfere no potencial de municipalização do Programa.

Ao analisar os dados obtidos, como aponta o Gráfico 5, identifiquei que a origem dos convênios é distinta e, por esse motivo, pode sugerir diferentes perspectivas. Uma delas se refere aos convênios originados por meio de emendas parlamentares que, apesar de envolverem as tensões do jogo político, apontam de alguma maneira para a inserção das práticas de esporte e lazer na agenda política local.

Gráfico 5: Origem legal do PELC no município



Fonte: elaborado pelo autor.

Sobre isso, destaco que contribuição das emendas ao processo de municipalização das práticas de esporte e lazer pode ser significativa, por se tratar de um mecanismo possível de financiamento de projetos e programas locais. Por outro lado, é preciso considerar a instabilidade e a variabilidade do jogo político nesse processo, tendo em vista que se trata de algo dinâmico e que, por esse motivo, não garante a longevidade dessas ações.

Independentemente dos objetivos deste cenário, o qual não me proponho e não possuo dados para analisar, nota-se a valorização do esporte e do lazer como campos sensíveis à gestão pública. Afinal, a destinação de recursos por emendas parlamentares sugere escolhas por parte do legislador que, nos casos em questão, opta pela execução de políticas sociais voltadas para a garantia desses direitos.

Todavia, não se pode perder de vista a análise crítica sobre as formas com que as administrações públicas se valem dos diferentes tipos de recursos destinados ao esporte e ao lazer. Para se ter uma ideia, Figuerôa *et al.* (2014), ao analisarem a repartição de recursos no então denominado Ministério do Esporte, identificaram que o maior volume de investimentos se deu para o esporte de rendimento. Somado a isso, tratando especificamente do PELC, concluíram que, desde 2009, 90% dos recursos destinados ao Programa foram aplicados em infraestrutura, o que não garante a oferta de práticas participativas aos cidadãos brasileiros.

Sobre isso, Castro (2016) investigou as dotações orçamentárias para o PELC entre 2004 e 2011, concluindo que o Programa não configurou como prioritário para a pasta que o administra. Apesar de somar o maior volume de recursos financeiros para a função descrita como “desporto e lazer”, os cortes orçamentários no período analisado e os créditos⁴⁸ suplementares aos programas de rendimento, criaram um distanciamento significativo entre as políticas de fomento às diferentes manifestações do esporte e do lazer. Além disso, tendo em vista a liquidação dos recursos⁴⁹ destinados ao esporte e ao lazer, nota-se que o PELC apresentou declínios paulatinos nos planos plurianuais, saindo de 68,9% entre 2004 – 2007, culminando em 57,8% entre 2008 – 2011, o segundo menor entre os chamados programas finalísticos.

Os dados apresentados por Castro (2016) corroboram com os apontamentos de Figuerôa *et al.* (2014), uma vez que, mesmo quando recebeu recursos extraordinários,

⁴⁸ Os créditos suplementares são uma modalidade de crédito adicional destinado ao reforço de dotação orçamentária já existente no orçamento. É autorizado por lei e aberto por decreto do poder executivo.

⁴⁹ Trata-se da execução orçamentária, ou seja, da utilização dos créditos consignados no orçamento.

ou complementares, o PELC destinou-os à infraestrutura. Em 2007, por exemplo, o Programa foi contemplado com R\$97,9 milhões, quase totalmente direcionados à implementação de infraestrutura esportiva em áreas de vulnerabilidade social.

Tendo em vista o referido cenário, é preciso questionar se as ações governamentais se destinam ao atendimento do interesse público. Isso porque, ao confrontar a utilização dos incrementos orçamentários com as ações afetadas por cancelamentos e cortes, Castro (2016) aponta que esses últimos impactaram prioritariamente a promoção de eventos de lazer, o fomento de pesquisas e execução de eventos científicos na área⁵⁰. Diante disso, nota-se que a tomada de decisão em relação aos cortes orçamentários geralmente afeta as ações que impactam diretamente os possíveis beneficiários, desconsiderando a possibilidade de, por exemplo, reavaliação acerca da pertinência dos investimentos ligados à infraestrutura.

Uma das possíveis formas de enfrentamento das limitações estruturais está exatamente nos diferentes tipos de convênios que podem ser firmados. Sob esse prisma, outro elemento que emerge da pesquisa é a realização de um convênio em parceria com uma Universidade Federal, destacado por meio de proponente específico justificado pelo legado da Copa do Mundo da FIFA 2014. O estabelecimento desse tipo de interlocução pode ser uma estratégia importante para a apropriação das políticas públicas de esporte e lazer. Os projetos executados dentro deste escopo envolvem atores com potencial para assumirem os serviços ofertados, tendo em vista o reconhecido potencial dessas instituições em levantarem recursos e, sobretudo, infraestrutura e equipe de trabalho para sua manutenção.

Isso pode ocorrer por meio de projetos de pesquisa e extensão encabeçados por professores, profissionais e acadêmicos com envolvimento prévio nas práticas desenvolvidas pelo PELC. Outro elemento que pode aumentar as chances de sucesso é a expertise das universidades e institutos federais em relação aos processos burocráticos do governo federal. Além disso, por se tratarem de instituições vinculadas ao mesmo nível de governo, os processos de seleção, transferência de recursos e prestação de contas são diferenciados e, de certa forma, simplificados.

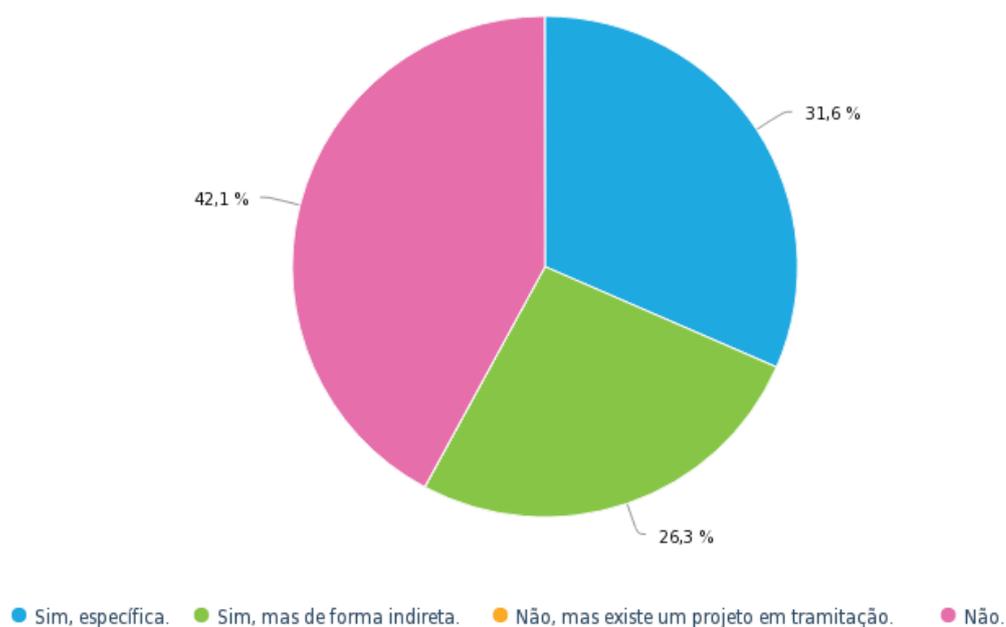
Logo, é possível considerar a existência de significativo potencial de indução nos termos de execução descentralizada realizados entre os atores mencionados. Porém, para que isso ocorra, enfrentar as limitações desse cenário se torna um desafio para os

⁵⁰ É importante considerar que as três áreas impactadas negativamente são gerenciadas por pastas diferentes no governo federal.

gestores, que precisam criar estratégias para que as ações desenvolvidas não se afastem das comunidades e, conseqüentemente dos traços culturais que legitimam sua identidade.

Somado a isso, é preciso avaliar possíveis desdobramentos induzidos ou não pelo PELC, que podem demonstrar indícios da municipalização das práticas de esporte e lazer. Um deles é a criação ou existência prévia de legislação municipal própria para esses campos de intervenção. Deste modo, o gráfico 6 demonstra as informações prestadas pelos respondentes nessa direção e, novamente, não pude observar qualquer homogeneidade nos resultados captados.

Gráfico 6: Existência de legislação específica para o esporte e o lazer



Fonte: elaborado pelo autor.

Inicialmente é preciso destacar que parte dos municípios analisados (31,6%) indicam a existência de legislação específica para o esporte e o lazer, o que se configura como passo relevante na direção da garantia desses direitos junto à população. Entendo que este cenário norteia as administrações municipais em relação aos tipos de investimentos a serem realizados na área, além de ser mais um indicativo de seu fortalecimento na agenda política local.

Ressalto que, dos seis⁵¹ municípios que indicaram a presença de legislação específica, cinco deles são de médio ou grande porte. Esse fato pode sugerir a interferência da robustez do aparato governamental nos processos de projeção, tramitação e aprovação das leis orgânicas direcionadas ao esporte e ao lazer. É evidente que esse não é o único fator que interfere no processo, mas acredito ser relevante considerá-lo ao analisar o objeto em questão.

Pesquisando acerca da institucionalização das políticas de esporte e lazer nos municípios brasileiros, Soares (2018) se debruçou sobre os dados da MUNIC⁵² de 2016 e identificou um panorama favorável aos municípios que implementaram o PELC. Isso porque, em relação à existência de leis orgânicas na área, 81% dos municípios conveniados apresentam esse tipo de legislação em seu escopo, quando a média nacional é de 78%.

Por outro lado, aproximadamente 42% dos municípios que analisei não apresentam nenhuma iniciativa legal específica para a garantia de acesso ao esporte e o lazer como direitos sociais, sendo todos eles de médio e pequeno porte. Esse é um fator preocupante, uma vez que muitos municípios deixaram claro em seus projetos técnicos pedagógicos a intenção de materializar esse processo como estratégia para a municipalização do PELC. Todavia, é possível que o período de execução dos convênios não tenha sido suficiente para mobilizar, operacional e politicamente, a proposição de legislações municipais para o esporte e o lazer.

O fracasso nesse campo é preocupante, pois pode lançar luz a inúmeros fatores que nele interferem. Dois deles são decisivos, sendo o primeiro a possível derrota em se inserir o esporte e o lazer nas respectivas agendas políticas municipais. O segundo, e mais preocupante, se relaciona com o passo anterior ao primeiro, que é o reconhecimento por parte da população, sobre a importância de se institucionalizar as políticas de esporte e lazer e, conseqüentemente, participar do processo decisório e pressionar as administrações municipais para que assim as tratem.

Cabe dizer que, como um possível desdobramento à existência de legislação específica para o esporte e o lazer, está a possibilidade de garantia de recursos

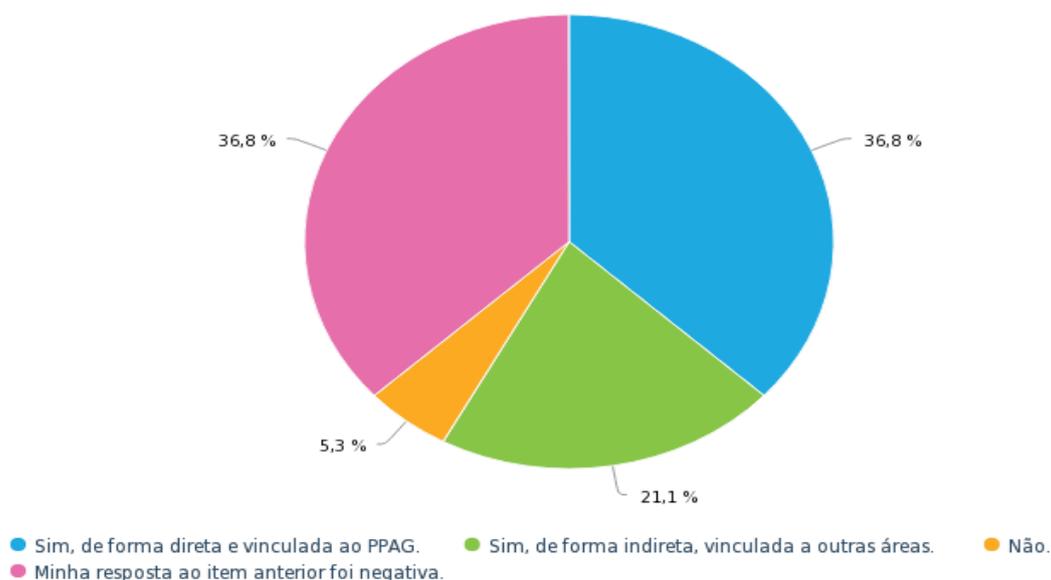
⁵¹ Campo Grande (MS), Juiz de Fora (MG), Mira Estrela (SP), Mogi das Cruzes (SP), Sabará (MG) e Timóteo (MG).

⁵² A MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais, é realizada periodicamente pelo IBGE, tendo como objetivo efetuar um levantamento pormenorizado de informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais, em especial as prefeituras. Compreende, também, diferentes políticas e setores que envolvem o governo municipal e a municipalidade.

financeiros que sustentem a políticas públicas. Como visto anteriormente, este é um dos principais entraves para o sucesso das práticas de indução estabelecidas pelo governo federal junto aos entes municipais.

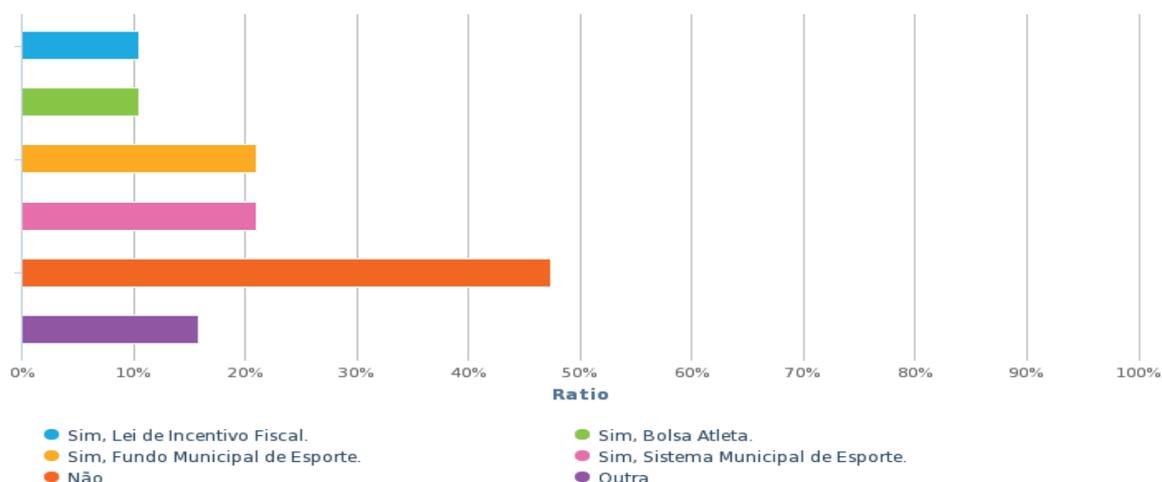
Como ilustra o Gráfico 7, dos municípios que apresentam legislação específica para o esporte e o lazer, com exceção de Mira Estrela (SP), todos os demais conseguiram vincular, direta ou indiretamente, recursos financeiros para o desenvolvimento de políticas públicas na área. Essa é uma conquista relevante na direção do enfrentamento das dificuldades observadas no processo de municipalização e, por esse motivo, entendo que deveria ser inserida em possíveis diretrizes a serem descritas pelo governo federal nos documentos norteadores de futuros convênios.

Gráfico 7: Garantia de recursos específicos para o esporte e o lazer



Fonte: elaborado pelo autor.

Reitero que, uma das estratégias de municipalização traçadas pelos municípios foi a criação de projetos a serem executados por meio de leis de incentivo fiscal (LIF). Certamente, a principal justificativa para isso seria a acesso a novas formas de financiamento que pudessem garantir a sustentabilidade das práticas de esporte e lazer nessas cidades. Diante disso, o Gráfico 8 apresenta o panorama dos municípios analisados, em relação à presença de projetos incentivados em seu escopo de atuação.

Gráfico 8: Existência de lei municipal de incentivo ao esporte e ao lazer

Fonte: elaborado pelo autor.

Os dados obtidos apontam um panorama possível de ser analisado sob dois diferentes prismas. Aproximadamente metade dos municípios analisados não possuem mecanismos legais institucionalizados para incentivo ao esporte e ao lazer, o que demonstra um considerável caminho a ser seguido para consolidá-los nas agendas públicas. De todo modo, já é possível aferir a presença leis que vão além do incentivo fiscal diretamente, como sistemas e fundos municipais, que oferecem mais autonomia às administrações municipais.

Sobre os mecanismos legais de financiamento ao esporte e ao lazer, Diniz (2016) chama atenção para o fato de que os tratar como meros dispositivos de financiamento é uma perspectiva reducionista. Para o autor, é preciso ter em mente o princípio agregador do recurso privado ao montante público, sem perder de vista seu potencial de profissionalização da gestão do esporte e do lazer, em suas diferentes manifestações.

Com isso, mais do que considerar as LIFs como potenciais estratégias de apropriação das políticas de esporte e lazer, as administrações municipais devem preservar seu caráter democrático e sustentável. Caso contrário, como aponta Diniz (2016), sua concepção pode acabar gerando uma concentração de alocação de recursos em determinadas regiões da cidade, ou até mesmo no privilégio de determinadas manifestações esportivas e de lazer, em detrimento de outras com reduzida aptidão para gerarem capital político e social.

Dessa maneira, é factível reconhecer que o incentivo fiscal possui considerável capacidade de viabilizar o financiamento de políticas sociais, como as de esporte e

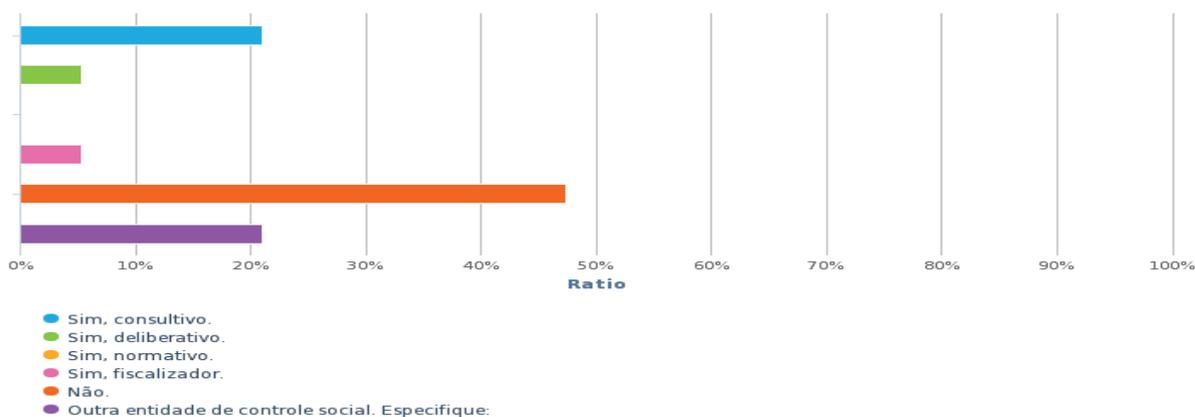
lazer. Todavia, o obstáculo a ser superado está na inversão do caminho experimentado por outras LIFs, como a Lei Federal de Incentivo ao Esporte e a Lei Rouanet, cujas experiências recentes apontam a dificuldade de chegada de recursos, aos locais onde tradicionalmente a política pública já apresenta limitações para se fazer presente (DINIZ, 2016).

Para além das LIFs, outras formas de incentivo ao esporte e ao lazer merecem destaque, principalmente aquelas que tratam da criação de um fundo municipal e um sistema municipal de esporte e lazer. Entendo que esse percurso corrobora com as estratégias de municipalização apontadas nos projetos técnicos pedagógicos de alguns municípios e apresentam considerável potencial em relação à apropriação municipal das políticas públicas de esporte e lazer.

Isso porque contribui para a institucionalização dessas políticas junto aos municípios e seus atores, trazendo consigo a legitimidade dos processos decisórios nos campos de atuação em questão. Somado a isso, organizam e sistematizam os caminhos para a obtenção de recursos financeiros, além de nortear os processos decisórios ligados à formação de quadros profissionais, de organogramas institucionais e das manifestações de esporte e lazer que serão contempladas nos programas.

Por fim, busquei analisar a garantia legal da formação e instituição dos conselhos municipais de esporte e lazer, haja visto seu papel determinante como entidade de controle social e, não menos importante, como ponto de convergência acerca da representação dos interesses populares. O Gráfico 9 mostra as informações obtidas sobre a presença ou não desta instituição nos aparatos municipais em questão.

Gráfico 9: Existência de conselho municipal de esporte e lazer



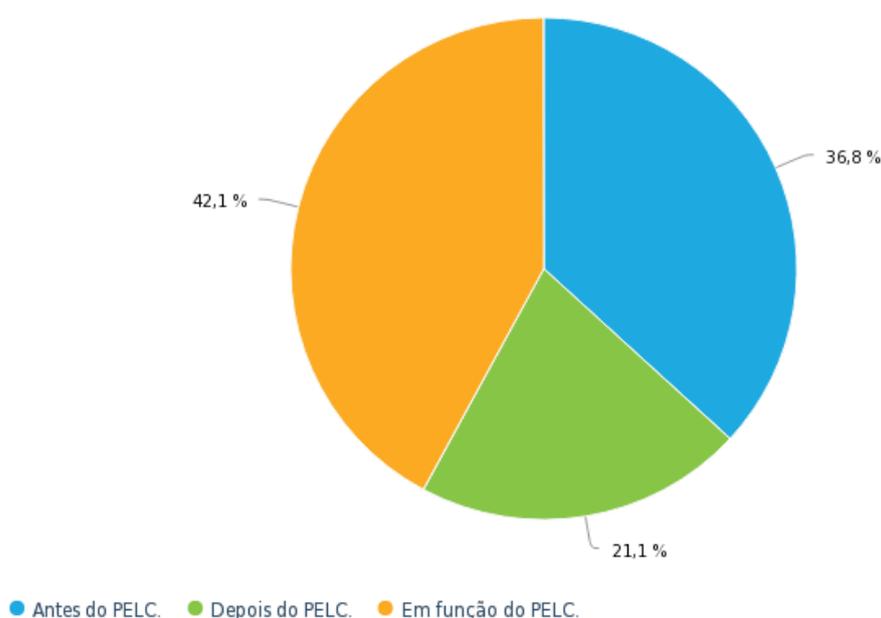
Fonte: elaborado pelo autor.

Nota-se que aproximadamente 30% (6) dos municípios respondentes possuem conselhos municipais de esporte e lazer, sendo que a maior parte deles foi criado em

função do PELC ou após a sua implementação, como aponta o Gráfico 10. Isso significa que, a partir das diretrizes do Programa, que indicam a relevância deste tipo de instituição no dia a dia das cidades, sua execução foi capaz de mobilizar nas entidades convenentes, a criação de conselhos municipais com viés de atuação especificamente direcionado aos direitos sociais em questão.

Os achados de Soares (2018) corroboram com esta perspectiva, haja visto que em 34% dos municípios atendidos pelo PELC se nota a presença de conselhos municipais de esporte e lazer. Esse número cai para 21% quando se trata dos dados encontrados em todo o Brasil, sendo que, além disso, a autora também identificou que a frequência das reuniões destas instituições é maior nos municípios conveniados.

Gráfico 10: Contexto de criação dos conselhos municipais de esporte e lazer



Fonte: elaborado pelo autor.

Somado a isso, também é relevante refletir sobre a natureza dos referidos conselhos, uma vez que esse fator interfere diretamente nos níveis de autonomia institucionais, bem como em seu potencial de ação junto às administrações municipais. Nessa perspectiva, a maioria das cidades que possuem os conselhos, os tem de forma consultiva, ou seja, sua atuação apresenta baixo potencial de interferência direta nas decisões políticas quando comparados àqueles de natureza fiscalizadora ou deliberativa – que são minoria nesta pesquisa.

Sob esse prisma, Starepravo (2009) destaca a necessidade de se conceber mecanismos participativos que transitem da representatividade para um modelo de

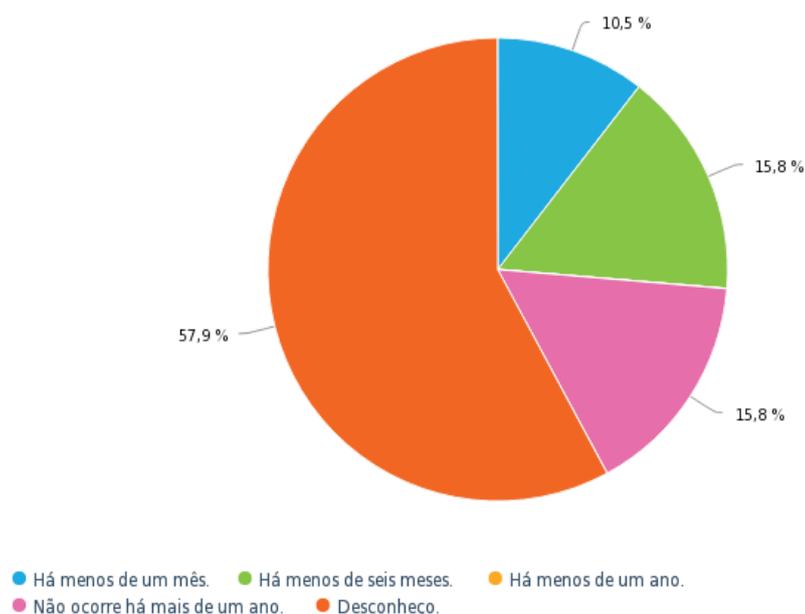
democratização da sociedade. O autor argumenta que é preciso rever a relação entre políticos, gestores públicos e população, haja visto que as formas de participação direta podem legitimar soluções originais para a atenção às demandas sociais. Pensando nas particularidades dos conselhos municipais, fica evidente a necessidade de se priorizar a criação ou adaptação de instituições com natureza participativa e deliberativa.

Por esse motivo, reitero que considero os conselhos municipais um elemento mais próximo ao eixo administrativo de análise. Porém, optei por abordá-lo nesta seção, mesmo que brevemente, por também considerar relevante a institucionalização legal de sua existência como órgão municipal. Diante disso, avanço ao próximo eixo de análise, sob o qual pretendo me debruçar sobre as variáveis que interferem nos aspectos da administração pública.

6.2 O Eixo Administrativo

Na intenção de conferir sequência lógica às análises aqui descritas, inicio esta seção tratando das questões inerentes à presença dos conselhos municipais de esporte e lazer em relação à administração pública. Nesse contexto, ao abordar o funcionamento dessas instituições, o Gráfico 11 e a Figura 4 apresentam informações sobre sua dinâmica e influência na esfera pública local.

