

EDITORAufmg

Avaliação de políticas e políticas de avaliação

Questões para o esporte e o lazer

Hélder Ferreira Isayama
Meily Assbú Linhales

ORGANIZADORES



Hélder Ferreira Isayama
(ORGANIZADOR)

Meily Assbú Linhales
(ORGANIZADORA)

Cássia Danielle Monteiro
Dias Lima

Fabiano Antônio Sena Peres

Luciana Cirino Lages
Rodrigues Costa

Rita Márcia de Oliveira

Farcila Bretas Lopes

Telma Menicucci

Thiago Marques Pereira

Virna Carolina Carvalho Munhoz

EXEMPLAR ÚNICO
PERTENCE AO ARQUIVO
DO DCTEC/SNDEL
Ministério do Esporte

leila

Avaliação de políticas e políticas de avaliação

Questões para o esporte e o lazer

Exemplar de distribuição gratuita
Ministério do Esporte

UNIVERSIDADE FEDERAL REITOR Ronaldo Tadêu Pena
DE MINAS GERAIS VICE-REITORA Heloisa Maria Murgel Starling

EDITORA DIRETOR Wander Melo Miranda
UFMG VICE-DIRETORA Silvana Cóser

CONSELHO Wander Melo Miranda (PRESIDENTE)
EDITORIAL Carlos Antônio Leite Brandão
Juarez Rocha Guimarães
Márcio Gomes Soares
Maria das Graças Santa Bárbara
Maria Helena Damasceno e Silva Megale
Paulo Sérgio Lacerda Beirão
Silvana Cóser

EXEMPLAR ÚNICO
PERTENCE AO ARQUIVO
DO DCTEC/SNDEL
Ministério do Esporte

Hélder Ferreira Isayama
Meily Assbú Linhales
ORGANIZADORES

Avaliação de políticas e políticas de avaliação

Questões para o esporte e o lazer

Belo Horizonte
Editora UFMG
2008

© 2008, Os autores

© 2008, Editora UFMG

Este livro ou parte dele não pode ser reproduzido por qualquer meio sem autorização escrita do Editor.

MINISTÉRIO DO ESPORTE

MINISTRO Orlando Silva de Jesus Júnior

SECRETARIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DE ESPORTE E DE LAZER

SECRETÁRIA Rejane Penna Rodrigues

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ESPORTE

DIRETORA Leila Mirtes Santos de Magalhães Pinto

ESCOLA DE EDUCAÇÃO FÍSICA, FISIOTERAPIA E TERAPIA OCUPACIONAL

DIRETOR Rodolfo Novellino Benda

VICE-DIRETORA Márcia Bastos Rezende

REDE CEDES/UFMG

Meily Assbú Linhales (COORDENADORA)

Christianne Luce Gomes

Hélder Ferreira Isayama

José Alfredo Oliveira Debortoli

Silvio Ricardo da Silva

Tarcísio Mauro Vago

EDITORAÇÃO DE TEXTO Maria do Carmo Leite Ribeiro

REVISÃO DE TEXTOS E NORMALIZAÇÃO Lilian de Oliveira

REVISÃO DE PROVAS Alexandre Vasconcelos de Melo e Vanderlúcia Costa

PROJETO GRÁFICO, FORMATAÇÃO E MONTAGEM DE CAPA Cássio Ribeiro

PRODUÇÃO GRÁFICA Warren M. Santos

EDITORA UFMG

Av. Antônio Carlos, 6627 Ala direita da Biblioteca Central Térreo

Campus Pampulha 31270-901 Belo Horizonte/MG Brasil

Tel +55 31 3409-4650 Fax +55 31 3409-4768

www.editora.ufmg.br editora@ufmg.br

A945 Avaliação de políticas e políticas de avaliação : questões para o esporte e o lazer / Hélder Ferreira Isayama, Meily Assbú Linhales, organizadores. - Belo Horizonte : Editora UFMG, 2008.
209 p.

Inclui referências.

ISBN: 978-85-7041-669-8

1. Educação física. 2. Lazer. 3. Políticas públicas - Avaliação. I. Isayama, Hélder Ferreira. II. Linhales, Meily Assbú.

CDD: 790.1

CDU: 379.8

Sumário

	Apresentação	7
<i>Meily Assbú Linhales</i>		
<i>Tarcila Bretas Lopes</i>	Esporte e lazer na Grande-BH:	
<i>Luciana Cirino Lages Rodrigues Costa</i>	por onde caminham as	13
<i>Cássia Danielle Monteiro Dias Lima</i>	gestões públicas?	
<i>Thiago Marques Pereira</i>		
<i>Virna Carolina Carvalho Munhoz</i>	O lazer como direito social na Prefeitura de Belo Horizonte	59
<i>Fabiano Antônio Sena Peres</i>	A Secretaria Municipal Adjunta de Esportes no processo de descentralização em curso na Prefeitura de Belo Horizonte: o olhar do corpo técnico	101
<i>Rita Márcia de Oliveira</i>	Integração social e idosos: análise de uma política pública	135
<i>Telma Menicucci</i>	Políticas de esporte e lazer: o estado da arte e um objeto em construção	179
	Sobre os autores	203
	Sobre o CELAR/Polis	207

Apresentação

Este livro é resultado do engajamento dos pesquisadores do Polis/CELAR com as políticas públicas de esporte e lazer, sua construção e implementação. O grupo representa um espaço privilegiado para o debate numa área na qual os estudos ainda são incipientes frente a outros setores de políticas públicas. Nesse coletivo, construímos um plano bianual de pesquisa, que, apoiado pelo Programa Rede CEDES do Ministério do Esporte, incluiu quatro estudos com temáticas e abordagens metodológicas distintas. No processo de realização das pesquisas, nossos estudos, seminários e produções parciais buscaram a interlocução de diferentes atores – Estado, formuladores de políticas públicas, gestores e sociedade –, numa interdisciplinaridade que permitiu refletir sobre o tema da *avaliação de políticas* por uma perspectiva diferente das abordagens disponíveis.

Entendemos que ancorar o conhecimento produzido no estreito diálogo com os problemas e as demandas colocadas pela realidade social é tarefa fundamental à Universidade. Por isso, acreditamos que gestores e executores de políticas deveriam ser também pesquisadores, vinculados ao fazer acadêmico. No âmbito do Polis/CELAR, tal experiência permitiu que se constituíssem ações voltadas a reconstruir o conhecimento, tanto no que se refere à pesquisa como princípio científico

quanto em seu entendimento como princípio educativo, almejando-se, com isso, não apenas o domínio técnico, mas fundamentalmente a formação de um cidadão, que encontra na competência reconstrutiva do conhecimento um perfil crítico e reflexivo, indispensável ao desafio de humanizar e fazer progredir o multifacetado conhecimento relativo à gestão pública.

Consideramos, ainda, que existem diferentes abordagens e modos de investigar a ação do Estado, que se organizam em função dos graus de aprofundamento da avaliação, variam de acordo com os interesses que norteiam a análise e com as escolhas dos recursos analíticos e dos métodos estabelecidos. Em decorrência, as múltiplas formas de avaliação produzem resultados e visibilidades de distintas naturezas. Escolhas que são, muitas vezes, condicionadas pelos dados e informações disponíveis nas gestões públicas, quer pela ausência de uma cultura de sistematização e registro das ações em curso, quer pela resistência de gestores às situações avaliativas. A análise de políticas públicas, tendência priorizada nos estudos apresentados nesta obra, enfatiza o desenho institucional e os traços constitutivos dos programas, sem, no entanto, operar com detalhes relativos aos níveis de eficiência, eficácia ou efetividade, necessários ao estabelecimento de uma relação causal entre programa e resultado. Também estivemos atentos à análise dos pressupostos e fundamentos que orientam a ação do Estado.

Reconhecendo diferentes orientações e possibilidades, bem como as dificuldades inerentes à pesquisa sobre avaliação de políticas públicas, consideramos que o exercício de produção qualificada e original de percursos de apreciação constitui uma importante estratégia para o controle democrático sobre as ações do Estado. Diante desses desafios, os processos de investigação realizados guardaram grande cuidado com o exercício de um rigor científico e reflexivo capaz de reconhecer a complexidade inerente a cada um dos estudos avaliativos, tanto no que diz respeito às escolhas conceituais e metodológicas adotadas quanto ao que se refere à própria subjetividade dos avaliadores.

Sendo um ato realizado no âmbito do Programa Rede CEDES, temos a expectativa de que os nossos percursos de pesquisa sejam

permanentemente confrontados e problematizados no diálogo com a comunidade em geral e com a produção científica dos demais núcleos da Rede – disseminados em outras universidades brasileiras – e também realizando esse estreito diálogo entre pesquisa, Estado e sociedade.

Os quatro primeiros textos são sínteses dos trabalhos realizados e anúncios do que hoje podemos propor acerca do tema *avaliação de políticas e políticas de avaliação para o esporte e o lazer*.

No primeiro texto, intitulado “Esporte e lazer na Grande-BH: por onde caminham as gestões públicas?”, o grupo de pesquisa, composto por Meily Assbú Linhales, Tarcila Bretas Lopes, Luciana Cirino Lages Rodrigues Costa, Cássia Danielle Monteiro Dias Lima e Thiago Marques Pereira, apresenta uma reflexão possibilitada por um estudo exploratório sobre o perfil das gestões municipais de esporte e lazer, realizado em treze municípios constituintes da Grande Belo Horizonte. O principal propósito foi conhecer os variados fatores que participam da trama que organiza as gestões municipais: as escolhas realizadas e suas justificativas; os processos decisórios e suas conseqüências; as equipes de trabalho e sua legitimidade profissional; as práticas de gestão. O trabalho de campo implicou visitas aos vários municípios e diálogos com seus gestores, possibilitando uma aproximação ao cotidiano de pessoas e setores que realizam, efetivamente, a complexidade de tempos, espaços, conteúdos e práticas do que podemos considerar como política pública municipal de esporte e lazer.

No segundo, o estudo de Virna Carolina Munhoz – “O lazer como direito social na Prefeitura de Belo Horizonte” – apresenta um mapeamento das ações de lazer desenvolvidas pela Prefeitura de Belo Horizonte (PBH), tendo em vista conhecer como o município vem tratando o tema. A autora delimitou um conceito de lazer e identificou quatro órgãos que realizam ações relacionadas à promoção do lazer na cidade, tanto no que se refere à oferta de atividades como para facilitar sua vivência. Apesar de oferecer ações que podem promover o lazer como direito para a população, foi verificado que elas não são organizadas em uma única política articulada e formulada a partir de diretrizes específicas.

Fabiano Antonio Sena Perez, no terceiro texto, apresenta elementos do estudo intitulado “A Secretaria Municipal Adjunta de Esportes no processo de descentralização em curso na Prefeitura de Belo Horizonte: o olhar do corpo técnico”. Apurando a “visão” sobre a percepção dos analistas de políticas públicas da área do esporte e lazer, da referida secretaria, a pesquisa demonstrou que os profissionais têm conhecimento sobre o processo de descentralização. O mesmo foi representado como procedimento para aproximar os serviços públicos oferecidos pela prefeitura aos cidadãos, tendo em vista a participação popular como mecanismo de controle social das ações do Estado. Esse processo é considerado, ainda, como um modelo de gestão matricial, que alterna momentos centralizados e descentralizados. Os conhecimentos apontados pelo autor nos auxiliam no debate sobre democratização de gestões, descentralização de poder e ampliação da participação popular.

O quarto texto do livro – “Integração social e idosos: análise de uma política pública” –, de autoria de Rita Márcia de Oliveira, apresenta uma avaliação do Programa Vida Ativa, desenvolvido com grupos de idosos pela Secretaria Municipal Adjunta de Esportes da PBH, com vistas a reconhecer em sua execução os elementos especificamente relacionados à sociabilidade. O programa estudado apresenta potencial para ampliar e aprimorar os vínculos sociais entre seus participantes e contribuir com mudanças nas dinâmicas das relações familiares, apontando uma melhoria do convívio nesse ambiente. Além disso, essas atividades são tidas como prevenção para o isolamento social que pode envolver a vida dos sujeitos atendidos.

Vale também mencionar a presença direta e indireta da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro como referência acadêmica e institucional, que se faz presente com o texto da Professora Telma Menicucci, convidada para realizar uma análise crítica dos quatro estudos concluídos. Seu texto é generoso em valorizar nossa trajetória e, ao mesmo tempo, rigoroso a nos apontar nossos desafios.

No percurso da pesquisa, priorizamos os momentos de estudo e de ajuda mútua entre os pesquisadores responsáveis por cada uma das

temáticas. Esse exercício partilhado ocorreu nos momentos de estabelecimentos dos recortes teórico-conceituais, nos debates relativos às dificuldades encontradas no trabalho de campo e também na fase de produção de sínteses e interpretação de resultados. Assim, fomos aprendendo juntos os sentidos da avaliação de políticas. Essa experiência nos convida, a cada dia, da necessidade de fortalecimento do que denominamos de *uma política de avaliação*.

Os estudos concluídos e os dados coletados convidam à realização de novas abordagens e de novos temas. Os relatórios completos das quatro pesquisas realizadas e aqui organizadas no formato de artigo poderão ser acessados no *site* do CELAR (www.eeffto.ufmg.br/celar). Alguns desdobramentos já estão em curso, consolidando nossos pressupostos e fundamentos relativos à avaliação de políticas de esporte e lazer. Concluída essa primeira fase de trabalho, estamos ainda mais convictos de que a ação do Poder Público tem de ser mais problematizada, mais investigada, mais confrontada. A avaliação precisa (e pode) contribuir na consolidação desses setores como efetivamente comprometidos com a democratização do Estado e com a produção do “bom governo”.

Esperamos que, ao se envolverem com a leitura dos textos desta coletânea, os leitores possam captar nossos percursos de construção, nossas dúvidas e dificuldades e nossa vontade de construir caminhos mais sólidos (e mais críticos) para as políticas setoriais de esporte e de lazer.

Os Organizadores

Meily Assbú Linhales
Tarcila Bretas Lopes
Luciana Cirino Lages Rodrigues Costa
Cássia Danielle Monteiro Dias Lima
Thiago Marques Pereira

Esporte e lazer
na Grande-BH
Por onde caminham
as gestões públicas?

De que maneira o esporte e o lazer se organizam como setores de gestão pública municipal? Esta foi a pergunta orientadora de uma pesquisa que realizamos entre dezembro de 2005 e junho de 2007. Nosso propósito foi conhecer os variados fatores que participam da trama que organiza as gestões municipais. Produzir este “retrato”, em seus detalhes, significou conhecer avanços e retrocessos, estratégias construídas, obstáculos enfrentados. O estudo possibilitou identificar as circunstâncias que produzem um gestor e uma gestão: as escolhas realizadas e suas justificativas; os processos decisórios e suas conseqüências; as equipes de trabalho e sua legitimidade profissional; as práticas de gestão – formulação, implementação e avaliação de políticas.

Ressaltamos que, para além da análise de dados objetivos, o trabalho de campo realizado, implicando visitas aos vários municípios e diálogo com seus gestores, possibilitou que nos aproximássemos do cotidiano de pessoas e setores que realizam, efetivamente, o que podemos considerar

como política pública municipal de esporte e lazer. Para além de nossas idealizações e prescrições, escolhemos conhecer e tentar compreender a complexidade de fatores e motivações envolvidas nas gestões. Para alguns municípios, esta é uma experiência ainda muito recente, cuja história, de algum modo, nos foi possível visitar, fazer perguntar, querer conhecer. Pedimos aos entrevistados que falassem de coisas que talvez nunca houvessem pensado; pedimos também que nos contassem suas escolhas, suas trajetórias, suas maneiras de fazer.

O propósito deste estudo não é julgar como certa ou errada esta ou aquela escolha, classificar como mais ou menos eficiente esta ou aquela gestão. Longe disso, nosso propósito reflexivo é mostrar a diversidade e a complexidade presentes em uma gestão, a merecer um olhar apurado que leve em consideração os condicionantes socioculturais e as informações contextuais presentes em cada tempo e lugar.

Sobre esporte e lazer

No processo de organização deste estudo, operamos com o pressuposto de que o esporte e o lazer constituem dimensões da vida social que, especialmente durante o século XX, foram gradativamente incorporadas como formas modernas de expressão cultural, capazes de agregar valores e produzir sentidos e significados para aqueles que delas participam, direta ou indiretamente. Entendemos que, nesse longo processo, tais práticas cotidianas e coletivas foram também assumidas como setores de gestão pública, ou seja, como temas de interesse e de responsabilidade na agenda do Estado.

Como fenômenos do mundo moderno, o esporte e o lazer passaram a fazer parte da vida das cidades, na medida em que compõem projetos de urbanização típicos das sociedades industrializadas e de massa. São produções desses contextos, contribuindo, ao mesmo tempo para produzir uma nova ordem cultural, novas identidades e costumes para as cidades e seus cidadãos. Práticas que marcam o dia-a-dia das pessoas

e, por decorrência, passam a marcar também as ações públicas no âmbito dos municípios. Demandam infra-estrutura, serviços e regulações; compõem plataformas eleitorais e planos de governo. Participando das relações entre o Estado e a sociedade, apresentam-se permeadas de múltiplas formas de representação de interesses que, por sua vez, agregam também uma diversidade de justificativas relativas a valores, normas e pertinências de ordem sociocultural.

Além disso, não se pode perder de vista que o processo de institucionalização do esporte e do lazer comporta o estabelecimento de agremiações, a constituição de corporações profissionais específicas, a emergência de interesses de ordem econômica, novas configurações de trabalho e outros tantos elementos capazes de evidenciar processos de ordenamento de relações de poder, uma vez que agregam interesses políticos plurais. Por tais motivos, a presença do Estado nesses setores também se justifica.¹

Em nosso país, as relações do esporte e do lazer com o Estado vêm sendo desenhadas nas grandes cidades desde as primeiras décadas do século XX. Tais processos aconteceram em várias cidades brasileiras de forma simultânea ou em diferentes tempos históricos. Mesmo com variações de ritmos e especificidades, esses setores chegaram ao século XXI como práticas culturais legitimadas pela sociedade, pelo Estado e também pelo mercado. Ao longo dessa trajetória podemos afirmar que esporte e lazer não emergiram nas cidades como fatos independentes, pois “a cidade não assiste ao esporte [e também ao lazer] como um episódio isolado e externo: ela lhe dá vida, corpo e voz – ela não o vê de fora, ela se vê nele”.²

Em uma perspectiva regulatória, a atuação do Estado busca organizar esses setores da vida social e legislar sobre os interesses de grupos e de mercado. No Brasil, a regulação de um sistema esportivo vem tomando contornos regionais desde o início do século XX. No âmbito federal surge, na década de 1930, a primeira legislação de abrangência nacional, decorrente de debates e exercícios de controle e de poder que estavam em curso desde momentos anteriores, especialmente no âmbito do futebol.³ Vale notar que a regulação estatal do setor esportivo vem sendo

problematizada e reformulada de acordo com os interesses e pressões que a sociedade consegue, ou não, fazer representar nos níveis federal, estadual ou municipal. São processos de organização de interesse que têm também diferentes matizes e podem se manifestar, por exemplo, por meio de *lobbies* esportivos ou como estratégias de organização da participação popular – podemos citar os orçamentos participativos, as conferências setoriais e ainda a constituição de conselhos.

Quanto ao lazer, embora não exista ainda um sistema nacional que o regule, merecem destaques as políticas e os programas desenvolvidos nos vários níveis de atuação do Estado, em diferentes tempos históricos – ações públicas ligadas a mecanismos de regulação do mundo do trabalho e também a projetos educacionais que tinham na “recreação” um de seus expoentes de modernização do país.⁴ Também relevante é o fato de a Constituição, em vigor desde 1988, apresentar o lazer como um dos Direitos Sociais (cap. II, art. 6º).

Para além da dimensão regulatória, o esporte e o lazer foram também tomados como “objeto” ou como “veículo” de programas públicos, em geral fortemente impregnados de proposições compensatórias e funcionalistas.⁵ Também podemos ressaltar a presença de ambos em ações de Estado freqüentemente vinculadas às políticas de saúde, educação, segurança, previdência social, entre outras.

Ao longo do século XX muitas iniciativas de estender o esporte e o lazer à população surgiram da iniciativa privada ou como ações assistenciais decorrentes de um hibridismo marcado pela vinculação entre direito e caridade, bastante peculiar na conformação do Estado brasileiro. O caráter compensatório recorrente nesses programas e ações guarda estreita relação com as tensões e contradições próprias ao mundo do trabalho. Esporte e lazer foram modelados culturalmente como tempo/espaço de prevenção e cura da fadiga física e mental decorrentes dos processos de automação e mecanização da vida ou como práticas disciplinadoras capazes de adaptar/acomodar as pessoas à lógica da sociedade de massas.⁶

Passando a compor o desenho institucional do Estado e a sua agenda de responsabilidades, esporte e lazer ora aparecem como setores subordinados à educação, à cultura etc., ora aparecem como um setor de estrutura e institucionalidade próprias, expressando o alcance de uma relativa autonomia no âmbito das gestões públicas. Os formatos variam muito – secretarias, subsecretarias, diretorias, coordenadorias e gerências – e parecem guardar relação com a história política dos estados e municípios: os projetos de governo, os avanços ou retrocessos no estabelecimento de políticas sociais, as concepções de esporte e lazer que orientam as ações, os interesses eleitorais, os quadros técnicos, dentre outros. Toda essa diversidade pode ser interpretada como expressão cotidiana da pluralidade política brasileira, do longo processo de consolidação do Estado democrático e também de algumas fragilidades próprias à área.

Nos últimos anos, notadamente no período pós-ditadura militar, observamos avanços significativos nos processos de incorporação do esporte e do lazer na agenda pública e na democratização das relações Estado-sociedade. Tais mudanças têm ocorrido no âmbito federal e também em alguns estados e municípios que passam a se preocupar e a se comprometer com processos de inclusão e democratização social. Se variadas experiências de gestão podem revelar tais avanços, podemos, ao mesmo tempo, identificar ainda a permanência dos “tradicional sistemas táticos que barganham votos distribuindo jogos de camisa e construindo alambrados para campos de futebol”.⁷

Tem sido também recorrente o fato de alguns governos adotarem como prioridades nesse campo as exigências da indústria esportiva e de entretenimento, mercados em franca expansão globalizada. São políticas que se expressam como ações subsidiárias e de suporte a projetos econômicos, muito mais do que de regulação de interesses ou de minimização das desigualdades inerentes ao “mercolazer”.⁸ Nesses casos o setor público incrementa e expande os interesses econômicos, ao invés de operar como agente mediador nos processos de superação das disparidades sociais.

Tomando esse conjunto de fatores, podemos considerar que estamos diante de uma trama complexa que orienta, e é orientada pela ação dos gestores públicos envolvidos com o esporte e o lazer:

(...) essas práticas, como as tensões e contradições que engendram, têm se apresentado como produtoras das representações que socialmente se constroem sobre a política, o esporte e as políticas de esporte.⁹

Assim, este estudo propõe construir um retrato detalhado dessas práticas de gestão, na especificidade do âmbito municipal. A partir do que inicialmente denominamos de *perfil dos dirigentes municipais de esporte e lazer*, nosso propósito foi conhecer os diferentes formatos construídos para a presença desses campos como setores de políticas públicas em municípios. Escolhemos, então, a Grande-BH como *locus* do estudo. Trata-se de um conjunto de treze cidades que compõem o entorno de Belo Horizonte e que apresentam variações relativas à renda *per capita*, à população, ao desenho institucional, aos hábitos e práticas culturais, ao IDH, entre outros fatores a serem dimensionados.