Gráfico 11: Ocorrência das últimas reuniões dos conselhos municipais de esporte e lazer



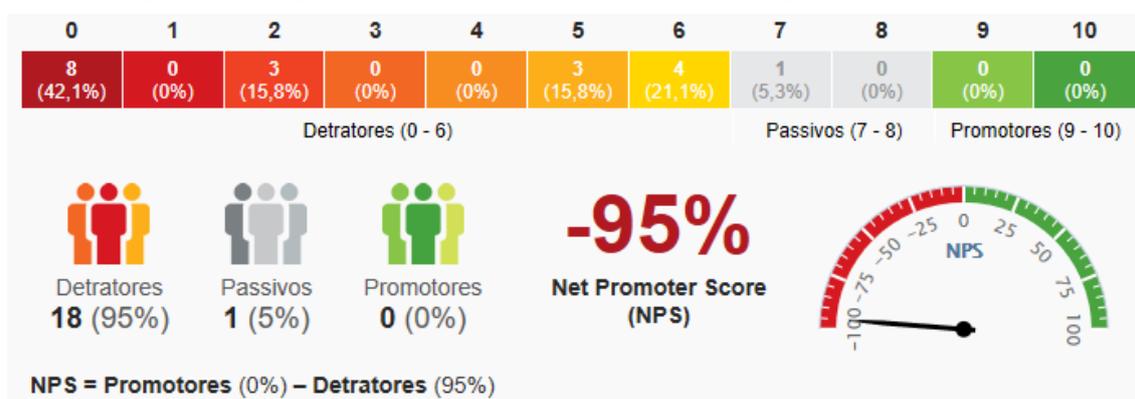
Fonte: elaborado pelo autor.

Diante dos dados apresentados, entendo que o cenário de intervenção dos conselhos municipais nos municípios da amostra é preocupante. Primeiramente porque a maioria deles não apresentam uma periodicidade de encontros deliberativos, sugerindo problemas em relação à sua dinâmica de funcionamento. Com isso, é possível inferir que não existe, de fato, aproximação, participação e representatividade dessas entidades no cotidiano das políticas públicas locais.

Outro elemento que emerge do contexto apresentado é o papel burocrático que os conselhos exercem, uma vez que existem elementos para concluir que sua criação se dá somente para cumprir com as exigências legais do convênio. Diante disso, declina o potencial representativo e fiscalizador dos conselhos, que não cumprem seu papel e reduzem o potencial de sucesso das políticas públicas de esporte e lazer.

Esse fator se reflete nos dados da Figura 4, em que novamente recorro à Escala de *Net Promoter*, na tentativa de avaliar a percepção dos gestores sobre o papel exercido pelos conselhos municipais de esporte e lazer. Como visto, os dados são alarmantes, haja visto que nenhum dos respondentes considerou positivos os resultados da intervenção destes órgãos. Pelo contrário, 95% dos respondentes enxerga negativamente seu impacto na rotina administrativa do município.

Figura 4: Percepção sobre a atuação dos conselhos municipais de esporte e lazer



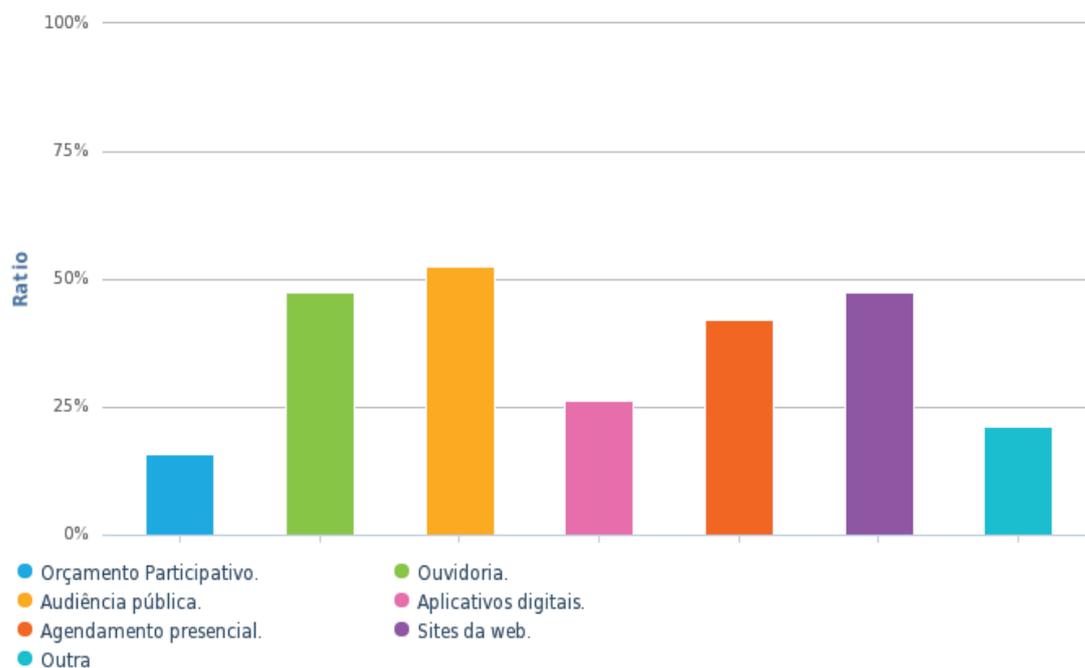
Fonte: elaborado pelo autor.

Entendo que um dos principais papéis dos conselhos, além de fiscalizar a execução das políticas, é promover espaços para a participação e representação dos interesses populares. Nessa perspectiva, para além dos mecanismos presentes nessas instituições, busquei avaliar a presença de outros tipos de ferramentas de participação cidadã presentes nos municípios que implementaram o PELC.

O resultado obtido pode ser explorado em função do Gráfico 12, que aborda os diferentes espaços de participação indicados pelos municípios. Cabe mencionar que neste item os respondentes poderiam assinalar mais de uma resposta, o que ocorreu em 90% dos casos em questão. Todavia, é imperativo mencionar que 21,1% das cidades não apresentam nenhum tipo de mecanismo participativo, o que poderia ser estimulado pela passagem do PELC, por meio de formações presenciais e até mesmo não presenciais, através dos cursos à distância.

Ao considerar as informações disponíveis sobre a temática, existe um volume robusto de mecanismos participativos nas administrações aqui analisadas. Isso pode apontar para cidades com considerável viés democrático, na medida que oferecem arenas para debate e deliberação acerca dos rumos a serem tomados pelos governantes. Porém, a existência de tais mecanismos não garante sua efetividade na prática, ou seja, é indispensável que seja do conhecimento da população a sua existência, para que os sujeitos se mobilizem e participem da vida da cidade.

Gráfico 12: Mecanismos de participação popular presentes nos municípios analisados



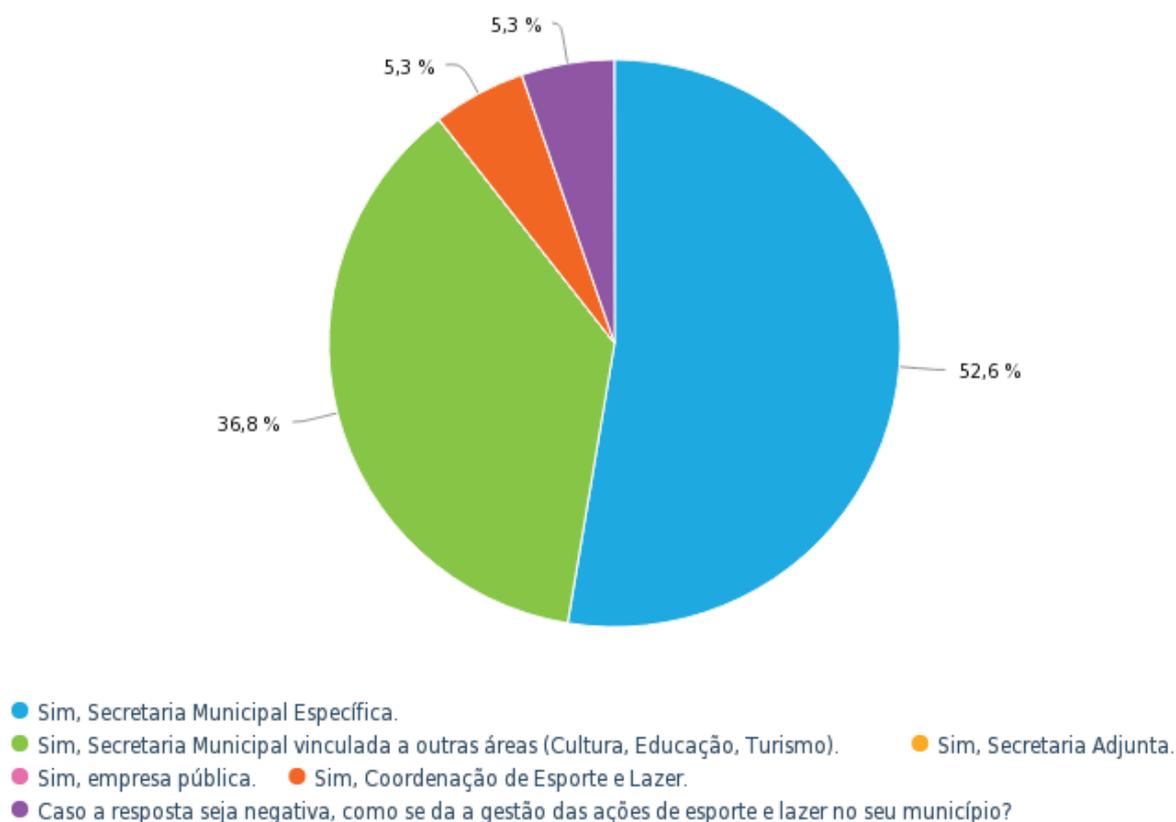
Fonte: elaborado pelo autor.

Entendo ser importante mencionar novamente que a existência deste cenário se configura como a materialização de uma das estratégias de municipalização descritas nos projetos técnicos pedagógicos de alguns municípios. Como visto no capítulo

anterior, muitos gestores consideraram que a ampliação da rede de participação cidadã pode aumentar a percepção da população sobre seu protagonismo no processo político, possibilitando assim que suas demandas sejam atendidas.

Em conjunto com a participação popular, outra maneira de se estabelecer protagonismo às políticas de esporte e lazer nas cidades é a presença de um órgão municipal gestor, geralmente denominados secretarias. Sobre isso, o Gráfico 13 demonstra o cenário encontrado nos municípios participantes da pesquisa, que é bastante positivo e indica certo grau de maturação às administrações municipais. De antemão, ressalto que o município que indicou a resposta “outros” no Gráfico 13, qualificou sua intervenção informando que existe uma fundação municipal de esportes em seu quadro institucional, ou seja, é possível concebê-la como um órgão público.

Gráfico 13: Existência de órgãos municipais gestores do esporte e do lazer nos municípios analisados



Fonte: elaborado pelo autor.

Como visto no gráfico, nenhum município se encontra desamparado em relação à presença de um órgão municipal gestor do esporte e do lazer. Considero um panorama otimista para o campo, tendo em vista que a existência dessas instituições traz consigo a

destinação de recursos, projetos e servidores, que de alguma maneira solidificam a presença das demandas sociais nessas áreas em relação à intervenção do poder público.

De acordo com Soares (2018), esse cenário é um dos indicadores que apontam para um quadro de melhor institucionalização da política de esporte e lazer nos municípios que adotaram o PELC. Os dados levantados pela autora demonstram que 23% dos municípios conveniados possuem secretaria exclusiva de esporte e lazer, contra 12% do total nacional. Todavia, prevalece a existência de secretarias conjuntas com outras políticas, sobretudo com as de cultura (26%), educação (16%), turismo (18%) e juventude (18%). Não entendo que este seja um problema, desde que o esporte e o lazer sejam tidos como finalidade, não somente como meios para se obter sucesso em ações tidas como de ordem superior.

O cenário apresentado pode ser observado para além do PELC. Ao desenvolverem uma análise dos municípios paranaenses, Mezzadri e Starepravo (2011) identificaram que das 18 cidades analisadas, em 10 delas não existiam órgãos com *status* de secretaria. Nesses casos, os departamentos de esporte e lazer se encontravam em diferentes instituições municipais, não seguindo qualquer diretriz organizacional. Fica evidente, portanto, uma demanda por ações que orientem o planejamento dos órgãos públicos, tanto nos aspectos estruturais, como nos aspectos legais e administrativos.

Por outro lado, entendo que a vinculação do esporte e do lazer a outros campos de intervenção governamental poderia, em certa medida, promover experiências administrativas mais próximas da perspectiva multi e interdisciplinar. Nesse sentido, o referido contexto se aproxima dos dizeres de Marcellino *et al.* (2011), quando afirmam que pela própria abrangência do lazer, são desejáveis estruturas de trabalho pautadas na interdisciplinaridade. Para o autor, nas administrações em que a questão estiver afeta a vários órgãos e secretarias, que se busque o trabalho integrado como facilitador da ação, não como multiplicação do esforço profissional.

Indo ao encontro desta perspectiva, Moraes *et al.* (2017) defendem que a efetivação das ações públicas de esporte e lazer passa pela existência de uma secretaria⁵³, seja específica ou em conjunto com outras áreas. Nesse bojo, cabe destacar os achados de Cazella *et al.* (2018), quando afirmam que as Secretarias podem cumprir o papel de facilitar e dar agilidade aos trâmites burocráticos, além de servirem como interlocutoras para os órgãos públicos de natureza estadual e federal.

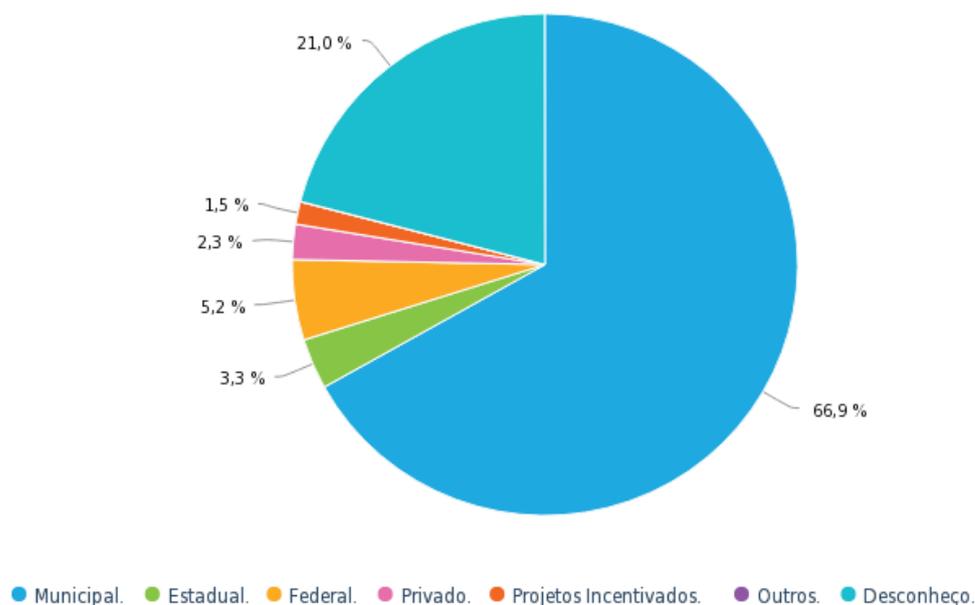
⁵³ Em seu estudo, Moraes *et al.* (2017) analisaram 32 municípios, sendo que destes, 17 possuíam secretarias autônomas e 8 possuíam secretarias compartilhadas.

Para que isso ocorra de forma assertiva, Cazella *et al.* (2018) propõem a concepção de escritórios regionais de governo, que teriam a função de representarem e gerenciarem as informações das áreas administrativas descentralizadas. Para os autores, tal medida poderia reduzir os custos nas chamadas “áreas meio”, liberando os órgãos públicos para canalizarem seus esforços nas áreas finalísticas.

Nessa perspectiva, ao compreender a existência de “áreas meio”, é importante considerar que, independente da forma de organização dessas secretarias, um de seus principais papéis é alocar os recursos disponibilizados para o esporte e o lazer em seus respectivos municípios. Como já discuti em momentos anteriores do texto, o entrave financeiro é o principal desafio dos gestores municipais, uma vez que encontram pouco grau de autonomia no que tange à distribuição do orçamento. Esse fato acontece em função das diferentes origens e volumes de dinheiro a ser empenhado em sua rotina administrativa.

Diante disso, busquei avaliar junto aos respondentes, quais as parcelas de recursos financeiros e suas respectivas origens, em relação ao montante disponível para seus municípios. O Gráfico 14 demonstra o resultado obtido, como descrito a seguir:

Gráfico 14: Origem dos recursos financeiros nos municípios analisados



Fonte: elaborado pelo autor.

O cenário apresentado desconstrói as reflexões que desenvolvi a partir do referencial teórico desta pesquisa. Noto que, conforme as informações dos

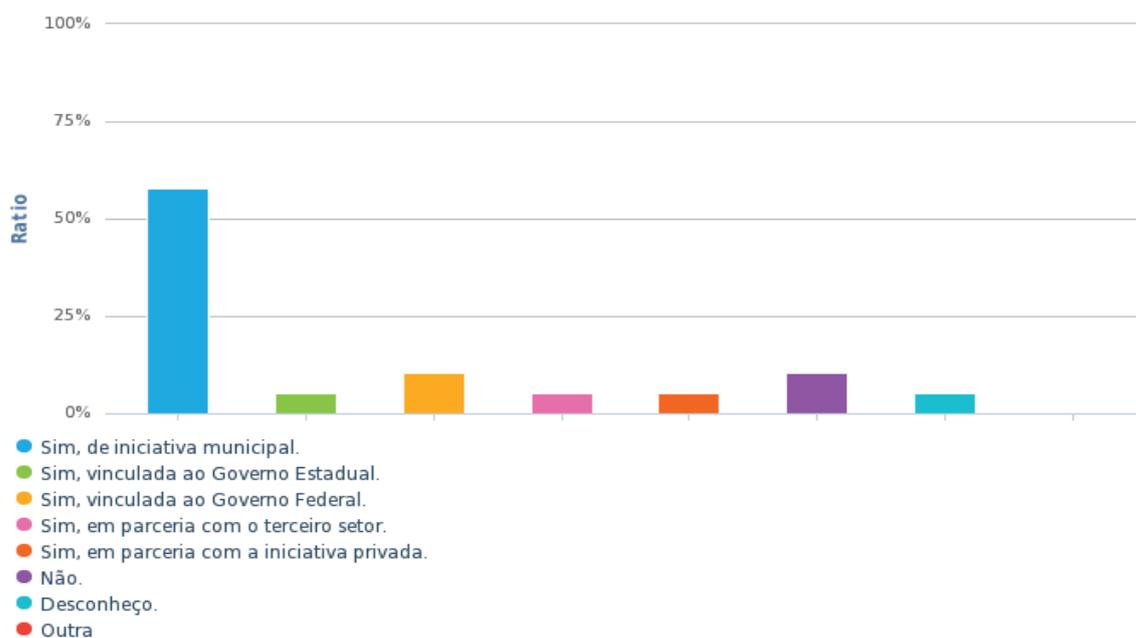
respondentes, a maioria dos recursos financeiros dedicados ao desenvolvimento de políticas públicas de esporte e lazer se origina nos próprios municípios. Tendo em vista as compreensões de Taffarel *et al.* (2010) e Silva (2017), que apontaram os níveis municipais como detentores da menor fatia de participação nos recursos tributários, atrevo-me a dizer que os achados aqui expostos se configuram como “perversos”.

Afinal, estamos diante de uma política desenvolvida pelo governo federal, na intenção de induzir os municípios a se apropriarem das práticas de esporte e lazer, desenvolvendo-as de forma autônoma. Todavia, a capilaridade desejada segue apenas o viés administrativo, pois geralmente a descentralização de recursos financeiros não é contemplada nesse processo, o que sobrecarrega os municípios e reduz o potencial de sucesso do Programa.

Outras estratégias de municipalização podem ser percebidas com os resultados demonstrados no Gráfico 14, como por exemplo, a presença mesmo que insipiente, de recursos oriundos de projetos incentivados. Sobre isso, destaco que 37% dos municípios analisados informaram desenvolverem projetos vinculados às leis de incentivo fiscais federais (16%) e estaduais (21%). Atualmente, não se pode negar que, tomando por base a crise financeira dos entes federativos brasileiros, o desenvolvimento de projetos de incentivo pode ser uma saída para se garantir a continuidade de diversas políticas públicas.

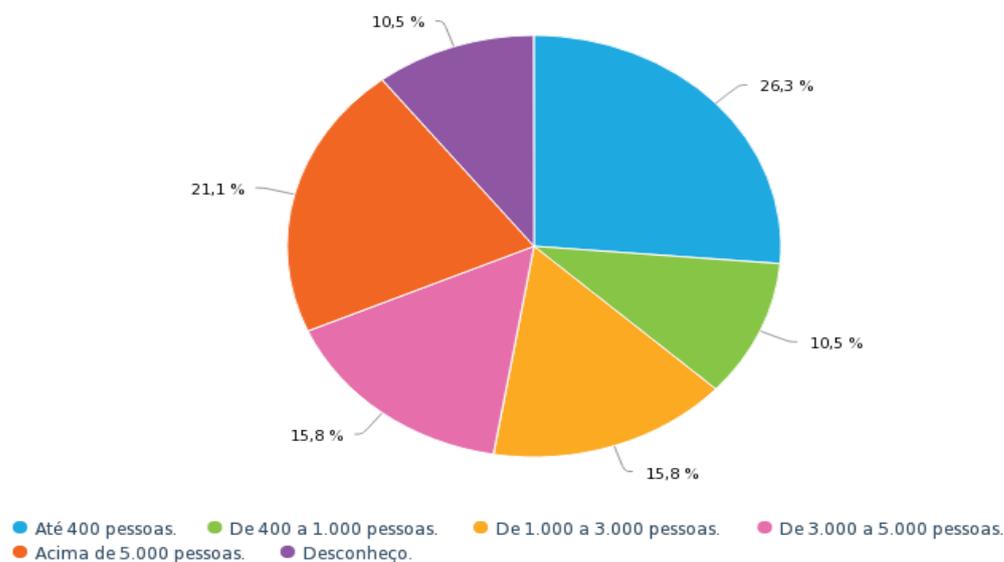
Para verificar a pertinência desta reflexão e analisar o contexto geral do atual cenário do esporte e do lazer nos municípios analisados, busquei traçar as políticas desenvolvidas atualmente, o volume de beneficiários e os possíveis motivos da ausência de ação pública no campo. Desta maneira, os Gráficos 15, 16 e 17 representam o contexto analisado.

De alguma maneira, os dados obtidos sinalizam para a continuidade, mesmo que não em sua totalidade, das ações vinculadas ao esporte e ao lazer, mesmo após o encerramento dos convênios do PELC. Ainda permanecem políticas vinculadas a outras esferas administrativas (federal e estadual), mas em sua maioria, as políticas que permanecem são de origem municipal, como ensejam as diretrizes do Programa. Todavia, não possuo dados para afirmar que o contexto descrito se deu por intermédio exclusivo da indução intencionada nas diretrizes do PELC.

Gráfico 15: Existência de políticas de esporte e lazer atualmente

Fonte: elaborado pelo autor.

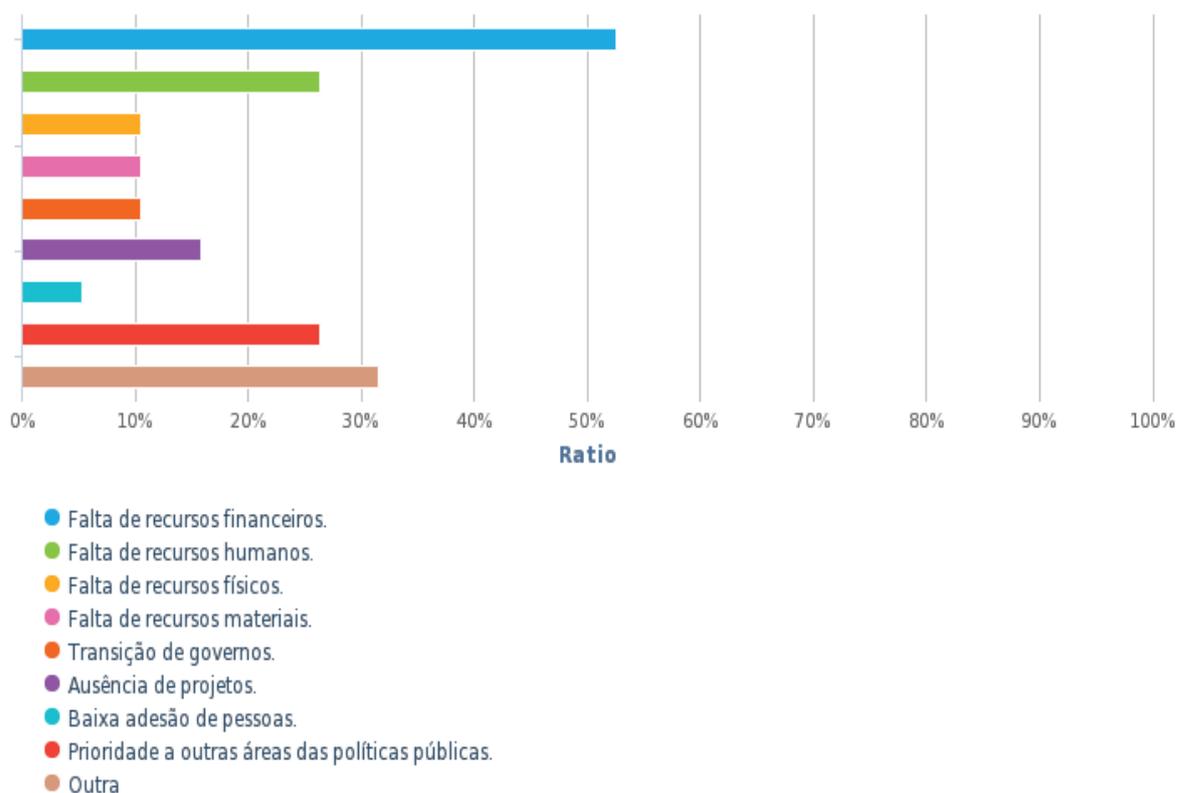
Sobre o volume de beneficiários atingidos pelas políticas de esporte e lazer desenvolvidas pelas cidades respondentes da pesquisa, é possível perceber uma proporcionalidade em relação ao porte dos municípios. Aqueles com menor densidade populacional apresentam índices menores de sujeitos impactados, seguindo-se essa lógica na medida que a população e os territórios aumentam. Entendo que o referido resultado demonstra alguma lógica administrativa, que condiz com a realidade de cada localidade.

Gráfico 16: Volume de beneficiários

Fonte: elaborado pelo autor.

Contudo, ao observar os dados apresentados no Gráfico 17, percebo que a realidade descrita até aqui poderia ser ainda melhor, caso algumas limitações fossem superadas. É notável que os gestores reconhecem os esforços para se manter as políticas de esporte e lazer em suas cidades, mas ao mesmo tempo carecem de mais iniciativas nessas áreas, deixando pistas acerca dos possíveis limites para o não atendimento, até então, de suas demandas.