A Grande-BH: múltiplos contextos

A realização de políticas públicas de esporte e lazer em municípios brasileiros tem expressado tensões entre conservadorismo e mudança. Revela marcas de nossa herança patrimonialista e também do populismo e personalismo tão presentes na história política brasileira. Esses setores são ainda muito vulneráveis às barganhas e às acomodações de interesses, o que é facilitado pela ausência de pressões e demandas da sociedade por esses direitos sociais.

Regra geral, podemos afirmar que a presença do esporte e do lazer no conjunto das ações municipais está relacionada à visibilidade pública e política que tais práticas adquiriram ao longo dos anos. Conhecer e problematizar esses interesses são propósitos fundamentais, devendo-se buscar a compreensão dos limites existentes e as possibilidades de

avanço ou regressão colocadas para os setores em questão nas prefeituras – referências para pensar a democracia, o pertencimento cidadão, os processos de organização de prioridades, os desenhos financeiros e de gestão que estão sendo construídos. Essas, entre outras questões, compuseram o núcleo central do estudo diagnóstico realizado.

Estabelecidas pela Constituição de 1967 e pela Emenda Constitucional de 1969, as regiões metropolitanas brasileiras foram criadas pela Lei Complementar Federal nº 14, de 8 de junho de 1973. Surgiram após o processo de urbanização e a concomitante metropolização, com o intuito de construir coletivamente alternativas para resoluções de problemas comuns. A Região Metropolitana de Belo Horizonte, constituída atualmente por 34 municípios, foi regulamentada pela Lei Estadual nº 6303/74.¹⁰

O recorte estabelecido na Grande-BH possibilitou operar com uma diversidade de contextos que comportaram *singularidades* próprias e também algumas recorrências. De acordo com o Plano Estratégico elaborado pelo Instituto Horizontes, a área da Grande-BH não é delimitada por lei, podendo ser definida por meio de interesses comuns que a aproximem.¹¹ Cabe, contudo, ressaltar que esse rearranjo pode ser feito desde que sejam respeitados os limites geográficos estabelecidos por lei para a área da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Assim, após analisarmos o agrupamento de municípios escolhidos, concluímos que o perfil diversificado, os tamanhos físicos e populacionais diferentes e as características econômicas distintas das cidades consolidavam possibilidades para o estudo, proporcionando dados relevantes para discussões. Por conseguinte, adotamos as delimitações propostas pelo Instituto Horizontes como corte populacional.

A Grande-BH é constituída por treze municípios: Belo Horizonte, Betim, Contagem, Confins, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia, São José da Lapa e Vespasiano. Nessa área, estão concentrados 92,3% da população e 87,6% do PIB da Região Metropolitana, abrangendo 30% da área total da Região.¹² A cidade com maior área física é Nova Lima e a com menor,

Confins. Contudo, o maior montante populacional se localiza na capital – Belo Horizonte – com 2.238.526 habitantes. As variadas características dispostas pelas treze cidades que compõem a Grande-BH indicaram possibilidades de análises, o que fidedigna este estudo. Aspectos sociais, econômicos, políticos e geográficos produzem contextos múltiplos e heterogêneos.

O desenho construído para o estudo

Com propriedades de um estudo diagnóstico, esta pesquisa pretende apresentar um retrato da presença do esporte e do lazer nos municípios, tendo como foco principal as representações construídas pelos gestores acerca de suas próprias gestões. Além das características descritivas presentes nas narrativas desses sujeitos, destacamos também alguns elementos para uma análise política das gestões, suas “engenharias institucionais” e seus “traços constitutivos”,¹³ interpretando os sentidos e significados das escolhas realizadas, os limites e as possibilidades colocados para que municípios realizem, ou não, o esporte e o lazer como política pública. Com o desafio de escapar de análises descontextualizadas, escolhemos também levar em consideração os elementos de tradição, as tramas culturais, as limitações orçamentárias, os quadros técnicos, a interação com os demais setores da gestão municipal etc., entendendo que todas essas dimensões, quando em relação, compõem configurações próprias, “identidades sociais plurais e plásticas que operam por meio de uma rede cerrada de relações de concorrência, de solidariedade, de aliança, etc.”¹⁴

Como alternativa metodológica, optamos pelo trabalho com entrevistas aos gestores de esporte e lazer dos treze municípios, no intuito de abarcar uma variedade de temáticas e questões que auxiliassem na construção do retrato pretendido. Elaboramos, então, um roteiro minucioso cuja utilização balizou o diálogo estabelecido com cada um dos entrevistados. Priorizamos o ordenamento institucional do setor de esporte

e lazer; as condições de estrutura física para a gestão e para o desenvolvimento de programas e projetos; o quadro de pessoal envolvido nos diferentes níveis de planejamento e execução das ações; os programas e projetos em curso; a disponibilidade de recursos financeiros e a maneira como este se apresenta no orçamento; as estratégias construídas, ou não, para o envolvimento da população nos processos de gestão e controle social; e, por fim, a trajetória pessoal do gestor que, em alguma medida, constitui também um perfil para a gestão.

O primeiro contato com as prefeituras foi realizado por meio telefônico e tinha como propósito identificar como os direitos sociais em questão se localizavam no organograma institucional de cada uma delas, os endereços e contatos, além do nome do dirigente responsável pelo setor. Paralelo a esse trabalho, buscamos outras informações atinentes ao município que pudessem nos auxiliar na construção do trabalho de campo: IDH, número de habitantes, dimensões territoriais e características socioeconômicas. De posse de tais informações iniciamos o agendamento das entrevistas com o principal responsável pela gestão de esporte e lazer, o que não foi possível em todos os municípios, pois, em alguns casos, fomos recebidos por outra pessoa envolvida na gestão.¹⁵

Para a realização do trabalho de campo, que ocorreu entre março e maio de 2006, organizamo-nos em duplas para as visitas a cada cidade. Estabelecemos, como procedimento de registro, a gravação em áudio, realizada com autorização prévia dos entrevistados. Coletamos também alguns documentos impressos, quando disponibilizados pelos mesmos durante a entrevista.

Esse procedimento adotado para o trabalho de campo nos proporcionou, em alguma medida, a possibilidade de conhecer o “clima” das cidades, suas rotinas, seus espaços, o cotidiano das secretarias, o contato com as pessoas mais próximas à execução das ações etc. Tal experiência nos fez perceber que existem situações bastante singulares, peculiaridades relativas ao nível de institucionalização da gestão de esporte e lazer: em algumas prefeituras encontramos setores bastante organizados administrativamente e em outras, um ordenamento menos sistemático. Apesar dessas discrepâncias, alguns pontos em comum puderam

ser identificados. Ressaltamos uma espécie de padronização de determinadas ações: tudo muito parecido, especialmente os projetos relativos à iniciação esportiva, as chamadas escolinhas.

Concluído o trabalho nos municípios, iniciamos a fase de transcrição detalhada das entrevistas, feita pelos próprios entrevistadores, o que possibilitou resguardar as ênfases e sentidos dados pelos sujeitos da pesquisa no momento de suas narrativas. Após essa etapa, os documentos transcritos foram enviados aos respectivos entrevistados para que tivessem oportunidade de rever suas contribuições, retirando ou acrescentando o que considerassem pertinente. Apenas dois gestores enviaram retificações, e as mesmas foram incorporadas ao material geral de análise.

No decorrer de todas essas fases da pesquisa fomos também identificando outros assuntos recorrentes durante as entrevistas que, a princípio, não estavam apontados por nós como relevantes. Da combinação desses temas com as categorias inicialmente estabelecidas em nosso roteiro, construímos os eixos para análise e problematização dos dados coletados, a saber: conceito de esporte; conceito de lazer; perfil do gestor; quadro de pessoal da secretaria/ações de formação ou capacitação; estrutura física disponível para a gestão; relação entre parcerias públicas, parcerias privadas e dotação orçamentária; sobre as ações: projetos, programas e eventos; eventos esportivos em foco; relação com as ligas de futebol/esporte especializado e a inclusão social.

Na trama que organizamos para nosso percurso metodológico, escolhemos observar a realidade com atenção aos detalhes, ao incomum, ao singular. Essa opção pelo micro nos fez identificar, inclusive, as recorrências e tradições incorporadas às ações de sujeitos comuns e às práticas mais rotineiras. Este foi um exercício necessário para escaparmos dos esquemas interpretativos clássicos que operam com categorias macro-explicativas que nem sempre encontram correspondência no real.

Detalhando os eixos de análise

Ao detalhar os eixos escolhidos para a análise, optamos por apresentar, então, o ponto de vista dos nossos entrevistados e, em algumas situações, preferimos que eles mesmos “falassem”, por meio da transcrição de alguns trechos das entrevistas. Como não era nossa prioridade avaliar individualmente cada gestão e nem mesmo superdimensionar análises comparativas entre elas, optamos por conferir a cada um dos entrevistados um código – *Gestor da Cidade A*, *Gestor da Cidade B*, e assim sucessivamente –, de modo a evitar que a identificação dos municípios se apresentasse como um prejulgamento dos argumentos, idéias e pontos de vista.

Dessa forma, foi possível apresentar e discutir idéias, tentando compreendê-las como produções socioculturais particulares que, muitas vezes, escapam ou confrontam nossas expectativas. Essa aproximação com a realidade cotidiana de cada município pareceu-nos fundamental para que pudéssemos pensar, a partir deste estudo, alternativas e sugestões relativas à gestão pública de esporte e lazer que partam de condições objetivamente encontradas.

Perfil dos dirigentes

Durante as entrevistas realizadas, solicitamos aos gestores que nos contassem sobre a sua trajetória política, mais especificamente sobre como chegaram aos cargos que ocupam. Algo bastante recorrente foi a vinculação estreita entre um passado esportivo e a chegada ao cargo, na maioria dos casos, ligados ao futebol de campo.

Eu joguei futebol, joguei na várzea, joguei no profissional no time do América, no juvenil do Atlético e joguei no Valério lá em Itabira. E fazia Ciências Biológicas na Católica, aliás, na Católica era aquele antigo curso Ciências. Só que, pelo fato de estar jogando futebol, esse curso me durou uns dez anos.¹⁶

Como eu já falei antes, aqui a gente tem um clube que existe há mais de 80 anos. Então, a família adotou aquilo, que é o Clube do Aliança. Ali eu fui gandula, eu fui atleta, eu fui diretor, eu fui presidente do time e hoje eu sou presidente do Conselho (...) a militância da gente no esporte é desde criança.¹⁷

[a Prefeita convidou uma pessoa] do esporte para estar trabalhando aqui dentro. Como no meu caso, eu fui aos Jogos Olímpicos em 1996, sou campeão pan-americano, sou o atual recordista dos Jogos Pan-Americanos. E eu acho que isso é importante ter na secretaria. Ter uma visão de uma pessoa que já foi atleta, que já conviveu ali, para também dar um direcionamento na secretaria. Eu acho que faz o seguinte, porque de repente você tem a visão somente política, você não tem a visão esportiva dentro de uma coordenadoria. E isso você pode ter grandes direcionamentos que, às vezes, na visão política alguns políticos não vão ter.¹⁸

E quando deu o resultado da campanha e que ele tinha vencido, no almoço, ele me convidou para ser secretário de Esportes do Município. E eu fiquei meio temeroso ainda e pedi para ele um tempo para que eu pensasse, porque é uma nova etapa da minha vida, eu fui sempre futebolista e não tinha mexido com política (...). Eu, aos 19 anos, estava jogando na Seleção Brasileira, convocado pelo Telê Santana, e até levei um susto a princípio porque na época eu tinha 19 anos e estava pensando que estava sendo convocado para a sub-20, que eu tinha idade para jogar na sub-20, e quando que a notícia era que eu tinha sido convocado para a seleção principal... Eu me apavorei porque estava sendo convocado no meio de jogadores consagrados como Zico, Paulo Isidoro, Cerezo, Sócrates, Oscar, vários jogadores já consagrados no futebol.¹⁹

Além desse vínculo esportivo, outros fatores de ordem política foram mencionados pelos entrevistados. Três deles relataram que tiveram uma experiência anterior como vereadores e que durante as últimas eleições não conseguiram se reeleger.

Eu já fui eleito no primeiro mandato com quatrocentos e vinte e dois votos (...). Aí veio a campanha de 2000 e fui reeleito com a mesma porcentagem. Aumentaram os votos 100%, porque na outra foi quatrocentos e vinte e dois, nessa foi oitocentos e cinquenta e sete, teve um aumento considerável de 100%. Aí veio essa terceira eleição, e eu não fui eleito por questão de legenda de partido. Mas eu fui muito bem votado.

Eu tive mil duzentos e quatorze votos. Como eu estava acompanhando o deputado (...) e o prefeito (...) eles passaram a Secretaria de Esporte, Cultura e Lazer para mim. Aqui onde estou exercendo essa função.²⁰

Ainda nesse sentido, dois outros entrevistados mencionaram experiências de militância em outros movimentos políticos, tais como em pastorais, em movimento de emancipação da cidade e no movimento estudantil. Outros dois gestores relataram sua atuação como coordenador da campanha política do atual prefeito, fato que lhes rendeu o convite ao cargo.

Quanto à trajetória de formação profissional, entre os doze gestores, cinco possuem curso superior completo em administração pública, administração de empresas, educação física e ciências biológicas. Outros dois comentaram ser “profissionais de carreira”, pois são concursados nas respectivas prefeituras.

Além das trajetórias políticas pessoais e dos percursos de formação profissional, outro aspecto que nos chamou a atenção foi o envolvimento de alguns entrevistados com uma história política familiar, que se confunde com a sua própria, como se a gestão pública se explicasse por uma espécie de herança. Um entrevistado assim argumentou:

Devido à minha família ter sido uma das pioneiras fundadoras da cidade. Três tios meus já foram prefeitos, então eu sempre estive envolvido na área política desde pequeno.²¹

Outro contou-nos a seguinte história:

Então, nesse período meu pai foi vereador. Ele foi vereador, mas eu estava jogando futebol e estava estudando. E cheguei a ser assessor dele, mas desisti e falei assim: “Não vou mexer com esse trem não. Vou mexer com esse negócio de política não.” (...) Fui mexer com negócio de ser presidente de Zonal (...) aí depois em 82 fui convidado para um cargo de assessor lá na Secretaria de Esportes (...). E fui entrando...²²

Analisando essas trajetórias, alguns aspectos comentados confirmam que o setor de esporte e lazer se encontra bastante vulnerável aos processos

de acomodação de interesses eleitorais e pouco comprometido com escolhas orientadas por uma competência técnica relacionada à realização pública desse campo.

Quadro de pessoal envolvido na gestão do esporte e do lazer

Além de relatar suas trajetórias pessoais, os entrevistados também mencionaram a composição de suas equipes de trabalho. Em quatro municípios a composição numérica não ultrapassa dez pessoas, que estão distribuídas em diferentes funções, sendo que em uma dessas cidades foi relatada a composição de apenas duas pessoas: “Hoje na equipe estamos eu, como secretário, e meu chefe de divisão. Só nós dois.”²³ Em um município apenas não tivemos clareza do número de funcionários que compõem o setor. Nos demais, essa composição eleva-se, sendo que em três municípios varia de 32 a 72 pessoas e nos demais fica próximo ou acima de 100 funcionários.

Além do número de pessoas envolvidas nas ações das secretarias, os entrevistados comentaram sobre a formação acadêmica do quadro de pessoal. Nesse tema a polêmica principal girou em torno do fato de as pessoas serem ou não formadas em Educação Física.²⁴ Além dos graduados, há também referências a profissionais de Educação Física “provisionados”²⁵ ou formados em outros cursos, como normal superior, pedagogia etc.

Houve também referência a ex-atletas ou a pessoas com vivências no esporte, aspectos considerados importantes para a inserção no meio, não sendo a formação acadêmica em Educação Física, considerada essencial por vários entrevistados. Nesse caso, a competência profissional para a realização das ações parece ser medida prioritariamente pela inserção no mundo esportivo.

Na maioria dos municípios, as pessoas que atuam desenvolvendo os projetos de esporte e de lazer possuem ligação com esporte de alto rendimento. Entre os doze gestores entrevistados, quatro falaram a respeito dessa questão. Para o Gestor da Cidade J não é vantajoso ter

no seu quadro técnico professores e monitores formados em Educação Física, pois, apesar de terem a formação acadêmica, falta-lhes compromisso com a profissão.

Bom, eu posso falar do que eu estou vendo. Eu acho que na área de Educação Física está mais grave a situação. Eu acho que hoje se arruma muitas desculpas para as coisas. “Eu não vou fazer isso porque está faltando bola”, “Não vou fazer aquilo porque a quadra não é coberta”.

Para o Gestor da Cidade K o profissional não precisa necessariamente ter formação acadêmica, mas é imprescindível que possua certo envolvimento com a área que pretende atuar. Em outra perspectiva, o Gestor da Cidade I ressaltou que a formação do profissional é muito importante e considerou os profissionais formados no curso superior de Educação Física mais dedicados e capazes de melhor conduzir o trabalho diante das dificuldades cotidianas. Também o Gestor da Cidade H acredita que ocorreram grandes progressos no trabalho da diretoria pelo fato de o prefeito, a secretária de Educação e o chefe de divisão serem professores de Educação Física. Esse mesmo entrevistado comentou que após a instalação de uma faculdade no município a proporção de profissionais de Educação Física aumentou: “Os professores, a maioria, aliás, todos os professores, os que não são formados estão cursando Educação Física, o que não acontecia antes.”

O Gestor da Cidade L não manifestou sua opinião a respeito da formação profissional, porém, relatou que a maioria dos coordenadores dos projetos da secretaria são atletas. Dentro dessa lógica, vale ressaltar que alguns entrevistados acreditam que um histórico com o esporte de alto rendimento reduz a distância entre os setores municipais e outras instâncias do Poder Público, facilitando, assim, as parcerias e alocações de recursos financeiros. Podemos observar essa representação no discurso do Gestor da Cidade D, quando afirma que ter uma “pessoa do esporte” melhora o acesso no âmbito federal, pois alguns órgãos são mais acessíveis a eles. Dessa forma, pareceu-nos possível considerar que, para ele, o acesso aos níveis superiores da gestão pública é balizado mais pelo

envolvimento com o esporte do que pelas atribuições advindas do cargo público que ocupa.

Também consideramos a questão da capacitação do quadro de pessoal um fator a merecer destaque nos discursos dos entrevistados. Quando abordado, o assunto foi predominantemente tratado como sinônimo de cursos esporádicos, e não como momentos que proporcionem atualização contextualizada e permanente dos profissionais.

Nós procuramos sempre proporcionar para eles cursos, mas ainda está muito no início e estamos tendo muitas dificuldades, mas temos um convívio bom com o pessoal da Sedese, pessoal do Sesc. Então, estamos olhando cursos que brevemente serão feitos aqui no nosso Palácio das Artes.²⁶

O Gestor da Cidade D manifestou sua preocupação com a formação continuada dos professores, contudo, revelou que o setor ainda não possui uma política de capacitação e que a maioria dos cursos, quando oferecidos, atende a poucos profissionais, por terem um número restrito de vagas. Outro gestor parte do pressuposto de que suas equipes de trabalho já são qualificadas, justificando, dessa forma, o não investimento em formação continuada: “Esses técnicos todos são especializados, cada um na sua área. São especializados mesmo.”²⁷

Estrutura física

Outro eixo norteador desta pesquisa refere-se à estrutura física destinada ao esporte e ao lazer nos municípios da Grande-BH. Nesse caso, consideramos como estrutura física os prédios que alojam as secretarias, bem como os equipamentos que estão distribuídos pelo município. Identificamos maior precariedade nos espaços destinados à gestão do que nos espaços disponíveis para o desenvolvimento dos programas e projetos.

Nota-se uma diminuição crescente de espaços disponíveis nos centros urbanos em função do grande número de pessoas, moradias e locais

de produção e consumo aglomerados nas cidades. Esse dilema está posto nas regiões metropolitanas, somando-se à escassez de espaços, a sua supervalorização, agregando-lhes um valor financeiro elevado pelo fato de estarem localizados em regiões centrais. Dependendo da prioridade de cada gestão, esses fatores de urbanização são tomados como obstáculos e justificativas para as “não políticas” ou, ao contrário disso, servem como pretexto, como argumento de gestão para justificar as construções de equipamentos de esporte e lazer nas cidades.

Percebemos que nos municípios pesquisados há uma concentração desses equipamentos na região central das cidades, evidenciando que os bairros e as regiões distritais mais afastadas não têm sido priorizados. Nesse sentido, é possível supor que a distribuição espacial das ações públicas de esporte e lazer tende, muitas vezes, a guardar relação com uma lógica de visibilidade e de propaganda de gestão.

Quanto aos tipos, observamos uma diversidade de equipamentos de esporte e lazer presentes nos municípios da Grande-BH. Os mais citados foram os complexos esportivos, os campos de futebol e as quadras poliesportivas. Entretanto, alguns gestores relatam outros, como piscinas, parques infantis, quadras de tênis, pista de malha, áreas de *skate*, quadras de peteca e locais para caminhada.

Por meio das informações apresentadas, percebemos diferenças quantitativas e qualitativas nos equipamentos existentes. Um município com grande número de habitantes, boa dotação orçamentária e bom IDH tem possibilidade de anunciar uma estrutura de maior porte. Resta indagar se a mesma guarda relação com a realização pública do direito ao esporte e ao lazer...

Além desses, a pista de bicicross é outro espaço, que é uma pista internacional, de nível internacional. Nós temos a melhor pista de bicicross do Brasil, claro que o pessoal de Paulínia vão falar que é a deles, mas a nossa está em pé de igualdade com a deles e com a de Jaraguá (...). Nós vamos inaugurar no dia 27 de maio o maior complexo poliesportivo, em uma região carente, desse país. É o complexo poliesportivo do Teresópolis. É um complexo que tem quatro quadras oficiais, um campo de futebol com dimensão oficial, uma pista de atletismo e um ginásio poliesportivo

para três mil pessoas. Além, obviamente, do estacionamento e de uma pista de caminhada externa. Tudo no mais alto padrão (...).²⁸

Em contrapartida, um município pequeno apresenta o outro lado dessa mesma moeda:

Nós temos o ginásio que a gente vai passar a utilizar, nós estamos construindo uma quadra também para atender ao público. Então, a gente tem que começar a encaminhar, porque a gente não pode onerar muito a prefeitura, já que os orçamentos são pequenos, então a gente está fazendo a coisa acontecer devagarzinho (...) O ginásio até que não tem uma estrutura adequada, mas para esse tipo de coisas [escolinhas] tem. Eu já até pedi para um engenheiro dar uma olhada porque lá não tem uma acústica, não tem uma luminosidade boa.²⁹

Dentre as entrevistas realizadas, dois dirigentes falaram sobre a reapropriação dos espaços destinados ao esporte e ao lazer. O primeiro gestor relatou que no município há um equipamento que vem sendo utilizado também para comemorações festivas: “tem piscina, sauna, quadra, uma quadra de areia, salão de convenções e festa e salão de jogos”.³⁰ O segundo entrevistado ressaltou que os próprios equipamentos de esporte e lazer são ressignificados pela comunidade, que os utiliza não apenas como local de prática esportiva, mas também como espaço de convivência para realizações de casamentos, comemorações, festas e outras manifestações, não necessariamente vinculadas aos programas e projetos.

Observamos que, além de construções de equipamentos, os gestores precisam pensar em ações de manutenção constante destes, de modo a garantir as condições de continuidade das atividades desenvolvidas. Na maioria das vezes, essa manutenção é feita pelo órgão que administra as atividades naquele espaço (Secretaria de Esportes, Diretoria de Esportes...) ou pela Secretaria de Educação do município, já que muitas ações desenvolvidas são realizadas em quadras de escolas públicas. A manutenção dos equipamentos relaciona-se diretamente com a questão da dotação orçamentária de cada município. Para alguns gestores, a verba destinada é insuficiente, e um desdobramento dessa escassez de

recursos se manifesta nos processos de escolhas e eleição de prioridades. Exemplo disso são as construções que, muitas vezes por questões de visibilidade política, são colocadas como prioridade da gestão em detrimento de outras ações e programas. Todavia, com o passar do tempo, muitas vezes ocorre o sucateamento desses equipamentos, pela impossibilidade de manutenção.

É também necessário apontar que alguns relatos mostram que várias atividades são realizadas em locais que não oferecem condições básicas e necessárias de segurança física e bem-estar para os participantes dos programas de esporte e lazer do município. “O Cepel, nem está podendo usar, mas estamos usando. A estrutura do jeito que está, os meninos no sol... Pode até cair, mas estamos usando assim mesmo”, afirmou o entrevistado da Cidade G. Na mesma perspectiva, o Gestor da Cidade D comentou que “a situação do esporte, das nossas quadras, das nossas praças é gritante. Sabe? É muito difícil. A gente tem até alguns equipamentos, mas todos em situação terrível, precária”.

Notamos também nas falas dos entrevistados que uma das práticas mais comuns referentes à estrutura física é a cobertura das quadras poliesportivas, principalmente daquelas que se localizam em escolas públicas.

Além disso, o prefeito cobriu mais de oitenta quadras, talvez sejamos a cidade que mais tem quadras cobertas das escolas, no território nacional... Têm quadras cobertas: todas as escolas municipais, e está terminando em todas as estaduais, e outros espaços públicos de associações comunitárias já estão cobrindo. Hoje já têm mais de oitenta quadras cobertas no município. Todas as escolas, praticamente, já estão com as quadras cobertas.³¹

Em alguns municípios, além da escassez e da precarização de espaços e equipamentos públicos destinados à prática do esporte e do lazer, soma-se a “privatização” dos mesmos, apropriados de forma indevida por pessoas, instituições ou outras organizações, que os utilizam para servir a seus interesses. Em algumas circunstâncias o próprio município torna-se cúmplice dessa prática privatista, alegando uma incapacidade

de gerenciar todos os espaços e equipamentos. Em outros, a gestão identifica esse tipo de constrangimento e tenta buscar alternativas de republicação dos espaços.

Inclusive alguns [equipamentos] apropriados privadamente. E aí a dificuldade da retomada deles. Porque isso caracteriza muito algumas gestões que não eram públicas, elas eram o privado dentro do público. Então, doavam-se campos, quadras, equipamentos.³²

Porque é o seguinte: lá quem usava eram os times organizados, as pessoas, os adultos. Eles se organizam para jogar bola à noite, finais de semana. (...) Então, a gente está organizando o uso da quadra. A gente combinou até com eles de usar um período e, no outro período, eles podem usar e a gente empresta as bolas. Por que eles não têm bolas, até árbitros também, porque nossos professores, monitores apitam jogos e, então, eles apitam jogos desses meninos também. A gente tem que fazer a política de boa vizinhança. Então, são meninos perigosos, de gangues, em uma área de risco que é no bairro Veneza. Então, a gente teve que fazer isso.³³

Em nenhuma das entrevistas realizadas tivemos a oportunidade de constatar práticas alternativas de gestão dos espaços públicos ou experiências partilhadas ou coletadas junto às comunidades.

Sobre os conceitos de esporte e lazer

Ao abordar a temática do esporte, os entrevistados ora apresentam compreensões bastante similares, ora anunciam visões singulares, quando não antagônicas, confirmando assim a polissemia presente nesse conceito e as diferentes concepções que o orientam.

Ao ser relacionado com a promoção da saúde, evidencia-se o entendimento do esporte como uma possibilidade de prevenção de doenças, atribuindo a ele um papel relevante e funcionalista que tende inclusive a isolar o debate sobre a saúde de outros fatores de ordem social. Sem referência empírica, alguns entrevistados reproduzem discursos que idealizam a relação entre programas de esportes e economia financeira no tratamento de doenças.

Eu estava vendo uma reportagem de Curitiba, o pólo do esporte. Lá você tira as crianças... Lá a saúde está, em vista do resto do país, lá é zero... Então, você tira o pessoal da doença, da droga, para ocupar o tempo, para a saúde, tudo... Eu acho que tem que ter.³⁴

Na fala citada, além da temática da saúde, encontramos a ênfase que atribui ao esporte a possibilidade de “tirar” as crianças e os adolescentes da marginalidade. Discursos de um senso comum bastante disseminado.

Porque a criança que está praticando esporte está livre das drogas, ela não está com mau pensamento de roubar. Então ela vai tendo o tempo ocupado para estar fazendo isso, e pode deixar de acontecer na vida dessa criança muitas coisas que possa levá-la para o lado negativo.³⁵

Tal pensamento esteve presente em cinco entrevistas, e esse olhar “salvacionista” confere ao esporte um poder maior do que ele realmente tem. Do ponto de vista de uma gestão pública, a problemática da violência urbana assume contornos muito mais paliativos do que de efetivo enfrentamento do tema e da complexidade social que o produz. Todavia, pensando em outra perspectiva, um entrevistado comentou a estreita relação entre o desenvolvimento dos direitos sociais – aí incluído o esporte – e a necessária regulamentação das atribuições dos diferentes níveis de gestão pública. Escapando ao discurso redentor, ele aponta as contradições presentes nos processos de tomada de decisão:

É direito fundamental do ser humano. Todo ser humano tem direito ao esporte e ao lazer. Ele tem que ter esses direitos. O grande problema nosso é que não está definido na Constituição, e não tem nenhuma lei paralela a ela, complementar, que fala de quem é a obrigação. Então, o governo federal faz a sua parte para lá e acha que está fazendo muito; o governo estadual faz a parte dele para lá e acha que está fazendo muito; e o governo municipal faz a parte dele para lá e acha que está fazendo muito. Então, não existe uma regra de quanto o governo federal tem que investir no município, de quanto o governo estadual tem que investir no município e de quanto o município tem que investir no seu próprio município.³⁶

A compreensão do esporte como direito também surgiu na fala de outros entrevistados. Os argumentos atribuem ao Estado a responsabilidade de garantir sua implementação. Em uma das falas a idéia foi anunciada como a de realização de estratégias de democratização do esporte, maneiras de torná-lo acessível a todos:

Eu vou te explicar por dois fatores o porquê de se envolver com o esporte. O esporte é uma coisa que todos podem participar: o rico, o pobre, o empregado, o que não está empregado.³⁷

Em outra entrevista que anuncia o esporte como direito, o debate é ampliado com a problematização das diferentes formas de manifestação do fenômeno esportivo, argumentando-se que não é responsabilidade do governo ocupar-se do financiamento do esporte de alto rendimento.

É uma briga minha aqui porque às vezes o pessoal começa a pensar o alto rendimento, eu não tenho nada contra o alto rendimento, mas eu acho que não é obrigação do governo... Isso (esporte de alto rendimento) é um bom negócio e tem que ficar com as empresas privadas, que podem patrocinar.³⁸

Essa idéia não é unânime. Outras falas deixam evidente que algumas prefeituras possuem ações voltadas para esta vertente, não havendo posicionamento contrário ao fomento do esporte de alto rendimento.

O esporte... A gente trabalha o esporte de duas formas: tem o esporte que é o lado social, no qual temos as escolinhas, temos nos bairros os monitores, os coordenadores. (...) E o esporte de alto rendimento, no qual a gente visa à competição. Nós trabalhamos nesses dois sentidos.³⁹

Em relação à temática do lazer, vale inicialmente considerar que em apenas uma das entrevistas – Gestor da Cidade J – obtivemos a informação de que o setor de lazer nada tem em comum com o setor de esporte, ficando a cargo de outro departamento. Quando os entrevistados mencionam as ações relativas a esse campo, a perspectiva funcionalista assume também lugar de destaque. Como o esporte, esse tema é também vinculado à idéia de paliativo aos problemas de ordem social.

Quanto à organização das ações, encontramos uma ênfase na idéia de que o lazer se reduz à realização das chamadas “ruas de lazer”.

Outro aspecto presente nas representações dos gestores entrevistados é uma espécie de reducionismo temático que vincula o lazer a um conteúdo específico, como a festa, por exemplo:

O lazer é uma coisa mais responsável. Quando você faz uma festa, por exemplo, no município, você tem que se preocupar com toda uma infraestrutura. Questão de segurança, a questão de médico, se uma pessoa passar mal. Uma briga no palco. Então, quando se faz uma festa, para o lazer de uma pessoa, a nossa maior preocupação é em respeito à pessoa que vai vir à festa. Porque, por exemplo, você faz uma festa muito bonita, mas se no final der aquela zebra e machucar alguém a responsabilidade é do gestor que fez a festa.⁴⁰

A relação entre o lazer e o esporte se torna bastante ambígua nas falas. Em geral o esporte não é identificado como um dos conteúdos culturais do lazer, em igualdade de condições com os demais. É como se o esporte se sobrepusesse e se antecipasse ao lazer, marcando-o com seus signos, valores, temporalidades etc. Isso parece se associar ao fato de que as gestões públicas tendem a vincular o setor de lazer ao de esporte mais do que as outras esferas da política social. Também não podemos perder de vista que, regra geral, o esporte entrou na agenda pública muito antes que o lazer: “O esporte leva o lazer. Esporte acaba levando ao lazer, não tem como você fugir disso. Por isso que sempre o esporte está ligado ao lazer.”⁴¹

Contudo, a relação entre ambos foi também abordada por outro prisma, que vislumbra o caráter liberatório, hedonístico e desinteressado do esporte como prática de lazer. O Gestor da Cidade H assim comentou:

Acho que não dá para você separar muito as duas coisas. Enquanto você está praticando esporte como brincadeira ele é um lazer. Agora como profissão, ou como uma competição, aí ele já deixou de ser lazer.

Apesar dos apontamentos que conceituaram restritamente o lazer como instrumental ou compensatório, três gestores incitam reflexões fundamentais para a democratização do direito a ele, ainda que permeadas pelas contradições que envolvem a política social no Brasil.

Fugir da rua de lazer, nós não temos mais ruas de lazer, nós temos equipamentos e atividades de lazer. Nós estamos mudando a idéia de... tentando mudar a concepção de lazer na cidade, fazer o lazer cidadão, ou seja, as pessoas têm que... Lazer é muito amplo, discutir lazer (...) E o lazer está presente na nossa vida o tempo todo. Faz parte. Nós estamos tentando trabalhar isso. E nós trabalhamos muito isso nas pré-conferências, por isso nós fizemos as pré-conferências, e agora estamos a passos lentos, talvez, mas dando passos efetivos na condição de transformar o lazer em políticas públicas efetivas.⁴²

Outros dois gestores assim argumentaram:

(...) o lazer você consegue agregar várias pessoas, com vários segmentos, com várias pessoas, com tipos de pessoas, sem que nenhuma tenha supremacia sobre a outra, eu vejo dessa forma.⁴³

(...) eu, na minha maneira de pensar, é o seguinte: o lazer é um direito do cidadão, é o dever de estar dando o lazer para o cidadão.⁴⁴

Pareceu-nos importante perceber a incorporação do discurso sobre o direito ao lazer nas falas dos entrevistados. Resta comentar que ainda perdura a idéia de que o direito é algo que será concedido pelo Estado, e não algo que o cidadão já possui como um pressuposto no Estado democrático.

Inclusão/exclusão social no discurso dos gestores

A temática da inclusão social também foi mencionada por sete dos doze gestores entrevistados. Observamos que vários deles apontam a “promoção da inclusão social” como um dos principais objetivos de gestão. Esse posicionamento é assim retratado:

Em 2000, aqueles projetos iniciados em 93 foram transformados em programas permanentes, todos eles voltados para a inclusão social por meio da prática esportiva. O que nós perseguimos hoje é inclusão social.⁴⁵

Ou então:

O foco é a inclusão social, a gente trabalha dentro dessa vertente de inclusão social. Uma vez que detecta o talento a gente tenta ajudar.⁴⁶

Indagamo-nos se nessas diferentes realidades o termo inclusão social encerra o mesmo sentido. Tal expressão vem sendo utilizada para relatar situações diversas que não chegam a exprimir a profundidade analítica presente na questão. Nas entrevistas realizadas, o termo foi comumente utilizado como sinônimo de assistência e paternalismo, tornando-se inadequado e, por vezes, ineficaz na explicitação do tema. O discurso da inclusão foi também utilizado para retratar iniciativas que não guardam relação com as condições de vulnerabilidade social, tais como: “abrir espaço para federações que estavam... estão, todas sumidas”.⁴⁷

Notamos ainda que o esporte e o lazer são representados menos como direitos de cidadania e mais como instrumentos, recursos ou estratégias para a promoção do que está sendo chamado de “inclusão social”. Nesses termos, reproduz-se o discurso compensatório da sociedade do trabalho que justifica a vivência do esporte e do lazer vinculando-os a outros setores, como uma alternativa para o *tempo não produtivo*.

Ainda nessa perspectiva, encontramos situações nas quais a justificativa da política pública do setor encontra-se atrelada ao “bom rendimento escolar”. Este é um condicionante bastante utilizado nos discursos de inclusão social e que acaba produzindo uma espécie de dupla exclusão, pois quem não vai bem na escola não participa também do programa esportivo:

Então, muitos professores, principalmente daqui que estão mais perto, falam: “olha, o fulano está matando aula, o fulano está indo mal”. E aí a gente chama a atenção dele: “você só vai continuar no projeto se tirar

nota boa, se estiver indo bem”. Então, o objetivo principal é socialização, tirar os meninos da rua mesmo, porque aqui tem crianças que tem oito anos e toma conta de outro de dois porque a mãe sai para trabalhar. Então, a gente quer oferecer atividades para essas crianças não ficarem sozinhas.⁴⁸

Como já comentado anteriormente, a questão da exclusão social foi evidenciada a partir da representação “crianças de rua”. Dentro dessa lógica, o esporte e o lazer assumem o papel de salvador, de antídoto capaz de solucionar o problema: “...a gente tenta oferecer isso como socialização, tirar os meninos da rua, porque quando eles saem da escola a mãe não está em casa, está trabalhando e, então, ele fica na rua”.⁴⁹ Isso faz com que ocorra freqüentemente uma mitificação do poder do esporte e do lazer nos processos de superação das desigualdades sociais, o que denominamos de efeito “Ronaldinho Gaúcho”. Alguns gestores citaram esse jogador como inspiração e modelo para os programas que desenvolvem. Ao mesmo tempo em que os discursos sinalizam como responsabilidade do Estado minimizar a desigualdade social, tomam como referência um modelo de superação de problemas por mérito individual.

Uma das melhores coisas que existe é o esporte. Sem o esporte... o esporte é vida, como se diz. O esporte é vida. E através do esporte você pode, vou dar um exemplo, hoje que está na mídia aí: o Ronaldinho Gaúcho. Muitos aqueles que... O Ronaldo Fenômeno, aparece. Então o que é? Através do esporte existe esse fenômeno que acontece. É sabendo trabalhar a garotada, para tirar eles do mundo das drogas e da perdição. Porque a vida oferece muitas coisas, o lado bom e o lado ruim. Então, a gente tem que ajudar a separar esse tipo de coisa.⁵⁰

No debate sobre inclusão social, notamos que a disciplinarização dos corpos e das condutas foi também um assunto recorrente entre os gestores. Esse tema vem sendo discutido no âmbito da recreação e do lazer, pois, num mundo de valores globalizados, esse controle apresenta-se de maneira sutil e como pré-requisito para uma vida em sociedade. É clara a confusão de ordem educacional: confunde-se

inclusão com domesticação e disciplinamento, especialmente quando a população em foco é aquela considerada “incivilizada”:

Em função do perfil dos alunos que estão em situação de risco pessoal a gente tenta resgatar a cidadania, ajudar mesmo na formação do indivíduo, do cidadão através dessas atividades. Com certeza, eu não tenho dúvida. A própria organização, as atividades por si só e a parceria que existe entre os profissionais envolvidos no atendimento. Essas crianças, geralmente, chegam aqui com... Muito agressivas e um comportamento talvez bem anti-social. E na forma, no padrão de atendimento aqui, a forma com que a gente, trabalha com pouquíssimo tempo já se nota uma melhora significativa.⁵¹

Também vale notar uma ênfase na idéia de que a ampliação e a democratização dos espaços públicos constituem possibilidades de inclusão social. Embora possamos tomar essa premissa como plausível, não consideramos pertinente o discurso que restringe ao ordenamento dos espaços a solução do problema da exclusão. Foi importante constatar que alguns gestores parecem estar atentos à necessidade de problematizar tal questão.

Encontramos ainda, nos discursos analisados, argumentos que se aproximam do entendimento de que o esporte e o lazer se constituem como direitos e, nesse processo, tornam-se oportunidade e experiência para a construção da cidadania:

E é claro para eles hoje que o objetivo não é esse, que o objetivo é o menino se sentir feliz com a atividade que ele está fazendo, é ele se integrar, poder participar. Todas as vezes que ele for lá, ele ter direito a jogar.⁵²

Sobre as ações: programas, projetos e muitos eventos

As descrições e denominações apresentadas pelos dirigentes entrevistados para as ações que realizam em suas gestões também se constituíram como fonte de informações que possibilitou conhecer um pouco mais as diferentes realidades vivenciadas no esporte e no lazer dos doze municípios. Na análise dos dados consideramos dois eixos de ações: um

relativo aos projetos e programas em curso e outro relativo aos eventos esporádicos. Tal percurso possibilitou conhecer o que aproxima e o que diferencia os municípios.

Em todas as entrevistas realizadas constatamos uma preocupação em atender as crianças e os adolescentes, seja por meio de ações planejadas e mantidas por verbas oriundas do próprio município, seja por meio de parcerias com os governos estadual e/ou federal. Dessas parcerias, dois programas de grande abrangência se destacaram: o Programa Segundo Tempo, do Ministério do Esporte,⁵³ e o Programa Minas Olímpica/Minas Olímpica Nova Geração, gerido pelo governo de Minas Gerais.⁵⁴

Em relação a esses programas marcados por parcerias institucionais, identificamos que o Programa Segundo Tempo foi citado por cinco gestores, que alegaram tê-lo em funcionamento ou em fase de implantação. Outros três afirmaram que tiveram esse programa, mas que encerraram a parceria e que, atualmente, estão implantando o Programa Minas Olímpica. Um dos gestores apontou que estava funcionando no município o Segundo Tempo e que iniciaria também o Minas Olímpica.

Os argumentos utilizados pelos entrevistados indicam que a presença desses programas nos municípios contribui para que haja um atendimento, mesmo que seja mínimo, à população. Ao mencionar o Programa Segundo Tempo, o Gestor da Cidade C aponta: “(...) isso eu acho que vai ser um guarda chuva total. Vai ser o nosso carro chefe até por questões da prefeita mesmo. Ela quer que isso aconteça”. Por outro lado, parece que, em alguns casos, a implantação de um programa significa o término de outro; situação que veio à tona em diferentes falas. Também identificamos que projetos já existentes na prefeitura são “rebatizados” com novo nome em função dos convênios.

Esses processos criativos evidenciam as apropriações e reapropriações realizadas pelas prefeituras no diálogo que estabelecem com propostas dos governos estadual e federal. Foi possível observar que as gestões municipais não são meras executoras de programas formulados em outras instâncias. Ao contrário, elas jogam com as circunstâncias, buscando fazer

das parcerias estratégias para consecução de seus interesses de gestão e também de articulação política. No universo dos gestores entrevistados, três deles sequer citaram os referidos programas dos governos estadual e federal. Também vale aqui comentar que nenhum deles fez menção ao Programa Esporte e Lazer da Cidade, também fomentado pelo governo federal e mais direcionado para o incremento do lazer.

Além desses convênios que evidenciam proximidade com a política de esporte e lazer construída no âmbito federal e estadual, oito gestores descreveram outras ações independentes, constituídas pelo próprio município. Regra geral, há um forte direcionamento para o atendimento de crianças e adolescentes, mas isso não significa que esse público seja atendido completamente. Nesses projetos as ações desenvolvidas são, em sua maioria, relacionadas aos esportes.

Outras ações citadas possibilitam a ampliação do atendimento para outros públicos, tanto do ponto de vista geracional quanto em relação à diversidade de atividades e alternativas de inclusão. Elas foram apresentadas por oito gestores, que sinalizaram a existência de projetos para grupos de adultos, terceira idade, pessoas com deficiência, detentos etc.

Entre os gestores, houve um que indicou certa fragilidade em relação às ações realizadas no município. Ao fazer a descrição delas, priorizou relatar eventos e apoio a um time que participava do campeonato mineiro e a alguns times de futebol amador.

O que está em funcionamento hoje é esse campeonato mineiro, que é uma entidade com agremiação que a gente procura dar o apoio, a prefeitura dá o apoio. A gente está fazendo acontecer alguma coisa no esporte, nós temos amadores também, que eram times antigos da cidade que estão disputando o “Integração das Prefeituras”.⁵⁵

No que tange aos eventos, constatamos que as secretarias realizam ou apóiam diferentes atividades nos municípios: festas (Festa da Criança, festas folclóricas, Festa do Cavalo), ruas de lazer, gincanas, torneios e campeonatos esportivos amadores e profissionais, carnaval e banda de música.

Se em alguns municípios foi possível constatar a co-existência entre programas continuados e eventos esporádicos, em outros não identificamos esse nível de articulação e de diversidade de ações. Também merece ressaltar a grande ênfase nas atividades esportivas, o que, para a política de lazer, deixa em evidência uma monocultura que dificulta um incremento da diversidade cultural, que, por sua vez, poderia também ser um fator de ampliação do público atendido pelos programas e projetos.

Durante a realização das entrevistas, observamos que dois eventos esportivos se destacaram nos discursos dos dirigentes da Grande-BH: os Jogos do Interior de Minas Gerais (JIMI) e os Jogos Estudantis de Minas Gerais (JEMG). Ambos são considerados o “carro-chefe” da promoção do esporte no estado, mobilizando grandes recursos financeiros, humanos, estrutura física e atletas para a sua realização.

O JIMI, instituído em 1985, é realizado anualmente pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esporte, juntamente com as prefeituras dos municípios que sediam etapas da competição.⁵⁶ O Minas Olímpica – JEMG, também realizado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esporte, juntamente com a Secretaria Estadual de Educação, tem como finalidade estimular a prática esportiva nas escolas públicas e privadas de Minas Gerais, proporcionando uma interação socioesportiva entre os participantes e entre os municípios envolvidos. Além disso, o JEMG visa identificar talentos esportivos, selecionando jovens de até 17 anos e escolas que se destacam para representarem o estado em eventos esportivos nacionais.⁵⁷

Atualmente, o JIMI e o JEMG são considerados por vários gestores municipais e pelo governo estadual como as duas maiores competições do esporte especializado de Minas Gerais. Nas doze entrevistas realizadas, nove gestores citaram que os municípios participam regularmente de ambos os eventos. Para alguns, esses jogos assumem características de esporte de alto rendimento, uma vez que são realizados, no interior dos municípios e das escolas, processos de seleção para escolha dos melhores atletas que formarão as equipes esportivas. Geralmente, essa seleção é feita por meio de campeonatos realizados entre as escolas do próprio

município, para que, a partir disso, sejam escolhidas as melhores equipes – as campeãs – em cada modalidade esportiva.