Gráfico 17: Motivos para ausência de políticas de esporte e lazer nos municípios analisados



Fonte: elaborado pelo autor.

Corroborando com os dados mencionados no eixo legal, o principal entrave para o desenvolvimento das políticas públicas é a falta de recursos financeiros. Outros limites apresentados guardam relações diretas com o financeiro, uma vez que o impactam diretamente, ou seja, a solução desta questão pode gerar um efeito cascata nos demais, como as ausências de recursos humanos, físicos e materiais.

Por outro lado, outras barreiras significativas são apresentadas e independem da questão orçamentária para serem superadas. A principal delas é a transição de governos, que se configura como um traço das administrações públicas no Brasil. O país tem por

tradição o desenvolvimento de políticas de governo, não de Estado, o que acaba por promover uma alta rotatividade de projetos, concepções e abordagens das ações públicas, dificultando a criação de uma identidade e, conseqüentemente, de sua continuidade.

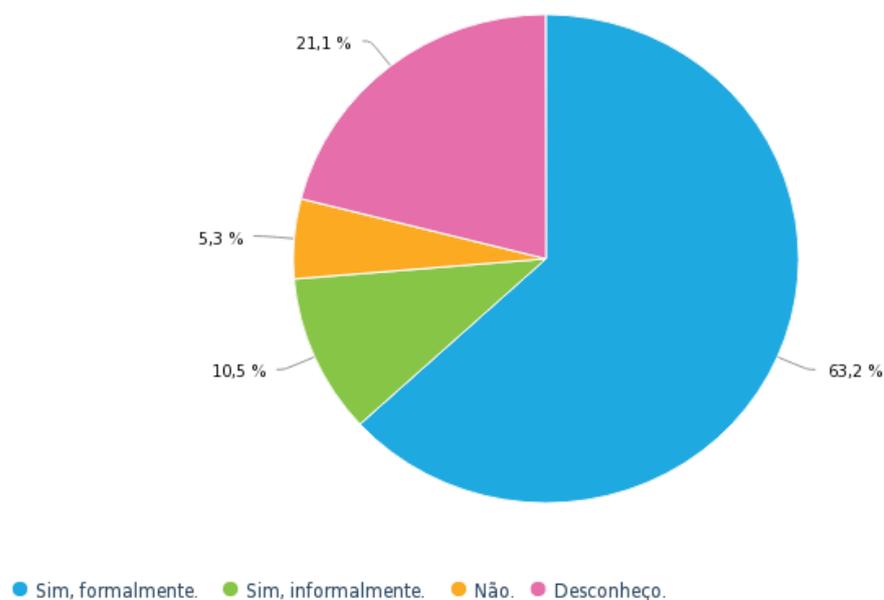
As demais dificuldades apresentadas guardam relações diretas com a formação de agenda política. Por exemplo, a ausência de projetos só se justifica pela inércia das pastas locais de esporte e lazer em pautarem suas demandas junto ao poder executivo. Afinal, como visto anteriormente nesta seção, todos os municípios em questão apresentam órgãos municipais gestores. O mesmo pode ser dito em relação à priorização de outras áreas de intervenção governamental e à baixa adesão dos beneficiários, que também se aproxima de cercanias em que a participação popular é reduzida.

6.3 O Eixo Gerencial

Nesta seção, pretendo lançar luz aos aspectos vinculados diretamente ao dia a dia do PELC, traçando possíveis relações dos aspectos gerenciais relacionados à municipalização do Programa. Para isso, abordarei questões ligadas à percepção dos gestores quanto ao sucesso das ações realizadas em seu município, à avaliação formal dos convênios, à presença de equipes profissionais, bem como os processos de formação continuada a elas direcionadas.

Início abordando os aspectos relacionados à avaliação do Programa, por entender que este processo serve de base para a sistematização das informações presentes nos demais questionamentos. Tendo como pano de fundo o ciclo das políticas públicas, parto do princípio que os aspectos gerenciais estão relacionados intimamente com os momentos de monitoramento e avaliação, que são complementares, uma vez que o primeiro fornece subsídios para o segundo, qualificando-o.

Procurei verificar junto aos municípios analisados, como foram realizados os processos de avaliação do PELC após a sua implementação e execução, bem como os resultados percebidos pelos respondentes, acerca do envolvimento dos cidadãos nas ações assistemáticas. Como aponta o Gráfico 18, aproximadamente 26% dos municípios analisados não desenvolveram processos avaliativos formais, o que pode ter gerado prejuízos à apropriação das ações realizadas pelo Programa.

Gráfico 18: Percepção dos gestores sobre a avaliação do PELC em seus respectivos municípios

Fonte: elaborado pelo autor.

Digo isso em função da legitimidade que o processo de avaliação pode oferecer aos processos de formação de agenda. Na medida que as demandas de uma determinada população são confrontadas e confirmadas por dados sistematicamente coletados e analisados, o poder de convencimento e sensibilização de seus representantes se eleva, assim como a possibilidade de atendimento ao pleito. Assim, entendo que seria interessante reforçar nos processos de encerramento dos convênios, mecanismos de avaliação obrigatórios que, no mínimo, estabeleçam arenas de debate e reflexão sobre o processo vivenciados pelas cidades em função da realização do PELC.

Como aponta Capi (2016), o PELC contempla os processos de avaliação por meio de duas formações presenciais, intituladas Avaliação I e Avaliação II⁵⁴. Nesses encontros, mediados por formadores do Programa, com *expertise* no campo das políticas públicas, são criadas arenas dedicadas ao debate e ao compartilhamento das experiências vivenciadas nos diferentes núcleos de cada convênio. São abordadas questões que remetem às atividades realizadas junto à comunidade, à atuação da entidade de controle social, dos agentes e do grupo gestor do projeto, na intenção de potencializar os pontos fortes e qualificar os pontos fracos identificados.

⁵⁴ O Módulo de Avaliação I é realizado em dois dias, com 16 horas de trabalho, no décimo mês da execução do convênio. O Módulo de Avaliação II contempla o mesmo escopo, sendo realizado no décimo oitavo mês de execução do convênio.

Cabe dizer que, em síntese, a Avaliação I se aproxima do processo de monitoramento do Programa, ao passo que sua realização elenca informações que auxiliam os gestores a diagnosticarem o andamento das atividades, reformulando-o se necessário, de acordo com os objetivos a serem alcançados. A Avaliação II, por sua vez, relaciona-se mais diretamente com o objeto desta pesquisa, haja visto que é realizada nos meses finais de cada convênio, na tentativa de se planejar ações de impacto para seu encerramento, de aplicar um instrumento de avaliação, bem como de uma proposta de construção de política pública local de esporte e lazer.

Para se ter uma ideia, de acordo com Debortoli e Silva (2018), o último relatório das formações realizadas pelo PELC, identificou que entre julho de 2017 e junho de 2018, foram realizados 28 eventos do tipo Avaliação II. Isso demonstra que há uma preocupação institucional em promover mecanismos de análise dos impactos induzidos pela política pública, mas ainda num período em que sua estrutura se faz presente nos municípios. Sugiro, portanto, além da manutenção e investimento nas formações de avaliação, refletir sobre a possibilidade de se estabelecer avaliações sistemáticas *à posteriori*, ou seja, que sejam realizadas após o encerramento dos convênios, em tempo hábil para se perceber indicadores sobre os aspectos a que se propõe induzir nos municípios.

Nesse bojo, vale considerar os atores desses mecanismos de avaliação, na tentativa de refletir sobre a representatividade dos diversos olhares possíveis de serem direcionados à política implementada. Sobre isso, Soares (2018) afirma que as formações realizadas pelo PELC são de boa qualidade, mas que seus principais participantes são os agentes sociais e coordenadores. Nota, a partir desta constatação, a necessidade de se estimular a participação de beneficiários e das demais entidades de representação e parcerias do convênio, para ampliar o espectro de envolvimento com as diretrizes do Programa.

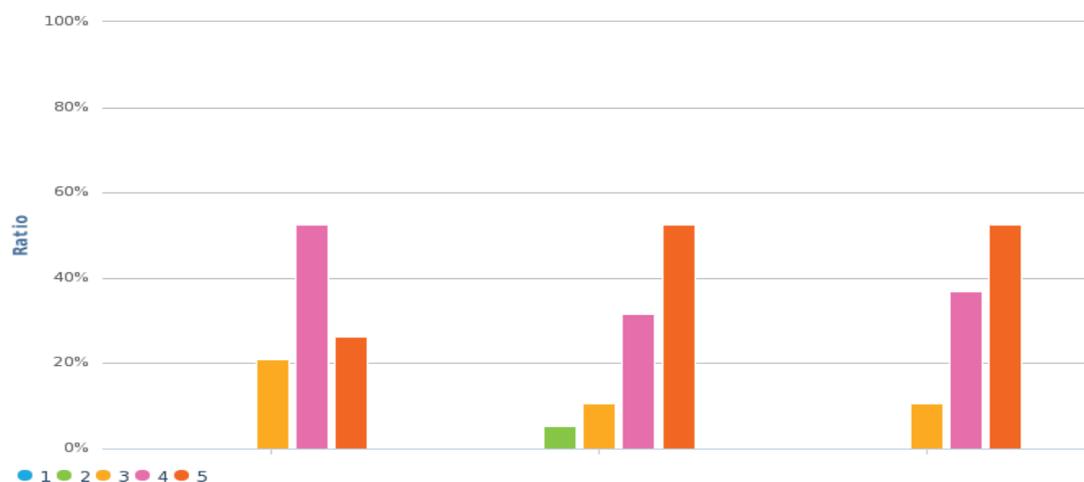
Todavia, é necessário destacar o volume (74%) de municípios que afirmaram terem desenvolvido práticas avaliativas após a realização de seus respectivos convênios, o que permite inferir que os processos de formação contribuem significativamente com a avaliação do Programa. Sobre isso, resalto que não percebi distinções entre as características demográficas e sociais entre esses territórios, o que pode indicar que esse processo depende prioritariamente de suas condições gerenciais. Logo, é fundamental para o funcionamento dos mecanismos avaliativos, a participação nas formações presenciais do PELC, a relevância dada ao processo pelos gestores, o incentivo à

participação popular e a intervenção diária das equipes de trabalho nas fases de monitoramento e levantamento de dados.

Isto posto, tomando por base as cidades que mencionaram terem avaliado os resultados do PELC, o Gráfico 19 dispõe sobre o envolvimento da população com o Programa, bem como seu desejo de continuidade das práticas ofertadas. É possível perceber que existe uma percepção positiva dos respondentes, no que tange aos sentimentos mobilizados a partir da passagem desta política pública pelo município.

A maioria destacou as respostas 4 e 5 para os três campos de análise, sugerindo boa aceitação social e desejo de continuidade do Programa, o que por si só já deveria contribuir para a formação de uma agenda política significativa às práticas de esporte e lazer. Sob o prisma do perfil de atividades do PELC (sistemáticas e assistemáticas, os eventos realizados receberam avaliações positivas, o que reforça a necessidade de realização dessas iniciativas que, conforme apontam as próprias diretrizes do PELC, se configuram como momentos de encerramentos de ciclos e compartilhamento junto à comunidade de seus princípios e abordagens.

Gráfico 19: Percepção dos gestores sobre os impactos do PELC em seus respectivos municípios



| | | | | | |
|--|---|---|---|----|----|
| A população do município se envolveu com o PELC. | 0 | 0 | 4 | 10 | 5 |
| A população do município sente falta do PELC. | 0 | 1 | 2 | 6 | 10 |
| Os eventos (ações assistemáticas) do PELC mobilizaram a comunidade. | 0 | 0 | 2 | 7 | 10 |

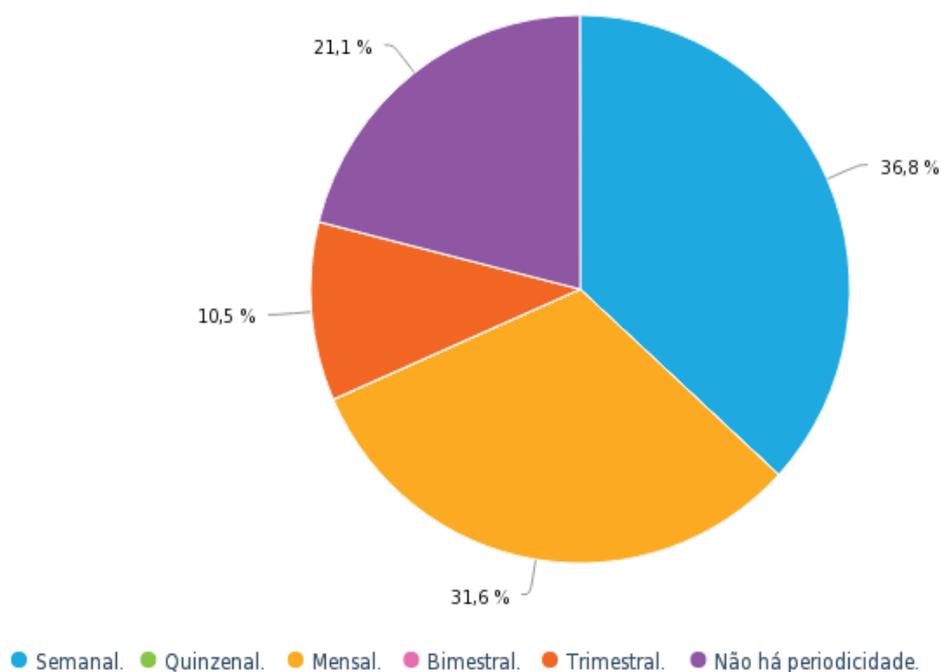
Fonte: elaborado pelo autor⁵⁵.

⁵⁵ Os respondentes avaliaram os três itens de 1 a 5, que demonstram qualificação crescente.

Ainda sobre a realização dos eventos, denominados nos projetos técnicos pedagógicos como ações assistemáticas, busquei avaliar a periodicidade com que são realizados nos municípios, bem como suas tipologias mais comuns. Diante disso, o Gráfico 20 e a Figura 9 apresentam os resultados obtidos, que já eram esperados. As cidades mantiveram em seu quadro de ação a oferta de eventos ligados às diferentes manifestações do esporte e do lazer, mesmo com níveis distintos de periodicidade.

Isso pode ser explicado pela cultura dos municípios, pelo volume de beneficiários e até mesmo pelo seu porte. Sobre isso, percebi que os municípios que realizam eventos semanalmente são aqueles de médio e grande porte, que possivelmente distribuem as iniciativas em seu calendário, na tentativa de se fazerem presentes junto às comunidades nos diferentes territórios de sua competência.

Gráfico 20: Periodicidade dos eventos realizados atualmente pelos municípios analisados



Fonte: elaborado pelo autor.

Já os municípios de pequeno porte apresentam periodicidade trimestral, haja visto que uma ação realizada é possível de ser percebida por quase toda a população. Entendo que esse é um cenário adequado, sendo necessário, então, avaliar os tipos de eventos realizados e, conseqüentemente, refletir sobre os objetivos possíveis de serem alcançados a partir de sua execução.

Como mostra a Figura 5, parte dos eventos realizados ainda são vinculados às práticas de rendimento esportivo, uma vez que se configuram como torneios. Esse é um fator que se distancia dos princípios do PELC, que visa a oferta de práticas inclusivas, como os esportes recreativos, os jogos e as brincadeiras. Essas, por sua vez, são contempladas, mas num volume reduzido quando comparadas às manifestações esportivas institucionalizadas.

Um contraponto a esse cenário seria a presença de mais eventos do tipo festival, que não se condicionam pelo aspecto competitivo e, por esse motivo, podem aumentar o volume de participantes e reduzir os mecanismos de exclusão inerentes à excelência esportiva, por exemplo. Esse é o objetivo central das políticas vinculadas ao esporte e ao lazer, que têm como pedra fundamental a ampliação do acesso a essas práticas como direitos de todos.

Figura 5: Tipologia dos eventos realizados atualmente pelos municípios analisados

| | | |
|--|----|--------|
| ● Torneios de Futebol. | 18 | 94,7 % |
| ● Dança. | 10 | 52,6 % |
| ● Cinema. | 3 | 15,8 % |
| ● Esportes Radicais. | 4 | 21,1 % |
| ● Atividades no Meio Ambiente. | 6 | 31,6 % |
| ● Colônia de Férias. | 2 | 10,5 % |
| ● Outra | 3 | 15,8 % |
| ● Torneios de outras modalidades esportivas. | 13 | 68,4 % |
| ● Rua de Lazer. | 4 | 21,1 % |
| ● Corrida de Rua. | 6 | 31,6 % |
| ● Festivais esportivos. | 12 | 63,2 % |
| ● Festivais culturais. | 11 | 57,9 % |
| ● Gincanas. | 5 | 26,3 % |
| ● Show. | 3 | 15,8 % |
| ● Teatro. | 7 | 36,8 % |

Fonte: elaborado pelo autor.

Todavia, é imperativo destacar, mesmo de forma desproporcional, a existência de eventos que contemplam múltiplas manifestações do esporte e do lazer e, dessa forma, valorizam e incentivam as diretrizes do PELC. Entendo que esse é um diferencial do

Programa, potencialmente indutor de práticas educativas que levem as pessoas a conhecerem e demandarem por atividades não hegemônicas.

A mesma reflexão pode ser realizada em função das práticas tidas como sistemáticas, também conhecidas como oficinas. Creio que avaliar os tipos de atividades oferecidas cotidianamente pelos municípios que implementaram o PELC pode fornecer dados importantes em relação à apropriação que foi feita a partir do Programa. Como se pode observar na Figura 6, a formação para o esporte de rendimento, principalmente no futebol, ainda ocupa lugar de destaque, com aproximadamente 70% dos respondentes a reconhecendo em seus cotidianos.

Figura 6: Tipos de oficinas oferecidas atualmente pelos municípios analisados

| | | |
|---|----|--------|
| ● Oficinas de qualquer natureza (artesanato, jogos, brincadeiras, etc). | 9 | 47,4 % |
| ● Dança. | 11 | 57,9 % |
| ● Música. | 6 | 31,6 % |
| ● Rua de Lazer. | 4 | 21,1 % |
| ● Esportes Radicais. | 3 | 15,8 % |
| ● Atividades no meio ambiente. | 4 | 21,1 % |
| ● Jogos de Salão / Tabuleiro. | 7 | 36,8 % |
| ● Outra | 3 | 15,8 % |
| ● Escola de futebol. | 14 | 73,7 % |
| ● Escola de outros esportes. | 12 | 63,2 % |
| ● Equipes esportivas de rendimento. | 9 | 47,4 % |
| ● Academia a céu aberto. | 11 | 57,9 % |
| ● Aulas de Ginástica. | 15 | 78,9 % |
| ● Corrida/Caminhada orientada. | 8 | 42,1 % |
| ● Capoeira. | 9 | 47,4 % |
| ● Teatro. | 4 | 21,1 % |

Fonte: elaborado pelo autor.

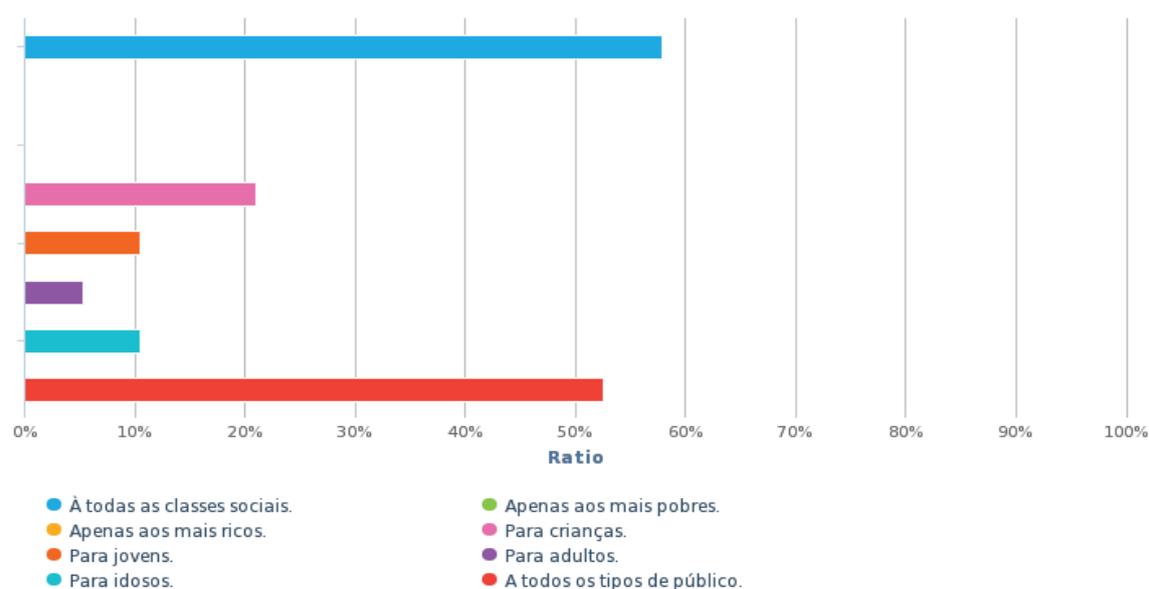
Não pretendo negar o futebol como traço da cultura brasileira, muito menos sugerir sua retirada dos quadros de ações sistemáticas dos municípios, mas provocar um debate sobre as diferentes formas de se jogar o futebol, bem como sobre outras práticas muitas vezes negadas em função de seu protagonismo. Os dados obtidos demonstram que esse cenário tem sido superado, haja vista a grande variedade de práticas descritas pelos respondentes.

Tendo em vista o panorama apresentado, é imperativo debater com os achados de Soares (2018), quando afirma que as oficinas e os eventos realizados pelos municípios que analisou eram adequados ao público alvo do Programa. A autora aponta que essas iniciativas apresentaram metodologia de planejamento participativa, com envolvimento de beneficiários, agentes sociais e gestores nas festividades organizadas pela comunidade local, dialogando com sua cultura.

Sob esse prisma, acredito ser considerável a possibilidade de influência do PELC na capilaridade e diversidade das atividades realizadas pelas cidades em que foi implementado. Ao valorizar a cultura local e a participação dos sujeitos, o Programa estimula e encoraja os profissionais envolvidos a contemplarem em seu planejamento, manifestações culturais e esportivas não hegemônicas, poucas vezes presentes nas políticas de esporte e lazer.

Outro fator que guarda relações próximas com o legado do PELC, é o público alvo das atividades de esporte e lazer oferecidas pelos municípios analisados. Como aponta o Gráfico 21, a maioria das políticas desenvolvidas se destinam a todos os tipos de públicos, das diferentes classes sociais. Nessa perspectiva, percebo que o estímulo dado pelo Programa, ao desenvolvimento de práticas para crianças, jovens, adultos, idosos, homens, mulheres, ricos, pobres e de diferentes etnias, potencializa a continuidade de ações pautadas no acesso universal dos cidadãos.

Gráfico 21: Público alvo das políticas de esporte e lazer oferecidas atualmente pelos municípios analisados



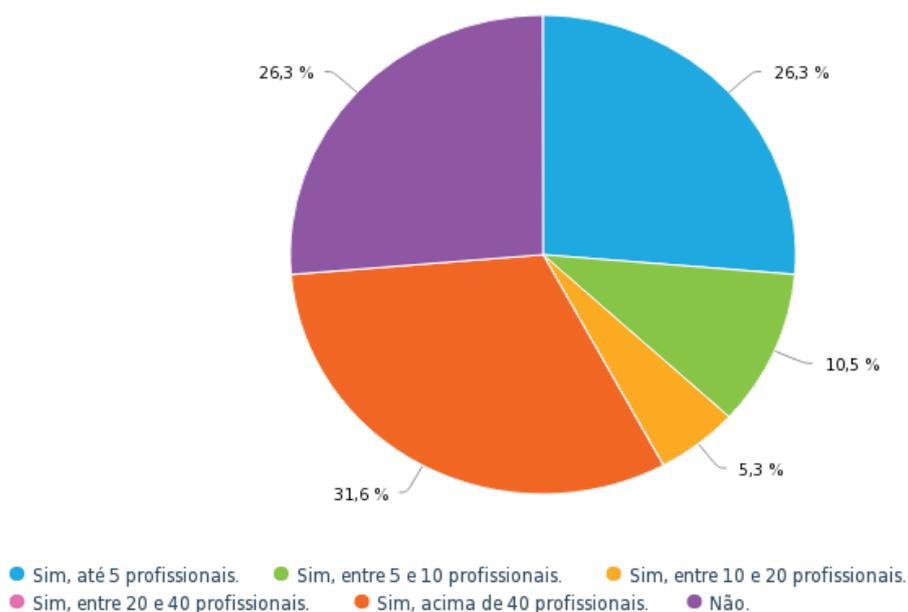
Fonte: elaborado pelo autor.

Diante disso, os resultados obtidos guardam relações diretas com os profissionais envolvidos na rotina dos convênios, ou seja, agentes sociais e coordenadores de núcleos que planejam, executam e avaliam todas as atividades realizadas. Por esse motivo, entendo que a existência de quadros profissionais próprios dos municípios, pode ser um dos fatores determinantes da municipalização dos PELC.

Abordando especificamente o volume de profissionais envolvidos no Programa, percebi a presença de um número significativo de pessoas, principalmente a considerar o volume de beneficiários. Essa relação é proporcional e confirma as diretrizes do PELC em relação ao número de profissionais por núcleo, mas a questão é a origem desses sujeitos, ou seja, tratam-se de profissionais de carreira ou contratados somente em função da realização dos convênios?

Essa é uma indagação importante, que busquei verificar no instrumento de coleta de dados, tendo o Gráfico 22 como referência dos resultados obtidos. Considero positivo o cenário apresentado, apesar de 26% dos municípios ainda não possuírem quadros próprios de profissionais para atuarem com o esporte e o lazer. Novamente com um padrão proporcional à densidade populacional e à extensão territorial dos municípios analisados, observei que a presença de servidores de carreira nas secretarias municipais pode ser uma das explicações para a continuidade das políticas de esporte e lazer, sobretudo nas cidades de pequeno porte.