Nós temos o JEMG, que são os jogos escolares que ele entra, entre aspas, no esporte do rendimento porque ele vai ser um pouco seletivo. Mas que desperta também a curiosidade do jovem que está ocioso na escola, para que ele possa entender o que é estar fazendo parte da seleção do colégio o ano que vem.⁵⁸

Alguns dirigentes relataram que os resultados alcançados pelas equipes nos jogos apresentam-se como justificativa do trabalho realizado pela prefeitura e, principalmente, pelo órgão responsável pela gestão de esporte e lazer na cidade. Algumas vezes, a colocação final da equipe em uma determinada modalidade esportiva é fator determinante da qualidade do trabalho realizado na cidade. Se a equipe não conquista uma posição de destaque nos jogos ou não se classifica para a etapa seguinte da competição, o trabalho que foi desenvolvido durante o ano é colocado em xeque. Por isso, a opção pela inclusão de indivíduos mais habilidosos nas equipes escolares e municipais tornou-se prática comum, já que aumenta as possibilidades de se alcançarem melhores resultados quantitativos e, conseqüentemente, as chances de o trabalho realizado pelo gestor ser reconhecido como relevante.

Por outro lado, dois dos dirigentes entrevistados destacaram que a participação no JEMG deveria focar, prioritariamente, a experiência da participação esportiva que a cidade proporciona aos jovens, ficando em segundo plano para a gestão a seleção de equipes e os resultados obtidos nos jogos:

Outro objetivo desses jogos é resgatar o esporte como cidadania, primeiramente. E não temos o processo seletivo para o JIMI que é um dos jogos, porque até mesmo a gente não acha que isso é importante.⁵⁹

Outro ponto destacado por um dos gestores em relação ao JIMI é que atletas de várias cidades são convidados a representar este ou aquele município. Além disso, a cidade de Belo Horizonte não participa do JIMI, gerando uma demanda grande de atletas da capital,

que se deslocam para as cidades do interior à época dos campeonatos. Eles recebem apenas o necessário para a participação nos jogos, como transporte, alimentação e hospedagem, mas em alguns casos chegam a receber recurso financeiro pela atuação.

Outro gestor ressaltou que as escolas são locais privilegiados para se garimpar talentos esportivos, com a possibilidade de se tornarem futuros atletas. Para ele, as escolas têm um grande potencial de revelar alunos que demonstram um bom desempenho e que se destacam nas modalidades esportivas, sendo esses, geralmente, selecionados para participar do JIMI e do JEMG.

Observando os discursos dos dirigentes de esporte e lazer da Grande-BH, percebemos que a realização desses eventos é de grande importância para os municípios. Seja como possibilidade de participação descompromissada com os resultados alcançados ou, por outro lado, como um grande espetáculo esportivo que busca o aperfeiçoamento físico e técnico-tático dos participantes, o JIMI e o JEMG movimentam as gestões de esporte e lazer, tornando-se prioridade e questão de orgulho para os municípios que sediam uma das etapas dos Jogos.

Ocupando um lugar de relevo no processo de eleição de prioridades para as políticas municipais de esporte e lazer, esses Jogos se apresentam, muitas vezes, como o próprio conteúdo da política ou como a justificativa para a consolidação de equipamentos e infra-estrutura local. Essa opção tende a reforçar o entendimento de que a gestão de esporte e lazer se produz a partir de eventos esporádicos, e não de programas permanentes.

Relações entre as parcerias públicas e privadas e a dotação orçamentária do setor

Nos discursos dos gestores foi recorrente a afirmação de que os recursos financeiros destinados aos setores de esporte e lazer nos municípios não são suficientes para a realização das ações. Devido a isso, a busca por parcerias, tanto no setor público quanto no setor privado,

tem se intensificado, objetivando aumentar o orçamento das secretarias. Entre os doze gestores entrevistados, sete justificaram realizações de parcerias para obtenção de mais recurso financeiro.

No âmbito geral da política social brasileira, tem-se observado um incremento da presença do setor privado na implementação e sustentação de ações sociais em diversas áreas. Isso pode ser interpretado como uma incapacidade do Estado de gerir suas responsabilidades sociais, transferindo-a, muitas vezes, para os setores privados: “Sejam ONG, fundações e institutos empresariais, de artistas e atletas, todos parecem estar imbuídos da chamada missão social.”⁶⁰

O investimento de empresas/patrocinadores nos projetos das prefeituras muitas vezes é feito com a expectativa de lucro *a posteriori*. Isso foi relatado pelo Gestor da Cidade B naquilo que denomina de “retorno imediato de mídia”, exemplificado por meio do lucro exorbitante de uma empresa patrocinadora de um grande time de futebol, ou seja, uma lógica do setor privado sendo tomada como referência para a gestão pública: “Ela teve um retorno de mídia, assim, investiu um milhão e teve retorno de setenta milhões. Foi uma galinha de ovos de ouro...”⁶¹ Essa mesma lógica justifica ações relativas à promoção de grandes eventos esportivos: “Se você pegar, por exemplo, a Super Liga 2005-2006 o quanto que a gente teve de retorno aqui, dá para calcular o quanto a gente investiu e o quanto nós tivemos de retorno de mídia. É algo fantástico!”⁶² Afirma ainda que a secretaria não destinou nenhum recurso para iniciação esportiva no ano de 2006, sendo os programas sustentados integralmente por patrocinadores.

Já o Gestor da Cidade J afirma que não é vantajoso alocar recursos para escolinhas, porque elas não dão tanta visibilidade como o esporte de alto rendimento:

A escolinha é mais cara. E a visibilidade da escolinha é menor. Então, eu não vou fazer uma parceria que eu vou gastar com cada aluno durante o ano vinte mil reais, onde a empresa vai entrar com dois e a logomarca dela vai aparecer do mesmo jeito.

Os gestores também buscam, com esse recurso, fazer a manutenção dos espaços de esporte e lazer da cidade. Seja para cortar grama, reformar quadras, praças e vestiários ou alambrar campos, o dinheiro das parcerias nunca é rejeitado, porque somente as verbas próprias das secretarias não são suficientes para isso. Dito de outro modo, espera-se que o investimento em ações sociais de esporte e lazer gere um efetivo retorno para os projetos.

Outras formas de alocar recursos, como doações e convênios, também são utilizadas por alguns dos gestores entrevistados. O Gestor da Cidade I afirma a existência de um Fundo Municipal de Esporte, como algo paralelo ao orçamento da prefeitura:

Na verdade é uma conta bancária na qual os recursos do esporte vão ser depositados e vão ser administrados por esse Fundo. O gestor é o próprio gerente administrativo e do fundo.

Nesse formato, a verba municipal destinada ao setor é administrada à parte, e os recursos administrados pelo fundo são oriundos de convênios, parcerias, patrocínios, doações e outras fontes possíveis, não se configurando, dessa forma, como receitas provenientes do orçamento do município.

Entre os entrevistados, três declararam não ter verba própria, sendo, portanto, dependentes da verba de outras secretarias ou mesmo da disponibilidade de recursos no caixa da prefeitura, o que limita as ações e a autonomia dos gestores para administrar o setor. O Gestor da Cidade D acredita que uma dotação específica, própria, seria a expressão de uma conquista política para o esporte e o lazer, “mas eu acho que isso é a gente ir conquistando espaço dentro da questão até política mesmo”. Apenas o Gestor da Cidade C não sabia o valor da dotação orçamentária, nem em valores absolutos, nem relativos: “...o quanto? Isso é muito difícil falar, mas pode estar se perguntando ali na Fazenda”.

Quanto aos fins, as parcerias, na maioria das vezes, objetivam o aumento do recurso financeiro ou mão-de-obra para os eventos. Pouco se fala em parcerias para realizar cursos de formação continuada dos profissionais e/ou experiências de apropriação de conhecimentos e

trâmites necessários aos processos de formulação e implementação de programas de esporte e lazer.

Também vale notar que, no âmbito intramunicipal, um dos caminhos possíveis para a integração dos diversos setores é o da intersetorialidade. Segundo Telma Menicucci, essa alternativa seria uma proposta advinda da necessidade de se obter uma harmonia entre as finalidades, os objetivos e as ações.⁶³ No entanto, os gestores entrevistados compreendem a intersetorialidade como troca de favores entre as secretarias, e não como mais uma possibilidade de elaborar projetos para lidar com a escassez de recursos e, ao mesmo tempo, minimizar problemas, entendendo o cidadão em sua totalidade. Perguntados sobre as ações integradas, responderam: “...se precisamos cortar grama, vamos à Secretaria de Meio Ambiente”.⁶⁴

Em outra perspectiva, um entrevistado entende a intersetorialidade como troca de conhecimentos e experiências, com o objetivo de integrar as ações:

Então, a gente precisava com certeza da Saúde atuante, bem atuante, e da Assistência Social também. Então, veio da necessidade mesmo e foi uma iniciativa nossa. Agora já existe um movimento, de trabalhar em rede, de talvez unificar todos os nossos programas sociais. Tivemos já uma reunião com o prefeito na semana passada, uma outra na rede colaborativa que nós temos na cidade. E ontem nós tivemos uma representante da Assistência Social aqui para conversar a respeito. Nós vamos unificar os programas.⁶⁵

Embora seja bastante recorrente no senso comum o vínculo entre esporte e educação, observamos nos discursos dos gestores que a parceria com instituições de formação de professores é pouco comum nos órgãos responsáveis por gerenciar o esporte e o lazer nos municípios. Quando ocorre, parece ter por principal objetivo a alocação de recursos humanos para auxiliar em eventos e/ou nos programas desenvolvidos.

O governo federal se faz presente como parceiro nos municípios principalmente por meio do Programa Segundo Tempo. Esse programa, à época das entrevistas, estava funcionando efetivamente em

dois municípios e em fase de implementação em outros quatro. Torna-se importante ressaltar que os discursos de alguns gestores deixam transparecer que não estava totalmente claro quem eram os responsáveis institucionais pelo programa:

Segundo Tempo: estamos conseguindo... nós já conseguimos com o Minas Olímpica, que era o antigo Segundo Tempo; então a gente está acertando os detalhes para colocar isso para fluir.⁶⁶

Ao tratar desse assunto, os entrevistados apresentam suas interpretações acerca da relação entre programas municipais, estaduais e federais. São muitas as ambigüidades.

Na minha secretaria eu só tenho o Escola Aberta e o Projeto Segundo Tempo, que está sendo fechado ainda. Já está em andamento, até o ano passado ele estava funcionando. Mas como mudou. Porque o governo Aécio Neves tinha o Projeto Segundo Tempo, só que ele não quis mais e está organizando o Minas Olímpica. É um projeto completamente diferente do Segundo Tempo.⁶⁷

Há também uma imprecisão em relação à origem dos recursos financeiros que sustentam o Programa Segundo Tempo e o Programa Minas Olímpica. Analisando o discurso do Gestor da Cidade I, podemos dizer que ocorre certa confusão sobre quem deve fazer a solicitação do programa, sobre as vias burocráticas que o recurso irá percorrer e sobre quem irá administrá-lo.

O convênio de 2005 na verdade foi feito em 2004, e nós conseguimos em função do material, da alimentação. Até julho, a partir daí, nós tivemos que renovar, foi feito um novo contrato, um novo convênio ainda para 2005, porém, com essa negociação do estado e do Ministério, e o estado buscando o Minas Olímpica, recurso do Segundo Tempo para implementar o Minas Olímpica. Demorou demais e agora que a gente está conseguindo implementar. À parte, as escolas têm, independente do estado, pode... Uma escola pode ir diretamente no Ministério. (...) A diretora da escola faz contato direto com o Ministério e coloca um programa desses, programa social lá dentro da escola dela. Independente de outros atores, entendeu?

Por esses dados, podemos observar que os gestores apontam certa recorrência em relação à realização de parcerias: captação de recursos e mão-de-obra. No que diz respeito à dotação orçamentária, a maioria deles acredita que esta não seja ideal para uma boa administração do setor de esporte e lazer. Acreditam que as parcerias, sejam públicas ou privadas, se tornam um segundo caminho – talvez mais viável – para alocação dos recursos necessários à realização de projetos e à manutenção de espaços físicos. Como disse o Gestor da Cidade G: “Então, eu acho que aqui falta só dá uma reestruturada e um apoio, procurar um patrocinador, arrumar a coisa toda. Acaba que só ficar por conta da prefeitura é complicado.”

Relação com as ligas de futebol amador e o termo “esporte especializado”

Uma expressão muito encontrada nas entrevistas foi o termo “esporte especializado”. Apesar de os gestores não especificarem seu significado, notamos que há um consenso de que todos os esportes, exceto o futebol, são caracterizados por eles como especializados. Ou seja, é “especializado” tudo o que não é futebol. Um dos dirigentes argumentou que esta é uma modalidade privilegiada em detrimento dos outros esportes, contribuindo e justificando o fato de o termo “especializado” ter sido atribuído às demais. Esse ponto de vista nos leva a pensar que jogar futebol seria uma prática considerada “natural” a qualquer indivíduo, e não algo que necessitasse de uma “especialização”. Para o Gestor da Cidade J, essa expressão estaria relacionada mais com um fator de ordem cultural do que propriamente conceitual, sendo, portanto, contrário à opinião de que o futebol não seja também um esporte especializado.

De todo modo, percebemos nas entrevistas que o futebol apresenta uma relevância política e econômica muito maior do que os esportes ditos especializados. Dos doze entrevistados, sete citaram que os municípios possuem ligas de futebol amador, cuja função é organizar eventos relacionados à modalidade no município. Para isso, as ligas recebem um

recurso financeiro das prefeituras, para pagamento das despesas referentes aos eventos promovidos pela entidade, como pagamento de arbitragem, manutenção de campos, compra de material esportivo, entre outros.

Essa divisão [Divisão do Futebol Amador] também apóia a Liga. Nós temos um repasse anual para a Liga de Desportos, de quinhentos mil reais, no orçamento. E a Liga cuida dos campeonatos. Então, como é uma entidade autônoma e independente, nós repassamos o dinheiro em forma de subvenção e ela cuida das... ela cuida dessas atividades no futebol.⁶⁸

Além desse lugar de centralidade, o futebol amador recebe, sem muito questionamento, uma fatia considerável dos escassos recursos municipais para o setor. É como se fosse uma prática cultural intocável. Sua legitimidade política não passa pelo debate técnico e institucional de seleção de prioridades, ela se produz nas antigas relações de barganha, próprias da lógica clientelista: “É, setenta mil para as subvenções, para repassar... Sessenta mil para Liga, para você ter uma idéia. E nove mil para outras instituições, me parece que clubes.”⁶⁹

Considerações finais

Encerrar esta pesquisa nos parece uma tarefa tão complexa quanto o seu desenvolvimento propriamente dito. A infinidade de dados, reflexões, ponderações e inquietações motivados por ela nos conduz ao que chamamos de “exercício do desapego”. Existirá sempre uma citação a mais que gostaríamos de ter colocado, uma problematização a mais que gostaríamos de ter feito. A riqueza de informações levantadas nos convida a estudos posteriores que, ao aprofundarem em questões específicas, poderiam se delinear como avaliações de políticas.

Durante o trabalho de campo, deparamo-nos com situações recursivas. Quadros que se reproduziam em cidades consideradas metrópoles e naquelas com apenas cinco mil habitantes. Uma história de vida

vinculada ao esporte de rendimento – e mais precisamente ao futebol – foi a explicação encontrada, pela maioria dos gestores, para justificar a ocupação do cargo público. Essa questão comprova que no processo de representação de interesses o esporte de alto rendimento e aquele esporte amador de capilaridade comunitária legitimam-se como setores politicamente organizados. Pareceu-nos algo anunciado como “ordem natural das coisas” a relação entre a ocupação de um cargo público e a experiência anterior como atleta profissional.

Alguns traços próprios à cultura política brasileira que se evidenciam no interior das administrações públicas foram anunciados nas entrevistas aos gestores, mesmo que de maneira bastante sutil. O patrimonialismo vinculado a um histórico familiar de sucessivos mandatos eleitorais foi mencionado por mais de um gestor, bem como a necessidade de arranjos que distribuem cargos públicos em troca de apoio político. Nessas situações de “distribuição” de cargos públicos, observamos que os setores de esporte e lazer ainda constituem pequena mobilização societária, sem um histórico de participação popular. Em uma democracia recente, em que os acordos políticos se fazem fundamentais para a governabilidade, devemos refletir, portanto, sobre sua natureza no setor de esporte e lazer, seus limites e possibilidades para o fortalecimento de uma legitimidade política.

Para além dessas nuances próprias à cultura política brasileira, encontramos também alguns traços que consideramos bastante vinculados à cultura esportiva, especialmente a naturalidade com que as práticas competitivas, e por decorrência seletivas, assumem centralidade no conjunto das ações. Também o olhar “salvacionista” conferido ao esporte e ao lazer é um discurso generalizado, que se espelha no alto rendimento para a construção de cidadãos plenos. A tônica disciplinar e moralizadora aí impregnada não passa despercebida. Tal como a competição e a performance, ela é parte ordenadora do *êthos* esportivo.

Também vale ressaltar que a filiação partidária dos gestores entrevistados, nas mais variadas tradições de direita ou de esquerda, não nos

permitiu inferir quais avanços na gestão pública do setor de esporte e lazer se localizam neste ou naquele pólo do espectro partidário. Diferente disso, o que nos pareceu possível constatar é que dentro dos partidos políticos não existe um debate qualificado relativo ao processo de democratização do esporte e do lazer. Essa ausência, ao mesmo tempo em que significa uma fragilidade, exprime uma dificuldade em romper com as práticas centralizadoras, setorializadas e pautadas por baixa ou nenhuma participação popular. Contextos múltiplos que incluem, por um lado, as situações recorrentes, os dilemas da administração pública e a fragilidade da área, e, por outro, as experiências de inovação e as tentativas de ruptura com práticas estabelecidas.

Quanto à formação dos profissionais, o que surgiu de mais recorrente na fala dos entrevistados é o fato de que, para atuar na área, o gestor precisa ter uma vivência com alguma modalidade esportiva, e não necessariamente uma formação profissional voltada para essa atuação. Esse fato nos remete a outro, que entendemos como relacionado: a recorrência da prescrição de “receitas de atividades” que, mesmo que não consideremos dispensáveis, suscitam problematização e reflexão. Poucos foram os gestores que anunciaram como necessidade uma política de formação de quadros. Todavia, o que nos parece concreto supor é que, com ou sem o saber técnico, os gestores, amparados ou não por equipes de trabalho, estão construindo suas saídas, suas soluções. Estas por vezes são inventivas, por vezes reprodutoras da lógica hegemônica do *éthos* esportivo.

Conhecer essa realidade plural e complexa nos parece um pré-requisito para políticas de formação continuada imbuídas de compromisso com a alteração do *status quo* de desigualdade social. Partir dos dilemas enfrentados na realidade das gestões constitui um caminho alternativo àqueles modelos de formação preestabelecidos (e, portanto, idealizados) que tentam se impor às diferentes situações, problemas e sujeitos.

Por fim, consideramos importante relatar o nosso compromisso com o exercício cotidiano do fazer político. Este ensaio significou concretizar um projeto de trabalho coletivo em que buscamos, pela pesquisa

e sistematização de conhecimento, ampliar o nosso envolvimento com o processo de consolidação do lazer e do esporte como direitos sociais. Um trabalho impulsionado por “dez mãos” que, assim sendo, se fez diversificado, tenso, trabalhoso, divertido, curioso, contraditório e, por tudo isso, real.

Notas

¹ BOURDIEU, 1993; BRACHT, 1997.

² SEVCENKO, 1992, p. 60.

³ MANHÃES, 1986; LINHALES, 1996.

⁴ GOMES, 2003; LINHALES, 1996.

⁵ MARCELLINO, 1987.

⁶ VAZ, 1999.

⁷ LINHALES, 2001, p. 31.

⁸ MASCARENHAS, 2004.

⁹ LINHALES, 2001, p. 31.

¹⁰ MINAS GERAIS, 1998.

¹¹ INSTITUTO HORIZONTES, 2002.

¹² INSTITUTO HORIZONTES, 2002, p. 23.

¹³ Conforme Arretche (1998, p. 30).

¹⁴ REVEL, 1998, p. 25.

¹⁵ Vale aqui comentar que das treze cidades que compõem a Grande-BH apenas uma não participou do estudo. A fase de realização do trabalho de campo coincidiu com o processo de cassação do então prefeito do município de Lagoa Santa e, por tal motivo, o setor de esporte e lazer encontrava-se acéfalo.

¹⁶ Gestor da Cidade A.

¹⁷ Gestor da Cidade C.

¹⁸ Gestor da Cidade D.

¹⁹ Gestor da Cidade F.

²⁰ Gestor da Cidade E.

²¹ Gestor da Cidade L.

- ²² Gestor da Cidade A.
- ²³ Gestor da Cidade C.
- ²⁴ É possível inferir que o fato de a equipe de pesquisa ser formada por graduandos e professores da Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional da UFMG (EEFFTO) pode ter influenciado na ênfase dada a esse tópico.
- ²⁵ São chamados de “provisionados”, conforme definido pelo Conselho Regional de Educação Física (CREF), aqueles profissionais que não possuem graduação em Educação Física, mas que, por possuírem certa experiência na área, obtiveram um título junto ao CREF que lhes autoriza a atuar estritamente na área em que fora registrado (veja-se: <<http://www.cref6.org.br>>). Vale aqui notar que a própria Escola de Educação Física da UFMG promoveu cursos para esse credenciamento, embora essa ação não tenha sido de concordância de todo o corpo docente e discente da referida Escola (entre os quais nos incluímos).
- ²⁶ Gestor da Cidade L.
- ²⁷ Gestor da Cidade A.
- ²⁸ Gestor da Cidade B.
- ²⁹ Gestor da Cidade C.
- ³⁰ Gestor da Cidade K.
- ³¹ Gestor da Cidade B.
- ³² Gestor da Cidade D.
- ³³ Gestor da Cidade H.
- ³⁴ Gestor da Cidade G.
- ³⁵ Gestor da Cidade C.
- ³⁶ Gestor da Cidade J.
- ³⁷ Gestor da Cidade E.
- ³⁸ Gestor da Cidade H.
- ³⁹ Gestor da Cidade I.
- ⁴⁰ Gestor da Cidade E.
- ⁴¹ Gestor da Cidade A.
- ⁴² Gestor da Cidade B.
- ⁴³ Gestor da Cidade K.
- ⁴⁴ Gestor da Cidade C.
- ⁴⁵ Gestor da Cidade A.
- ⁴⁶ Gestor da Cidade J.
- ⁴⁷ Gestor da Cidade A.
- ⁴⁸ Gestor da Cidade I.

- ⁴⁹ Gestor da Cidade I.
- ⁵⁰ Gestor da Cidade C.
- ⁵¹ Gestor da Cidade J.
- ⁵² Gestor da Cidade H.
- ⁵³ O Programa Segundo Tempo objetiva democratizar o acesso à prática esportiva, por meio de atividades esportivas e de lazer realizadas no contra-turno escolar, com a finalidade de colaborar para a inclusão social, bem-estar físico e promoção da saúde, entre outros. Difundido em todo o território nacional, o programa organiza-se a partir do vínculo com escolas públicas por intermédio das secretarias estaduais e municipais de educação. Veja-se: <<http://portal.esporte.gov.br/sncee/segundotempo/>>.
- ⁵⁴ O Programa Minas Olímpica visa ao desenvolvimento de atletas olímpicos e paraolímpicos. Tem o objetivo de estruturar um sistema de apoio e aprimoramento da prática esportiva para crianças e adolescentes em todo o estado, buscando garantir o acesso à prática esportiva orientada com boa infra-estrutura. Surge de uma parceria entre a Secretaria de Desenvolvimento Social e Esportes do Estado – Sedese, a Secretaria de Educação do Estado – SEE e o Sesi. O Programa Minas Olímpica Nova Geração é uma extensão do Minas Olímpica e é desenvolvido pela Subsecretaria de Esportes – Subesp. Tem como objetivo prioritário possibilitar vivências esportivas e culturais aos alunos oriundos de famílias de baixa renda e em situação de vulnerabilidade social. Veja-se: <<http://www.sedese.mg.gov.br>>.
- ⁵⁵ Gestor da Cidade C.
- ⁵⁶ Em 2007, em sua vigésima terceira edição, o evento passou a denominar-se Minas Olímpica JIMI, em função da parceria estabelecida com o programa esportivo Minas Olímpica, desenvolvido pelo governo do estado de Minas Gerais. Nesse mesmo ano, uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) denominada “De Peito Aberto – Incentivo ao Esporte”, é contratada para a realização do evento, sendo responsável por seu planejamento, organização e execução. Nessa parceria, o Estado repassa um recurso financeiro à OSCIP, exercendo, assim, somente a função de supervisão e avaliação do trabalho executado pela mesma. O evento tem como objetivo promover o desenvolvimento da cultura esportiva, além de estimular os municípios envolvidos a atuarem em políticas de incremento ao esporte, criando oportunidades para a prática esportiva nos municípios, bem como de movimentar a economia local, gerando empregos nas cidades-sede dos jogos. Para maiores detalhes sobre o Programa Minas Olímpica, consulte: <<http://www.sedese.mg.gov.br/esportes>> e <<http://www.jimi.com.br>>.
- ⁵⁷ Para maiores detalhes consulte o site <<http://www.sedese.mg.gov.br/esportes/Jemg>>.
- ⁵⁸ Gestor da Cidade D.
- ⁵⁹ Gestor da Cidade D.
- ⁶⁰ MELO, 2005.
- ⁶¹ Gestor da Cidade B.
- ⁶² Gestor da Cidade B.
- ⁶³ MENICUCCI, 2006.
- ⁶⁴ Gestor da Cidade L.
- ⁶⁵ Gestor da Cidade I.