Gráfico 22: Existência de quadros profissionais próprios nos municípios analisados

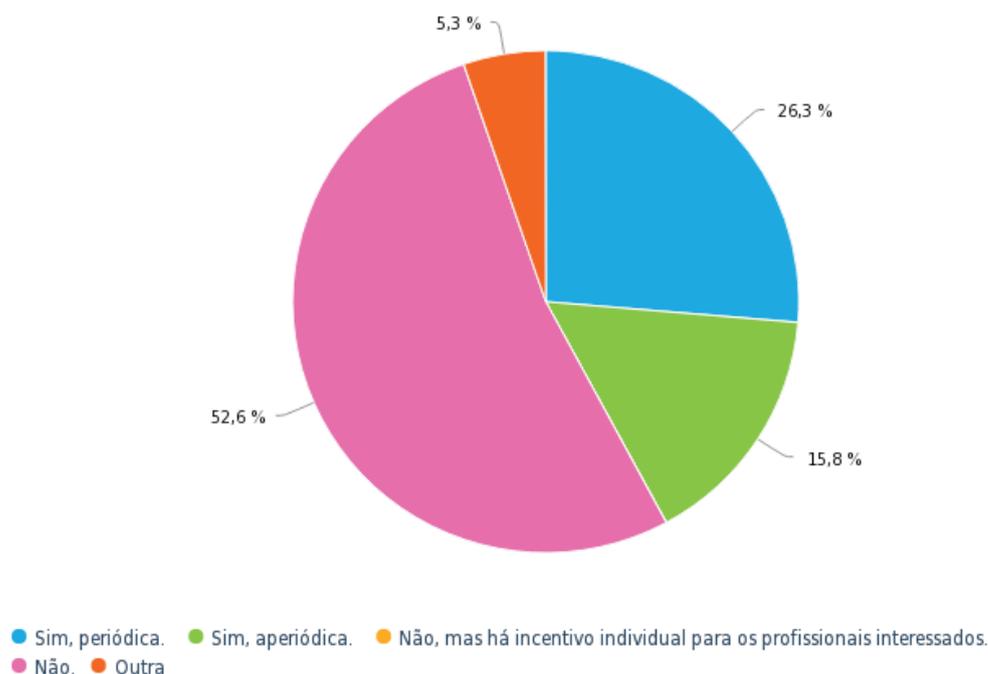


Fonte: elaborado pelo autor.

Não detenho dados suficientes para afirmar que o referido diagnóstico se condiciona pela implementação do PELC, mas possivelmente, uma das principais contribuições do Programa junto aos quadros profissionais se dá por intermédio dos percursos de formação em serviço e formação continuada. É sabido que esse é um dos pilares dos convênios e, por esse motivo, busquei avaliar como se deu a participação dos colaboradores nesse processo.

De início, recorro ao Gráfico 23 para demonstrar como se dá a promoção de práticas formativas sob responsabilidade dos municípios. O resultado obtido era esperado, tendo em vista que no Brasil, ainda não existe uma cultura de valorização da formação profissional no campo das políticas públicas. Permanece uma visão de que os profissionais devem buscar autonomamente por esse percurso, sendo relevantes ao cotidiano laboral, somente as intervenções realizadas em campo.

Gráfico 23: Oferta de formação continuada sob responsabilidade dos municípios analisados



Fonte: elaborado pelo autor.

Em minha dissertação de mestrado, constatei um panorama semelhante ao encontrado na presente investigação. Existe a preocupação institucional em valorizar a formação de seus profissionais, mas isso não se concretiza em uma política de formação continuada. Os próprios sujeitos devem viabilizar esse processo, buscando participar de

curso, grupos de estudos e eventos, tendo seu órgão gestor apenas como facilitador operacional (UNGHERI, 2014).

Desta maneira, os profissionais têm autonomia para buscarem suas próprias formações, norteando-as pela trajetória profissional que almejam. Todavia, esse percurso ocorre sem nenhum parâmetro por parte de seus gestores, o que pode restringi-lo ao atendimento de expectativas pessoais e afastá-lo dos interesses institucionais. Vale ressaltar, que os próprios gestores se queixam da ausência de retorno à instituição, no que tange aos saberes e competências desenvolvidos pelos servidores (UNGHERI, 2014).

Não se pode perder de vista que, mesmo diante de um quadro em que o retorno dado pelos profissionais não é mensurado, analisado ou avaliado formalmente, o amadurecimento dos sujeitos é indissociável. Isso significa que seu acúmulo de experiências sociais, culturais e acadêmicas se refletirá nas ações profissionais, ou seja, haverá retorno ao interesse público, mesmo que de forma tácita.

Por outro lado, é possível identificar um deslocamento dessa perspectiva, ao observarmos que aproximadamente 42% dos municípios já se preocupam com a criação de espaços formativos para seus trabalhadores. Entendo que essa é uma lacuna a ser preenchida pelo PELC, na medida que pode oferecer elementos para a reflexão sobre a qualidade das formações realizadas, bem como das abordagens pertinentes àqueles servidores que irão atuar em políticas sociais.

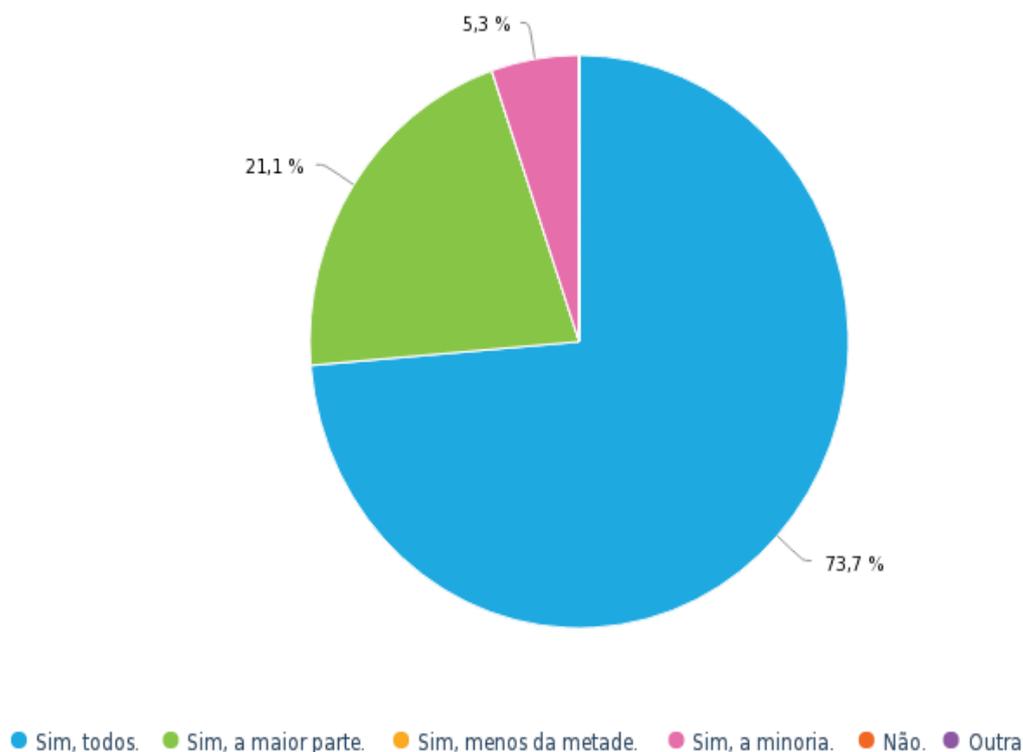
No entendimento de Echer (2017), os processos formativos desenvolvidos no PELC têm passado por transformações substanciais, capitaneadas pela ação direta dos formadores. Segundo a autora, esses atores sociais protagonizam o planejamento e a execução das formações, qualificando-as, sob o apoio pedagógico e gerencial oferecido pela UFMG. Por estarem em contato direto com os municípios convenientes, os formadores, apesar de adotarem estratégias e metodologias diferenciadas, reconhecem os objetivos e as diretrizes do Programa, enfatizando a necessidade de difundi-los o máximo possível, principalmente aos agentes sociais.

Esses, por sua vez, tendem a projetar expectativas em relação às formações presenciais, que giram em torno da instrumentalização de sua intervenção em campo, ou seja, almejam sugestões de atividades práticas a serem utilizadas. Em contrapartida, os formadores escalados para os encontros procuram focalizar o processo formativo em conteúdo, princípios, diretrizes, interrelações do esporte e lazer e apropriação de espaços e equipamentos (DEBORTOLI E SILVA, 2018).

Esse é um conflito recorrente, que envolve as discussões entre teoria e prática, inerentes a qualquer percurso formativo pautado na prática reflexiva. Compartilho com Echer (2017), quando afirma que o referido cenário contribui para a formação crítica dos profissionais envolvidos com o PELC, que passam a atuar com protagonismo na implantação de políticas públicas de esporte e lazer.

Desse modo, reconhecendo o potencial emancipatório das formações presenciais ofertadas pelo PELC, destaco que o resultado obtido nessa investigação é positivo. Como destaca o Gráfico 24, todos os convênios encaminharam seus quadros profissionais aos módulos formativos realizados nos municípios, em que a maioria da equipe concluiu sua participação, formando possíveis multiplicadores das informações ali compartilhadas.

Gráfico 24: Participação dos quadros de trabalho nas formações presenciais ofertadas pelo PELC nos municípios analisados



Fonte: elaborado pelo autor.

O último levantamento sobre as formações presenciais, desenvolvido por Debortoli e Silva (2018), demonstra que os eventos realizados entre julho de 2017 e junho de 2018 dão sinais sobre a consolidação do eixo formativo do Programa. Ao todo,

ocorreram 107 formações presenciais, sendo 60 dos módulos introdutórios e 47 dos módulos de avaliação, totalizando 5.680 participantes. Estendendo o escopo de análise das formações, Soares (2018) avaliou os dados de 2013 a 2015, identificando um total de 304 eventos formativos e 16.582 participantes.

Os números apresentados auxiliam na compreensão do volume de sujeitos impactados pelas ações formativas do PELC, mas é prudente ponderar sobre seu potencial de crescimento, até mesmo por se tratar de um Programa de abrangência nacional. Um dos fatores limitantes da questão é a não obrigatoriedade de participação dos quadros não diretamente envolvidos⁵⁶ com o PELC nos referidos eventos, o que, por um lado, reafirma o protagonismo dos sujeitos, mas por outro, potencializa o esvaziamento das formações, caso o corpo gestor não obtenha êxito no engajamento de seus profissionais.

Uma das formas para o enfrentamento da questão está na formação em serviço, que todo o quadro de trabalho do PELC é estimulado a vivenciar, inclusive com a reserva de horas de trabalho específicas para tal. É nesse contexto que surgem os cursos de ensino à distância do PELC, que buscam conceber uma ferramenta efetiva para a educação permanente em esporte e lazer, em nível de extensão, para a formação em larga escala no Brasil.

Cabe dizer que, como aponta Chaves (2018), a principal meta dos cursos à distância é atender as necessidades dos agentes sociais, distribuídos nos diferentes núcleos conveniados junto ao governo federal. Todavia, por envolver a promoção de políticas públicas pautadas no princípio de gestão participativa, o Programa não limita a participação nos cursos, aos sujeitos vinculados profissionalmente a ele, ou seja, qualquer cidadão pode se inscrever gratuitamente e participar dos cursos que desejar.

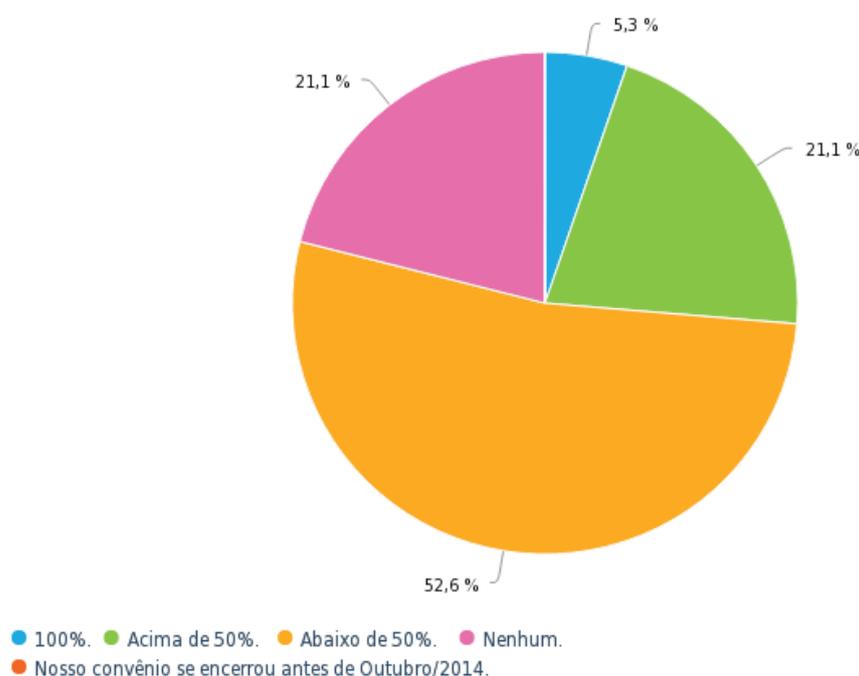
Há, dessa maneira, espaço para a difusão dos princípios e valores que norteiam a execução dos convênios e para o debate entre seus colaboradores e beneficiários, distribuídos por todo o país. Existe, portanto, um perfil heterogêneo entre os cursistas, como comprovou Chaves (2018) que, ao analisar os dados do Ead PELC em 2017, identificou que 23% dos inscritos possuíam vínculo com o Programa, sendo 66% agentes ou coordenadores e 96% graduados ou graduandos no ensino superior.

Chamou-me a atenção o fato de que 77% dos cursistas não se relacionavam diretamente com a política, o que indica o sucesso da capilaridade e difusão dos

⁵⁶ As formações são públicas e abertas, podendo abarcar qualquer cidadão interessado em se apropriar das reflexões propostas em relação as políticas sociais de esporte e lazer, mais especificamente o PELC.

conteúdos, até porque o mesmo levantamento revelou, por exemplo, que 41% dos cursistas eram do Sudeste e 33% do Nordeste, divididos de forma equânime entre os gêneros masculino e feminino. Sobre os dados do primeiro semestre de 2018, Chaves (2018) identificou 3.187 pessoas inscritas nos cursos ofertados, sendo 461 vinculadas com o PELC, 341 gestores públicos brasileiros, distribuídos em todas as regiões⁵⁷ do país. Com base na dimensão dos dados apresentados, busquei analisar a percepção dos gestores sobre o volume de profissionais que participaram dos cursos à distância do PELC, como aponta o Gráfico 25.

Gráfico 25: Participação dos quadros profissionais nos cursos à distância oferecidos pelo PELC



Fonte: elaborado pelo autor.

Como era de se esperar, o número de concluintes dos cursos à distância ainda é reduzido, tendo como pano de fundo o volume de pessoas que podem participar do processo. O cenário pode ser explicado por vários fatores, sendo um deles ligado aos processos de comunicação dos cursos, como divulgação e acesso às informações básicas como inscrição, temáticas abordadas e critérios de participação.

Para enfrentar a questão, os formadores presenciais se ocupam de compartilhar as informações dos cursos, e até mesmo realizam um levantamento prévio sobre os

⁵⁷ No levantamento de Chaves (2018), foram 323 inscritos da região Centro-Oeste, 1461 do Nordeste, 243 do Norte, 1.512 do Sudeste e 432 do Sul.

interessados em participar. Segundo Chaves (2018), sob a perspectiva gerencial dos cursos à distância, essa tem sido uma estratégia positiva, haja visto que os maiores volumes de alunos inscritos estão nas regiões nordeste e sudeste, as mesmas que receberam o maior número de formações presenciais. Somado a isso, a autora enfatiza um deslocamento positivo da questão, obtido paulatinamente por meio de maior visibilidade ao site do Programa, que também passou por transformações para se tornar mais acessível e intuitivo, facilitando o acesso à informação.

Todavia, tendo em vista os limites existentes quanto ao acesso às ferramentas digitais, muitos interessados não chegam a fazer o primeiro acesso no sistema utilizado como plataforma para os cursos. Outra barreira encontrada é a evasão que, como apontam Ungheri *et al.* (2018), ocorre em três momentos distintos. O primeiro, já mencionado, se refere ao primeiro acesso do aluno. Outro elemento relevante é a acessibilidade à plataforma, em que muitos alunos não conseguem assimilar suas funcionalidades. Por fim, as atividades avaliativas dissertativas, necessárias para aprovação, também são tidas como entraves para a conclusão dos cursos.

Diante disso, considerando o potencial formativo dessas práticas, bem como seu potencial de estimular o pensamento crítico de profissionais e até mesmo de beneficiários do Programa, entendo ser necessário traçar estratégias para a superação das barreiras mencionadas. Como possíveis saídas, percebo a oferta de equipamentos digitais com acesso à internet em todos os núcleos, que pode ter o custo incluído nas planilhas orçamentárias norteadoras dos convênios. Outra estratégia possível seria a destinação de algumas horas de trabalho para que os profissionais acessem o sistema e participem efetivamente dos cursos, afinal, como já aponte, os profissionais possuem horas de trabalho destinadas à formação em serviço. Nesse caso, fica evidente a necessidade de intervenção dos gestores, que podem estimular seus colaboradores a utilizarem do referido tempo para realizarem os cursos à distância.

Alguns dados indicam que, independentemente das estratégias utilizadas, o eixo de formação à distância oferecido pelo PELC tem se consolidado como veículo de formação e informação sobre a política do PELC. Os cursistas vinculados com o Programa são aqueles com maiores índices de conclusão dos cursos, que saltaram de 28% em 2017 para 46% em 2018, sendo que o atendimento de suas demandas pode possibilitar o fortalecimento de vínculos e sua permanência nos cursos.

Noto que a análise sobre o eixo gerencial do Programa, demonstrou a existência de uma correlação direta entre as variáveis discutidas, haja visto o potencial de

influência que podem exercer umas sobre as outras. As formas com que as práticas sistemáticas e assistemáticas são planejadas e executadas perpassa pelo perfil dos profissionais envolvidos no processo, que por sua vez se orientam a partir dos processos de formação formais e informais que os acompanham em toda a trajetória de vida. Todavia, é imperativo considerar que outros elementos interferem diretamente no cotidiano das políticas públicas, sendo um deles relacionado à infraestrutura disponível, a qual me dedico a analisar no próximo item.

6.4 O Eixo Estrutural

No eixo estrutural de análise, procuro analisar quais os tipos de equipamentos esportivos e de lazer disponíveis à população, bem como seu estado de conservação e manutenção. Entendo que este percurso é necessário pois percebo que as cidades devem ser convidativas à circulação, apropriação e permanência das pessoas em suas estruturas.

Logo, creio que analisar os tipos de equipamentos presentes nas estruturas municipais pode auxiliar na compreensão sobre os potenciais e as limitações existentes em cada município, com relação ao desenvolvimento de políticas de esporte e lazer. Somado a isso, também avaliei quais equipamentos foram concebidos após a implementação do PELC, por especular que o Programa poderia direcionar as tomadas de decisão em relação a sua escolha. A Figura 7 elenca os equipamentos que compõem o cenário atual dos municípios analisados:

Figura 7: Equipamentos específicos de esporte e lazer presentes nos municípios analisados

| | | |
|--|----|--------|
| ● Quadra poliesportiva. | 18 | 94,7 % |
| ● Parque. | 8 | 42,1 % |
| ● Teatro. | 10 | 52,6 % |
| ● Cinema. | 7 | 36,8 % |
| ● Shopping. | 6 | 31,6 % |
| ● Não existem equipamentos específicos para esporte e lazer em minha cidade. | 0 | 0 % |
| ● Outra | 1 | 5,3 % |
| ● Campo de futebol. | 17 | 89,5 % |
| ● Quadra de Tênis. | 7 | 36,8 % |
| ● Praça. | 19 | 100 % |
| ● Piscina. | 10 | 52,6 % |
| ● Ginásio. | 16 | 84,2 % |
| ● Pista de Corrida. | 10 | 52,6 % |
| ● Academia a céu aberto. | 16 | 84,2 % |
| ● Espaço para esportes radicais. | 9 | 47,4 % |

Fonte: elaborado pelo autor.

Diante dos dados apresentados, é possível perceber a hegemonia de alguns tipos de equipamentos como quadras poliesportivas, campos de futebol, ginásios e academias a céu aberto. Sobre essas últimas, como aponta Abade (2016), existe uma perspectiva nacional em universalizar e democratizar seu acesso por parte da população, tendo em vista o baixo custo e a baixa complexidade de implantação. A autora destaca que, em geral, não existem iniciativas voltadas para a manutenção desses espaços, o que indica falhas na gestão pública, que busca solucionar ou realizar intervenções de forma imediatista, tornando-as relativamente perecíveis.

O mesmo cenário foi descrito por Lopes e Isayama (2011) que, em relação aos equipamentos públicos de esporte e lazer, observaram uma predominância de ações pautadas na concepção de novas estruturas, sem o planejamento acerca de sua animação e manutenção. Com isso, há uma possibilidade de que os espaços públicos se tornem obsoletos com o passar do tempo, pela indisponibilidade dos recursos necessários para sua gestão.

Na esteira dos aspectos gerenciais, fica evidente que a infraestrutura de esporte e lazer é um tema frequentemente presente nas políticas públicas, assumindo, em boa medida, o protagonismo acerca da intervenção dos agentes públicos. Isso porque, a percepção social sobre o atendimento de seus direitos passa diretamente pelo impacto causado por uma transformação física na cidade, tangível, visível às pessoas, potencializando a apreensão de capital político por parte dos governantes.

Apesar deste não poder ser considerado o único viés da intervenção pública, Bramante e Pina (2018) afirmam que uma política municipal de esporte e lazer está diretamente associada ao arranjo e organização dos espaços urbanos. Para os autores, a capacidade de cada ambiente para receber as pessoas, será sempre função da relação entre espaço físico e seus sistemas de infraestrutura e estruturas de apoio.

No caso do PELC, Figuerôa *et al.* (2014) e Castro (2016) demonstram que aproximadamente 90% dos recursos foram utilizados para custeio de infraestrutura. Por outro lado, Soares (2018) identificou que apenas um convênio, dos 21 que analisou, construiu novas instalações para abrigar os núcleos do Programa. Nos demais, toda a verba foi utilizada para adequar os espaços já existentes, o que indica, entre outros fatores, que um planejamento eficaz poderia ter evitado a necessidade de se reinvestir em estrutura, destinando a verba para outras iniciativas. Outro dado compartilhado pela autora reforça a relevância dos equipamentos de esporte e lazer nas políticas públicas, uma vez que, em 60% dos casos, as parcerias realizadas pelo PELC com entidades

locais são pautadas na cessão de espaços como quadras, salas e ginásios para a oferta de oficinas do Programa.

O panorama apresentado demonstra a importância da gestão profissional dos equipamentos de esporte e lazer, pois, como afirmam Bramante e Pina (2018), não basta disponibilizar os espaços às pessoas para equacionar e resolver os problemas identificados em um determinado território. Os autores defendem a adoção de uma gestão estratégica para o campo, pautada na relação entre demanda e oferta, em que o papel do gestor público seja o de criar meios para educar pelo e para o esporte e o lazer, através do alargamento do repertório de opções de experiências lúdicas.

Tais experiência, no entendimento de Silva e Pinto (2017), partem de uma perspectiva cidadã, em que os sujeitos se educam para a autonomia, por meio de experiências culturais mobilizadoras de reflexões sobre o contexto social. Ao considerar a proposta de uma gestão pautada na demanda e na oferta, percebo que o processo educativo, com fundamento no exercício efetivo e lúdico da cidadania, promove uma formação emancipadora dos sujeitos que, em alguma medida, passam a ampliar seus horizontes culturais, qualificando assim suas demandas em relação ao poder público.

Este, por sua vez, para se aproximar das demandas sociais que mobilizarão suas ofertas, deve pautar a gestão em processos de decisão e ação baseados na participação. Observa-se, com isso, a necessidade de se adotar a gestão democrática como princípio das políticas públicas, com vistas à criação de mecanismos de participação popular que promovam a presença ativa dos cidadãos em ações públicas que podem influir nas tomadas de decisão sobre a vida na comunidade em que vivem (SILVA E PINTO, 2017).

Sob esse prisma, reitero que, de acordo com suas diretrizes, o PELC preconiza a execução de seus convênios nos princípios da territorialização, inclusão, acessibilidade e descentralização, na tentativa de não se fazer implementado por meio de modelos prontos. Trata-se de induzir uma aproximação entre a gestão pública e a sociedade, com vistas à construção de iniciativas que valorizem a identidade local, democratizando e ampliando o repertório das ofertas de atividades ligadas ao esporte e ao lazer.

Nesse sentido, retomando os entendimentos acerca das relações entre infraestrutura de esporte e lazer e a qualificação das políticas públicas, é imperativo diversificar os espaços e equipamentos disponíveis à população. Essa abordagem dialoga com a perspectiva de oferta proposta por Bramante e Pina (2018), quando destacam que uma forma para o alcance deste cenário está na concepção de espaços

modulares e polivalentes, permitindo o uso múltiplo e a fácil conversão, conforme as atividades demandadas por seus frequentadores.

Novamente observo um campo para a discussão sobre a qualidade dos espaços e equipamentos públicos que, se presentes, quando não gerenciados profissionalmente, provavelmente apresentarão limitações quanto ao acesso e a permanência das pessoas. No entendimento de Gehl (2013), é comum observarmos a ausência de um trabalho cuidadoso, em muitas cidades pelo mundo, voltado à oferta de espaços que oportunizem a permanência dos usuários. O autor afirma que “não há motivo para se permanecer ali” (p. 137).

Penso que este é um elemento central nas discussões sobre os espaços e equipamentos públicos, uma vez que a ausência de um conforto mínimo gera o afastamento dos sujeitos, que por sua vez reduzem suas relações afetivas com a cidade. Para Rechia (2003), esse fator pode tornar os cidadãos descomprometidos com o espaço físico em que vivem, reduzindo sua vitalidade. É preciso, portanto, analisar como os habitantes dos centros urbanos pensam sobre os espaços disponíveis para si, ou seja, como aspiram por novas maneiras de viver o cotidiano.

Nessa abordagem, torna-se necessário refletir sobre os equipamentos que foram construídos após a implementação do PELC, na intenção de verificar possíveis parcelas de contribuição do Programa junto ao desenho dos municípios. A Figura 8 descreve os dados obtidos, demonstrando um panorama interessante acerca do tema em questão.

Figura 8: Equipamentos específicos de esporte e lazer construídos após a implementação do PELC nos municípios analisados

| | | |
|----------------------------------|----|--------|
| ● Sim, praça. | 2 | 10,5 % |
| ● Sim, ciclovia. | 2 | 10,5 % |
| ● Não. | 10 | 52,6 % |
| ● Outra | 1 | 5,3 % |
| ● Sim, quadra poliesportiva. | 1 | 5,3 % |
| ● Sim, piscina. | 0 | 0 % |
| ● Sim, pista de corrida. | 0 | 0 % |
| ● Sim, ginásio. | 0 | 0 % |
| ● Sim, campo de futebol. | 3 | 15,8 % |
| ● Sim, academia a céu aberto. | 8 | 42,1 % |
| ● Espaço para esportes radicais. | 2 | 10,5 % |
| ● Sim, parque. | 0 | 0 % |

Fonte: elaborado pelo autor.

Tendo como pano de fundo os resultados obtidos nesta pesquisa, é preciso refletir sobre as seguintes questões: os equipamentos presentes nos municípios analisados são fruto das demandas sociais? Em caso afirmativo, é possível inferir que a hegemonia de alguns equipamentos reflete os limites da formação cultural dos sujeitos? Noto que os dados coletados não fornecem subsídios para uma análise aprofundada sobre essas questões, mas apontam indícios de que tal paradoxo permanece presente no cotidiano das políticas públicas de esporte e lazer.

É claro que os equipamentos disponíveis não se resumem àqueles vinculados aos esportes. Observo que todos os municípios analisados destacaram a presença de praças, que podem ser tidas como espaços multiuso, cabendo às administrações municipais e à população utilizá-las de forma criativa. Nesse elemento o PELC pode atuar de forma a induzir, no poder público, reflexões sobre a concepção de espaços que não restrinjam a população em uma ou duas práticas possíveis.

Destaco que a concepção de novos equipamentos públicos não depende somente da vontade política das administrações municipais por fazê-lo. São processos que envolvem a dinâmica da cidade como um todo, passando da disponibilidade de recursos para construção e manutenção, à disponibilidade de espaços físicos capazes de comportarem as estruturas nas localidades demandadas.

Diante disso, aproximadamente 52% dos municípios analisados não construíram nenhum tipo de equipamento específico de esporte e lazer, o que pode ser visto por um viés positivo e negativo. Possivelmente negativo caso a demanda exista e seu atendimento não seja possível por falta de recursos ou de iniciativa política. Positiva caso os gestores identificassem que o volume de equipamentos existentes fosse suficiente, priorizando então sua manutenção e animação.

Os equipamentos construídos seguem uma distribuição uniforme, pois, ainda que se verifique a construção de novos equipamentos exclusivos para a prática do esporte institucionalizado, também se percebe a oferta de praças, ciclovias, e espaços para a prática de esportes radicais. Todavia, penso que, para além da construção de equipamentos, o estímulo à ocupação dos espaços públicos é o desafio das cidades.

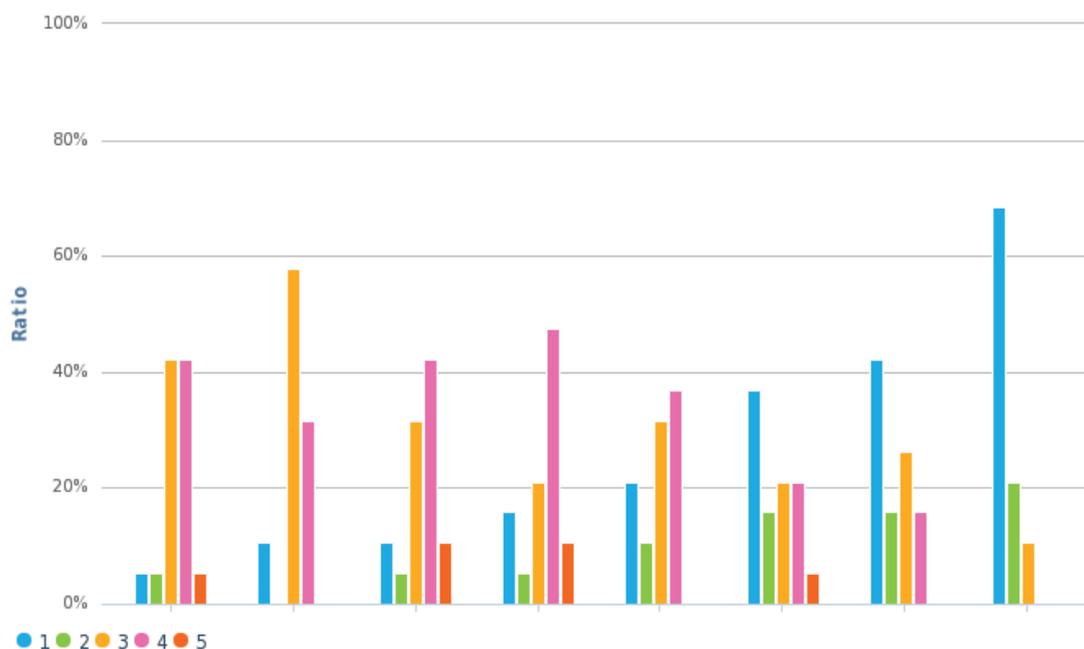
Sob esse prisma, os aspectos ligados à manutenção desses espaços merecem destaque, por permitirem as condições adequadas de acesso e permanência da população. É preciso considerar que parte do desafio está na operacionalização financeira do processo, que é perene e se configura como despesa mensal às gestões públicas. Logo, não basta construir equipamentos, é necessário um planejamento

estratégico capaz de garantir os recursos para que eles não se deteriorem e sejam efetivamente apropriados pelos sujeitos.

O controle dos recursos financeiros é vital para a sobrevivência de qualquer iniciativa pública, tornando-se critério universal para uma administração austera e capaz de assegurar a atenção aos direitos sociais. Sobre isso, Bramante e Pina (2018) ressaltam que a gestão de infraestrutura de esporte e lazer deve considerar o aporte de recursos para a manutenção das instalações disponíveis, sobretudo em relação às ações de diagnóstico e prevenção de falhas em seu funcionamento. Os autores reforçam o entendimento de que o uso de equipamentos em mau estado de conservação caracteriza risco permanente aos frequentadores, provocando, gradativamente, uma queda de sua capacidade de atendimento, além de exigir custos elevados para reforma ou recuperação.

Todavia, é sabido que, além de condições de manutenção no espaço físico propriamente dito, o acesso dos sujeitos também se condiciona à qualidade de outros serviços públicos, como a segurança e o transporte. Diante disso, busquei avaliar junto aos gestores, suas respectivas percepções sobre os serviços de manutenção, permanência e acesso ligados aos equipamentos de esporte e lazer. O Gráfico 26 demonstra alguns apontamentos sobre serviços auxiliares que, em certa medida, interferem nas condições de acesso e permanência em locais públicos.

Gráfico 26: Percepção dos gestores sobre os serviços auxiliares presentes nos municípios analisados



| | | | | | |
|---|----|---|----|---|---|
| Segurança. | 1 | 1 | 8 | 8 | 1 |
| Transporte Público. | 2 | 0 | 11 | 6 | 0 |
| Limpeza. | 2 | 1 | 6 | 8 | 2 |
| Estacionamento para carros e motocicletas. | 3 | 1 | 4 | 9 | 2 |
| Estacionamento para bicicletas. | 4 | 2 | 6 | 7 | 0 |
| Banheiros públicos. | 7 | 3 | 4 | 4 | 1 |
| Posto para Hidratação. | 8 | 3 | 5 | 3 | 0 |
| Fraldário. | 13 | 4 | 2 | 0 | 0 |

Fonte: elaborado pelo autor.

No que tange aos serviços de manutenção, representados pelo descritor “limpeza”, não existe uma tendência uniforme sobre os resultados obtidos. Entretanto, é imperativo mencionar que, para além da destinação de equipes profissionais que atuem na limpeza dos espaços, a própria população deve se apropriar dos equipamentos, a ponto de zelar pela sua conservação. Esse é um processo educativo, que vai além das questões específicas do esporte e do lazer. Os cidadãos devem ser estimulados a participarem ativamente da vida das cidades, deixando de transferir as responsabilidades exclusivamente aos seus representantes políticos. Está aqui mais uma lacuna possível de ser preenchida pelos convênios do PELC, na intenção de criar um contexto favorável à sua municipalização.

Diferentemente do que eu traria como hipótese, os itens relacionados aos serviços públicos auxiliares, que facilitam ou tornam possível o acesso das pessoas aos equipamentos de esporte e lazer, representados pelos descritores “segurança” e “transporte público”, foram bem avaliados. Todavia, é preciso considerar que os respondentes fazem parte dos quadros municipais e, por esse motivo, pode existir conflito de interesses, sendo necessário confrontar a presente informação às percepções dos próprios frequentadores.

No que diz respeito às estruturas que permitem a permanência das pessoas nos equipamentos, chamou-me atenção o resultado negativo obtido no descritor “fraldário”. De fato, poucos equipamentos estão preparados para que as famílias com filhos pequenos possam experimentar os espaços públicos com qualidade. Pensando pelo viés de acesso universal, entendo que esse seja um fator relevante a ser enfrentado.

As demais estruturas de permanência também foram avaliadas negativamente, a saber: estacionamento para carros e motos; estacionamento para bicicletas; postos de hidratação; e banheiros públicos. Com base nesse resultado, acredito que as cidades ainda não cuidam adequadamente das condições de permanência das pessoas, ou seja, no máximo ofertam os equipamentos e deixam que os sujeitos se ocupem à própria sorte de estratégias que o permitam vivenciar as experiências ali potencializadas.

Porém, como apontam Dias *et al.* (2018), não se pode perder de vista que a disponibilidade de instalações de esporte e lazer, isolada, não se mostra suficiente para ampliar os níveis de participação em atividades físicas e esportivas no tempo livre. Sob esse prisma, é imperativo refletir acerca de outros fatores que influenciam a capacidade do Estado em assegurar o esporte e o lazer como direitos sociais, abarcando as questões sociais, econômicas e culturais, mais especificamente aquelas ligadas ao poder econômico, ao gênero e à escolarização dos sujeitos.

Defendo, portanto, a instituição de uma política pública específica para o campo, prioritariamente intersetorial, que oriente os atores públicos a conceberem democraticamente os espaços públicos, promovendo oportunidades de encontros e experiências diversificadas pelas cidades. Somado a isso, é indispensável considerar a adoção de medidas regidas pela justiça social, cujo objetivo está na superação das desigualdades sociais que limitam o acesso aos espaços físicos, à informação, à orientação e, porque não, à autonomia e à emancipação das pessoas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das informações e análises compartilhadas até aqui, destaco a seguir minhas reflexões acerca dos principais achados desta pesquisa. Inicialmente, entendo ser necessário abordar as políticas públicas de esporte e lazer de maneira geral, sobretudo no que diz respeito aos resultados e impactos sociais esperados a partir de sua implementação nos municípios brasileiros.

Não tenho a pretensão, ou a ingenuidade, de sugerir a busca por consensos acerca do tema, mas acredito que atualmente estamos diante de um cenário político e institucional, que requer a ruptura com a cultura das políticas de governo. Isso significa dizer que, no Brasil, é preciso retomar a lógica do desenvolvimento de políticas sociais pautadas pela justiça social e, principalmente, pelo bem-estar social de toda a população. Não existe mais espaço para substituições de projetos e programas, simplesmente pela capitalização de capital político ou de qualquer natureza.

O PELC, por se tratar de um programa institucionalizado desde 2003, aproxima-se desta concepção e, no meu entendimento, tem apresentado evoluções significativas em relação às políticas de esporte e lazer. Todavia, não se pode negar que ainda existem caminhos possíveis de serem percorridos, para o enfrentamento e a resolução das mazelas que persistem em permear o cotidiano do Programa. É nesse bojo que considero as possíveis contribuições de minha pesquisa, em relação ao aprimoramento das ações até aqui desenvolvidas.

Reitero que o pano de fundo para minhas análises está na diretriz de municipalização do PELC, ou, em outras palavras, na lógica de indução por parte do Governo Federal, para que os municípios desenvolvam suas políticas sociais autonomamente. Logo, optei por caminhar em duas direções, que se tornam complementares. No primeiro momento, analisei os Projetos Técnicos Pedagógicos dos 105 municípios que implementaram o Programa após 2012, na intenção de verificar quais as estratégias sugeridas por eles, que pudessem potencializar a continuidade das ações ligadas ao esporte e ao lazer. No segundo momento, busquei analisar o cenário institucional dessas cidades após o encerramento dos convênios, para tentar traçar possíveis indicadores de municipalização.

Sobre a análise das estratégias de municipalização, julgo necessário mencionar a importância dos Projetos Técnicos Pedagógicos (PTPs), que materializam todo o planejamento da execução do Programa. É sabido que o êxito de qualquer ação se

potencializa pelo protagonismo de um bom planejamento, que concebe as ações a serem tomadas, bem como seus respectivos atores, prazos, indicadores e mecanismos de avaliação. Nessa perspectiva, é preciso valorizar o processo de construção dos PTPs, não o concebendo como mera formalidade ou mecanismo burocrático.

Isso vale para os proponentes, mas também para os responsáveis por avaliar as propostas encaminhadas ao Governo Federal, mais especificamente ao Ministério do Esporte. Digo isso porque, após analisar os 105 projetos, ficou evidente que muitas lacunas operacionais poderiam ser previstas antes mesmo do início das ações pactuadas nos convênios. Uma delas está ligada a este trabalho, haja visto que 32 (30%) municípios analisados não destacaram ao menos uma estratégia de municipalização. Como é possível almejar por algo que sequer foi considerado em um planejamento? Dessa maneira, caso a análise das propostas de convênios tivesse sido assertiva, esse fator poderia ser identificado e, conseqüentemente, revisto.

Outro elemento que me instigou foi a presença de 16 Projetos Técnicos Pedagógicos praticamente idênticos, apresentando apenas os dados demográficos dos municípios como distinção. Vejo com preocupação o referido cenário, haja visto que os elementos que diferenciam os convênios, sobretudo aqueles que protagonizam a cultura local, são homogeneizados e, conseqüentemente, desconsiderados na fase de planejamento das ações. Entendo que esta constatação pode indicar a existência de uma rede colaborativa entre municípios vizinhos que, uma vez contemplados pelo Programa, passam a compartilhar os documentos aprovados, copiando-os e os reutilizando para o estabelecimento de novas parcerias.

Somado a isso, também é possível especular a existência de entes privados com expertise na formulação de projetos, que podem atuar na captação de municípios para mercantilizarem seus processos de formulação. É preciso ter em mente que a presença de relações comerciais / profissionais em si não pode ser vista como problema, afinal, a atuação de consultores em políticas de esporte e lazer seria capaz de qualificar as reflexões locais acerca das estratégias a serem adotadas no campo.

Não obstante, o possível emprego de uma abordagem intencionada apenas na captação de recursos financeiros, por meio da reprodução integral de projetos, sugere o afastamento do interesse público, não se apresentando como uma iniciativa desejável. Trata-se de um problema grave, na medida que a execução dos convênios não passa, efetivamente, por um planejamento profissional e comprometido com a qualificação das políticas sociais.

Para mais, a adoção deste expediente aponta para um possível limite nas próprias administrações municipais, especialmente em cidades de pequeno porte, que apresentam dificuldades em compor quadros profissionais qualificados para elaborar e planejarem, autonomamente, os projetos pedagógicos que celebram. Esse dado fere as diretrizes do PELC, que prezam pela valorização da cultura local, a participação e a educação popular. Nesse sentido, sugiro a criação de mecanismos que evitem a ocorrência desse tipo de iniciativa, e que também confirmem maior rigidez e critério aos processos de construção e análise dos projetos técnicos pedagógicos.

É indispensável refletirmos sobre o papel exercido pelas entidades de controle social, responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização da execução dos convênios. Sua concepção e indicação também não podem ser meramente burocráticas, ou seja, sua intervenção deve ser isenta e respeitada, o que não me parece condizer com a realidade da maioria dos municípios analisados.

Boa parte deles indicou instituições privadas, que podem apontar para conflitos de interesse com o bem público e, por esse motivo, não deveriam compor o escopo do projeto. Por outro lado, grande parte dos municípios indicaram algum conselho municipal, sendo que na maioria das vezes, a instituição não trazia consigo, vínculo direto com os campos do esporte e do lazer.

Esse elemento, somado à má avaliação da intervenção dos conselhos no cotidiano dos municípios analisados, levou-me a considerar sua obrigatoriedade de existência quando da pactuação dos convênios, assim como a emissão de atas e relatórios periódicos de sua atuação, que seriam encaminhados ao Ministério, como possível indicador de sucesso para as políticas sociais na área em questão.

Sob esta perspectiva, é indispensável destacar que, dentre as 16 estratégias de municipalização indicadas pelos municípios analisados, uma delas é a criação de conselhos municipais de esporte e lazer. Outra estratégia identificada, que guarda relações próximas com a criação deste tipo de instituição, é a criação de mecanismos de participação popular, como fóruns, audiências públicas, ouvidorias, orçamento participativo e, porque não, dos próprios Conselhos.

Penso que tais estratégias são importantes e complementares, na medida que permitem arenas para a discussão e formação de agenda em relação às demandas sociais vinculadas ao esporte e ao lazer. Creio que este processo pode ser capaz de induzir outras iniciativas que também foram mencionadas como estratégias, como a criação de uma secretaria municipal de esporte e lazer, assim como de um plano municipal, de um

fundo municipal, de mecanismos para destinar recursos via lei orçamentária anual (LOA) e da inclusão de metas nos planos plurianuais das cidades.

Todos esses passos podem aumentar o poder de enfrentamento das barreiras existentes para o desenvolvimento autônomo das políticas de esporte e lazer nos municípios brasileiros. A principal delas é a ausência de recursos financeiros suficientes para sustentarem a continuidade das ações implementadas no período de execução do PELC. Todavia, outros caminhos vinculados a esta trajetória foram destacados nos projetos analisados, como a realização de parcerias público privadas (PPPs), a busca por emendas parlamentares, a participação em projetos vinculados às leis de incentivo fiscais, o estabelecimento de parcerias com universidades, o trabalho em rede e, por fim, a realização de novos convênios junto ao Ministério.

Esse último deve ser problematizado, haja visto que pode induzir tomadas de decisão conflitantes com os objetivos do PELC. A realização de novos convênios aponta para a manutenção de algum grau de dependência dos municípios, em relação ao governo federal, o que não concretizaria a instituição da municipalização da política pública. Sob o referido espectro, entendo ser necessário revisitar os prazos de execução dos convênios que, têm sido ampliados nos últimos anos, sugerindo o reconhecimento da insuficiência dos prazos estabelecidos para induzirem a institucionalização das ações públicas de esporte e lazer. Por outro lado, o alargamento excessivo dos prazos de execução ou da quantidade de renovações dos convênios criaria um ciclo de sujeição entre os entes federados, reduzindo o potencial de atingimento dos objetivos pactuados.

Sobre as demais ações destacadas, chamo atenção para duas delas, sendo a primeira vinculada ao trabalho em rede. Esse tipo de intervenção, na medida que promove a integração das ações públicas, não as concebendo de forma isolada, pautando as tomadas de decisão sob a perspectiva de que o bem-estar social é multifatorial. Todavia, é preciso reiterar que seu sucesso se condiciona pelo constante compartilhamento de informações e pela concepção democrática de ações governamentais pautadas pela governança.

O desenvolvimento de parcerias com outros órgãos públicos como as universidades, não necessariamente vinculados à gestão política, pode ser uma saída interessante. As universidades, por exemplo, apresentam em seu escopo de atividades a realização de projetos de extensão e de pesquisa, que contemplam as práticas de esporte e lazer. Somado a isso, não se pode negar a expertise destas instituições em diferentes áreas do conhecimento, o que pode agregar valor às ações ali desenvolvidas. Contudo,

não se pode perder de vista que a aproximação junto às universidades pode gerar um efeito dicotômico, que seria o afastamento da realidade local. Isso indica a adoção de um planejamento que considere a referida ameaça e estabeleça critérios de monitoramento para seu possível enfrentamento.

Retomando as contribuições possíveis deste tipo de parceria, destaco a realização de eventos, descrita como uma das estratégias para a municipalização das políticas de esporte e lazer. Não é difícil compreender este tipo de indicação, tendo em vista a cultura política brasileira ligada ao campo em questão, que muitas vezes se resume à oferta assistemática de eventos, oficinas e shows, que apresentam na maioria das vezes, aceitação da população e geram capital político.

Todavia, acredito nesta iniciativa, sobretudo no que diz respeito ao seu potencial educativo e emancipatório. Caso o planejamento dos eventos contemple as diferentes manifestações da cultura local e apresente diversas possibilidades de ocupação do espaço público, por exemplo, penso que é possível criar, a médio e longo prazo, novas concepções e o reconhecimento do esporte e do lazer como direitos.

Para que isso ocorra, é indispensável a existência de quadros profissionais qualificados, capazes de refletir sobre as diferentes dimensões da cultura, criando projetos inovadores e que confrontem o viés hegemônico. Também é preciso considerar a oferta de equipamentos públicos de qualidade, convidativos, que sejam acessíveis aos cidadãos e principalmente, que tenham estruturas limpas e seguras, capazes de garantir a permanência de seus usuários. Curiosamente, essas são as duas últimas estratégias de municipalização apontadas pelos municípios, com as quais corroboro.

Contudo, os apontamentos estratégicos descritos precisam ser colocados em prática para que seus resultados sejam avaliados. Por esse motivo optei, por meio de um *survey*, em diagnosticar o cenário institucional dos municípios analisados, na tentativa de encontrar indícios sobre possíveis indicadores de sucesso das políticas sociais de indução. Além disso, entendo que verificar o cenário pós convênio pode demonstrar alguns êxitos e equívocos em relação às estratégias mencionadas nos Projetos Técnicos Pedagógicos.

Dessa maneira, na intenção de facilitar a compreensão das análises que realizei, aloquei as informações em quatro diferentes eixos: legal, administrativo, gerencial e estrutural. No eixo legal, busquei apresentar a forma com que os municípios se organizam juridicamente para desenvolverem as políticas de esporte e lazer, sobretudo nos aspectos ligados à segurança operacional e à perenidade das ações.

Sobre isso, no que tange à origem do PELC nos municípios, os maiores índices foram obtidos por chamamento público e pela designação de emendas parlamentares. A meu ver, esse dado justifica a descrição das emendas como estratégias de municipalização e, mais do que isso, aponta para uma possível dependência, principalmente dos pequenos municípios brasileiros, desse tipo de recurso financeiro.

Com relação à legislação específica para o esporte e o lazer nas cidades analisadas, apenas os municípios de médio e grande porte apresentam esse item em suas administrações. Um dos possíveis desdobramentos deste cenário é a ausência de recurso próprio para a execução de políticas na área, que finda por apresentar novamente uma dependência de capital financeiro de políticas de outros entes federativos ou até mesmo de outras áreas de intervenção da própria administração municipal, como o serviço social, a educação, a cultura e a saúde.

Logo, não é difícil compreender a criação de uma arena para o jogo político e para a formação de agenda, na medida que cada área da intervenção pública disputará por recursos que garantam seu funcionamento. É exatamente nesse bojo que os governos acabam por priorizarem determinadas áreas de atuação em detrimento de outras que, conseqüentemente, são consideradas menos importantes, o que acontece frequentemente com o esporte, o lazer e a cultura.

Ainda no campo legal, identifiquei que quase a metade dos municípios não desenvolve nenhuma lei de incentivo municipal ao esporte e ao lazer. Todavia, muitos deles destacaram a existência de Fundos Municipais e de Sistemas de Esporte e Lazer Municipais, que foram traçados como estratégias para apropriação, pelas cidades, das ações de esporte e lazer desenvolvidas pelo PELC. Penso que esse dado pode demonstrar a relevância de um bom planejamento, na medida que os Projetos Técnicos Pedagógicos nortearam os caminhos a serem seguidos para a institucionalização dessas políticas nos territórios locais.

Outro elemento que corrobora com esta perspectiva diz respeito à legalização dos conselhos municipais de esporte e lazer. Apesar de quase 50% dos municípios analisados ainda não apresentarem tal instituição em seu espectro gerencial, identifiquei que 62% daqueles que o possuem, obtiveram tal conquista em função da implementação do PELC, mostrando novamente seu potencial indutivo.

Em boa medida, os aspectos legais interferem diretamente nos administrativos, haja visto que apontam os limites a serem observados pelos governantes e, conseqüentemente, suas equipes. Diante disso, no que tange ao eixo de análise

administrativo, destaco o número de mecanismos de participação popular presentes nos municípios analisados. Todos eles apontaram ao menos dois deles, os quais destaco as audiências públicas, os sites institucionais e os agendamentos presenciais, típicos em municípios de pequeno porte.

Uma questão importante foi a existência de órgão municipal gestor do esporte e do lazer em todos as cidades, que pode explicar outro dado relevante, que é a permanência, em 90% desses territórios, de políticas no campo. É natural que a presença de instituições públicas designadas para administrarem uma determinada área de intervenção governamental, apresentem em seu cotidiano a oferta de políticas sociais. Isso porque, na maioria dos casos, permite a formação de quadros profissionais e garante, mesmo que minimamente, a destinação de recursos financeiros.

É interessante dizer que, somado às transições de governos, esses são os dois principais fatores limitadores para o não desenvolvimento de políticas de esporte e lazer. Portanto, entendo que um possível indicador para as políticas em questão, é a criação de instituições municipais específicas para gerenciá-las, preferencialmente aquelas cujo escopo apresentado confere grau de secretaria municipal.

Assim, penso que os processos gerenciais podem ser suavizados e, conseqüentemente, garantirem maior êxito nas ações desenvolvidas pelos municípios. Julgo relevante mencionar que, em relação ao eixo gerencial, só é possível gerenciar o que se mede, ou seja, é preciso valorizar os processos avaliativos das políticas, uma vez que fornecem subsídios para sua análise e reformulação, se necessário. Nessa perspectiva, vale dizer que a maior parte dos municípios analisados avaliaram o PELC formalmente, o que a meu ver aumenta seu potencial de indução.

Este, por sua vez, também dependerá dos tipos de oficinas ofertadas, assim como dos públicos a que se destina. Sobre isso, os dados revelam a manutenção da oferta de ações públicas, mas a maior parte delas ainda é vinculada às manifestações físico esportivas. Isso não pode ser encarado como problema, caso as práticas sejam inclusivas e recreativas, ou seja, que contemplem todos as pessoas, independentemente de seu nível de intervenção ou técnica.

Porém, ao cruzar os dados obtidos, ficou evidente a predominância de escolas de esportes coletivos, como ações sistemáticas, e de torneios esportivos, como ações assistemáticas. Penso que esse não deveria ser o rumo a ser tomado pelas administrações municipais, na medida que existem diversas outras possibilidades de intervenção, capazes de atender a maioria da população e, porque não, enfrentar as

práticas sociais hegemônicas, que acabam por selecionar os “melhores” e excluir os “piores”. Tal perspectiva vai de encontro ao princípio básico das políticas públicas, cujo próprio nome revela o caráter universal de acesso.

Por outro lado, mesmo sem o mesmo protagonismo do esporte, observei a oferta de oficinas ligadas às manifestações artísticas, como a dança, a música, o teatro e o cinema, aos jogos e brincadeiras, à capoeira, ao meio ambiente e aos esportes radicais. Isso aponta para o potencial indutivo do PELC que, dependendo das formas de apropriação de seus princípios, pode revelar possibilidades para que as pessoas usufruam de seu tempo livre.

Tal apropriação se relaciona diretamente às concepções dos sujeitos que compõem os quadros profissionais que operacionalizam as políticas públicas. Com isso, fica evidente a relevância de os municípios estabelecerem quadros de trabalho próprios, que garantam a regularidade e a continuidade da oferta de oficinas e eventos públicos. Com relação ao universo analisado, 35% dos municípios ainda não apresentam esse cenário, sendo todos eles de pequeno porte.