⁶⁶ Gestor da Cidade C.

⁶⁷ Gestor da Cidade E.

⁶⁸ Gestor da Cidade B.

⁶⁹ Gestor da Cidade I.

Referências

ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998.

BOURDIEU, Pierre. Como é possível ser esportivo? In: _____. *Questões de sociologia*. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1993.

BRACHT, Valter. *Sociologia crítica do esporte: uma introdução*. Vitória: UFES, 1997.

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

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

INSTITUTO HORIZONTES. *Plano estratégico da Grande Belo Horizonte*. Estrutura, dados e bases do Diagnóstico da Grande Belo Horizonte. v. 1: Organização Físico Territorial, dezembro de 2002. Disponível em: <<http://www.institutohorizontes.org.br>>.

LINHALES, Meily Assbú. Jogos da política, jogos do esporte: subsídios à reflexão sobre políticas públicas para o setor esportivo. In: MARCELLINO, Nelson Carvalho (Org.). *Lazer e esporte: políticas públicas*. Campinas: Autores Associados, 2001.

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

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

MARCELLINO, Nelson. *Lazer e educação*. Campinas: Papirus, 1987.

MASCARENHAS, Fernando. “Lazerania” também é conquista: tendências e desafios na era do mercado. *Movimento*, Porto Alegre, v. 10, n. 2, p. 73-90, maio/ago. 2004.

MINAS GERAIS. *Relatório de pesquisa: gestão e desigualdade social na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro/Centro de Estudos Municipais e Metropolitanos, Escola de Governo; Universidade Federal de Minas Gerais/Centro de Estudos Urbanos, 1998.

MELO, Marcelo P. Políticas públicas de esporte e a nova relação estado e sociedade civil: um estudo de caso. In: SEMINÁRIO O LAZER EM DEBATE. 7., Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte, 2005.

MENICUCCI, Telma. Políticas públicas de lazer: questões analíticas e desafios políticos. In: ISAYAMA, Hélder; LINHALES, Meily (Org.). *Sobre lazer e política: maneiras de ver, maneiras de fazer*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

SEVCENKO, Nicolau. *Orfeu extático na metrópole: São Paulo, sociedade e cultura nos frementes anos 20*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

REVEL, Jacques (Org.). *Jogos de escala: a experiência da microanálise*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

VAZ, Alexandre Fernandez. Do culto à performance: esporte, corpo e rendimento. *Revista Brasileira de Ciências do Esporte*, v. 21, n. 1, p. 100-107, set. 1999.

Virna Carolina Carvalho Munhoz

O lazer como direito social na Prefeitura de Belo Horizonte

No Brasil, o campo do lazer vem passando recentemente por mudanças: do ponto de vista do mercado, é um setor que apresenta considerável crescimento, com um número cada vez maior de produtos e serviços, encarados pelo senso comum como possibilidades de entretenimento e diversão; do ponto de vista do Estado, passou a ocupar, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, a posição de direito social, o que o torna condicionante da cidadania. Isso implica a responsabilidade de se desenvolver políticas públicas que possam concretizar, para os cidadãos brasileiros, a vivência desse direito. A partir de tal constatação, buscou-se, com a realização desta pesquisa, obter subsídios para a compreensão de como vem sendo tratado esse direito após dezessete anos de sua declaração no país. Tal propósito foi perseguido a partir da análise da atuação, na área do lazer, de um dos municípios brasileiros: a cidade de Belo Horizonte.

O objetivo geral traçado neste estudo foi mapear as ações relacionadas à promoção do lazer desenvolvidas direta ou indiretamente pela

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH); e, a partir desse mapeamento, conhecer o tratamento que a administração pública da cidade vem dispensando à área; além de analisar os resultados advindos de tal tratamento para a garantia do direito ao lazer aos munícipes. Para cumprir com esse objetivo, buscou-se responder a algumas questões que funcionaram como guias para a pesquisa:

- Que ações e programas a PBH desenvolve para fazer com que esse direito esteja assegurado à população do município? Que conteúdos do lazer elas abarcam?
- Quais as características dessas ações: são permanentes ou eventuais? Qual o seu público-alvo?
- Que órgãos são responsáveis pelo desenvolvimento dessas ações, já que não há, na atual estrutura, um órgão que as concentre e coordene?
- Há articulação entre eles no que diz respeito ao desenvolvimento das ações de lazer? Caso haja, como ela acontece?

Quanto à metodologia selecionada para o trabalho, foram utilizadas a revisão bibliográfica, a análise documental e a entrevista como principais instrumentos de coleta de dados. A revisão bibliográfica abordou principalmente a literatura referente ao lazer e às políticas públicas; a análise documental incluiu documentos que pudessem fornecer informações relevantes sobre a regulamentação do lazer como direito social em Belo Horizonte e sobre as ações de promoção do lazer desenvolvidas pela PBH à época da pesquisa (Constituições Federal e Estadual, leis que dispõem sobre a estrutura organizacional da PBH, catálogos, planejamentos administrativos, projetos de programas ou eventos, artigos, *folders*, cartilhas etc.); as entrevistas, por fim, foram realizadas com 24 funcionários da PBH que estavam envolvidos em ações que, a partir de uma avaliação preliminar, poderiam estar relacionadas à oferta de possibilidades de lazer pelo Poder Público municipal.

Lazer e políticas públicas

Para a concretização desta pesquisa, foi necessário desenvolver uma discussão conceitual que permitisse o estabelecimento de duas concepções essenciais para a orientação da coleta e a análise dos dados: a de lazer e a de políticas públicas.

Para a realização do trabalho, o lazer foi compreendido como dimensão da cultura que se localiza, na maioria das vezes, no tempo isento das obrigações pessoais, podendo ser vivenciado por meio de um número indeterminado de experiências práticas ou contemplativas que são escolhidas pelos sujeitos com o objetivo primordial de se buscar o prazer, independentemente de recompensas materiais, políticas ou de outra ordem.

A compreensão do lazer como parte da cultura requer sua aceitação como fenômeno construído historicamente. Sendo assim, conclui-se, por um lado, que esse processo de construção está relacionado a outras dimensões do cotidiano de uma sociedade, ou seja, a forma como o lazer é visto no momento presente não se desvincula da ordem social e dos elementos que a compõem. Por outro lado, se ele é visto como fenômeno integrante da cultura, também pode ser um agente transformador dela, a depender da maneira como é compreendido pela sociedade. Nesse sentido, a definição adotada extrapola a compreensão de lazer como atividade ou como um instrumento de diversão ou recuperação.

Outra observação relativa a tal concepção é que ela considera o aspecto “atitude”, elemento subjetivo que dificulta a delimitação categórica de um conjunto de atividades de lazer. Assim, dada a dificuldade de operacionalizar a consideração desse aspecto para fins de análise de uma política pública de lazer, a pesquisa considerou que as atividades relacionadas à promoção do lazer desenvolvidas pela PBH por meio de programas e eventos diversos são possibilidades para que os cidadãos vivenciem o lazer, e não atividades de lazer em definitivo, já que se pressupõe que nenhuma atividade deve ser tomada como lazer por si própria.

O estudo considerou ainda que as ações relacionadas à promoção do lazer oferecidas pelo Poder Público podem ter duas origens diferentes. A primeira se refere ao grupo de ações que provêm da intenção deliberada dos governos de promover o lazer à população, mediante atividades planejadas e executadas com base nesse objetivo prioritário. Além dessa origem, as ações relacionadas à promoção do lazer podem surgir a partir de iniciativas que não foram elaboradas com o objetivo principal de ofertá-lo, mas que, por suas características, acabam por criar condições para a sua vivência.

Outro ponto a ser ressaltado em relação ao mapeamento de ações proposto é que se considerou também a possibilidade de serem encontrados órgãos, setores ou ações relacionados à promoção do lazer que adotassem não a palavra “lazer”, mas a palavra “recreação” – a presença de um desses vocábulos nos documentos legais, mais especificamente nos textos referentes às atribuições dos órgãos, foi o critério utilizado para estabelecer o recorte do estudo.

A partir dessas demarcações, procurou-se então identificar nos órgãos da PBH selecionados o desenvolvimento de ações vinculadas à promoção do lazer, considerando que elas poderiam se apresentar ou por meio da oferta imediata de possibilidades de lazer – ou seja, de atividades oferecidas em programas ou eventos –, ou por meio de ações que, embora não resultem imediatamente em possibilidades de vivenciá-lo, contribuem de maneira indireta para isso. No caso do primeiro grupo de ações, foram adotadas como referências para identificação as seguintes categorias:

- não-obrigatoriedade: se o público-alvo tem a opção de participar ou não da ação desenvolvida, sem que a escolha por não participar traga algum prejuízo material, político ou de outra espécie;
- interesses: se a ação está relacionada à vivência do ócio ou se promove atividades que se encaixam em pelo menos um dos seis grupos de interesses do lazer – físico, social, intelectual, turístico, manual e artístico – independente de serem vivenciadas de forma prática ou contemplativa;

- tempo: o tempo em que a ação é desenvolvida coincide, de maneira geral, com o tempo de não-obrigações institucionais de seu público-alvo.

No que diz respeito ao segundo grupo de ações – aquelas que contribuem indiretamente para a promoção do lazer –, é preciso destacar que sua identificação envolve um caráter menos preciso se comparado ao primeiro grupo. Isso porque muitas ações do Estado têm impactos que afetam diferentes áreas – uma ação elaborada para a área da saúde, da educação ou dos transportes, por exemplo, pode alterar positivamente as condições de a população vivenciar o lazer, ainda que seja difícil mensurar com exatidão o grau dessa influência. Dessa forma, tentou-se identificar ações que, embora não sejam em si mesmas possibilidades de lazer, colaboram de forma aparente para a criação de oportunidades de vivência do mesmo.

Passando à segunda concepção essencial para a realização da pesquisa, a de política pública, um caminho para se chegar a uma definição é começar pela discussão acerca do que seriam os direitos de cidadania. Para isso, um autor de referência é T. H. Marshall, cuja obra tornou-se clássica na literatura da ciência política. Para o autor, a cidadania seria, na essência, um conjunto de direitos que podem ser divididos em três grandes blocos: direitos civis, direitos políticos e direitos sociais.¹

De acordo com tal classificação, o elemento civil da cidadania seria composto pelos direitos necessários à liberdade individual e à igualdade perante a lei, a saber: liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à Justiça. A cidadania política, por sua vez, diz respeito aos direitos de votar e de ser votado, participando direta ou indiretamente de instituições políticas. Já a cidadania social seria, para Marshall,

(...) tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade.²

Mishra destaca o fato de a cidadania social ser um elemento menos específico que os outros dois.³ De fato, se existe um certo consenso acerca do escopo dos direitos civis e políticos, o mesmo não acontece em relação aos direitos sociais, que se caracterizam pela capacidade de poderem ser ampliados ou redefinidos em função das mudanças na sociedade, e por serem objeto de disputa e de controvérsia, na medida em que se relacionam com a natureza da intervenção do Estado. Assim, a cidadania social apresenta uma maior elasticidade, de modo que seu escopo pode variar significativamente de acordo com o contexto.⁴

Os direitos sociais visam reduzir os excessos de desigualdade gerados pelo mercado, garantindo um mínimo de bem-estar para os indivíduos. Dessa maneira, a cidadania social relaciona-se ao acesso a bens e serviços de caráter universal e publicamente disponibilizados que reduzem a dependência dos sujeitos em relação ao mercado, promovendo o que Esping-Andersen analisa como *desmercantilização* do *status* dos indivíduos.⁵ Ou seja, se a hegemonia dos mercados provocou uma vinculação entre as relações monetárias – que incluem a mercantilização das pessoas por meio da venda da força de trabalho – e o bem-estar individual, os direitos sociais podem agir na contramão desse processo, provocando um afrouxamento do *status* de mercadoria, já que contribuem para a emancipação dos sujeitos em relação ao mercado.⁶

Essas características dos direitos sociais, portanto, têm pelo menos duas implicações: a primeira é que sua viabilização se faz pela intervenção ativa do Estado por meio de políticas sociais; a segunda é que, dado seu caráter coletivo, a cidadania social depende da constituição de um sentimento de identidade e de obrigação comum, envolvendo a comunidade.⁷ Tais premissas nos ajudam a compreender a importância do lazer como direito social e o papel do Estado na garantia de sua efetivação.

Assim, a partir do momento em que se considera, na perspectiva de Marshall,⁸ que a cidadania está relacionada à concretização dos direitos civis, políticos e sociais, conclui-se que o fato de o lazer ser um direito social traz como consequência o reconhecimento de sua importância como condição para o bem-estar e a vivência digna. Carvalho ratifica

essa idéia, ao afirmar que a qualidade de vida é uma noção humana relacionada ao grau de satisfação encontrado na vida familiar, amorosa, social e ambiental e à própria existência, que inclui, atualmente, algumas referências mínimas e universais – entre as quais estão o trabalho, a alimentação, a água potável, a habitação, a educação, a saúde e o lazer.⁹

Podemos considerar então dois aspectos do ponto de vista da justiça social: o tempo de lazer é – pelo menos potencialmente – um tempo em que se pode realizar o compartilhamento das riquezas de nossa sociedade, ou seja, um tempo para que os cidadãos possam contemplar e usufruir de tudo aquilo que já foi criado pelo coletivo; e a vivência do lazer se inclui como condição de uma vida de qualidade, ao lado de outros aspectos também importantes. Por esses motivos, conclui-se que é preciso garantir aos cidadãos o acesso a esse direito.

Sabe-se que, atualmente no Brasil, a área do lazer vem recebendo do mercado investimentos cada vez mais volumosos. Para Werneck,¹⁰ o lazer e seus componentes básicos – turismo, entretenimento, hoteleira, alimentação, transporte, ecologia – são um dos segmentos mais promissores da economia mundial no século XXI. Também Mascarenhas nos mostra alguns exemplos do *boom* da indústria do lazer que vem sendo verificado nas décadas recentes, como o aumento do número de *shopping centers* e de parques temáticos instalados no Brasil; o crescimento de grandes festas, como a Festa do Peão de Barretos; o investimento na estrutura turística de algumas cidades, como Caldas Novas e Campos do Jordão; além das academias de ginástica que ganham fisionomia de *shopping centers*; dos complexos de cinema; das casas de show e boates; entre outros.¹¹

Apesar disso, sabe-se também que esse mesmo mercado apóia-se na lógica do lucro e, por isso, não tem se mostrado capaz de atender, sem restrições, com seu número cada vez maior de produtos e serviços, a toda a população brasileira, incluindo aqueles que nem sequer contam com os recursos para satisfazer suas necessidades diárias mais básicas. Assim sendo, a afirmação do direito ao lazer – bem como dos outros direitos sociais – requer a ação positiva do Estado por meio da elaboração e da execução de políticas públicas que se dediquem a efetivá-lo como fator

associado ao bem-estar dos indivíduos, reduzindo a dependência dos mesmos em relação ao mercado.

Segundo Meny e Thoenig, uma política pública se apresenta como um programa de ação governamental em um determinado setor ou em um dado espaço geográfico. Seria um conjunto de intervenções que exigem ações ou não-ações em um campo específico. Em suas palavras, “é dizer sobre as ações e ‘não-ações comprometidas’ de uma autoridade pública frente a um problema ou em um setor relevante de sua competência”.¹² Dessa maneira, são consideradas não apenas as ações, mas também as não-ações como possibilidades de intervenção do Estado. Para os autores, há algumas características que são geralmente atribuídas às políticas públicas:

- Conteúdo: a atividade pública é identificada por meio de um conteúdo; recursos são mobilizados para gerar resultados ou produtos (*outcomes*).
- Programa: uma política pública não se reduz a um ato isolado. Pressupõe-se que as ações se articulam em torno de determinados eixos que formam um denominador comum (um setor de intervenção ou um problema a ser tratado, por exemplo).
- Orientação normativa: uma ação traduz determinadas orientações, satisfazem determinados interesses, portam certos valores. A atividade pública não resulta de respostas aleatórias; ela expressa as finalidades e as preferências daqueles que tomam as decisões.
- Fator de coerção: a ação pública se impõe à coletividade, dada a legitimidade que os atores governamentais possuem, como autoridades legais que são.
- Competência social: uma política pública se define por sua competência, ou seja, por sua capacidade de afetar determinada situação, os interesses e comportamentos dos administrados.

Quanto à finalidade das políticas públicas, elas se destinam a modificar certas características do tecido social que as autoridades públicas julgam necessário proteger frente a ameaças ou a alterar o estado de determinado direito, tornando-o mais satisfatório. Assim, uma autoridade pública oferece produtos e os transforma em efeitos ou impactos.¹³

No que diz respeito ao processo de formação de uma política pública, são quatro os seus componentes, de acordo com Molina: definição do problema, identificação e seleção de alternativas para solucioná-lo ou minimizá-lo, execução e gestão da opção selecionada e avaliação de resultados.¹⁴ Assim, pode-se afirmar que a definição do problema é uma das primeiras decisões de uma política.

A escolha pelo tratamento de determinado tema demanda a priorização do mesmo diante de outros que se tornam, de certa maneira, concorrentes. Este é o momento em que uma questão entra para a agenda pública. Para Padioleau,¹⁵ a agenda designa um conjunto de problemas que aparecem no debate público, exigindo a intervenção da autoridade pública. A constituição da agenda governamental pressupõe um mecanismo seletivo no qual se verifica a concorrência entre problemas e a hierarquização de prioridades heterogêneas. Alguns fatores podem ser relacionados à inclusão de um tema/problema na agenda dos governos. Entre eles estão a formação e difusão das idéias no espaço público, a atuação dos atores sociais e as condições institucionais.

O espaço público, por sua vez, pode ser compreendido como o “domínio de interação social comunicativa e de tematização de questões que cunham possibilidades de influir nos âmbitos sistêmicos”.¹⁶ Nesse espaço, os problemas são percebidos, identificados e tematizados, e os fluxos de informação são filtrados e condensados em opiniões públicas sobre temas específicos. Assim, a esfera pública opera como uma “caixa de ressonância” que confere visibilidade a questões que solicitam a atuação do sistema político.¹⁷

Essa noção aponta para a possibilidade de os atores sociais exercerem influência sobre os processos de incorporação de temas ou problemas na agenda governamental e de formulação de políticas públicas dedicadas ao tratamento dos mesmos. O conjunto desses atores, ou *policy networks*, pode incluir grupos os mais diversos, desde comunidades de especialistas – conhecidas como comunidades epistêmicas – até grupos de interesses, movimentos sociais, atores governamentais, entre outros.

A atuação das *policy networks*, no entanto, não é o único fator relacionado ao processo de formação de políticas públicas. Também as condições institucionais vigentes afetam ou condicionam as possibilidades de inovação ou de constituição das mesmas. Nesse sentido, os atores precisam estar atentos para aproveitar a abertura das janelas de oportunidade – *policy windows* –, quando as condições se mostram favoráveis à inclusão do problema na agenda.

Teoricamente, o registro formal do lazer como um direito já presuppõe, por si próprio, a responsabilidade do Estado de concretizá-lo, por meio da elaboração e da gestão de políticas públicas para a área. No entanto, o que se percebe é que, de maneira geral, essa área é uma das menos desenvolvidas nas administrações públicas brasileiras. Em função da situação de pobreza – ou muitas vezes de miséria – em que se encontra parte significativa da população, a lógica que se adota é a da sobrevivência, e não a da vida de qualidade. Indubitavelmente não foi alcançado ainda um estágio em que as condições básicas de existência são supridas de forma universal, o que acaba por gerar uma escolha, entre os direitos, daqueles que são considerados como mais essenciais.

Assim, parece haver, não apenas no Estado, mas na sociedade em geral, certa dificuldade em compreender o lazer como uma área de atuação dos governos. Porém, para o alcance de um estado de bem-estar da população, seria necessário buscar a efetivação não apenas de alguns, mas de todos os direitos de cidadania. Como afirma Melo, saúde, educação, trabalho, residência etc. são, de fato, questões fundamentais,

(...) mas não são nem menos nem mais importantes do que lazer, cultura, diversão. Estes últimos também são dimensões de grande relevância para que tenhamos uma vida de qualidade.¹⁸

Para Menicucci, em um contexto em que se busca efetivar o direito constitucional ao lazer, a compreensão do processo de formação de políticas faz-se necessária, na medida em que esse entendimento pode contribuir tanto para identificar os caminhos a serem percorridos quanto para

(...) desmontar esperanças em um ativismo estatal isolado da construção social de um ideário relativo ao lazer, processo que envolve uma definição de lazer e de políticas de lazer, dos princípios e diretrizes a orientar essa política, dos conteúdos principais e das formas de sua implementação.¹⁹

Se o processo de formação de políticas pode ser considerado como uma construção social que envolve tanto a participação de atores quanto as condições institucionais, conclui-se que o tratamento secundário dado ao lazer pelo Poder Público não é gratuito. Diferente disso, ele parece ser reflexo da forma como o lazer é visto pela sociedade em geral. Em outros dizeres, embora o lazer tenha sido registrado formalmente como um direito, isso ainda não parece suficiente para que as administrações públicas formulem políticas públicas dedicadas especificamente à sua concretização.

Diante dessa situação, destaca-se a importância de uma *policy network* que atue na elaboração e na difusão, no espaço público, de concepções acerca do lazer como um direito social, cobrando do Poder Público a implementação de políticas para a área e colaborando com propostas para sua formulação, ou seja, é necessária ainda uma construção social do entendimento de lazer como um direito e, conseqüentemente, como política pública.

O direito ao lazer na Prefeitura de Belo Horizonte

A PBH vem passando, desde 2000, por uma reforma político-administrativa que alterou seu desenho organizacional e gerencial. Essa reforma foi realizada com o objetivo de reorganizar as funções e as formas de gestão entre os níveis central e regional, de modo a modernizar e melhorar os serviços prestados à população. Para alcançar tais objetivos, a instituição concentrou-se em alguns princípios de gestão que estão sendo discutidos há algum tempo no campo da administração pública: a descentralização, a intersetorialidade e a participação popular.