Os outros 65% apresentam em seu escopo, profissionais direcionados especificamente para atuarem com o esporte e o lazer. Porém, para que esses sujeitos se apropriem dos valores defendidos pelo PELC, bem como das reflexões mais atuais sobre o tema, é preciso conceber processos de formação continuada, e conferir aos quadros profissionais, condições de acesso aos mesmos. Sobre isso, o resultado obtido foi aquém do esperado, uma vez que aproximadamente 70% das administrações municipais não ofertam o referido percurso de forma periódica.

Todavia, esse cenário já é conhecido por todos aqueles que atuam na administração pública. O PELC reconhece isso e por esse motivo, por valorizar suas diretrizes, oferece em sua dinâmica cursos gratuitos de formação à distância para todos os brasileiros que possuem acesso à internet. Somado a isso, todos os profissionais vinculados ao Programa se valem de parte da carga horária de trabalho para se dedicarem às formações presenciais realizadas pelos formadores e às formações em serviço realizadas autonomamente pelos coordenadores.

Sobre isso, a maioria dos profissionais envolvidos com o PELC participam das formações presenciais, mas infelizmente o cenário é diferente no que tange aos cursos à distância. Poucos agentes sociais e gestores concluem os cursos ofertados, apesar de já se observar um crescimento potencial desse dado nos últimos anos. Todavia, essa constatação suscita reflexões sobre os motivos de sua ocorrência, sendo um deles os

limites de acesso à computadores e *laptops*, assim como à internet. Penso que essa é uma questão relativamente simples de ser enfrentada, em que sugiro a criação de postos de acesso à internet nos núcleos, para que os profissionais tenham um local apropriado para se valerem dos processos formativos à distância.

Por fim, o eixo estrutural apresentou correlações com o gerencial, principalmente em relação aos tipos de práticas de esporte e lazer que os equipamentos públicos podem contemplar. Predominam as estruturas destinadas às práticas físico esportivas, como quadras poliesportivas, ginásios, campos de futebol e academias a céu aberto. O mesmo pode ser observado quanto aos equipamentos construídos após a implementação do PELC nos municípios.

Entendo ser natural o resultado apresentado, haja visto a cultura esportista existente no Brasil, ainda predominante. Como disse anteriormente, não se trata de negar as práticas esportivas, mas de se estabelecer, paulatinamente, igualdade de condições para que outras manifestações culturais se sobressaiam e, quem sabe, despertem um número cada vez maior de pessoas para diferentes possibilidades de experimentarem a vida.

Destaco a importância de se estabelecer equipamentos públicos de esporte e lazer que sejam convidativos, ou seja, que estética e operacionalmente instiguem as pessoas a conhece-los e frequentá-los. Sobre isso, até de forma surpreendente, os resultados obtidos demonstraram boas percepções sobre as condições de acesso aos equipamentos públicos, ligadas ao transporte e à segurança. Por outro lado, no que diz respeito à permanência das pessoas nesses locais, observei problemas relevantes, que merecem serem enfrentados.

Todos eles se relacionam com os aspectos de manutenção diários, que sabidamente sofrem com falta de recursos e de pessoal para tal. A presença de banheiros limpos, de postos para hidratação, de fraldário e de estacionamento, foi destacada como fundamental para que os espaços tenham vida e possam, de fato, serem utilizados dignamente pelas pessoas. Diante disso, entendo estar diante de mais um indicador ligado às políticas de esporte e lazer.

Apresento como desfecho uma análise que me provocou desde o início da pesquisa, relacionada aos tipos de municípios que podem ser impactados pelos mecanismos indutivos estabelecidos pelo PELC. Após a análise dos dados, penso que os municípios de pequeno porte são aqueles com maior potencial de apropriação das políticas de esporte e lazer, uma vez que, geralmente, apresentam baixo nível de

institucionalização política e, por esse motivo, podem despertar para aspectos que até então o limitavam legalmente, administrativamente, gerencialmente e estruturalmente.

Ainda assim, tendo em vista as ponderações e os exames emergentes do trabalho, considero que suas limitações merecem reconhecimento e, de alguma maneira, acabam por lançar luz a futuras investigações que possam elucidá-las ou até mesmo legitimar meus achados. Para tanto, cabe mencionar que a prospecção por uma análise global dos convênios realizados, parte da busca pela frequência de ocorrências ligadas à institucionalização das políticas públicas, o que ganha mais ou menos força, em proporção ao volume de municípios participantes. Nessa perspectiva, a cooperação de aproximadamente 20% dos convênios analisados, sugere que os dados apresentados podem ensejar entraves às generalizações dos resultados, ampliando seu grau de subjetividade.

Esta, por sua vez, não pode ser tratada somente por um viés cético, afinal é preciso reconhecer que o processo de municipalização envolve múltiplos fatores que, em boa medida, não são observáveis de forma objetiva, linear ou simétrica. Sob esse prisma, um iminente desdobramento deste trabalho seria, a partir dos dados compartilhados, estabelecer e selecionar experiências de alguns municípios, na tentativa de elucidar o comportamento de ocorrências específicas. Dentre elas, percebo como possibilidade a seleção de municípios que criaram fundos municipais, que desempenharam parcerias com universidades ou que criaram, a partir do PELC, quadros profissionais e legislações orgânicas específicas para o esporte e o lazer.

Ademais, o estabelecimento de estudos que se debruçam estritamente sob as conjunturas dos municípios de pequeno porte, ampliaria as possibilidades de verificação das relações de causa e efeito com vistas às políticas de indução. A partir desta iniciativa, o apontamento de indicadores de políticas públicas de esporte e lazer também poderia se fazer presente, especialmente no que tange às suas interfaces junto à dimensão territorial.

Outro senão a ser destacado ao presente estudo, diz respeito ao protagonismo observado no Brasil, das chamadas políticas de governo. Em razão disso, ainda que o PELC seja uma política estabelecida desde 2003, os recortes temporais incorporados pelas pesquisas que o enfocam, são marcantes nos resultados observados. Logo, é imperativo mencionar que meus resultados neste trabalho dizem respeito a um lapso específico, compreendido entre os anos de 2013 e 2017. São possíveis as relações com trabalhos orientados por períodos anteriores e posteriores a este, mas estabelecê-las,

requer considerar os limites impostos pelas transições de governo e pelo ambiente político e institucional que os cercam.

De todo modo, o Programa Esporte e Lazer da Cidade, concebido pela perspectiva de justiça social e da universalização do acesso ao esporte e ao lazer, mantém-se presente na agenda política brasileira. Seu alcance, tirante algumas oscilações conjunturais, se amplia ao passo de seu amadurecimento institucional, e até mesmo social. Seus resultados, possíveis de serem aprofundados, sinalizam para um cenário, ainda incipiente, de penetração no cotidiano de comunidades até então despercebidas pelo poder público.

Mesmo reconhecendo os desafios da perenidade que lhe são impostos, percebo que o PELC resiste à cultura política brasileira, cuja contemporaneidade se estabelece como importante óbice. Encará-la e, a partir dela se estabelecer, requer movimentos em direção ao embate político, em que as tensões e os conflitos postos deparar-se-ão com as conquistas do Programa, inviáveis de serem negadas. Por conseguinte, o próximo passo é vital para sua sustentação como política de Estado.

REFERÊNCIAS

ABADE, N. S. N. **As academias a céu aberto em Belo Horizonte: interfaces entre lazer e saúde.** Dissertação (Mestrado em Estudos do Lazer). Faculdade de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional. Programa Pós-Graduação Multidisciplinar em Estudos do Lazer. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 147 p. 2016.

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública – RAP.** Rio de Janeiro, v. 41, n. especial, p. 67-86, 2007.

ALLEBRANDT, S. L. RIBAS, T. A. C. POLLETO, L. F. MALAQUIAS, J. F. Controle social do desenvolvimento regional na região do Corede Missões, na perspectiva dos agentes públicos e atores sociais. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Social.** Taubaté. v. 14, n. 2, p. 38-69, jan., 2018.

AMABILE, A. E. N.; GONTIJO, C. R. B.; CASTRO, C. L. F. (Org.) **Dicionário de Políticas Públicas.** Barbacena: Ed. UEMG, 2012. 480 p.

AMARAL, S. C. F. BORGES, C. N. F. SILVA, D. S. Gestão das políticas públicas do Ministério do Esporte do Brasil. **Revista Brasileira de Educação Física e Esporte.** São Paulo. v. 1, n. 29, p. 65 – 79, jan. / mar. 2015.

ARETCHE, M. T. S. Emergência e desenvolvimento do *Welfare State*: teorias explicativas. **Boletim Informativo e Bibliográfico das Ciências Sociais.** Rio de Janeiro, 1995.

ARETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** v. 14, n. 40, 1999, p. 111 – 141.

AZEVEDO, A. A. X.; VIEIRA, D. M. Esporte, lazer e controle social: reflexões sobre o programa “Esporte a meia-noite” em Planaltina - DF. In: AZEVEDO, A. A. (Org.). **Torcedores, mídia e políticas públicas de esporte e lazer no Distrito Federal.** Brasília: Thesaurus, 2008. p. 143-164.

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. **Caminhos para análise das políticas de saúde,** 2011. p.138-172.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política: L-Z.** Tradução de Carmen C. Varrialle, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cascais e Renzo Dini. 7. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1995. v. 2. 1318p.

BONALUME, C. R.; EWERTON, A. N.; PINTO, L. M. S. M.; SILVA, D. A. M. O Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC). In: PINTO, L. M. S. M.; SILVA, D. A. M.; BONALUME, C. R.; RODRIGUES, R. P.; ARAÚJO, L. R. M. (Org.). *Brincar, jogar, viver*. v. 1: Lazer e intersectorialidade com o PELC. Ministério do Esporte, 2008.

BONALUME, C. R. O paradigma da intersectorialidade nas políticas de esporte e lazer. **Revista Licere**. Belo Horizonte. v. 14, n. 1, 2011.

BOSCHETTI, I. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**, Brasília: CFESS, 2009.

BRAMANTE, A. C. PINA, W. L. **Gestão de espaços de esporte e lazer: material de apoio ao curso de ensino à distância**. CAED UFMG: Belo Horizonte. 2018.

BRANDÃO, C. S. Terceiro Setor: resposta à crise do Estado brasileiro? **Universo Jurídico**. Juiz de Fora. dez. 2000.

BRASIL, **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: atualizada até 20.09.2007.

BRASIL, **Programa Esporte e Lazer da Cidade: diretrizes 2016**. Brasília: DF, 2016, 18 p.

BRASIL, **Programa Esporte e Lazer da Cidade: diretrizes 2017**. Brasília: DF, 2017, 18 p.

BRESSER PEREIRA, L. C. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista de Economia Política**. v. 17, n. 3, p. 24-38, jul./set. 1995.

BRONSTEIN, M. M; FONTES FILHO, J. R; PIMENTA, G. A. Organização dos Conselhos Municipais: governança e participação da sociedade civil. **Revista Interações**. Campo Grande. v. 18, n. 1, p. 89 – 102, jan. / mar. 2017.

BRONZO, C. VEIGA, L. Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, n. 48, v. 3, p. 695 – 620, mai. / jun. 2014.

CABRAL, S. DOS REIS, C. J. O. Parcerias público-privadas (PPP) em megaeventos esportivos: um estudo comparativo da provisão de arenas esportivas para a Copa do Mundo Fifa Brasil 2014. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 551 – 579, 2017.

CANÇADO, A. C.; TAVARES, B.; DALLABRIDA, V. R. Gestão Social e Governança Territorial: interseções e especificidades teórico-práticas. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*. Taubaté: SP. v. 9, n. 3, set-dez 2013. p. 313 – 353.

CABI, A. H. C. **Uma análise sobre a trajetória e a formação de formadores do Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC)**. Tese de Doutorado (Estudos do Lazer). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2016.

CARRION, R. da S. M. **Gestão Social**: especificidades e práticas em discussão. Vitória: EDUFES, 2007. p. 108 – 124.

CASEY, D. Gestão do lazer. In: ISAYAMA, H. F.; PINTO, L. M. S. de M.; UVINHA, R. R.; STOPPA, E. A. *Gestão de políticas de esporte e lazer*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011. p. 87-105.

CASTELLANI FILHO, L. (Org.). **Gestão pública e política de lazer**: a formação de agentes sociais. Campinas: Autores Associados, 2007.

CASTRO, M. H. G. Descentralização e Política Social. *Cadernos CEPAM*, nov. 1991.

CASTRO, S. B. E. **Políticas públicas para o esporte e lazer e o ciclo orçamentário brasileiro (2004 – 2011)**: prioridades e distribuição de recursos durante os processos de elaboração e execução orçamentária. Tese (Doutorado em Educação Física). Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2016.

CESAR, M. J. **Empresa-cidadã**: uma estratégia de hegemonia. v. 1 São Paulo: Cortez, 2008.

CHAUI, Marilena. Cultura: cultivar ou cultivar. *Teoria e Debate*, n.8, out/nov/dez, 1989.

CHAVES, E. **Panorama Geral Ead PELC / VS.** Material de apoio. Universidade Federal de Minas Gerais: evento de avaliação das formações do PELC / VS. 2018.

CIORATO, C. C.; COSTA, B. K.; VIEIRA, S. F. A.; CARMONA, V. C. **Atuação e interação de stakeholders no planejamento turístico:** um estudo comparativo nos municípios de Santo André e São Bernardo do Campo. *Anais*. Rio de Janeiro: ANPAD, 2013.

COSTA, C. O.; FARIA, G. G.; MASCARENHAS, L. B. Terceiro Setor. In: AMABILE, A. E. N.; GONTIJO, C. R. B.; CASTRO, C. L. F. (Org.) **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: Ed. UEMG, 2012. p. 454-457.

COTTA, T. C. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. **Revista do Serviço Público**. Brasília. n. 2, abr – jun, 1998.

CREF - CONSELHO REGIONAL DE EDUCAÇÃO FÍSICA. Provisionados, quem são? **Revista da Educação Física**. Rio de Janeiro, n. 7, jun. 2003.

CUNHA E. L.; SILVA, M. V. A formação profissional no século XXI: desafios e dilemas. **Ciência da Informação**. Brasília, v. 31, n. 3, p. 77-82, set. / dez. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ci/v31n3/a08v31n3.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2014.

CUNHA JUNIOR, C. F. F.; ROCHA JUNIOR, C. P.; LIRA, L. C. **Esporte recreativo e de lazer:** educação à distância – PELC. 2015. 60 p.

DAGNINO, E. (Org.). **Sociedad civil, espacios públicos y democratización**. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Revista Política e Sociedade**, n. 5, p. 139-164, out. 2004.

DAL PAI, L. **Pesquisa sobre a influência dos consumidores frente à responsabilidade social empresarial**. Rio de Janeiro: Universo, 2007.

DALLABRIDA, V. R. **Governança:** debates recorrentes nas abordagens do tema e relações com sua prática. Canoinhas (SC): Universidade do Contestado, 2013.

DAVOUDI, S. Territorial Governance in the Making: approaches, methodologies, practices. **Boletín de la AGE**, n. 46, 2008, p. 33 – 52.

DEBORTOLLI, J. A. SILVA, L. P. **Evento de formação da equipe do programa de acompanhamento e avaliação dos programas de esporte e lazer do Ministério do Esporte – equipe de formação**. Material de Apoio. Belo Horizonte: UFMG. 2018. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/180376>.

DIAS, C. DEBORTOLI, J. A. O. CAÚ, J. N. A. **Diagnóstico da realidade local**. Editora UFMG: Belo Horizonte. 89 p. 2018.

DIAS, M. T. F; ARAÚJO, F. D. **Terceiro Setor e Estado: legitimidade e regulação por um novo marco jurídico**. Editora Fórum: Belo Horizonte, 2008.

DINIZ, R. S. **Mecenato esportivo: o trajeto da Lei Federal de Incentivo ao Esporte em Belo Horizonte**. Dissertação (Mestrado em Estudos do Lazer) Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Estudos do Lazer. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte. 195 p. 2016.

DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil (1930 – 1960)**. Paz e Terra: Rio de Janeiro, 1985.

ECHER, S. R. **A formação de agentes sociais do Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC): a visão dos formadores**. Dissertação (Mestrado em Educação. Universidade Federal da Bahia. 123 p. 2017.

FIGUERÔA, K. M. MORAIS E SILVA, M. MEZZADRI, F. M. SEVEGNANI, P. Planejamento, ações e financiamento para o esporte em tempos de megaeventos. *Revista Motrivivência*. Santa Catarina. v. 26, n. 42, p. 55 – 71, jun. 2014.

FIORI, J. L. Sobre a crise do Estado brasileiro. **Revista de Economia Política**. v. 9, n. 3, jul. / set. 1989.

FISCHER, T. **Poderes locais, desenvolvimento e gestão: uma introdução a uma agenda**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002. p. 12 – 32.

FRANZESE, C. **Federalismo cooperativo no Brasil: da constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas**. Tese (Transformações do Estado e políticas públicas). Fundação Getúlio Vargas. São Paulo. 2010.

GEHL, J. **Cidades para pessoas**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2013. 276.

GOHN, M. G. M. **Conselhos gestores e participação sócio-política**. São Paulo: Cortez, 2001.

GOMES, R. O. **Lazer e Formação Profissional: um estudo sobre as licenciaturas e bacharelados em Educação Física**. 2003. Dissertação (Mestrado em Estudos do Lazer). Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2013.

GOMES, C. L. Lazer: necessidade humana e dimensão da cultura. **Revista Brasileira de Estudos do Lazer**. Belo Horizonte. v. 1, n. 1, p. 3 – 20, jan. / abr. 2014.

GOMES, C. L. MELO, V. A. Lazer no Brasil: trajetória de estudos, possibilidades de pesquisas. **Revista Movimento**. Porto Alegre, v. 9, n. 1, p. 23 – 44, jan. / abr. 2003.

GUINMARAES, M. C. L. O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico. **Organ. Soc.**, Salvador , v. 9, n. 23, p. 1-17, Apr. 2002.

HABERMAS, J. **Três modelos normativos de democracia**. Lua Nova: Cultura e Política. São Paulo, n. 36, p. 39-53, 1995.

HOFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos CEDES**. Campinas. v.21, n. 55, nov. 2001.

IPEA. **Comunicados do IPEA: Desigualdade da Renda nos Municípios Brasileiros**, n. 60, Brasil, 2010.

ISAYAMA, H.F; LINHALES, M. A. **Avaliação de políticas e políticas de avaliação: questões para o esporte e o lazer**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

JANNUZZI, P. de M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília. abr. – jun. 2005, p. 137 – 160.

LASSALE, J. P. **Introdução à Política**. 2. ed. v. 1. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1971. 173 p.

LINHALES, M. A.; LOPES, T. B.; COSTA, L. C. L. R.; LIMA, C. D. M. D.; PEREIRA, T. M. Esporte e Lazer na Grande-BH: por onde caminham as gestões públicas? In: ISAYAMA, H. F.; LINHALES, M. A. **Avaliação de Políticas e Políticas de Avaliação**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 13-58.

LOPES, C. G. **Os princípios políticos do Programa BH Cidadania**: o olhar de profissionais da secretaria municipal adjunta de esportes. 2012. Dissertação (Mestrado em Estudos do Lazer). Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2012.

LOPES, T. B. **Sobre o fazer técnico e o fazer político**: a atuação do profissional de lazer no serviço público municipal. 2009. Dissertação (Mestrado em Estudos do Lazer). Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2009.

LOPES, T. B. ISAYAMA, H. F. Sobre o fazer técnico e o fazer político: a atuação do profissional de lazer no serviço público municipal. **Revista Brasileira Ciência e Movimento**. n. 19, v. 1, p. 87 – 99, 2011.

MAINWARING, S. TORCAL, M. Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. **Revista Opinião Pública**. Campinas. vol. 11, n. 2, out. 2005. p. 249 – 286.

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

MARCELLINO, N. C. **Lazer e Esporte**: políticas públicas. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

MARCELLINO, N.C. **Lazer**: formação e atuação profissional. 7. ed. Campinas, SP: Papyrus, 2005.

MARCELLINO, N. C.; SAMPAIO, T. M. V.; CAPI, A. H. C.; SILVA, D. A. M. **Políticas públicas de lazer- formação e desenvolvimento de pessoal**: os casos de Campinas e Piracicaba. Curitiba: Opus, 2007.

MARCHI JUNIOR, W. ALMEIDA, B. S. O financiamento dos programas federais de esporte e lazer no Brasil (2004 a 2008). **Revista Movimento**. Porto Alegre. v. 16, n. 4, p. 73 – 92, out. / dez. 2010.

MASCARENHAS, F; FLAUSINO, M. S; BRANDÃO, H. C; TERRA, A. M. As Conferências Nacionais do Esporte: avanços e limites na construção das políticas de esporte e lazer. **Anais... XVI CONBRACE / III CONICE**. Salvador. 2009.

MATIAS, W. B; ATHAYDE, P. F; HÚNGARO, E. M; MASCARENHAS, F. A lei de incentivo e o (não) direito ao esporte no Brasil. **Revista Movimento**. Porto Alegre. v. 21, n. 1, p. 95 – 110, jan. / mar. 2015.

MAY, T. **Pesquisa Social: Questões, métodos e processos**. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MELO, V. A. “Projetos Sociais” de Esporte e lazer: reflexões, inquietações, sugestões. **Revista Quaderns d’Animació i educació social**, v. 1, n. 7, 2008.

MELO, V. A. **A animação cultural: conceitos e propostas**. Campinas, SP: Papyrus, 2011.

MELO, V. A. FORTES, R. **História do Esporte: panorama e perspectivas**. Fronteiras: Dourados (MS). v. 12, n. 22, p. 11 – 35, jul. / dez. 2010.

MENICUCCI, T. Políticas de esporte e lazer: o estado da arte e um objeto em construção. In: ISAYAMA, H. F. LINHALES, M. A. **Avaliação de políticas e políticas de avaliação: questões para o esporte e o lazer**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 179-202.

MENICUCCI, T. Políticas públicas de lazer: Questões analíticas e desafios políticos. In: ISAYAMA, H. F. LINHALES, M. A. **Sobre lazer e política: maneiras de ver, maneiras de fazer**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 136-164.

MEZZADRI, F. M.; MARTINES, I. C.; STAREPRAVO, F. A. Apontamentos iniciais acerca das políticas públicas para o esporte e o lazer em municípios paranaenses. In: ISAYAMA, H. F. *et al.* **Gestão de políticas de esporte e lazer**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011. 521p. p. 123-135.

MINISTÉRIO DO ESPORTE. **Política de esporte para a juventude brasileira: subsídios e propostas para debate**. Brasília: Instituto Pensarte, 2007. v. 1.

MONTAÑO, C. **Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002.

MORAES, P. M. NICOLAU, P. S. MELO, F. G. CARNEIRO, K. T. PAES, R. R. REVERDITO, R. S. O Programa Segundo Tempo na Região Centro-Oeste: continuidade e estrutura burocrática do esporte nos municípios. **Revista Brasileira Ciência e Movimento**. v. 25, ed. 1, p. 129 – 140. 2017.

NETTO BESSA, F. L. B. REZENDE, D. A. MACHADO, E. T. PROCOPIUCK, M. O **Plano Plurianual Municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro**. **Revista do Serviço Público**. Brasília, p. 397 – 415, out. / dez. 2007.

NOGUEIRA, V. M. R. **Estado de Bem-estar social: origem e desenvolvimento**. *Katálysis: Santa Catarina*, n. 5, jul. / dez. 2001, p. 89 – 103.

PINTO, L. M. S. M. Depoimento sobre a concepção da Rede CEDES. In: GOELLNER, S. V. **Projeto Garimpendo Memórias: UFRGS**, 2015.

PINTO, L. M. S. M. **Produção do conhecimento em políticas públicas de lazer, esporte e saúde: experiências da Rede CEDES**. Palestra de inauguração da Rede CEDES: UFMG. 19 out. 2016.

PINTOS, A. E. O papel social do agente público de esporte e lazer. **Revista de Asociacion Latinoamericana de Estudios del Desporte**. Curitiba. v. 8, n. 2, p. 1 – 17, dez. 2017.

PINTOS, A. E. O Ministério do Esporte, os Programas PELC e Vida Saudável e os primórdios do sistema MIMBOÉ. In: SOARES, M. M. ISAYAMA, H. F. PINTOS, A. E. **Monitorando e avaliando políticas de esporte e lazer no Brasil: a experiência dos Programas Esporte e Lazer da Cidade (PELC) e Vida Saudável (VS)**. Autores Associados: Campinas. p. 73 – 104, 2018.

RECHIA, S. **Parques públicos de Curitiba: a relação cidade-natureza nas experiências de lazer**. Tese (Doutorado em Educação Física). Universidade Estadual de Campinas. Campinas. 199 p. 2003.

REIS, F. W. Governabilidade, instituições e partidos. **Revista Novos Estudos**. CEBRAP, n. 41, mar., 1995, p. 40 – 59.

RUA, M. G. Análise de políticas públicas. In: RUAS, M.G.; CARVALHO, M.I (Org.). **O Estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998. p. 37-59.

RUA, M. G. **Políticas Públicas**. 2. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração, 2012.

SALOMÃO FILHO, C. Direito como instrumento de transformação social e econômica. **Revista de Direito Público da Economia**. Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 15-44, jan./mar., 2003.

SANTOS, B. S. **A reinvenção solidária e participativa do Estado” Seminário Internacional: sociedade e a reforma do Estado**, mar. 1998.

SANTOS, M. SOUZA, M. A. SILVEIRA, M. L. (Orgs.). **Território: Globalização e Fragmentação**. São Paulo: Hucitec / Anpur, 1994.

SANTOS, S. **A formação profissional em lazer: a construção de saberes de oficinairos do Programa Fica Vivo! 2013**. Dissertação (Mestrado em Estudos do Lazer). Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2013.

SAWITZKI, R. L. Políticas públicas para esporte e lazer: para além do calendário de eventos esportivos. **Licere**. Belo Horizonte. v. 15, n. 1, mar. / 2012.

SCHROEDER, F. **Parceria Público-privada: uma análise do seu procedimento no Brasil**. Monografia (Graduação em Direito). Santa Cruz do Sul. 71 p. 2018.

SILVA, G. G. FRIZZO, G. F. E. Crítica à Regulamentação da Profissão e à Produção Científica Defensora do Sistema CONFEFE / CREFS. **Revista Motrivivência**. n. 6, p. 149 – 168, jun. 2011.

SILVA, J. A. F. **Descentralização e Orçamento Municipal**. Encontro Internacional de Política Social: Vitória, v. 1, n. 1, 2017.

SILVA, L. P. PINTO, L. M. S. M. **Gestão participativa do PELC**. Editora UFMG: Belo Horizonte. 97 p. 2017.

SILVA, R. M. P; GONÇALVES, A. O; SANTOS, A. C; PIRKIEL, E. C. Controle Social: a atuação dos conselhos municipais na região nordeste. **Revista Gestão e Regionalidade**. v. 34, n. 101, p. 74 – 90, mai. / ago. 2018.

SOARES, J. M. O Programa Esporte e Lazer da Cidade nos Planos Plurianuais do Governo Federal: o “estresse esportivo” do PELC. **Revista Licere**. Belo Horizonte, v. 20, n. 3, p. 102 – 138, 2017.

SOARES, M. M. **Resultados de monitoramento e avaliação dos programas PELC e Vida Saudável**. Material de Apoio. Belo Horizonte: UFMG. 2018.

SOARES, M. M. GUADANINI, A. S. Resultados do monitoramento e avaliação do PELC e Vida Saudável (2012 – 2015). In: SOARES, M. M. ISAYAMA, H. F. PINTOS, A. E. **Monitorando e avaliando políticas de esporte e lazer no Brasil: a experiência dos Programas Esporte e Lazer da Cidade (PELC) e Vida Saudável (VS)**. Autores Associados: Campinas. p. 129 – 156, 2018.

SODRÉ, A. C. A. ALVES, M. F. C. Relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal no Brasil: estudo dos Relatórios do Programa de Fiscalização da Controladoria Geral da União. **Revista de Administração Contemporânea**: Curitiba, 2010.

SOUZA, E. S.; NORONHA, V.; RIBEIRO, C. A.; TEIXEIRA, D. M. D.; FERNANDES, D. M.; VENÂNCIO, M. A. D. **Sistema de monitoramento e avaliação dos Programas Esporte e Lazer da Cidade e Segundo Tempo do Ministério do Esporte**. Belo Horizonte, 184 p. 2010.

SPINK, P. K. CLEMENTE, R. KEPPKE, R. Governo local: o mito da descentralização e as novas práticas de governança. **Revista de Administração**. São Paulo. v. 34, n. 1, p. 61 – 69, jan. / mar. 1999.

STAREPRAVO, F. A. **O esporte universitário paranaense e suas relações com o poder público**. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação Física). Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2006.

STAREPRAVO, F. A. **Políticas Públicas para o esporte e o lazer: Conselhos Municipais de esporte e lazer e outras formas de participação direta**. Texto autônomo: UNICENTRO. 9 p. 2009.

STAREPRAVO, F. A. MILANI, F. G. CANAN, F. Considerações sobre o “fomento” ao esporte no Brasil. **Revista da Associação Latino-americana de Estudos Socioculturais do Esporte**. Curitiba. v. 8, n. 1, p. 74 – 88, jul. 2017.

STOPPA, E. A. *et al.* (Org.). **Gestão de Esporte e Lazer**. São Paulo: Plêiade, 2011. 137 p.

SUASSUNA, D.; ALMEIDA, A. **Políticas públicas para o esporte e o lazer no Brasil.** In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 30. 2005, Caxambu. Seção Temática Esporte, Política e Cultura. Caxambu: ANPOCS, 2005, 24p.

TAFFAREL, M. CLEMENTE, A. GERIGK, W. Gestão financeira e orçamentária nos municípios brasileiros de porte médio depois da LRF. **Administração de empresas em revista**, v. 9, n. 10, p. 173 – 189, 2010.

TEIXEIRA, E. C. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade.** Belém, Pará. 2002.

TELLES, V. S. **Direitos sociais:** afinal, do que se trata? Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999. 194 p.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública.** v. 32, n. 5, set. / out. 1998. p. 7 – 23.

TENÓRIO, F. G. **Tem razão a administração?** 3 ed. Ijuí: Unijuí, 2008, 172 p.

TONDIN, G. **A formação dos educadores sociais de esporte e lazer no Programa Esporte e Lazer da Cidade – PELC – em Porto Alegre.** Dissertação (Mestrado em Ciências do Movimento Humano). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2001.

UNGHERI, B. O. **A Atuação Profissional em Políticas Públicas de Esporte e Lazer:** saberes e competências. Dissertação (Mestrado em Estudos do Lazer) Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte. 132 p. 2014.

UNGHERI, B. O; SÁ, E; COSTA, L; VENÂNCIO, M. A. CARVALHO, M. Evasão nos cursos de educação à distância: análise do PELC / VS. **Anais...** Congresso Mundial de Lazer. São Paulo. 2018.

VAZ, A. F. Políticas públicas para o esporte e o lazer em Santa Catarina: reflexões e considerações. **Revista da Educação Física.** Maringá, v.12, n. 1, p. 89, 2001.

VIANA, M. L. T. W. **A americanização da seguridade social no Brasil:** estratégias de bem-estar e políticas públicas. UCAM: Rio de Janeiro, 1998.

ZAULI, E. M. Políticas Públicas e Políticas Sociais. **Revista Pensar BH / Política Social**. Belo Horizonte, v. 8, p. 27-29 2003.

ZITKOSKI, J. J. Educação Popular e movimentos sociais na América Latina: o desafio da participação cidadã. **Revista do Centro de Educação**. Santa Maria. v. 42, n. 1, 2017.

APÊNDICE I

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Pesquisa: **O LEGADO DO PROGRAMA ESPORTE E LAZER DA CIDADE EM MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

O Sr.(a) é nosso convidado(a) para participar da pesquisa “O legado do Programa Esporte e Lazer da Cidade em Municípios Brasileiros”, de responsabilidade do doutorando Bruno Ocelli Ungheri e coordenada pelo pesquisador Prof. Dr. Hélder Ferreira Isayama, ambos do Programa Interdisciplinar de Pós-Graduação em Estudos do Lazer da Universidade Federal de Minas Gerais. A pesquisa tem por objetivo, identificar os indicadores relacionados à municipalização do Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC), bem como analisar o legado do Programa nos municípios em que foi implementado. Para essa investigação, faz-se necessário identificar e analisar os dados gerais da execução do Programa em todos os municípios que o implementaram após a diretriz de municipalização em 2011.

A coleta de dados será realizada por meio de questionário digital, autoaplicável, a ser enviado por e-mail a todos os municípios que implementaram o PELC a partir da instituição da diretriz de municipalização. O instrumento será encaminhado aos referidos órgãos municipais de Esporte e Lazer para serem respondidos por um técnico de carreira, visto que este tem maior possibilidade de envolvimento com todo o processo de implementação e possível municipalização do Programa. Os dados coletados serão mantidos no CELAR/EEFFTO/UFMG pelo período mínimo de 5 anos, conforme Resolução 466/12 do Conselho Nacional de Saúde. Os respondentes 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 em Pesquisa (COEP), garantindo o respeito à dignidade e à autonomia dos participantes.

Esta pesquisa, ao solicitar a assinatura do termo de consentimento livre esclarecido aos seus sujeitos, garante o anonimato dos participantes e o sigilo no tratamento das informações obtidas e ainda prevê que não acarretará malefícios aos participantes. Considerando os fundamentos éticos e científicos, os pesquisadores garantem que os riscos e desconfortos previsíveis da resposta ao questionário, como constrangimentos, serão evitados. Um possível benefício da pesquisa é o apontamento de indicadores de políticas públicas de esporte e lazer relacionados à municipalização dos programas indutivos realizados pelo Governo Federal. Somado a isso, o estudo poderá oferecer contribuições em relação à avaliação do Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC), uma vez que intenciona traçar seus legados em municípios brasileiros que o implementaram a partir de 2011.

Esclarecemos que todas as despesas relacionadas com este estudo serão de responsabilidade do doutorando, sendo que não haverá nenhuma forma de remuneração financeira para os voluntários. Asseguramos total liberdade aos participantes que poderão se recusar a participar ou mesmo retirar seu consentimento sem qualquer tipo de ônus para ambas as partes envolvidas (pesquisados e pesquisadores).

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 (0xx31) 99278-9501 ou (00xx31)3409-2337 - como também pelo seguinte endereço: Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional, CELAR – Centro de Estudos de Lazer e Recreação, Av. Presidente Carlos Luz, 4664/Campus UFMG, Pampulha, Belo Horizonte-MG, (31) 3409-2335. Havendo a necessidade de maiores explicações, divulgamos os dados do Comitê de Ética da UFMG (COEP): Av. Antônio Carlos, 6627 - Unidade Administrativa II, 2º Andar, sala 2005 - telefone (0xx31) 3409-4592.

Assim, se você entendeu a proposta da pesquisa e concorda em ser voluntário, favor assinar o protocolo abaixo dando o seu consentimento formal.

Desde já, agradecemos pela compreensão e voluntariedade,



Prof. Dr. Hélder Ferreira Isayama

Bruno Ocelli Ungheri

Belo Horizonte, _____, de _____, de 2017.

APÊNDICE II: Lista de municípios que realizaram convênio com o PELC após a diretriz de Municipalização

| LISTA DE MUNICÍPIOS ANALISADOS | | | | |
|---------------------------------------|-----------|-------------------------|-----------------------------|------------|
| ID | UF | Municípios | Vigência do Convênio | |
| 1 | CE | Tururu | 27/11/2013 | 10/06/2015 |
| 2 | PB | Cuité | 26/11/2013 | 10/06/2015 |
| 3 | PI | Esperantina | 18/11/2013 | 25/06/2015 |
| 4 | PI | Bocaína | 09/12/2013 | 09/06/2015 |
| 5 | AM | Presidente Figueiredo | 31/12/2013 | 31/12/2015 |
| 6 | AM | Manacapuru | 31/12/2013 | 31/12/2015 |
| 7 | AM | Iranduba | 31/12/2013 | 31/12/2015 |
| 8 | AM | Cacau Pirera | 31/12/2013 | 31/12/2015 |
| 9 | AM | Barcelos | 31/12/2013 | 31/12/2015 |
| 10 | AM | Careiro | 31/12/2013 | 31/12/2015 |
| 11 | AM | Itacoatiara | 31/12/2013 | 31/12/2015 |
| 12 | AM | Novo Remanso | 31/12/2013 | 31/12/2015 |
| 13 | AM | Novo Airão | 31/12/2013 | 31/12/2015 |
| 14 | AM | Borba | 31/12/2013 | 31/12/2015 |
| 15 | AM | Manaquiri | 31/12/2013 | 31/12/2015 |
| 16 | AM | Manaus | 31/12/2013 | 31/12/2015 |
| 17 | AL | Maceió | 04/12/2013 | 26/06/2015 |
| 18 | CE | Acaraú | 31/12/2013 | 03/03/2015 |
| 19 | CE | Cascavel | 31/12/2013 | 03/03/2015 |
| 20 | CE | Cruz | 31/12/2013 | 03/03/2015 |
| 21 | CE | Morrinhos | 31/12/2013 | 05/08/2015 |
| 22 | PE | Jaboatão dos Guararapes | 24/12/2013 | 24/04/2016 |
| 23 | PE | Recife | 31/12/2013 | 05/05/2016 |
| 24 | MS | Campo Grande | 31/12/2013 | 31/12/2015 |
| 25 | MT | Cuiabá | 31/12/2013 | 07/05/2016 |
| 26 | PR | Pinhais | 19/12/2013 | 14/05/2016 |
| 27 | PR | São José dos Pinhais | 31/12/2013 | 09/06/2016 |
| 28 | PR | Umuarama | 31/12/2013 | 09/11/2015 |
| 29 | RS | Cachoeirinha | 31/12/2013 | 11/05/2016 |
| 30 | MG | Contagem | 17/12/2013 | 26/12/2015 |
| 31 | MG | Sabará | 18/12/2013 | 06/05/2016 |
| 32 | MG | Betim | 31/12/2013 | 05/05/2016 |
| 33 | RJ | Itaboraí | 31/12/2013 | 30/03/2016 |
| 34 | RJ | Niterói | 31/12/2013 | 05/05/2016 |
| 35 | RJ | Rio Bonito | 31/12/2013 | 14/07/2015 |
| 36 | RJ | Seropédica | 24/12/2013 | 16/04/2016 |

| | | | | |
|----|----|----------------------|------------|------------|
| 37 | RJ | Rocinha | 31/12/2013 | 30/03/2016 |
| 38 | RJ | Batan | 31/12/2013 | 31/12/2015 |
| 39 | RJ | Mangueira | 31/12/2013 | 31/12/2015 |
| 40 | RJ | São Carlos | 31/12/2013 | 31/12/2015 |
| 41 | RJ | Complexo da Penha | 31/12/2013 | 31/12/2015 |
| 42 | RJ | São João | 31/12/2013 | 31/12/2015 |
| 43 | RJ | Santa Marta | 31/12/2013 | 31/12/2015 |
| 44 | RJ | Manguinhos | 31/12/2013 | 31/12/2015 |
| 45 | RJ | Andaraí | 31/12/2013 | 31/12/2015 |
| 46 | SP | Cubatão | 24/12/2013 | 14/07/2015 |
| 47 | PA | Jacundá | 31/12/2014 | 31/12/2016 |
| 48 | BA | Andaraí | 20/11/2014 | 20/11/2016 |
| 49 | BA | Alagoinhas | 03/12/2014 | 03/12/2016 |
| 50 | BA | Amargosa | 03/12/2014 | 03/12/2016 |
| 51 | BA | Armando Oliveira | 03/12/2014 | 03/12/2016 |
| 52 | BA | Bom Jesus da Lapa | 03/12/2014 | 03/12/2016 |
| 53 | BA | Brumado | 03/12/2014 | 03/12/2016 |
| 54 | BA | Salvador | 03/12/2014 | 03/12/2016 |
| 55 | BA | Cipó | 03/12/2014 | 03/12/2016 |
| 56 | BA | Conceição do Coité | 03/12/2014 | 03/12/2016 |
| 57 | BA | Conceição do Jacuípe | 03/12/2014 | 03/12/2016 |
| 58 | BA | Cruz das Almas | 03/12/2014 | 03/12/2016 |
| 59 | BA | Eunápolis | 03/12/2014 | 03/12/2016 |
| 60 | BA | Gandu | 03/12/2014 | 03/12/2016 |
| 61 | BA | Ibicaí | 03/12/2014 | 03/12/2016 |
| 62 | BA | Ibirataia | 03/12/2014 | 03/12/2016 |
| 63 | BA | Ipiaú | 03/12/2014 | 03/12/2016 |
| 64 | BA | Ipirá | 03/12/2014 | 03/12/2016 |
| 65 | BA | Irecê | 03/12/2014 | 03/12/2016 |
| 66 | BA | Itaberaba | 03/12/2014 | 03/12/2016 |
| 67 | BA | Itagi | 03/12/2014 | 03/12/2016 |
| 68 | BA | Itamaraju | 03/12/2014 | 03/12/2016 |
| 69 | BA | Itanhém | 03/12/2014 | 03/12/2016 |
| 70 | BA | Itapetinga | 03/12/2014 | 03/12/2016 |
| 71 | BA | Jequié | 03/12/2014 | 03/12/2016 |
| 72 | BA | Miguel Calmon | 03/12/2014 | 03/12/2016 |
| 73 | BA | Mutuípe | 03/12/2014 | 03/12/2016 |
| 74 | BA | Poções | 03/12/2014 | 03/12/2016 |
| 75 | BA | Riachão do Jacuípe | 03/12/2014 | 03/12/2016 |
| 76 | BA | Rio de Contas | 03/12/2014 | 03/12/2016 |
| 77 | BA | Ruy Barbosa | 03/12/2014 | 03/12/2016 |

| | | | | |
|-----|----|-----------------------------|------------|------------|
| 78 | BA | Santa Brígida | 03/12/2014 | 03/12/2016 |
| 79 | BA | Santa Maria da Vitória | 03/12/2014 | 03/12/2016 |
| 80 | BA | Santo Antonio de Jesus | 03/12/2014 | 03/12/2016 |
| 81 | BA | Senhor do Bonfim | 03/12/2014 | 03/12/2016 |
| 82 | BA | Serrinha | 03/12/2014 | 03/12/2016 |
| 83 | BA | Teixeira de Freitas | 03/12/2014 | 03/12/2016 |
| 84 | BA | Ubaitaba | 03/12/2014 | 03/12/2016 |
| 85 | BA | Ubatã | 03/12/2014 | 03/12/2016 |
| 86 | BA | Valença | 03/12/2014 | 03/12/2016 |
| 87 | CE | Itatira | 03/12/2014 | 03/12/2016 |
| 88 | CE | Groaíras | 05/12/2014 | 24/11/2016 |
| 89 | CE | Maranguape | 10/12/2014 | 10/12/2016 |
| 90 | CE | Sobral | 31/12/2014 | 31/12/2016 |
| 91 | CE | Beberibe | 05/05/2014 | 04/05/2016 |
| 92 | CE | Fortaleza | 31/12/2014 | 31/12/2016 |
| 93 | PE | Recife | 02/07/2014 | 02/07/2016 |
| 94 | PI | Campinas do Piauí | 02/12/2014 | 02/12/2016 |
| 95 | PI | Acauã | 02/12/2014 | 02/12/2016 |
| 96 | PI | Pio IX | 11/12/2014 | 12/12/2016 |
| 97 | PR | Balsa Nova | 23/05/2014 | 01/07/2016 |
| 98 | PR | Cornélio Procópio | 31/12/2014 | 31/12/2016 |
| 99 | MG | Ipatinga | 28/11/2014 | 28/11/2016 |
| 100 | RJ | São Gonçalo | 11/06/2014 | 11/06/2016 |
| 101 | RJ | Volta Redonda | 11/06/2014 | 11/06/2016 |
| 102 | RJ | Campos dos Goytacazes | 11/06/2014 | 11/06/2016 |
| 103 | RJ | São Francisco do Itabapoana | 11/06/2014 | 11/06/2016 |
| 104 | RJ | Santo Antônio de Pádua | 11/06/2014 | 11/06/2016 |
| 105 | RJ | São Gonçalo | 27/06/2014 | 27/06/2016 |
| 106 | RJ | Barra Mansa | 17/11/2014 | 17/11/2016 |
| 107 | RJ | Rio das Flores | 05/12/2014 | 17/11/2016 |
| 108 | RJ | Japeri | 04/12/2014 | 24/11/2016 |
| 109 | RJ | Sapucaia | 24/11/2014 | 24/11/2016 |
| 110 | RJ | Campo dos Goytacazes | 30/12/2014 | 30/12/2016 |
| 111 | RJ | Belford Roxo | 30/12/2014 | 30/12/2016 |
| 112 | RJ | Tanguá | 31/12/2014 | 31/12/2016 |
| 113 | RJ | Silva Jardim | 31/12/2014 | 31/12/2016 |
| 114 | RJ | Valença | 31/12/2014 | 31/12/2016 |
| 115 | RJ | Petropolis | 31/12/2014 | 31/12/2016 |
| 116 | RJ | Três Rios | 31/12/2014 | 31/12/2016 |
| 117 | RJ | Bom Jesus do Itabapoana | 31/12/2014 | 31/12/2016 |
| 118 | RJ | Carmo | 30/12/2014 | 30/12/2016 |

| | | | | |
|-----|----|-------------------------|------------|------------|
| 119 | SP | Suzano | 23/05/2014 | 01/07/2016 |
| 120 | SP | Mogi das Cruzes | 23/05/2014 | 02/07/2016 |
| 121 | SP | Garça | 10/11/2014 | 10/11/2016 |
| 122 | SP | Itajú | 31/12/2014 | 31/12/2016 |
| 123 | SP | Lins | 31/12/2014 | 31/12/2016 |
| 124 | SP | RibeirãoBonito | 31/12/2014 | 31/12/2016 |
| 125 | SP | Mira Estrela | 31/12/2014 | 31/12/2016 |
| 126 | SP | Santa cruz da Esperança | 31/12/2014 | 31/12/2016 |
| 127 | SP | Taquaritinga | 31/12/2014 | 31/12/2016 |
| 128 | SP | São João da Boa Vista | 31/12/2014 | 31/12/2016 |
| 129 | SP | Brodowski | 30/12/2014 | 30/12/2016 |
| 130 | SP | Barretos | 30/12/2014 | 30/12/2016 |
| 131 | GO | Rubiataba | 31/12/2015 | 31/12/2017 |
| 132 | RJ | São Gonçalo | 31/12/2015 | 31/12/2017 |
| 133 | RJ | Rio de Janeiro | 31/12/2015 | 31/12/2017 |
| 134 | BA | Salvador | 31/12/2015 | 31/12/2017 |
| 135 | PE | Paulista | 31/12/2015 | 31/12/2017 |
| 136 | PB | Cajazeiras | 31/12/2015 | 31/12/2017 |
| 137 | MG | Contagem | 29/12/2015 | 29/12/2017 |
| 138 | MG | Juiz de Fora | 31/12/2015 | 31/12/2017 |
| 139 | MA | Governador Luiz Rocha | 31/12/2015 | 31/12/2017 |
| 140 | CE | Cedro | 31/12/2015 | 31/12/2017 |
| 141 | SP | Registro | 31/12/2015 | 31/12/2017 |
| 142 | TO | Araguaína | 31/12/2015 | 31/12/2017 |
| 143 | RS | Viamão | 31/12/2015 | 31/12/2017 |
| 144 | PI | Angical | 31/12/2015 | 31/12/2017 |
| 145 | SP | Fernândopolis | 31/12/2015 | 31/12/2017 |
| 146 | PE | Serra Talhada | 30/12/2015 | 30/12/2017 |
| 147 | MG | Santa Luzia | 28/12/2015 | 28/12/2017 |
| 148 | SC | Araranguá | 23/12/2015 | 23/12/2017 |
| 149 | GO | Goianésia | 31/12/2015 | 31/12/2017 |
| 150 | RS | Santa Maria | 31/12/2015 | 31/12/2017 |
| 151 | SP | São Joaquim da Barra | 30/12/2015 | 30/12/2017 |
| 152 | SP | Jales | 15/12/2015 | 15/12/2017 |
| 153 | SP | Pedreira | 15/12/2015 | 15/12/2017 |
| 154 | SP | Taquaral | 15/12/2015 | 15/12/2017 |
| 155 | MG | Sete Lagoas | 15/12/2015 | 15/12/2017 |
| 156 | RS | Santo Ângelo | 15/12/2015 | 15/12/2017 |
| 157 | AC | Rio Branco | 15/12/2015 | 15/12/2017 |
| 158 | RJ | São Gonçalo | 17/12/2015 | 17/12/2017 |
| 159 | SP | São Bernardo do Campo | 28/12/2015 | 28/12/2017 |

| | | | | |
|-----|----|-------------------------|------------|------------|
| 160 | GO | Valparaíso de Goiás | 28/12/2015 | 28/12/2017 |
| 161 | GO | Hidrolândia | 29/12/2015 | 29/12/2017 |
| 162 | PB | Sousa | 28/12/2015 | 28/12/2017 |
| 163 | RN | Frutuoso Gomes | 30/12/2015 | 30/12/2017 |
| 164 | MG | Bonito de Minas | 31/12/2015 | 31/12/2017 |
| 165 | MG | Frutal | 31/12/2015 | 31/12/2017 |
| 166 | MA | São José do Ribamar | 31/12/2015 | 31/12/2017 |
| 167 | PE | Petrolina | 31/12/2015 | 31/12/2017 |
| 168 | SP | Boracéia | 31/12/2015 | 31/12/2017 |
| 169 | RS | Três Cachoeiras | 31/12/2015 | 31/12/2017 |
| 170 | PI | Monsenhor Hipólito | 31/12/2015 | 31/12/2017 |
| 171 | BA | Itabuna | 31/12/2015 | 31/12/2017 |
| 172 | SP | Taboão da Serra | 31/12/2015 | 31/12/2017 |
| 173 | AC | Sena Madureira | 30/12/2015 | 30/12/2017 |
| 174 | PE | Sertânia | 31/12/2015 | 31/12/2017 |
| 175 | MG | Juiz de Fora | 31/12/2015 | 31/12/2017 |
| 176 | RS | Ivoti | 31/12/2015 | 31/12/2017 |
| 177 | PA | Igarapé Açu | 31/12/2015 | 31/12/2017 |
| 178 | RS | Água Santa | 31/12/2015 | 31/12/2017 |
| 179 | TO | Palmas | 31/12/2015 | 31/12/2017 |
| 180 | PI | Baixa Grande do Ribeiro | 31/12/2015 | 31/12/2017 |
| 181 | PR | Foz do Iguaçu | 31/12/2015 | 31/12/2017 |
| 182 | MG | Itabira | 31/12/2015 | 31/12/2017 |
| 183 | SE | Aracaju | 31/12/2015 | 31/12/2017 |
| 184 | RS | Canela | 31/12/2015 | 31/12/2017 |
| 185 | PI | São João da Canabrava | 31/12/2012 | 27/03/2015 |
| 186 | AL | Maceió | 05/10/2014 | 15/05/2015 |
| 187 | PB | Sumé | 31/12/2012 | 25/05/2015 |
| 188 | PR | Quarto Centenário | 31/12/2012 | 01/06/2015 |
| 189 | MG | Igarapé | 31/12/2012 | 14/07/2015 |
| 190 | PI | São Felix do Piauí | 28/12/2012 | 21/08/2015 |
| 191 | PI | Valença do Piauí | 31/12/2012 | 05/07/2015 |
| 192 | PI | Santa Cruz dos Milagres | 31/12/2012 | 12/08/2015 |
| 193 | MG | Janaúba | 09/10/2013 | 26/08/2015 |
| 194 | SP | Anhembi | 31/12/2012 | 21/09/2015 |
| 195 | CE | Icapuí | 19/06/2013 | 28/09/2015 |
| 196 | PI | Monsenhor Gil | 31/12/2012 | 30/09/2015 |
| 197 | CE | Guaiúba | 19/06/2013 | 04/10/2015 |
| 198 | PB | Joca Claudino | 31/12/2012 | 07/09/2015 |
| 199 | SP | São Bernardo do Campo | 17/07/2013 | 08/10/2015 |
| 200 | GO | Ipameri | 29/07/2013 | 08/10/2015 |