Quanto à descentralização político-administrativa intramunicipal, sua principal intenção é aproximar o Poder Público e a população. No caso de Belo Horizonte, a descentralização foi iniciada ainda na década de 1970, por meio da subdivisão do município em administrações regionais. Porém, a regulamentação das suas estruturas organizacionais, com suas competências financeira, técnica e política, não havia ainda passado por uma discussão mais sistemática dentro da administração municipal. A reforma busca justamente estabelecer essa discussão, avançando nas definições acerca tanto das competências e funções a serem assumidas pelo nível regional²⁰ – gestão, execução e implementação – quanto daquelas que devem ser fortalecidas no nível central – formulação, coordenação e acompanhamento.²¹

Outro princípio de gestão importante atualmente na PBH é a intersetorialidade. Esse princípio baseia-se no pressuposto de que os problemas que afligem a população têm uma natureza estrutural complexa, estando interligados e interdependentes. Por isso, conclui-se que tratá-los com políticas isoladas não é uma maneira eficiente de superá-los, visto que muitas vezes as soluções extrapolam os limites colocados pela divisão setorial. A intersetorialidade, dessa forma, privilegia a integração matricial das políticas públicas urbanas e sociais, na perspectiva de que isso é condição necessária tanto para superar a fragmentação que existia no planejamento e na execução das políticas setoriais quanto para garantir uma gestão que evitasse as recorrentes superposições e “competições” entre as diversas ações municipais.²² Dito de outra forma, para que se tenha maior efetividade e eficiência das políticas públicas, é necessário formular ações que privilegiem o diálogo entre os diferentes setores do Estado.

O terceiro pilar da reforma da PBH é o princípio da participação popular. Nesse aspecto, pode-se classificar a democracia em dois tipos: a representativa e a direta. A democracia representativa, como indicado pelo próprio nome, supõe a representação dos cidadãos por meio de um número reduzido de governantes; já a democracia direta pode ser compreendida como “uma forma de poder que não recorre a qualquer tipo de representação dos interesses, implicando a participação de todos

os cidadãos em todas as decisões que lhe são pertinentes”.²³ Embora a democracia representativa seja indispensável às sociedades complexas como as atuais, generaliza-se a percepção de que ela não é suficiente, já que a desigualdade socioeconômica, característica marcante do sistema capitalista em vigência, resulta também em desigualdade política, de modo que os recursos necessários à participação, como tempo, dinheiro, capacidade de articulação e de conhecimento, encontram-se distribuídos de forma desigual nas sociedades contemporâneas. Por tal motivo, a combinação de formas diretas e representativas de democracia é uma opção desejável atualmente. É esse modelo de participação que se coloca como um dos eixos centrais da reforma de 2000 da PBH: um modelo que supõe a democracia representativa sem, no entanto, dispensar a participação direta dos cidadãos na gestão do Estado.

A adoção desses princípios mostra que a PBH parece se preocupar, atualmente, em desenvolver uma gestão democrática, voltada à ampliação do acesso a bens e serviços públicos para a população, ainda que seja necessário desenvolver outras avaliações para verificar se isso ocorre na prática.

Quanto à estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, a administração municipal é composta por um total de 78 órgãos, sendo 67 da administração direta e 11 da administração indireta. Nenhum deles, porém, tem em seu nome a palavra “lazer” ou a palavra “recreação”, o que poderia facilitar a localização de uma possível política ou de um conjunto de ações para a área. Dessa maneira, diante da ausência de diretrizes específicas para a promoção do direito ao lazer na Lei Orgânica do Município e de uma estrutura administrativa que explicitamente fosse responsável por organizar a atuação do governo municipal na área, uma questão que se colocou para a realização desta pesquisa foi quais órgãos da PBH estariam envolvidos na elaboração e na execução de uma possível política pública de lazer. Recorreu-se então à Lei Municipal n. 9.011 e às leis referentes aos órgãos da administração indireta, buscando localizar estruturas governamentais cujos textos referentes às atribuições incluíam a palavra “lazer” ou a palavra “recreação”. Com base nesse critério, foram encontrados quatro órgãos de governo:

- Secretaria Municipal Adjunta de Esportes (SMAES), que, segundo o artigo 48 “tem por finalidade coordenar a execução de programas, projetos e atividades relacionadas com esporte, recreação e lazer para a população do Município”;
- Fundação de Parques Municipais (FPM), que “tem por finalidade desenvolver atividades, programas e projetos de conservação e desenvolvimento dos parques municipais, observadas as diretrizes da política de meio ambiente do Município” e, para cumprir sua finalidade deve, dentre outras medidas, “promover atividades e eventos voltados para as atividades de lazer e recreação”;²⁴
- Fundação Municipal de Cultura (FMC), que “tem por finalidade planejar e executar a política cultural do Município com atividades que visem ao desenvolvimento cultural” e, para cumprir com essa finalidade, deve, entre outras ações, “promover atividades e eventos voltados para as atividades de lazer e recreação”;²⁵
- Empresa Municipal de Turismo de Belo Horizonte S/A (Belotur), regida pela Lei n. 3237, de 11 de agosto de 1980, que tem por finalidade “a supervisão, coordenação e direção de todas as atividades inerentes ao desenvolvimento do turismo, do lazer e demais serviços afins, compreendendo a sua execução, direta ou contratada”, observada a Política e as diretrizes municipais estabelecidas naquela Lei.²⁶

Estes foram, portanto, os órgãos adotados como objeto de análise pela pesquisa, por receberem da PBH a atribuição de desenvolver atividades de lazer. Não foi descartada a possibilidade de outros órgãos do governo local desenvolverem ações que possam colaborar para garantir o lazer como direito social no município, dada a abrangência dessa área. Porém, em razão da necessidade de delimitação do objeto para a realização do trabalho, inclusive por questões de ordem prática, foi escolhido o critério apresentado, supondo que ele seria capaz de permitir a identificação dos princípios gerais que conduzem a atuação do município de Belo Horizonte na área do lazer.

A partir disso, foi realizada uma pesquisa, envolvendo a SMAES, a FPM, a Belotur e a FMC, que procurou reunir informações que permitissem responder à seguinte pergunta: a partir das concepções de lazer

e de política pública adotadas como referência, é possível afirmar que existe na PBH uma política pública de lazer formulada por esses órgãos que, por atribuição legal explícita, têm a função de desenvolver atividades para essa área?

Os dados coletados revelaram a princípio que, como previsto na legislação do município, os quatro órgãos em questão de fato desenvolvem ações que se relacionam à promoção do lazer em Belo Horizonte. Feita essa constatação, fazia-se necessário conhecer tais ações e, a partir disso, analisar se o conjunto delas se articulava em torno de uma política pública de lazer com conteúdos e diretrizes bem delimitados. Nesse sentido, as entrevistas concedidas pelos respectivos dirigentes forneceram alguns indícios da situação do lazer no governo municipal: enquanto dois deles confirmaram com certa firmeza a existência de uma política pública de lazer, os outros dois não foram tão categóricos em relação a isso. Para os últimos, a PBH indubitavelmente tem ações relacionadas à promoção do lazer, mas isso não foi suficiente para que eles afirmassem que existe uma política pública de lazer no município.

(...) eu acho que existe uma política de lazer na Prefeitura, mas ela não é institucionalizada. Todos nós fazemos um pouco dessa política de lazer, mas eu acho que não existe assim: essa é a política da Prefeitura, você vai fazer isso, isso e isso. No final existe uma política, mas que não é explícita.²⁷

Existe! A Prefeitura tem uma política de lazer, que, aliás, é uma política até maior que uma política pura de lazer, porque o lazer faz parte da inclusão social.²⁸

Existe! Na própria Secretaria de Esporte, na própria Belotur existe, na Fundação de Parques e Jardins existe.²⁹

Para todo ser humano o lazer é um ponto importante. Eu não sei se ela [a PBH] tem tanta clareza sobre isso, mas ela sabe que tem órgãos que fazem isso e, desse ponto de vista, eu acho que ela delegou a vários órgãos esse cumprimento.³⁰

O fato de a confirmação da existência de uma política pública de lazer em Belo Horizonte não ter sido unanimidade entre os entrevistados já foi, em certo sentido, revelador. Se os quatro órgãos estão relacionados formalmente à promoção desse direito e dois de seus dirigentes não confirmaram a existência de uma política para a área, isso indica que as ações, em seu conjunto, não estão reunidas em um programa unificado, com diretrizes e princípios precisos. Apesar disso, os documentos e as entrevistas indicam que SMAES, FPM, Belotur e FMC desenvolvem ações que, a partir de uma análise preliminar, podem estar relacionadas à promoção do lazer. Diante disso, foi preciso identificar essas ações, o que foi feito com base na concepção referencial de lazer abordada anteriormente.

Secretaria Municipal Adjunta de Esportes

A SMAES se define como um órgão dedicado a implementar e desenvolver projetos e programas esportivos dirigidos à população de Belo Horizonte, a realizar eventos próprios e a apoiar eventos de terceiros, sempre com base no preceito da participação popular e da inclusão social. Assim, sua política de esportes baseia-se em quatro vertentes de trabalho: implementação e gestão de programas esportivos; realização e promoção de eventos esportivos; construção, reforma e manutenção de equipamentos esportivos; e apoio a entidades do esporte amador.³¹

Quanto aos programas esportivos, eles possuem caráter de atendimento permanente, sendo desenvolvidos ao longo de todo o ano, na maioria dos casos em locais fixos. São ao todo sete:

- **Esporte Esperança/Segundo Tempo:** sua atividade principal é a manutenção de escolinhas esportivas que têm como público-alvo crianças e adolescentes de 7 a 17 anos de idade e estão distribuídas em 54 núcleos localizados nas diversas regiões da cidade. Os participantes têm, em geral, três aulas semanais em que vivenciam a prática de modalidades esportivas como o futebol, o futsal e o voleibol;

- **Vida Ativa:** dedica-se a atender pessoas acima de 50 anos, ou seja, seu público-alvo são os idosos e pré-idosos da cidade. Funciona por meio do atendimento a núcleos e às Instituições de Longa Permanência (ILP), conhecidas também como instituições asilares. Em 2005, o programa atendeu a cerca de 3.000 pessoas em 15 núcleos e 23 ILP com atividades como ginástica, alongamento, brincadeiras, danças, passeios e festas.³²
- **Caminhar:** objetiva orientar a população para a prática de exercícios físicos e tem como público-alvo pessoas de diferentes faixas etárias – de crianças a idosos. As crianças e adolescentes são atendidos majoritariamente nas escolas da rede municipal de ensino, onde a equipe do programa realiza avaliações físicas e ministra palestras orientando os alunos sobre a importância da atividade física e sobre os riscos relacionados ao estilo de vida sedentário, à desnutrição e à obesidade. Os jovens, adultos e idosos, por sua vez, são atendidos também com avaliações físicas e orientações nas pistas de caminhada da cidade.³³
- **Recrear:** realiza empréstimos de materiais como balões pula-pula, camas elásticas e jogos diversos para eventos de lazer. Esses empréstimos podem ser solicitados por qualquer instituição governamental ou não, e são encaminhados por intermédio das secretarias de administração regional. Assim, a exemplo do Programa Caminhar, sua colaboração para a promoção do lazer tem sido indireta.
- **Superar:** voltado às pessoas portadoras de deficiência, tem como meta desenvolver atividades esportivas e de lazer para esse público. Realiza seu trabalho por meio de assessorias a entidades que atendem a pessoas portadoras de deficiência; do atendimento no Centro de Referência Esportiva para a Pessoa Portadora de Deficiência – equipamento público coordenado pela SMAES, onde são ministradas aulas de modalidades esportivas diversas –; e da realização de eventos.³⁴
- **Segundo Tempo Escola:**³⁵ advém de um convênio firmado entre a PBH e o Ministério do Esporte e também visa oferecer a oportunidade da prática esportiva, tendo como público principal crianças e adolescentes matriculados na rede pública de ensino. Esse público participa, no contra-turno escolar, de atividades relacionadas a modalidades esportivas diversas, como futsal, voleibol, basquete,

handebol, peteca, xadrez e natação, além de outras atividades como ginástica, dança, queimada etc. Faziam parte do programa, em junho de 2006, 91 escolas da rede municipal de ensino que foram escolhidas pelo Ministério do Esporte, priorizando-se aquelas localizadas em áreas de vulnerabilidade social e que possuíssem mais de 500 alunos e uma quadra coberta.

- BH Cidadania: programa elaborado pela PBH guiado pelos princípios da reforma político-administrativa de 2000 – entre os quais estão a descentralização, a intersetorialidade e a participação popular. Participam dele, além da SMAES, outras secretarias sociais e as secretarias de Coordenação de Gestão Regional. Para tanto, selecionaram-se, com base em indicadores de vulnerabilidade social,³⁶ algumas áreas para atendimento, sendo, em cada uma delas, atendido um público de aproximadamente 500 famílias. Quanto à participação da SMAES no programa, ela mantém atividades em todas as áreas selecionadas, atendendo atualmente a um público de cerca de 3.500 pessoas, entre atividades permanentes e eventuais que incluem oficinas de jogos e brincadeiras, danças, capoeira e atividades esportivas para o público de 7 a 17 anos, e ginásticas, alongamento, palestras e danças para o público adulto e idoso – que às vezes são constituídos pelos chamados grupos especiais, compostos por hipertensos, diabéticos ou depressivos, por exemplo.

Além dos programas que a SMAES desenvolve, há também alguns eventos de realização anual promovidos pelo órgão que podem ser tomados como possibilidades de lazer para a população do município. Esses eventos são:

- Copa Centenário de Futebol Amador: torneio de futebol realizado nos campos de várzea da cidade que tem participação de equipes cadastradas na SMAES. Em 2005, envolveu cerca de 3.400 atletas distribuídos em 136 equipes e contou com um público aproximado de 100.000 pessoas;³⁷
- Corrida Rústica para Pessoas Portadoras de Deficiência: este evento, relacionado às atividades do Programa Superar, contou, em 2005, com cerca de 2.000 participantes, distribuídos em provas para deficientes físicos, visuais, auditivos e/ou mentais. Nas corridas, todos os participantes e equipes são premiados com medalhas e troféus, respectivamente;³⁸

- Olimpíadas do Servidor: têm como público-alvo os funcionários do governo municipal e inclui diversas modalidades, a saber: voleibol, peteca, natação, atletismo, futebol, futsal, xadrez, dominó, dama, tênis de mesa e buraco. Têm como objetivos promover o intercâmbio entre os servidores e órgãos do município, estimular a prática esportiva e propiciar oportunidades de lazer organizado e seguro.³⁹

Além de realizar os três eventos citados, a secretaria também presta apoio financeiro à realização de eventos promovidos por outras entidades. Em 2005, por exemplo, a SMAES prestou apoio a: Corrida e Caminhada contra o Câncer de Mama, Volta Internacional da Pampulha, Corrida BH 10Km, Corrida dos Carteiros, 14º BH Tennis Open e Novazoo.⁴⁰

Por fim, a SMAES também realiza reformas e ações de manutenção em equipamentos esportivos do município. Segundo seu gerente de programas e eventos esportivos, essas ações são realizadas prioritariamente em equipamentos onde haja programas sociais da PBH implantados. Em 2005 foram 22 os locais atendidos com reformas. Esses equipamentos são, na maioria das vezes, campos de futebol e quadras que receberam melhorias como alambrados, pára-bolas, vestiários, arquibancadas etc.

Apesar de as entrevistas apontarem para a existência de problemas que impedem o desenvolvimento dessas ações em um nível ideal – insuficiência de pessoal e de recursos materiais, pouca integração com órgãos municipais que poderiam se apresentar como importantes parceiros, entre outros –, sua realização indica que a Secretaria Municipal Adjunta de Esportes tem um papel importante na promoção do lazer na cidade. Pelo fato de sua temática ser o esporte e as vivências a ele relacionadas, ainda que seja possível encontrar atividades referentes a outros grupos de interesses do lazer, a incidência do conteúdo físico é marcante nas ações promovidas pelo órgão. Por meio de seu desenvolvimento, é possível identificar, implicitamente, uma preocupação em fazer com que, através do lazer, o governo municipal promova a democratização do acesso aos bens e serviços públicos e contribua para que os munícipes tenham uma vida de qualidade. Essa intenção parece ficar evidenciada em algumas características das ações:

- As iniciativas do órgão englobam não apenas ações eventuais, mas também programas permanentes, de modo a proporcionar o acesso contínuo ao lazer.
- O conjunto das ações atende a um público diversificado: crianças, adolescentes, adultos, idosos, pessoas portadoras de deficiência e mesmo grupos especiais, como diabéticos e hipertensos.
- Quatro dos cinco programas que oferecem diretamente possibilidades de lazer – Esporte Esperança/Segundo Tempo, Segundo Tempo Escola, BH Cidadania e Vida Ativa – possuem um formato de atendimento desconcentrado, com núcleos distribuídos pelas diferentes regionais; também os programas Caminhar e Recrear atendem a diversas regiões da cidade, na medida em que operam por demanda e são abertos às solicitações de diferentes instituições – respeitadas suas especificidades.
- Mesmo que, dada a finalidade do órgão, os interesses físicos sejam priorizados, a maioria dos programas oferece atividades diversificadas.
- Respeitadas as suas características, os programas e eventos desenvolvidos são abertos à participação de todos os indivíduos e, em sua maioria, não objetivam o rendimento esportivo ou a competição; diferente disso, nos documentos e nas entrevistas realizadas no órgão ficou evidente que seu objetivo é proporcionar a oportunidade de vivência em experiências relacionadas ao esporte, e mesmo a outras formas de lazer. Assim, às ações são atribuídos propósitos como promover o desenvolvimento social, afetivo, cognitivo e físico dos participantes, diminuir a evasão escolar e a violência, promover a socialização, a inclusão social, o acesso à prática esportiva, a educação para a saúde, melhorar a qualidade de vida das pessoas, entre outros.

Dessa maneira, a SMAES tem colaborado para a promoção do lazer no município de Belo Horizonte, seja através da oferta de possibilidades de lazer – programas Esporte Esperança/Segundo Tempo, Vida Ativa, Superar, BH Cidadania e Segundo Tempo Escola; e os eventos Copa Centenário de Futebol Amador, Corrida Rústica para Pessoas Portadoras de Deficiência e Olimpíadas do Servidor –, seja por meio de iniciativas que contribuem indiretamente para que a população vivencie o

lazer – programas Caminhar e Recrear, apoio a eventos promovidos por entidades diversas, reforma e manutenção de equipamentos esportivos.

Fundação de Parques Municipais

Segundo a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, a Fundação de Parques Municipais foi criada

(...) para administrar e manter os parques, promover programas de manejo e educação ambiental, realizar atividades e eventos de lazer, cultura e cidadania, além de gerenciar os cemitérios municipais.⁴¹

O órgão é responsável por administrar 53 parques municipais, dentre os quais 45 estão implantados e oito não-implantados, quatro Centros de Vivência Agroecológica (Cevae), quatro cemitérios e uma capela velório. Desses equipamentos, os que se relacionam à vivência do lazer são os parques e os Cevae.

- Centro de Vivência Agroecológica – Cevae: equipamento integrante de um programa homônimo que tem como objetivo central a promoção da educação ambiental e sanitária das comunidades atendidas, além do propósito de facilitar a geração alternativa de renda. Algumas das atividades desenvolvidas nos Cevae são o plantio de hortas, a organização de grupos de compostagem e de grupos de artesanato e a realização de cursos com temas como aproveitamento de alimentos, plantas medicinais, jardinagem, agricultura urbana, entre outros. Além disso, os espaços dos centros são utilizados também para o desenvolvimento de atividades comemorativas e de aulas de ginástica, tricô e crochê, capoeira etc. Dessa maneira, os Cevae se constituem como espaços em que as comunidades podem vivenciar atividades de lazer, ainda que não seja esse o objetivo principal do programa.
- Parques Municipais: estão distribuídos pelas diferentes regiões da cidade. Porém, a região que mais possui parques implantados é a Centro-Sul: são doze parques nessa área. No que diz respeito à sua estrutura física, alguns dos equipamentos que podem ser encontrados nesses espaços são campos de futebol, quadras esportivas,

playgrounds, trilhas para caminhadas, teatro de arena, pista de *skate*, sala multiuso e bibliotecas. Todavia, não existe uma estrutura unificada, de modo que o tipo de equipamento encontrado varia de local para local. A maioria das atividades de lazer desenvolvidas por seus freqüentadores são criadas por eles próprios a partir da estrutura oferecida. No período de realização da pesquisa, a Fundação de Parques não realizava nesses espaços programas permanentes que estivessem relacionados à oferta de possibilidades de lazer, embora alguns abrigassem programas desenvolvidos por outros órgãos do município, o que aponta para a existência de alguma integração entre eles, ainda que não seja formalizada ou definida de forma sistemática. Exemplos disso são os programas Vida Ativa e Esporte Esperança/Segundo Tempo da SMAES, que têm núcleos sediados em parques, e algumas atividades de formação e de difusão da Fundação Municipal de Cultura, que também acontecem nesses locais. Além disso, de acordo com os entrevistados, esporadicamente neles são promovidos eventos pela Fundação de Parques Municipais, geralmente em datas ou períodos comemorativos – dia da árvore, semana da criança, festas juninas etc.

Em suma, apesar de a finalidade direta da Fundação de Parques Municipais não ser desenvolver a política de lazer de Belo Horizonte, mas sim definir e executar as medidas necessárias à conservação e desenvolvimento dos parques e outros equipamentos, pode-se afirmar que o órgão contribui para a atuação da administração municipal na área do lazer, na medida em que investir na conservação de equipamentos como parques públicos e Centros de Vivência Agroecológica significa investir em espaços que podem ser utilizados pela população para o desenvolvimento de atividades de lazer. Além disso, a Fundação também realiza um programa permanente (o Cevae) e eventos esporádicos relacionados a essas vivências. Tais ações, em seu conjunto, apresentam a possibilidade de atender a públicos diferenciados e contemplam diferentes grupos de interesses, destacando-se os sociais, uma vez que tanto os parques como os Cevae podem ser considerados espaços públicos de convivência; e os físicos, pelas muitas possibilidades de atividades relacionadas ao movimento que esses equipamentos oferecem: caminhadas, brincadeiras, utilização de quadras, campos, *playgrounds*,

entre outros. Apesar disso, alguns parques possuem bibliotecas, espaços que se relacionam aos interesses intelectuais. Já os Cevae desenvolvem atividades relacionadas aos interesses manuais – cultivo de hortas, cursos de artesanato e de culinária. Podemos ainda considerar que visitar os parques pode ser uma atividade relacionada aos interesses turísticos, na medida em que envolve muitas vezes o deslocamento de pessoas que buscam conhecer locais diferenciados da cidade.

Empresa Municipal de Turismo de Belo Horizonte S/A

O principal objetivo da Belotur, segundo o presidente do órgão, não é exatamente a promoção do lazer, mas sim “atuar como uma agência de desenvolvimento econômico de turismo” de Belo Horizonte. Esse propósito se justifica pelo fato de o turismo ser uma forma de gerar recursos para que o Poder Público possa arcar com a manutenção da infra-estrutura da cidade, que possui a característica de ter apenas uma grande indústria e poucas empresas comerciais. Assim, de modo geral, as ações que a Belotur desenvolve estão voltadas para a promoção da cidade como ponto turístico.