| | | | | |
|-----|----|------------------------------|------------|------------|
| 201 | SP | Itaquaquecetuba | 01/07/2013 | 13/11/2015 |
| 202 | MG | Muzambinho | 01/11/2013 | 05/11/2015 |
| 203 | RN | Major Sales | 26/07/2013 | 16/12/2015 |
| 204 | BA | Malhada de Pedras | 11/09/2013 | 29/11/2015 |
| 205 | SC | Maracajá | 31/12/2012 | 07/12/2015 |
| 206 | PI | Betânia do Piauí | 20/06/2013 | 07/12/2015 |
| 207 | RN | José da Penha | 31/12/2012 | 14/10/2015 |
| 208 | PI | São José do Divino | 28/12/2012 | 19/12/2015 |
| 209 | GO | Jataí | 20/12/2012 | 19/12/2015 |
| 210 | CE | Barroquinha | 28/12/2012 | 25/12/2015 |
| 211 | SP | Dirce Reis | 20/12/2013 | 09/01/2016 |
| 212 | PI | Água Branca | 16/07/2013 | 29/01/2016 |
| 213 | MG | Montes Claros | 23/09/2013 | 01/02/2016 |
| 214 | PI | São João da Varjota | 19/06/2013 | 01/02/2016 |
| 215 | PI | Ribeiro Gonçalves | 04/10/2013 | 16/02/2016 |
| 216 | PI | Wall Ferraz | 27/11/2013 | 25/01/2016 |
| 217 | PR | Cascavel | 31/12/2012 | 20/02/2016 |
| 218 | PI | Inhuma | 31/12/2012 | 22/02/2016 |
| 219 | MS | Sidrolândia | 31/12/2012 | 28/01/2016 |
| 220 | SP | Estância Turística de Piraju | 19/06/2013 | 29/02/2016 |
| 221 | SP | Ribeirão Corrente | 26/07/2013 | 19/03/2016 |
| 222 | PI | Nossa Senhora dos Remédios | 29/07/2013 | 05/03/2016 |
| 223 | RS | Estrela | 31/12/2012 | 01/04/2016 |
| 224 | PR | Maripá | 31/12/2012 | 09/04/2016 |
| 225 | PI | Lagoa do Sítio | 19/06/2013 | 12/05/2016 |
| 226 | RS | Rio Grande | 06/12/2013 | 15/06/2016 |
| 227 | CE | Ararendá | 18/09/2013 | 15/06/2016 |
| 228 | MA | Matões | 28/12/2012 | 27/06/2016 |
| 229 | RJ | Mesquita | 31/12/2013 | 11/09/2016 |
| 230 | CE | Fortaleza | 20/12/2013 | 12/11/2016 |
| 231 | MG | Timóteo | 15/10/2013 | 02/10/2016 |
| 232 | PI | Esperantina | 18/11/2013 | 01/04/2017 |
| 233 | PR | Balsa Nova | 23/05/2014 | 02/08/2017 |
| 234 | CE | Acaraú | 31/12/2013 | 05/05/2017 |
| 235 | RS | Cachoeirinha | 31/12/2013 | 29/09/2017 |
| 236 | RJ | Rio de Janeiro | 31/12/2013 | 06/11/2017 |
| 237 | MG | Betim | 31/12/2013 | 05/12/2017 |
| 238 | SP | Cubatão | 24/12/2013 | 11/09/2017 |
| 239 | PB | Cuité | 26/11/2013 | 18/09/2017 |
| 240 | MS | Cuiabá | 31/12/2013 | 18/09/2017 |
| 241 | CE | Morrinhos | 31/12/2013 | 01/07/2017 |

| | | | | |
|-----|----|-------------------------|------------|------------|
| 242 | PR | Pinhais | 19/12/2013 | 01/10/2017 |
| 243 | RJ | Rio Bonito | 31/12/2013 | 15/10/2017 |
| 244 | MG | Recife | 18/12/2013 | 27/09/2017 |
| 245 | RJ | Seropédica | 24/12/2013 | 22/09/2017 |
| 246 | CE | Tururu | 27/11/2013 | 19/07/2017 |
| 247 | PR | Umuarama | 31/12/2013 | 02/08/2017 |
| 248 | PI | Bocaína | 09/12/2013 | 30/06/2017 |
| 249 | BA | Andaraí | 20/11/2014 | 27/07/2017 |
| 250 | MG | Ipatinga | 09/12/14 | 02/08/2017 |
| 251 | PI | Campinas do Piauí | 02/12/2014 | 10/07/2017 |
| 252 | PI | Acauã | 02/12/2014 | 15/10/2017 |
| 253 | CE | Itatira | 03/12/2014 | 30/06/2017 |
| 254 | RJ | Barra Mansa | 05/12/2014 | 30/06/2017 |
| 255 | RJ | Rio das Flores | 05/12/2014 | 30/06/2017 |
| 256 | CE | Groaíras | 05/12/2014 | 30/06/2017 |
| 257 | RJ | Japeri | 04/12/2014 | 30/06/2017 |
| 258 | RJ | Sapucaia | 05/12/2014 | 27/07/2017 |
| 259 | RJ | Campo dos Goytacazes | 09/12/2014 | 27/07/2017 |
| 260 | CE | Maranguape | 10/12/2014 | 27/07/2017 |
| 261 | PI | Pio IX | 11/12/2014 | 30/06/2017 |
| 262 | RJ | Petrópolis | 31/12/2014 | 27/07/2017 |
| 263 | PA | Jacundá | 31/12/2014 | 27/07/2017 |
| 264 | RJ | Três Rios | 31/12/2014 | 30/06/2017 |
| 265 | RJ | Bom Jesus do Itabapoana | 31/12/2014 | 30/06/2017 |
| 266 | PR | Cornélio Procópio | 31/12/2014 | 30/06/2017 |
| 267 | CE | Fortaleza | 31/12/2014 | 25/08/2017 |
| 268 | SP | Brodowski | 30/12/2014 | 27/07/2017 |
| 269 | SP | Barretos | 30/12/2014 | 27/07/2017 |
| 270 | SP | Santa Cruz da Esperança | 31/12/2014 | 18/09/2017 |
| 271 | CE | Beberibe | 31/12/2014 | 28/07/2017 |
| 272 | RJ | Silva Jardim | 31/12/2014 | 27/07/2017 |
| 273 | MG | Bonito de Minas | 31/12/2015 | 31/12/2017 |
| 274 | RS | Três Cachoeiras | 31/12/2015 | 31/12/2017 |
| 275 | SP | Taboão da Serra | 31/12/2015 | 31/12/2017 |
| 276 | PI | Baixa Grande do Ribeiro | 31/12/2015 | 31/12/2017 |

APÊNDICE III: Lista de municípios que implementaram o PELC após a diretriz de Municipalização

| ID | UF | Municípios |
|-----------|-----------|-------------------------|
| 1 | CE | Acaraú |
| 2 | PI | Acauã |
| 3 | BA | Andaraí |
| 4 | PI | Angical |
| 5 | SP | Anhembi |
| 6 | SE | Aracaju |
| 7 | CE | Ararendá |
| 8 | PI | Baixa Grande do Ribeiro |
| 9 | RJ | Barra Mansa |
| 10 | SP | Barretos |
| 11 | CE | Barroquinha |
| 12 | CE | Beberibe |
| 13 | PI | Betânia do Piauí |
| 14 | MG | Betim |
| 15 | PI | Bocaína |
| 16 | MG | Bonito de Minas |
| 17 | RS | Cachoeirinha |
| 18 | PI | Campinas do Piauí |
| 19 | MS | Campo Grande |
| 20 | RJ | Carmo |
| 21 | PR | Cascavel |
| 22 | MG | Contagem |
| 23 | PR | Cornélio Procópio |
| 24 | SC | Dionísio Cerqueira |
| 25 | SP | Dirce Reis |
| 26 | MS | Dourados |
| 27 | RS | Estrela |
| 28 | SP | Fernandópolis |

| | | |
|----|----|-------------------------|
| 29 | MG | Frutal |
| 30 | RN | Frutuoso Gomes |
| 31 | CE | Groaíras |
| 32 | CE | Guaiúba |
| 33 | CE | Icapuí |
| 34 | MG | Igarapé |
| 35 | PI | Inhuma |
| 36 | GO | Ipameri |
| 37 | MG | Ipatinga |
| 38 | RJ | Itaboraí |
| 39 | SP | Itajú |
| 40 | SP | Itaquaquetuba |
| 41 | CE | Itatira |
| 42 | RS | Ivoti |
| 43 | PE | Jaboatão dos Guararapes |
| 44 | MG | Janaúba |
| 45 | RJ | Japeri |
| 46 | GO | Jataí |
| 47 | MG | João Monlevade |
| 48 | PB | Joca Claudino |
| 49 | RN | José da Penha |
| 50 | MG | Juiz de Fora |
| 51 | PI | Lagoa do Sítio |
| 52 | SP | Lins |
| 53 | RN | Major Sales |
| 54 | BA | Malhada de Pedras |
| 55 | SC | Maracajá |
| 56 | CE | Maranguape |
| 57 | MA | Matões |
| 58 | RJ | Mesquita |
| 59 | SP | Mira Estrela |

| | | |
|----|----|----------------------------|
| 60 | SP | Mogi das Cruzes |
| 61 | MG | Montes Claros |
| 62 | CE | Morrinhos |
| 63 | MG | Muzambinho |
| 64 | RS | Não Me Toque |
| 65 | RJ | Niterói |
| 66 | PI | Nossa Senhora dos Remédios |
| 67 | RJ | Petrópolis |
| 68 | PR | Pinhais |
| 69 | PI | Pio IX |
| 70 | PR | Quarto Centenário |
| 71 | RJ | Queimados |
| 72 | SP | Registro |
| 73 | SP | Ribeirão Bonito |
| 74 | SP | Ribeirão Corrente |
| 75 | PI | Ribeiro Gonçalves |
| 76 | RJ | Rio das Flores |
| 77 | RJ | Rio de Janeiro |
| 78 | RS | Rio Grande |
| 79 | MG | Sabará |
| 80 | SP | Santa Cruz da Esperança |
| 81 | MG | Santa Luzia |
| 82 | RS | Santo Ângelo |
| 83 | SP | São Bernardo do Campo |
| 84 | PI | São Felix do Piauí |
| 85 | RJ | São Gonçalo |
| 86 | SP | São João da Boa Vista |
| 87 | PI | São João da Canabrava |
| 88 | PI | São João da Varjota |
| 89 | PI | São José do Divino |
| 90 | RJ | Sapucaia |

| | | |
|-----|----|------------------|
| 91 | RJ | Seropédica |
| 92 | PE | Serra Talhada |
| 93 | MG | Sete Lagoas |
| 94 | MS | Sidrolândia |
| 95 | RJ | Silva Jardim |
| 96 | PB | Sumé |
| 97 | SP | Suzano |
| 98 | SP | Taquaral |
| 99 | SP | Taquaritinga |
| 100 | MG | Timóteo |
| 101 | RJ | Três Rios |
| 102 | CE | Tururu |
| 103 | RJ | Valença |
| 104 | PI | Valença do Piauí |
| 105 | PI | Wall Ferraz |

APÊNDICE IV – Questionário Digital

POLÍTICAS SOCIAIS DE INDUÇÃO: A MUNICIPALIZAÇÃO DO PROGRAMA ESPORTE E LAZER DA CIDADE EM MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Olá, obrigado pela visita!

O(a) Sr(a) é nosso convidado(a) para participar da pesquisa "O legado do Programa Esporte e Lazer da Cidade em Municípios Brasileiros", de responsabilidade do doutorando Bruno Ocelli Ungheri e coordenada pelo pesquisador Prof. Dr. Hélder Ferreira Isayama, ambos do Programa Interdisciplinar de Pós-Graduação em Estudos do Lazer da Universidade Federal de Minas Gerais. A pesquisa tem por objetivo, identificar os indicadores relacionados à municipalização do Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC), bem como analisar o legado do Programa nos municípios em que foi implementado. Para essa investigação, faz-se necessário identificar e analisar os dados gerais da execução do Programa em todos os municípios que o implementaram após a diretriz de municipalização em 2012.

A coleta de dados será realizada por meio de questionário digital, autoaplicável, a ser enviado por e-mail a todos os municípios que implementaram o PELC a partir da instituição da diretriz de municipalização. O instrumento será encaminhado aos referidos órgãos municipais de Esporte e Lazer para serem respondidos por um técnico de carreira, visto que este tem maior possibilidade de envolvimento com todo o processo de implementação e possível municipalização do Programa. Os dados coletados serão mantidos no CELAR/EEFFTO/UFMG pelo período mínimo de 5 anos, conforme Resolução 466/12 do Conselho Nacional de Saúde. Os respondentes 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 em Pesquisa (COEP), garantindo o respeito à dignidade e à autonomia dos participantes.

Esta pesquisa, ao solicitar a assinatura do termo de consentimento livre esclarecido aos seus sujeitos, garante o anonimato dos participantes e o sigilo no tratamento das informações obtidas e ainda prevê que não acarretará malefícios aos participantes. Considerando os fundamentos éticos e científicos, os pesquisadores garantem que os riscos e desconfortos previsíveis da resposta ao questionário, como constrangimentos, serão evitados. Um possível benefício da pesquisa é o apontamento de indicadores de políticas públicas de esporte e lazer relacionados à municipalização dos programas indutivos realizados pelo Governo Federal. Somado a isso, o estudo poderá oferecer contribuições em relação à avaliação do Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC), uma vez que intenciona traçar seus legados em municípios brasileiros que o implementaram a partir de 2012.

Esclarecemos que todas as despesas relacionadas com este estudo serão de responsabilidade do doutorando, sendo que não haverá nenhuma forma de remuneração financeira para os voluntários. Aseguramos total liberdade aos participantes que poderão se recusar a participar ou mesmo retirar seu consentimento sem qualquer tipo de ônus para ambas as partes envolvidas (pesquisados e pesquisadores).

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 (0xx31) 99278-9501 ou (00xx31)3409-2337 - como também pelo seguinte endereço: Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional, CELAR – Centro de Estudos de Lazer e Recreação, Av. Presidente Carlos Luz, 4664/Campus UFMG, Pampulha, Belo Horizonte-MG, (31) 3409-2335. Havendo a necessidade de maiores explicações, divulgamos os dados do Comitê de Ética da UFMG (COEP): Av. Antônio Carlos, 6627 - Unidade Administrativa II, 2º Andar, sala 2005 - telefone (0xx31) 3409-4592.

Assim, se você entendeu a proposta da pesquisa e concorda em ser voluntário, clique no ícone "Iniciar Pesquisa" e confirme seu consentimento.

Desde já agradecemos pela compreensão e voluntariedade,

Bruno Ocelli Ungheri (Doutorando)

Hélder Ferreira Isayama (Orientador)

Universidade Federal de Minas Gerais

Qual o seu município?

Qual o seu Estado?

Qual o seu grau de formação?

- Ensino Fundamental.
- Ensino Médio.
- Ensino Superior.
- Pós Graduação Latu Sensu.
- Mestrado.
- Doutorado.

Atualmente, qual o seu envolvimento com as políticas de esporte e lazer do município?

- Prefeito(a).
- Secretário(a) Municipal.
- Secretário(a) Adjunto(a).
- Profissional de Carreira.
- Beneficiário.
- Outro

Como se deu seu envolvimento com o PELC?

- Agente Social.
- Coordenador(a) de Núcleo.
- Coordenador(a) Setorial.
- Coordenador(a) Pedagógico(a)
- Coordenador(a) Geral.
- Beneficiário.
- Outra

Em quais anos o PELC foi desenvolvido em seu município?

Instruções da pergunta: Permitido marcar mais de uma opção.

- 2012.
- 2013.
- 2014.
- 2015.
- 2016.
- 2017
- Outra

Caso o PELC já tenha se encerrado em seu município, houve alguma avaliação do Programa?

- Sim, formalmente.
- Sim, informalmente.
- Não.
- Desconheço.

Você conhece os objetivos que foram inseridos no Projeto Pedagógico do PELC em seu município?

- Sim, todos.
- Sim, alguns.
- Não.
- Outra

Na sua opinião, em que medida os objetivos do PELC foram atingidos?

| | | | | | | | | | | |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| <input type="radio"/> |

Qual a origem do PELC em seu município?

- Chamamento Público - Convênio Municipal.
- Chamamento Público - Convênio Estadual.
- Chamamento Público - Convênio com o Distrito Federal.
- Chamamento Público - Convênio com Universidades Estaduais ou Institutos Federais.
- Emenda Parlamentar.
- Desconheço.
- Proponente específico.

Sobre a passagem do PELC em seu município, avalie as seguintes afirmativas, considerando: 1 - nunca / 2 - na minoria das vezes / 3 - às vezes sim, às vezes não / 4 - na maioria das vezes sim / 5 - sempre

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| A população do município se envolveu com o PELC. | <input type="radio"/> |
| A população do município sente falta do PELC. | <input type="radio"/> |
| Os eventos (ações assistêmáticas) do PELC mobilizaram a comunidade. | <input type="radio"/> |

Antes da implementação do PELC, seu município desenvolvia alguma política pública de esporte e lazer?

- Sim.
- Não.
- Outra

Seu município possui um Conselho Municipal de Esporte e Lazer?

- Sim, consultivo.
- Sim, deliberativo.
- Sim, normativo.
- Sim, fiscalizador.
- Não.
- Outra entidade de controle social. Especifique:

Caso seu município tenha um Conselho Municipal de Esporte e Lazer, sua criação se deu:

- Antes do PELC.
- Depois do PELC.
- Em função do PELC.

Caso exista, a última reunião do Conselho Municipal de Esporte e Lazer do seu município ocorreu:

- Há menos de um mês.
- Há menos de seis meses.
- Há menos de um ano.
- Não ocorre há mais de um ano.
- Desconheço.

Atualmente, como você classifica a participação do Conselho Municipal de Esporte e Lazer nas ações públicas destinadas a este campo?

| | | | | | | | | | | |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| <input type="radio"/> |

Em seu município, existem canais de participação social em relação às políticas públicas?

- Sim.
- Não.
- Se sim, quais?

Quais as formas de participação popular, presentes em seu município?

- Orçamento Participativo.
- Ouvidoria.
- Audiência pública.
- Aplicativos digitais.
- Agendamento presencial.
- Sites da web.
- Outra

O Conselho Gestor, criado para execução do PELC foi mantido após o encerramento do Programa?

- Sim, integralmente.
- Sim, com outra configuração.
- Não.
- Outra

Em seu município, existe alguma legislação específica para o esporte e o lazer?

- Sim, específica.
- Sim, mas de forma indireta.
- Não, mas existe um projeto em tramitação.
- Não.

Caso sua resposta ao item anterior seja positiva, a legislação garante recursos financeiros para o esporte e lazer?

- Sim, de forma direta e vinculada ao PPAG.
- Sim, de forma indireta, vinculada a outras áreas.
- Não.
- Minha resposta ao item anterior foi negativa.

Qual a origem dos recursos destinados ao esporte e ao lazer em seu município?

Instruções da pergunta: Indique os percentis.

Atribuir: 100 pontos

| | |
|------------------------|----------------------|
| Municipal. | <input type="text"/> |
| Estadual. | <input type="text"/> |
| Federal. | <input type="text"/> |
| Privado. | <input type="text"/> |
| Projetos Incentivados. | <input type="text"/> |
| Outros. | <input type="text"/> |
| Desconheço. | <input type="text"/> |

Seu município oferece algum tipo de incentivo ao desenvolvimento do esporte e do lazer?

- Sim, Lei de Incentivo Fiscal.
- Sim, Bolsa Atleta.
- Sim, Fundo Municipal de Esporte.
- Sim, Sistema Municipal de Esporte.
- Não.
- Outra

Seu município possui algum órgão gestor do esporte e do lazer?

- Sim, Secretaria Municipal Específica.
- Sim, Secretaria Municipal vinculada a outras áreas (Cultura, Educação, Turismo).
- Sim, Secretaria Adjunta.
- Sim, empresa pública.
- Sim, Coordenação de Esporte e Lazer.
- Caso a resposta seja negativa, como se dá a gestão das ações de esporte e lazer no seu município?

Atualmente, seu município desenvolve alguma política pública de esporte e lazer?

- Sim, de iniciativa municipal.
- Sim, vinculada ao Governo Estadual.
- Sim, vinculada ao Governo Federal.
- Sim, em parceria com o terceiro setor.
- Sim, em parceria com a iniciativa privada.
- Não.
- Desconheço.
- Outra

Qual o volume de beneficiários dessas ações em seu município?

Instruções da pergunta: Entendem-se por beneficiários aqueles cidadãos que participaram diretamente das ações promovidas pelo PEELC.

- Até 400 pessoas.
- De 400 a 1.000 pessoas.
- De 1.000 a 3.000 pessoas.
- De 3.000 a 5.000 pessoas.
- Acima de 5.000 pessoas.
- Desconheço.

Caso seu município não realize alguma política de esporte e lazer, assinale sua percepção sobre o que pode ter gerado a situação:

Instruções da pergunta: Nessa pergunta, é possível assinalar mais de uma opção.

- Falta de recursos financeiros.
- Falta de recursos humanos.
- Falta de recursos físicos.
- Falta de recursos materiais.
- Transição de governos.
- Ausência de projetos.
- Baixa adesão de pessoas.
- Prioridade a outras áreas das políticas públicas.
- Outra

Atualmente seu município desenvolve alguma ação de esporte e lazer vinculada às leis de incentivo fiscal?

Instruções da pergunta: Nesse item, você pode selecionar mais de uma alternativa.

- Sim, Lei Federal de Incentivo ao Esporte.
- Sim, Lei Federal Agnelo Piva.
- Sim, Lei Federal de Incentivo à Cultura.
- Sim, Lei Estadual de Incentivo ao Esporte.
- Sim, fomento por agências internacionais (ONU / UNICEF, etc)
- Não.
- Desconheço.
- Outra

Em seu município, as ações de esporte e lazer são direcionadas:

Instruções da pergunta: Nessa questão assinale, no mínimo, duas alternativas.

- À todas as classes sociais.
- Apenas aos mais pobres.
- Apenas aos mais ricos.
- Para crianças.
- Para jovens.
- Para adultos.
- Para idosos.
- A todos os tipos de público.

Atualmente, quais os tipos de ações sistemáticas (regulares/periódicas) de esporte e lazer implementadas em seu município?

Instruções da pergunta: Nessa questão, é permitido assinalar mais de uma alternativa.

- Oficinas de qualquer natureza (artesanato, jogos, brincadeiras, etc).
- Escola de futebol.
- Escola de outros esportes.
- Equipes esportivas de rendimento.
- Academia a céu aberto.
- Aulas de Ginástica.
- Corrida/Caminhada orientada.
- Capoeira.
- Teatro.
- Dança.
- Música.
- Rua de Lazer.
- Esportes Radicais.
- Atividades no meio ambiente.
- Jogos de Salão / Tabuleiro.
- Outra

Em seu município, a periodicidade de eventos ligados ao esporte e ao lazer é:

- Semanal.
- Quinzenal.
- Mensal.
- Bimestral.
- Trimestral.
- Não há periodicidade.

Quais os tipos de eventos públicos de esporte e lazer são realizados em seu município?

- Torneios de Futebol.
- Torneios de outras modalidades esportivas.
- Rua de Lazer.
- Corrida de Rua.
- Festivais esportivos.
- Festivais culturais.
- Gincanas.
- Show.
- Teatro.
- Dança.
- Cinema.
- Esportes Radicais.
- Atividades no Meio Ambiente.
- Colônia de Férias.
- Outra

Seu município possui profissionais de carreira, destinados especificamente para as ações de esporte e lazer?

Instruções da pergunta: Por gentileza, considere os estagiários em sua resposta, caso existam.

- Sim, até 5 profissionais.
- Sim, entre 5 e 10 profissionais.
- Sim, entre 10 e 20 profissionais.
- Sim, entre 20 e 40 profissionais.
- Sim, acima de 40 profissionais.
- Não.

Caso sua resposta ao item anterior tenha sido positiva, existe alguma ação de formação continuada do quadro profissional?

- Sim, periódica.
- Sim, aperiódica.
- Não, mas há incentivo individual para os profissionais interessados.
- Não.
- Outra

Os profissionais que atuam/atuam com o PELC participaram dos módulos de formação continuada oferecidos pelo Ministério do Esporte?

- Sim, todos.
- Sim, a maior parte.
- Sim, menos da metade.
- Sim, a minoria.
- Não.
- Outra

No geral, quantos profissionais atuam/atuam com o PELC em seu município?

Instruções da pergunta: Por gentileza, considere os estagiários em sua resposta, caso existam.

- Até 3 profissionais.
- De 3 a 6 profissionais.
- De 6 a 10 profissionais.
- De 10 a 20 profissionais.
- Acima de 20 profissionais.

A partir de Outubro/2014, o PELC lançou os cursos de formação à distância. Qual o percentual de profissionais que concluíram, ao menos, um desses cursos?

- 100%.
 Acima de 50%.
 Abaixo de 50%.
 Nenhum.
 Nosso convênio se encerrou antes de Outubro/2014.

Assinale os equipamentos públicos de esporte e lazer que existem em sua cidade:

Instruções da pergunta: Nesse item é permitido assinalar mais de uma alternativa.

- Quadra poliesportiva.
 Campo de futebol.
 Quadra de Tênis.
 Praça.
 Piscina.
 Ginásio.
 Pista de Corrida.
 Academia a céu aberto.
 Espaço para esportes radicais.
 Parque.
 Teatro.
 Cinema.
 Shopping.
 Não existem equipamentos específicos para esporte e lazer em minha cidade.
 Outra

Durante e após a passagem do PELC em seu município, houve a construção de algum equipamento público direcionado ao esporte e ao lazer?

Instruções da pergunta: Nesse item é permitido assinalar mais de uma alternativa.

- Sim, praça.
 Sim, quadra poliesportiva.
 Sim, piscina.
 Sim, pista de corrida.
 Sim, ginásio.
 Sim, campo de futebol.
 Sim, academia a céu aberto.
 Espaço para esportes radicais.
 Sim, parque.
 Sim, ciclovia.
 Não.
 Outra

Sobre as condições de acesso e permanência nos equipamentos públicos de esporte e lazer, assinale sua percepção sobre o nível dos seguintes serviços:

Instruções da pergunta: 1 - *Péssima*, 2 - *Ruim*, 3 - *Razoável*, 4 - *Bom*, 5 - *Excelente*.

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Segurança. | <input type="radio"/> |
| Transporte Público. | <input type="radio"/> |
| Limpeza. | <input type="radio"/> |
| Estacionamento para carros e motocicletas. | <input type="radio"/> |
| Estacionamento para bicicletas. | <input type="radio"/> |
| Banheiros públicos. | <input type="radio"/> |
| Posto para Hidratação. | <input type="radio"/> |
| Fraldário. | <input type="radio"/> |

Anexo I – Carta de Anuência do Ministério do Esporte



MINISTÉRIO DO ESPORTE
 SECRETARIA NACIONAL DE ESPORTE, EDUCAÇÃO, LAZER E INCLUSÃO SOCIAL
 DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO E ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS
 INTERSETORIAIS DE ESPORTE, EDUCAÇÃO, LAZER E INCLUSÃO SOCIAL - DEDAP
 COORDENAÇÃO GERAL DE ESTUDOS E PESQUISAS
 Setor de Indústrias Gráficas - S/G, Quadra 4 - Lote 81 Centro Empresarial Capital Financeira Center, Bloco C 1ª andar Brasília - DF,
 CEP 70610-440 - Telefone: 3217-9658

Ofício N° 72 /2016/CGEP/DEDAP/SNELIS/ME

Brasília, 26 de junho de 2016.

Ao Senhor,
BRUNO OCELLI UNGHERI
 Doutorando da Universidade Federal de Minas Gerais
 Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG
 Av. Presidente Antônio Carlos, 6627
 31.270-901 - Pampulha/MG

Assunto: Autorização de utilização de informações para pesquisa de doutorado

Senhor,

1. Em atendimento à solicitação enviada ao Ministério para realização de pesquisa do projeto "O legado do PELC nos municípios brasileiros", esta coordenação, autoriza a utilização dos dados informados por este Ministério para a realização do referido estudo.
2. Colocamo-nos à disposição para os esclarecimentos que se façam necessários por meio dos telefones (61) 3217-9409 ou 3217-9658.

Atenciosamente,

ANA ELENARA SILVA PINTOS
 Coordenadora Geral de Estudos e Pesquisas