No entanto, além de promover serviços relativos a informações turísticas, a Belotur também realiza atividades relacionadas a algumas datas ou períodos comemorativos presentes no calendário oficial de Belo Horizonte. Embora os entrevistados e os documentos tenham revelado que o objetivo principal dessas ações é a geração de renda por meio do turismo, verifica-se que elas possuem, na prática, um caráter híbrido, pois também se constituem como formas de promoção do lazer para a população da cidade de Belo Horizonte. Esses eventos são gratuitos e incluem apresentações de música e de dança, concursos, entre outras programações, muitas vezes regionalizadas, de modo a facilitar o acesso dos indivíduos. São eles:

- Carnaval: a PBH realiza atividades festivas no período de Carnaval, organizando concursos, desfiles e bailes regionalizados que envolveram, no ano de 2005, um público de cerca de 100.000 pessoas;⁴²

- Festas Juninas: atualmente conhecidas como Arraial de Belô, as festas juninas são realizadas não apenas na região central, mas também nas diversas regionais, e englobam concursos de quadrilha, encenações e shows. Em 2005, foi estimado um público participante de 300.000 pessoas para o conjunto das atividades;
- Aniversário da Cidade: para o aniversário de Belo Horizonte, comemorado no dia 12 de dezembro, é planejado um evento na região central que inclui shows e distribuição de bolo de aniversário para os participantes;⁴³
- Natal: nesse período a Belotur organiza a decoração de Natal da cidade e um evento para a chegada do Papai Noel;⁴⁴
- Réveillon: são realizadas festas de réveillon na Barragem Santa Lúcia e no Aglomerado da Serra. Além disso, a Belotur apóia a realização da festa de fogos na Lagoa da Pampulha.

As ações referentes a essas cinco datas ou períodos comemorativos incluem eventos que se caracterizam pela possibilidade de atendimento a públicos diferenciados e acontecem, no caso das festas juninas e de Carnaval, também nas regionais localizadas fora da área central. Essas iniciativas se constituem como opções de lazer para a população. Além delas, a Belotur também contribui de forma indireta para a promoção do lazer, na medida em que presta apoio a eventos relacionados à área que são promovidos por outras entidades, como festivais gastronômicos, eventos esportivos, de teatro e de música, entre outros.⁴⁵ Não foi encontrado no órgão, entretanto, um programa relacionado à promoção da cidade como espaço turístico para os próprios moradores.

Fundação Municipal de Cultura – FMC

Para formular sua política cultural e as ações que a concretizam, a Fundação Municipal de Cultura tem se apoiado em três diretrizes centrais: formação cultural, difusão cultural e valorização do patrimônio e de identidades culturais. Dessa maneira, as atividades que o órgão desenvolve em Belo Horizonte atualmente giram em torno de pelo menos

um desses pilares. A FMC presta seu atendimento mediante programas de ação continuada, de eventos e das atividades desenvolvidas em cada um de seus equipamentos.

Quanto aos programas de ação continuada, sua principal atividade é a realização de oficinas que têm seus temas localizados nas diferentes linguagens artísticas. São eles:

- Arena da Cultura: atende a pessoas com idade a partir de 14 anos. Sua principal atividade é a oferta de oficinas nas áreas de audiovisual, dança, música, teatro e artes plásticas. Realiza também cursos, ciclos de debates, *workshops*, mostras e os chamados Circuitos Culturais, que são eventos que reúnem atividades relacionadas às diversas linguagens artísticas e são realizados aos finais de semana nas nove regiões da cidade;⁴⁶
- BH Cidadania: a FMC participa do Programa BH Cidadania ofertando oficinas de iniciação artística aos jovens de 15 a 21 anos das áreas atendidas;⁴⁷
- Programa para Jovens: faz parte da Política Nacional de Assistência Social promovida pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A FMC participa dessa ação desenvolvendo suas oficinas de arte, visitas monitoradas e promoção de intercâmbio entre os núcleos do programa. O público atendido é composto por jovens entre 15 e 18 anos, e as atividades acontecem em todas as regionais. Em 2005 foram realizadas 38 oficinas, atendendo a aproximadamente 950 pessoas no total.⁴⁸ É importante ressaltar que os jovens participantes desse programa recebem uma bolsa mensal e, por isso, é possível que a participação de alguns deles nas atividades propostas – inclusive nas oficinas da FMC – não se dê exatamente por uma escolha pessoal, mas pela necessidade financeira;
- Programa Socialização Infanto-juvenil: a FMC é parceira da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social nesse programa e desenvolve oficinas que envolvem atividades de música, teatro, dança, brinquedos e brincadeiras, vídeos, contação de histórias e visitas a espaços culturais para crianças e adolescentes de 6 a 14 anos. Em 2005 foram realizadas 14 oficinas em Centros de Apoio

Comunitário (CAC) e outras entidades conveniadas, atendendo a um público de cerca de 350 pessoas.⁴⁹

- Programa Escola Aberta: iniciativa do governo federal, esse programa propõe a abertura das escolas públicas aos finais de semana para que a comunidade local possa freqüentar esses espaços nesses dias. A FMC desenvolve atividades relacionadas à área de audiovisual nas escolas envolvidas.

Em relação aos eventos, a programação inclui tanto aqueles que têm maior porte e mais divulgação na cidade quanto outros que atendem a um público menor e fazem parte da programação dos equipamentos da FMC. Entre os eventos que atraem uma quantidade maior de público estão:

- Salão do Livro e Encontro de Literatura: evento gratuito que em 2005 recebeu cerca de 130.000 pessoas em sua sexta edição e visa promover a reflexão e a discussão sobre aspectos da literatura. É composto por uma feira de livros e por outras atividades como encontros, oficinas, apresentações artísticas e sessões de autógrafos;⁵⁰
- Festival Internacional de Quadrinhos (FIQ!): evento bienal gratuito que visa promover a produção contemporânea de quadrinhos e traz em sua programação atividades como exposições, oficinas, mostras de animação, debates e feira de quadrinhos. A edição de 2005 recebeu um público aproximado de 30.000 pessoas;⁵¹
- Festival de Arte Negra (FAN): destaca a cultura e a memória da população negra. Sua programação inclui atividades diversas, como apresentações de teatro e música, exposições, encontros e oficinas;⁵²
- Festival Internacional de Teatro Palco & Rua (FIT): em sua oitava edição, em 2006, trouxe a Belo Horizonte e outras cidades das imediações 28 espetáculos de grupos locais, nacionais e internacionais – dezenove espetáculos gratuitos e nove espetáculos com cobrança de ingresso –, além de outras atividades como oficinas, debates e shows. Em Belo Horizonte a programação das apresentações foi distribuída entre as diferentes regionais, facilitando o acesso da população às mesmas.⁵³

Além dos programas e eventos citados, a FMC administra vinte equipamentos culturais distribuídos entre as diversas regiões da cidade: são três museus, sete centros culturais, dois teatros, cinco bibliotecas, um centro audiovisual, um arquivo público e o Espaço Cultural Casa do Baile. Nesses equipamentos são desenvolvidas atividades as mais diversas, de acordo com as especificidades de cada um. Apesar de haver ainda uma concentração significativa de equipamentos e de desenvolvimento de atividades culturais na região central de Belo Horizonte – são oito equipamentos, incluindo dois dos três museus, os dois teatros e um dos maiores centros culturais da cidade –, a FMC parece se preocupar em distribuir suas ações nas outras oito regiões. Atualmente, já existem quatro “bibliotecas regionais” e seis centros culturais que objetivam facilitar o acesso de comunidades localizadas fora da área central às atividades do órgão. A programação cultural também está sendo pensada com vistas à descentralização do atendimento.

Assim, a partir dos parâmetros previamente definidos, pode-se concluir que a FMC desenvolve ações relacionadas à promoção do lazer em Belo Horizonte. Nas entrevistas e nos documentos relativos ao órgão fica evidenciada a intenção de promover a democratização do acesso aos bens culturais e aos serviços públicos, o que se confirma por algumas características:

- as iniciativas da FMC, em seu conjunto, atendem a diferentes faixas etárias com opções variadas de atividades gratuitas que se relacionam principalmente aos interesses artísticos do lazer, mas que também contemplam outros grupos de interesses, como os manuais e intelectuais;
- a descentralização do atendimento tem sido uma preocupação declarada do órgão e concretiza-se atualmente por meio de iniciativas como a manutenção de equipamentos em áreas fora da região central e a inclusão, na programação mensal, de eventos realizados nesses equipamentos e em outros locais da área de abrangência das administrações regionais;
- a FMC tem investido na dinamização de equipamentos culturais como teatros e museus, incluindo, além de eventos com cobrança de ingresso, atividades gratuitas nas diferentes linguagens artísticas.

O entendimento de lazer dos entrevistados

A partir do pressuposto de que as concepções de lazer dos entrevistados poderiam fornecer elementos para que pudéssemos compreender o tratamento que a PBH vem dispensando a esse direito, foi perguntado a cada um deles qual era o seu entendimento sobre o assunto. A análise das respostas nos permite concluir que há diferenças entre os quatro grupos, e mesmo dentro deles, no que se refere aos aspectos do lazer que foram ressaltados, seja sobre os elementos que o constituem, seja sobre suas possibilidades de vivência.

Na SMAES, destaca-se o fato de o grupo de entrevistados ter sido o único em que não se apontou o trabalho como uma possível forma de lazer; diferente disso, metade deles se remete ao lazer como tempo de não obrigações. Outro ponto a ser ressaltado é que quatro, dos oito entrevistados, apontaram para o reconhecimento de que o lazer possui grupos diferentes de interesses. Seguem abaixo algumas falas que ilustram tais idéias:

[Lazer] é um tempo livre do trabalho.⁵⁴

[Lazer] é tudo aquilo que te dá prazer, fora de situações de trabalho, das mais variadas formas.⁵⁵

Pode ser uma atividade cultural, esportiva, recreativa, contemplativa. (...) Alguma coisa que você gostaria de fazer: ou descansar, ou praticar alguma coisa, ou assistir alguma coisa... Mas é muito pessoal, é de pessoa para pessoa, você pode fazer individualmente ou em grupo.⁵⁶

[O lazer é] aquela hora que você elege para você, e dentro disso os conteúdos são vários, desde atividade física à leitura, habilidades manuais, viagem, enfim, aquilo que você gosta de fazer e que se permite fazer.⁵⁷

A visão dos funcionários da SMAES de lazer e trabalho como dimensões diferenciadas da vida, porém, não se confirmou nas entrevistas realizadas na FPM. Nesse órgão, três, dos cinco entrevistados, reconheceram o trabalho como uma possibilidade de lazer, como exemplificam as falas a seguir:

Lazer para mim é tudo aquilo que você faz com prazer. Até se você estiver trabalhando satisfeito é um lazer.⁵⁸

O lazer é onde você se sente bem. Se você se sente bem trabalhando, seu trabalho é uma forma de lazer.⁵⁹

Esta é uma visão questionada pela literatura da área, pois, ainda que o trabalho possa ser lúdico e prazeroso, possui algumas características – como o forte caráter de obrigatoriedade e o alto grau de interesse em fins utilitários – que o diferenciam, por definição, do lazer. Assim, estas são duas dimensões diferentes da vida humana, embora estabeleçam relações entre si.

Nas falas dos entrevistados da Belotur, destaca-se que em duas, das três entrevistas, verificou-se uma visão de lazer que o associa à função de recuperação das “energias”. Um dos entrevistados, inclusive, se apóia nesse argumento para justificar o lazer como um direito:

O lazer é aquele descanso prazeroso, e a população tem direito a isso. Então, cada vez mais, tem que se investir no lazer. Porque é ele que garante o recarregar das baterias para continuar o trabalho.⁶⁰

Em relação às concepções de lazer dos funcionários da SMAES, FPM e Belotur, é preciso ainda destacar que quase todos os entrevistados têm a visão de que as ações em que estão envolvidos se relacionam à promoção do lazer no município. Esse panorama só se altera na FMC. Nesse órgão, o principal destaque é que, em um total de oito entrevistas, verificou-se em metade delas o entendimento de lazer como algo que se diferencia da cultura, na medida em que, para os entrevistados, a cultura é associada à reflexão, à construção do conhecimento, e o lazer, por sua vez, é associado à falta de compromisso com o pensar. Em decorrência de tal diferenciação, tais entrevistados se apresentaram mais resistentes em identificar as atividades que são desenvolvidas na FMC como ações de promoção do lazer. Em alguns casos até admitiram essa possibilidade, mas ressaltando que o principal objetivo do órgão não é promover o lazer. A seguir dois exemplos:

Eu tenho até dificuldade de dizer o que é lazer, porque eu sou uma pessoa de vida tão útil! (risos) De tempo tão útil! (...) Talvez seja até um equívoco meu mesmo associar lazer a alguma coisa que necessariamente você não tem que pensar, você não tem que refletir. Você só tem que fruir de alguma coisa.⁶¹

Embora nós ofereçamos projetos que eu também acho que são de lazer, não é o lazer pelo lazer. (...) Eu estou falando de um lugar que é um museu, que lida com noções mais abrangentes de cultura, de patrimônio cultural, ou mesmo de história. Então, meu entendimento, talvez até por estar nesse lugar, é de que o lazer é uma coisa fundamental que todo mundo gosta e precisa, mas que é, de alguma forma, descompromissada com questões talvez mais elaboradas, mais conceituais.⁶²

Essa visão, como algo dissociado da cultura, é criticada por Melo e Alves Junior. Para os autores, lamentavelmente, construiu-se em nossa sociedade um conceito equivocado de lazer que o identifica como algo alienado, algo para “parar de pensar na vida”. Diante disso, afirmam que conhecer e pensar também podem ser atividades vivenciadas no tempo de lazer, sem que isso signifique ferir a perspectiva de prazer ou transformar esses momentos em experiências “chatas”.⁶³

Dessa maneira, os depoimentos não apontaram para a existência de uma concepção homogênea, construída a partir da reflexão coletiva sobre que elementos constituem esse fenômeno, que possibilidades ele abarca e, ainda, que efeitos isso traz para a elaboração de uma política pública para a área. Diferente disso, o que se verificou foi que os entendimentos de lazer variam de órgão para órgão – e mesmo dentro de um mesmo órgão –, ora se aproximando das concepções presentes na literatura, ora refletindo opiniões do senso comum criticadas por alguns autores.

Conclusão

O objetivo deste estudo foi identificar o tratamento que vem sendo dado pelo governo municipal de Belo Horizonte à área do lazer, analisando as conseqüências de tal tratamento para a concretização desse direito social.

A partir da concepção de lazer adotada, foram encontradas, nos quatro órgãos participantes da pesquisa, diversas ações que se relacionam à promoção do lazer na cidade, seja por ofertarem possibilidades, seja por facilitarem indiretamente sua vivência.

Em relação aos interesses incluídos no conjunto dessas ações, verifica-se que diferentes grupos são contemplados. Dado o fato de a SMAES, a FPM, a Belotur e a FMC desenvolverem ações diversificadas, e considerado o pressuposto de que mais de um interesse do lazer podem se fazer presentes em uma mesma atividade, não se pode restringir as ações de cada órgão a um único grupo de interesses. Apesar disso, é possível identificar que cada um desses órgãos se aproxima mais de um grupo: a SMAES se relaciona de forma mais próxima com o grupo dos interesses físicos; a FMC, por sua vez, desenvolve ações que se localizam majoritariamente no grupo dos interesses artísticos; as iniciativas da Belotur priorizam interesses sociais e artísticos; e as ações da FPM contemplam principalmente interesses físicos e sociais. O grupo de interesses turísticos também é atendido em ações como excursões realizadas com participantes dos programas e a manutenção de espaços que geralmente são visitados pela população em geral, como parques e equipamentos culturais. O mesmo acontece com os interesses intelectuais, contemplados em alguns programas e eventos que incluem oficinas de xadrez, contação de histórias, palestras etc., e com a manutenção de bibliotecas e a instalação de pontos de leitura.

Há, em meio a esse conjunto de ações, tanto iniciativas eventuais quanto outras que privilegiam o atendimento contínuo e que, por isso, proporcionam permanentemente a vivência do lazer aos seus participantes. Nesse sentido, a SMAES e a FMC se caracterizam por desenvolverem os dois tipos de ações, embora os eventos sejam bem mais frequentes na programação da FMC. Quanto aos dois outros órgãos, pode-se afirmar que na Belotur prevalecem as ações eventuais, enquanto na FPM predomina o atendimento continuado, já que os parques e Cevae são equipamentos que permanecem abertos durante todo o ano.

É possível observar também que as ações, tomadas em seu conjunto, atendem a públicos de diversas faixas etárias, nas diferentes regiões da

cidade. Além disso, verifica-se que a SMAES registra um atendimento específico a alguns grupos especiais, como o de pessoas portadoras de deficiência, o de diabéticos e o de hipertensos.

Dessa maneira, pode-se afirmar que a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte fomenta, por meio dos quatro órgãos que constituíram o objeto de análise deste trabalho, ações que contribuem para a concretização do direito ao lazer no município, embora as entrevistas e documentos apontem para o fato de o desenvolvimento de parte dessas iniciativas não ter chegado a um ponto ideal. Isso porque, de acordo com os dados obtidos, há aspectos a serem otimizados, tais como a abrangência limitada dos programas; quantidade insuficiente de equipamentos frente à demanda; e problemas relacionados a deficiências de gestão, como a falta ou a insuficiência de instrumentos de avaliação e a insuficiência de recursos materiais e de pessoal que, por vezes, causa o desenvolvimento das ações em condições aquém do planejado, ou mesmo a sua descontinuidade temporária. Os depoimentos apontaram também para a necessidade de os órgãos do governo municipal estabelecerem entre si um diálogo mais aproximado, de modo a obter ações mais efetivas com mais eficiência.

Embora seja possível constatar a existência da atuação do governo de Belo Horizonte no que concerne à efetivação do lazer como direito para a população local, verifica-se, a partir da concepção de política pública estabelecida, que as ações relacionadas à sua promoção não estão totalmente organizadas em uma única política articulada e bem delimitada, formulada a partir de diretrizes específicas e de uma concepção minimamente homogênea. Isso porque, ainda que haja um “conteúdo” – já que a PBH mobiliza recursos de diferentes ordens para criar e manter as atividades relacionadas a essa área –, o mesmo não se pode afirmar para as demais características, pois não há um programa dedicado deliberadamente à promoção do lazer, com orientações normativas claras em torno das quais as ações desenvolvidas se articulem.

Esses mesmos critérios nos permitem concluir que existe na PBH uma política pública voltada à inclusão social e à democratização do

acesso a bens e serviços públicos, entre os quais estão aqueles que se relacionam à vivência do lazer. Essas premissas podem ser consideradas como orientações normativas em torno das quais, de maneira geral, os quatro órgãos estudados têm se apoiado para desenvolver suas ações. Nesse sentido, pode-se afirmar que o lazer está sendo tratado pela administração do município como um fator associado ao alcance do bem-estar e da qualidade de vida que deve ser garantido ao conjunto da população. Ou seja, o que se verifica na PBH não é exatamente a existência de uma política pública unificada de lazer, e sim a inclusão na agenda governamental de estratégias para o tratamento de problemas como pobreza, exclusão social e desigualdade de acesso a bens e serviços, entre as quais estão as ações relacionadas ao lazer, em seus diversos grupos de interesses.

O fato de o Poder Público municipal investir no lazer como um fator que contribui para o bem-estar dos cidadãos é significativo, pois indica que existe o reconhecimento da importância dessas vivências para os indivíduos e da necessidade de que elas sejam garantidas independentemente do mercado. Porém, a ausência de um planejamento específico para a área pode ter algumas conseqüências. Uma delas é que isso colabora para a perpetuação, na coletividade, da idéia de que o lazer é uma dimensão secundária da vida. Afinal, o fato de o lazer não receber do Estado a mesma atenção que outros direitos recebem revela a existência de uma “escala de valores”. Assim, muitas vezes o que está sendo reconhecido nas ações citadas é o potencial do lazer como instrumento para outros fins – a inclusão social, a diminuição da pobreza e a redução da criminalidade, por exemplo –, e não o valor do lazer como um direito em si mesmo, a partir de seu entendimento como “espaço” de liberdade e de compartilhamento das riquezas produzidas pela sociedade, em uma perspectiva de democracia e justiça.

Outra conseqüência advinda da ausência de políticas específicas para a área do lazer é a possibilidade – já que não existe discussão sobre o que seria o lazer e o que estaria incluído nessas vivências – de ele ser compreendido pelo Poder Público a partir de uma visão pouco crítica, que reproduza, inclusive, antigas práticas restritivas, como a de associá-lo

apenas ao setor esportivo. Dessa maneira, outros órgãos que poderiam se relacionar diretamente com a área podem não reconhecer que têm seu papel na efetivação desse direito, o que pode dificultar um planejamento compartilhado que permita uma diversificação qualificada da oferta de opções de lazer.

Além disso, a inexistência de políticas para a área acarreta a impossibilidade de usufruir dos benefícios que o processo de gestão pode trazer: como a construção coletiva de alternativas possíveis para tratar o problema do acesso desigual a essas práticas, aumentando o número de possibilidades para a atuação do Estado; a maior eficiência em relação à utilização de recursos disponíveis nos órgãos envolvidos e, conseqüentemente, a possibilidade de ampliar as ações; a minimização do risco de sobreposição de ações ou mesmo de desenvolver ações concorrentes entre si; e a avaliação continuada do processo, que permite ajustes ao longo de sua execução.

A construção de políticas de lazer não é uma tarefa fácil por diversas razões, entre elas a dificuldade de delimitar seu campo de abrangência e o caráter subjetivo envolvido na definição dessas vivências. Essas incertezas constituem-se como obstáculos para o estabelecimento de formas adequadas de intervenção do Poder Público para a garantia desse direito. Embora possam ser encontradas na literatura sugestões de diretrizes para a tarefa de elaborar políticas públicas de lazer, a própria área ainda não tem respostas consensuais para questões fundamentais ao desenrolar desse processo, a começar pela localização do lazer nas administrações. Atualmente, isso varia bastante de prefeitura para prefeitura, de estado para estado: às vezes as ações relacionadas a esse setor são agrupadas à área do esporte, outras vezes à cultura, ao turismo, ao meio ambiente ou à educação. De fato, dado o caráter multidisciplinar do lazer, todas essas áreas são afins ao tema e existem também outras que poderiam ser incluídas. A dificuldade em localizar esse direito na estrutura administrativa dos governos parece indicar que políticas públicas para essa área solicitam um tratamento transversal.

Diante disso, uma indagação que pode ser feita é se existe a necessidade – e mesmo a viabilidade – de se estabelecer uma única política

para a área. Se o lazer é constituído por diferentes grupos de interesses e alguns desses grupos já possuem áreas correspondentes consolidadas nas administrações públicas, pode-se aceitar a existência não apenas de uma política de lazer, mas de diversas políticas de lazer. Em outras palavras, poderiam ser consideradas como políticas de lazer a política cultural, a de esportes, a de turismo, entre outras, desde que fossem estabelecidas para elas diretrizes comuns – mesmo políticas como a de segurança e a de transportes, por exemplo, poderiam se relacionar à área caso desenvolvessem ações que pudessem ser consideradas como facilitadoras do acesso a essas vivências. Isso não torna dispensável, no entanto, a necessidade de construir, nas administrações públicas, uma concepção de lazer minimamente homogênea que possa orientar as ações relacionadas à área, a partir da reflexão sobre o papel desse direito social na vivência da cidadania, com a participação dos diversos órgãos envolvidos.

Como vimos, ausência dessa discussão, porém, não é um problema que se restringe aos órgãos públicos. Diferente disso, o lazer é um direito secundarizado na sociedade brasileira de maneira geral, o que se justifica pela vigência do modo de produção capitalista, em que é priorizada a dimensão do trabalho em detrimento de outras esferas do cotidiano, seja por uma questão de ideologia, seja porque o trabalho ocupa grande parcela do tempo dos indivíduos, devido à necessidade de sobrevivência. Assim, a situação do lazer nas administrações públicas brasileiras acaba por refletir a situação do lazer na sociedade.

As políticas públicas são escolhas, e não casualidades. A inclusão de um tema na agenda governamental é um processo complexo que envolve a transformação de fenômenos sociais em problemas políticos. Nesse processo, são elementos importantes a formação e difusão de idéias na esfera pública, a influência dos atores sociais e as condições institucionais. A partir desse pressuposto, um dos fatores necessários à inclusão do tema nas agendas governamentais é a organização de atores que atuem na construção e difusão, no espaço público, de concepções acerca do lazer como um direito social, de modo a constituir grupos reivindicatórios que cobrem do Poder Público a implementação de políticas para a área e proponham alternativas para a formulação dessas políticas.

Nesse sentido, destaca-se o potencial das comunidades epistêmicas que estão se organizando em torno desse debate. Tais grupos, por estarem há algum tempo empenhados na construção de um referencial teórico para a área, podem desempenhar um papel importante no levantamento da discussão do assunto na esfera pública.

A pesquisa procurou apresentar o modo como o lazer vem sendo tratado em um dos grandes municípios brasileiros, a partir do pressuposto de que ele é um direito constitucional. Espera-se que esta possa ser uma contribuição para os debates sobre as formas de atuação governamental na área.

[Artigo baseado na dissertação homônima apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública – Gestão de Políticas Sociais – da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro – MG, em outubro de 2006. O trabalho foi orientado pela professora Telma Maria Gonçalves Menicucci. A pesquisa integrou o Projeto 1 da Rede CEDES/UFMG e contou com a participação da bolsista Marina Guedes.]

Notas

¹ MARSHALL, 1967.

² MARSHALL, 1967, p. 63.

³ MISHRA, 1981.

⁴ MENICUCCI; BRASIL, 2006.

⁵ ESPING-ANDERSEN, 1991.

⁶ MENICUCCI; BRASIL, 2006.

⁷ MENICUCCI; BRASIL, 2006.

⁸ MARSHALL, 1967.

⁹ CARVALHO, 2005.

¹⁰ WERNECK, 2001.

- 11 MASCARENHAS, 2005.
- 12 MENY; THOENIG, 1992, p. 89, tradução nossa.
- 13 MENY; THOENIG, 1992.
- 14 MOLINA, 2002.
- 15 *Apud* MENICUCCI; BRASIL, 2005.
- 16 HABERMAS *apud* MENICUCCI; BRASIL, 2005.
- 17 MENICUCCI; BRASIL, 2005.
- 18 MELO, 2005, p. 15.
- 19 MENICUCCI; BRASIL, 2006, p. 141.
- 20 Para fins administrativos, o município de Belo Horizonte é organizado atualmente em nove regionais: Venda Nova, Norte, Nordeste, Pampulha, Leste, Centro-Sul, Noroeste, Oeste e Barreiro.
- 21 SANTA ROSA, 2001.
- 22 SANTA ROSA, 2001.
- 23 NEVES; COSTA; AUGUSTI, 1997, p. 35.
- 24 FUNDAÇÃO DE PARQUES MUNICIPAIS, 2005, capítulo III, artigos 113 e 114.
- 25 FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE CULTURA, 2006d, capítulo III, artigos 131 e 132.
- 26 BELOTUR, 2005a, artigo 15.
- 27 Presidente da FPM.
- 28 Presidente da Belotur.
- 29 Secretário Municipal Adjunto de Esportes.
- 30 Presidente da FMC.
- 31 SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE ESPORTES, 2005a; 2005b.
- 32 SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE ESPORTES, 2005a.
- 33 SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE ESPORTES, 2005b.
- 34 SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE ESPORTES, 2005a.
- 35 Esse programa foi elaborado em 2003 pelo Ministério do Esporte com o nome de Segundo Tempo e, na SMAES, é conhecido como Segundo Tempo Escola, possivelmente para se diferenciar do Esporte Esperança que também tem uma parceria com o Segundo Tempo do governo federal.
- 36 Para a escolha das áreas-piloto foram considerados: a percepção da realidade local pelos agentes que atuam na região; o Cadastro BH Vida; o Censo do IBGE de 1996; o Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU); o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS); e Indicadores de Risco da Saúde de 1999 (Ferreira *et al.*, 2002, p. 24).
- 37 SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE ESPORTES, 2005a.

- ³⁸ SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE ESPORTES, 2005a.
- ³⁹ SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE ESPORTES, 2005a.
- ⁴⁰ SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE ESPORTES, 2005a.
- ⁴¹ FUNDAÇÃO DE PARQUES MUNICIPAIS, 2005
- ⁴² BELOTUR, 2005b.
- ⁴³ BELOTUR, 2006a.
- ⁴⁴ BELOTUR, 2006b.
- ⁴⁵ BELOTUR, 2005a; PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2004.
- ⁴⁶ FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE CULTURA, 2006a; 2006b
- ⁴⁷ FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE CULTURA, 2006b.
- ⁴⁸ FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE CULTURA, 2006b; 2006d.
- ⁴⁹ FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE CULTURA, 2006d.
- ⁵⁰ FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE CULTURA, 2006d; SALÃO DO LIVRO E ENCONTRO DE LITERATURA, 2006.
- ⁵¹ FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE CULTURA, 2006d; SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA, 2005a, 2005b; FESTIVAL INTERNACIONAL DE QUADRINHOS DE BELO HORIZONTE, 2006.
- ⁵² FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE CULTURA, 2006d; FAN, 2006.
- ⁵³ FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE CULTURA, 2006c; FIT – BH, 2006.
- ⁵⁴ Coordenador do Programa Superar.
- ⁵⁵ Coordenador do Programa Segundo Tempo Escola.
- ⁵⁶ Coordenadora da SMAES no Programa BH Cidadania.
- ⁵⁷ Gerente de programas e eventos esportivos/SMAES.
- ⁵⁸ Coordenadora do Programa Cevae.
- ⁵⁹ Gerente de Departamentos de Parques Nordeste, Noroeste e Leste.
- ⁶⁰ Diretor de Eventos.
- ⁶¹ Diretora de Planejamento e Projetos Culturais.
- ⁶² Assessora da Diretoria do MHAB.
- ⁶³ MELO; ALVES JUNIOR, 2003, p. 34.

Referências

BELO HORIZONTE. *Lei n. 3.237 de 11 de agosto de 1980*. Define a política municipal de turismo; dispõe sobre áreas especiais e locais de interesse turístico; cria unidades e complexos turísticos; autoriza a instituição da Empresa Municipal de Turismo de Belo Horizonte – BELOTUR e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.pbh.gov.br/legislação>>. Acesso em: 20 de set. 2005.

BELO HORIZONTE. *Lei orgânica do município de Belo Horizonte*. 21 de março de 1990. Disponível em: <http://www.pbh.gov.br/governo-planejamento/smgo/lei_orgânica.htm>. Acesso em: 15 de set. 2005.

BELO HORIZONTE. *Lei n. 9.011 de 1º de janeiro de 2005*. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração Direta do Poder Executivo e dá outras providências. Belo Horizonte: *Diário Oficial do Município*, 1º jan. 2005. p. 1-12.

BELOTUR – EMPRESA MUNICIPAL DE TURISMO DE BELO HORIZONTE S/A. *Ações da Belotur*. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte/Belotur, 2005a. 1f. Mimeografado.

BELOTUR – EMPRESA MUNICIPAL DE TURISMO DE BELO HORIZONTE S/A. *Carnaval 2006*. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte/Belotur, 2005b. 7f. Mimeografado.

BELOTUR – EMPRESA MUNICIPAL DE TURISMO DE BELO HORIZONTE S/A. *Festa dos 109 anos de Belo Horizonte*: 12 de dezembro de 2006. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte/Belotur, 2006a. 4f. Mimeografado.

BELOTUR – EMPRESA MUNICIPAL DE TURISMO DE BELO HORIZONTE S/A. *Natal 2006 – Ilumina BH: o natal em Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte/Belotur, 2006b. 4f. Mimeografado.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Atualizada pela Emenda Constitucional n. 44 de 2004. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. 375 p.

CARVALHO, Yara M. *Lazer e saúde*. Brasília: Sesi; DN, 2005.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do *welfare state*. *Lua Nova*, n. 24, set. 1991.

FAN: Festival de Arte Negra. Disponível em: <<http://www.pbh.gov.br/fan>>. Acesso em: 3 de set. 2006.

FERREIRA, Alécia Luciana *et al.* O BH Cidadania já está na área. *Pensar BH – Política Social*, Belo Horizonte, edição temática n. 2, p. 23-30, fev./abr. 2002.

FESTIVAL INTERNACIONAL DE QUADRINHOS DE BELO HORIZONTE – FIQ!. Desenvolvido por Richardson Santos. Disponível em: <<http://www.fiqbh.com.br>>. Acesso em: 3 de set. 2006.

FIT – BH: Festival Internacional de Teatro Palco & Rua. Desenvolvido por Bolt Brasil, 2006. Disponível em: <<http://www.fitbh.com.br>>. Acesso em: 3 de set. 2006.

FUNDAÇÃO DE PARQUES MUNICIPAIS. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte/Fundação de Parques Municipais, 2005. Folder de apresentação.

FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE CULTURA. *Arena da Cultura*: circuitos culturais 2006. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte/FMC, 2006a. Volante.

FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE CULTURA. *Programas e projetos socioculturais*. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte/FMC, 2006b. Volante.

FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE CULTURA. *Programa BH*: agenda cultural da Prefeitura de Belo Horizonte – julho de 2006. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte/FMC, 2006c. 36f. Caderno.

FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE CULTURA. *Relatório de projetos e ações 2005*. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte/FMC, 2006d. 40f. Mimeografado.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MASCARENHAS, Fernando. *Entre o ócio e o negócio*: teses acerca da anatomia do lazer. 2005. 308 f. Tese (Doutorado em Educação Física) – Faculdade de Educação Física, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

MELO, Victor Andrade de. *Lazer, cidade e comunidade*. Brasília: Sesi; DN, 2005.

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

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves; BRASIL, Flávia de Paula Duque. Construção de agendas e inovações institucionais: análise comparativa da reforma sanitária e da reforma urbana. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 29., Caxambu. *Anais...* Caxambu: Anpocs, 2005.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves; BRASIL, Flávia de Paula Duque. Políticas públicas de lazer: questões analíticas e desafios políticos. In: ISAYAMA, Helder; LINHALES, Meily Assbú (Org.). *Sobre lazer e política*: maneiras de ver, maneiras de fazer. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

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

MISHRA, Ramesh. *Society and social policy*. 2. ed. London: The Macmillan Press LTD., 1981.

MOLINA, Carlos Geraldo. *Modelo de formación de políticas y programas sociales: notas de clase*. BID; INDES, 2002.

NEVES, Gleisi Heisler; COSTA, Delaine Martins da; AUGUSTI, Maria Teresa. Democratização das políticas municipais: da intenção à ação. In: IBAM; IPEA. *Conselhos municipais e políticas sociais*. Rio de Janeiro: Comunidade Solidária, 1997.

PADIOLEAU, J. *L'État au concret*. Paris: Presses Universitaires de France, 1982.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. *BH no século XXI: a cidade no rumo certo*. Belo Horizonte: PBH, 2004. Caderno 10.

SALÃO DO LIVRO E ENCONTRO DE LITERATURA – Belo Horizonte. Desenvolvido por Catraca.com, 2006. Disponível em: <<http://www.salaodolivro.com.br>>. Acesso em: 3 de set. 2006.

SANTA ROSA, Júnia. Princípios e condicionantes da descentralização intramunicipal. *Política social*, Belo Horizonte, n. 0, p. 5-9, jul./ago. 2001.

SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE ESPORTES. *Gerência de programas e eventos esportivos: relatório 2005*. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte/Secretaria Municipal Adjunta de Esportes, 2005a. 6f. Mimeografado.

SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE ESPORTES. *Texto de apresentação*. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte/Secretaria Municipal Adjunta de Esportes, 2005b. 7f. Mimeografado.

SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA. *Relatório de gestão 2001/2004*. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte/SMC, 2005. 137f. Mimeografado.

WERNECK, Christianne Luce Gomes. Lazer e mercado: panorama atual e implicações na sociedade brasileira. In: WERNECK, Christianne Luce G.; STOPPA, Edmur Antonio; ISAYAMA, Hélder Ferreira. *Lazer e mercado*. Campinas: Papirus, 2001.

Fabiano Antônio Sena Peres

A Secretaria Municipal Adjunta de Esportes no processo de descentralização em curso na Prefeitura de Belo Horizonte O olhar do corpo técnico

Ficar admirado é ser tomado por um certo tipo de curiosidade. Ao nos admirarmos, conosco e com o que nos cerca, somos conduzidos por idéias imaginativas que favorecem uma melhor compreensão de nós mesmos e do que nos rodeia.¹

A admiração do cotidiano é uma prática essencial para o pesquisador. Nesse sentido, inicio este artigo refletindo sobre minha admiração em discutir algumas questões referentes à administração pública. O interesse em abordar esse tema surge com meu ingresso no quadro de funcionários da Prefeitura de Belo Horizonte – PBH, no ano de 2002, via concurso público para o cargo de analista de políticas públicas/Educação Física da Secretaria Municipal Adjunta de Esportes – SMAES. Cargo este responsável pela elaboração, implementação e avaliação da política social de esporte e lazer no município, em suma.

Naquele momento, a PBH passava (e ainda passa) por uma reforma que visava à consolidação de uma administração democrática centrada

na participação popular. A partir do contato com o Programa BH Cidadania, percebi a necessidade de estudos específicos na área da gestão pública para o entendimento da complexidade dos processos da máquina estatal. Regido pelos mesmos pilares da reforma administrativa de 2001, esse programa de inclusão social configura-se como uma série de ações de diferentes áreas das políticas sociais e urbanas, buscando garantir maior resolutividade e acessibilidade aos bens e serviços públicos para uma parcela da população inscrita nos maiores indicadores de vulnerabilidade social. Dentre os princípios que nortearam o processo de elaboração do programa e sua prática política diferenciada e modernizante, pode-se destacar a descentralização como uma das principais estratégias de inversão de prioridades a favor da democratização e participação cidadã.

A descentralização política é um elemento-chave para a construção de políticas públicas em diferentes âmbitos, mas principalmente nos municípios, já que, a partir da Constituição de 1988, estes tiveram suas competências/responsabilidades ampliadas. Alguns exemplos da utilização de práticas descentralizadoras na administração municipal têm sido reconhecidos nacionalmente. Merecem destaque, entre outras, as prefeituras de Porto Alegre, Caxias do Sul e Belém.²

Nessa perspectiva, faz-se necessário um aumento de pesquisas que busquem melhor compreender as relações entre o processo de descentralização e suas implicações para o esporte e o lazer como uma esfera da política social, na construção de modelos de gestão mais democráticos para os municípios. Apesar da existência de alguns estudos que abordam a descentralização enquanto instrumento de concretização dos princípios democráticos e aumento do controle social sobre as ações do Estado, há uma carência de trabalhos que façam uma análise empírica das propostas descentralizadoras em curso, especificamente no setor de esporte e lazer.

Assim, este estudo pretende discutir os reflexos do processo de descentralização da Prefeitura de Belo Horizonte na Secretaria Municipal

Adjunta de Esportes, sem perder de vista que as práticas centralizadoras compõem, de maneira significativa, a história política do esporte e do lazer no Brasil.³ Ao analisar esse processo a partir do olhar/percepção do corpo técnico (analistas de políticas públicas) – maior responsável pelo planejamento, implementação e avaliação dos programas e eventos na área de esporte e lazer –, busca-se contribuir para o avanço das pesquisas nesse campo específico das políticas sociais, tentando apresentar novas idéias e abrindo caminhos para outras pesquisas. Para detalhamentos desta análise, constituíram-se como objetivos específicos: conhecer o entendimento político do corpo técnico sobre a reforma; analisar os efeitos da reforma sobre as práticas centralizadoras que marcam a gestão pública de esporte e lazer; e identificar os avanços e as dificuldades apresentadas pela SMAES a partir das mudanças ocorridas.

Processos políticos centralizadores e sua relação com o esporte e o lazer

A história da administração pública na América Latina é marcada por governos altamente centralizados e hierárquicos. Essa tradição de poder centralizado e burocrático orientou a evolução institucional da América Latina e inibiu o processo de desenvolvimento das organizações civis de base local, criando uma forte dependência das comunidades em relação ao Estado.

No Brasil, essa situação não foi diferente. Com exceção da República Velha, houve predominância de um centralismo político desde o período colonial. Para Marta Arretche, essa forma centralizada do Estado é resultante principalmente de dois movimentos simultâneos.⁴ O primeiro diz respeito ao fenômeno da centralização financeira, em que a competência para a gestão dos principais tributos e fontes de recursos fiscais é exclusivamente do governo federal. Já o segundo movimento está relacionado a uma bem-sucedida estratégia de fortalecimento institucional no nível federal que demonstrou desempenho

no desenvolvimento econômico, além de elevada capacidade de inovação em política social,⁵ bem como a formação de burocracias tecnicamente instruídas.

Cabe ressaltar que a centralização estatal aqui anunciada foi fortalecida pela emergência do Estado desenvolvimentista, que tentou resgatar o papel do Estado como mediador, com amplos poderes de interferência nas relações sociais. De acordo com Marcelo Figueiredo Torres:

(...) chamamos de unitários os Estados nos quais uma estrutura centralizada representa a cúpula máxima do poder, havendo apenas um centro de poder político autônomo.⁶

Nesse sentido, apesar de todo o questionamento sobre a construção, em nosso país, de um sistema de proteção social amplo e eficaz, podemos dizer que houve a existência de um Estado unitário que toma para si a responsabilidade pela elaboração e implementação das políticas econômicas e sociais.

Analisando especificamente o desenvolvimento das políticas públicas para o esporte e o lazer, podemos perceber que essa estrutura centralizada e autoritária foi determinante para o processo de institucionalização do setor esportivo brasileiro. Sobre essa situação, Meily Linhales tece o seguinte comentário:

Por via autoritária, foi consolidada uma estrutura de funcionamento para o Sistema Esportivo Brasileiro, baseada em princípios tutelares, corporativos e arbitrários. O modelo de institucionalização esportivo daí decorrente perdurou por cinquenta anos, resistindo às diferentes variações decorridas no período democrático pós-45 e na ditadura militar, além de também adentrar a Nova República. O caráter tutelar da ação do Estado no setor esportivo, longe de se apresentar como elemento equalizador, reforçou e perpetuou desigualdades no processo de distribuição de recursos públicos.⁷

A partir dos planos e diretrizes que faziam parte do planejamento do Estado, o sistema esportivo foi incorporado à lógica tecnocrática e centralizadora de decisão no decorrer de sua trajetória como setor legítimo de políticas sociais. No entanto, a partir da implementação

das próprias políticas centralizadoras desde a década de 1930, iniciam também no país os impulsos pró-descentralização, ou seja, incentivos políticos para que a reforma do Estado seguisse nessa direção. Segundo Marta Arretche,⁸ as principais características desse processo podem ser resumidas da seguinte maneira:

- a) “crise do Estado desenvolvimentista e de um modelo de Federação por ele engendrado”: com a emergência de novas e modernas elites regionais, aliada a outros fatores, ocorre a crise do Estado desenvolvimentista e do pacto federativo que o sustentou, com uma desarticulação substancial das bases fiscais, institucionais e políticas;
- b) “construção de um novo equilíbrio federativo viabilizado pela consolidação democrática no contexto específico das estruturas políticas institucionais brasileiras”: o fortalecimento das estruturas político-institucionais brasileiras traz à arena política um conjunto de novos atores (governadores, prefeitos, parlamentares, movimentos populares, sindicatos, entre outros), reforçando seu poder político, e, ao mesmo tempo, reduzindo o poder de mando do governo central;
- c) “durante o regime militar inaugurado em 1964, a concentração dos recursos fiscais e a formação das agências encarregadas da formulação de políticas nacionais na União alcançaram níveis sem precedentes”: assim, a forma encontrada pelo Estado para sua expansão implicou o fortalecimento das capacidades institucionais e administrativas dos estados e municípios. Então, no período posterior a 1964, o aumento da transferência de recursos resultou no crescimento da autonomia dos entes federativos, sobretudo dos municípios;
- d) “a estratégia de criação de empresas públicas estaduais (de eletricidade, telecomunicações, saneamento etc.) criou, no âmbito dos estados, capacidades administrativas que viabilizam hoje sua capacidade de gestão independente da União”: especialmente depois dos anos 1960, a criação dessas empresas estatais deu origem a corpos técnicos e empresas altamente qualificadas que viabilizaram sua capacidade administrativa independente da União até os dias atuais.

Cabe lembrar que todas essas características citadas estão intimamente relacionadas e ocorreram, praticamente, de forma concomitante.

Assim, podemos dizer que parte dos incentivos para uma mudança mais descentralizada na forma de atuação do Estado surge como resposta a algumas políticas formuladas pela União nesse período em que se expandiu um modelo centralizado de administração.

É importante perceber que esses “incentivos” para ampliação do uso da descentralização como estratégia administrativa ganharam força, essencialmente, com a fragilidade do “Estado de bem-estar social” brasileiro. Segundo Sônia Draibe, no período correspondente entre os anos 1930 e os anos 1980, o Brasil se esforçou para construir um sistema de políticas sociais – um Estado de bem-estar social do tipo meritocrático-popular.⁹ Ainda assim, seu desempenho esteve sempre aquém das necessidades sociais da população.

Esse período foi, então, caracterizado tanto pelo centralismo em expansão contínua, resultante da elevada capacidade do nível federal de responder as pressões advindas dos processos de industrialização e urbanização, quanto pela consolidação dos princípios descentralizadores. Podemos observar, então, a existência de um “conflito federativo”¹⁰ em um contexto de crise das capacidades estatais do governo federal e de fortalecimento do poder político dos níveis municipal e estadual.

Assim, a descentralização, como tendência inovadora da gestão pública no Brasil, tem na Constituição Federal de 1988 um marco legal e político para sua consolidação. Nesse documento, alguns artigos são dedicados exclusivamente aos municípios (art. 29-31). O artigo 30, inclusive, fala justamente das competências dos mesmos. Dentre as muitas atribuições, destacamos que cabe aos municípios legislar sobre os diversos assuntos de interesse local.

É fato que esse acúmulo de funções pelos municípios é produto de um curso histórico, em parte já mostrado aqui. Sobre esse processo, Marcelo Figueiredo Torres destaca:

É nesse contexto de rediscussão do papel dos estados na Federação que se dá a eleição para a Assembléia Nacional Constituinte em 1986. O resultado mais visível deste cenário é a montagem de um pacto federativo bastante descentralizado pela Constituição de 1988. Como resposta aos anos de total aniquilamento do papel dos estados na Federação, os

parlamentares constituintes montaram uma estrutura federativa que, em perspectiva comparada com os outros países em desenvolvimento, é uma das mais descentralizadas do mundo.¹¹

A partir dessa ampliação na atuação do Poder Executivo municipal, observamos que as políticas sociais, na sua maioria, foram municipalizadas. Dessa forma, a Constituição também enquadra a mudança na estrutura política do sistema esportivo brasileiro, entendendo o binômio esporte e lazer como direito social, mas trazendo a autonomia e a pluralidade como novos elementos para a discussão da relação entre Estado e esporte.

No contexto descrito até o momento, de grandes paradoxos dentro da administração pública no Brasil, o principal desafio posto é pensar a reforma estatal, redefinindo a direcionalidade de funcionamento da máquina administrativa, implementando estratégias de gestão descentralizadas que integrem e absorvam os diversos setores das políticas sociais e urbanas, inclusive o esporte e o lazer.

Diante da crise do modelo de “Estado intervencionista” e das novas responsabilidades apresentadas e vivenciadas pelos municípios, muito tem se falado da necessidade da reforma do Estado, no sentido de modificar os modos de gestão a fim de ampliar sua eficiência e de atender as demandas da sociedade.

No Brasil existe uma forte tendência em pensar a reforma do Estado numa perspectiva gerencial (técnico-burocrática), deixando em segundo plano os aspectos políticos, talvez por influência de ideais neoliberais.¹² Dessa forma, a predominância de um modelo gerencial pode confundir um dos desafios básicos do processo de reforma, que consiste na democratização do Estado, ou seja, a necessidade de impedir a sua apropriação pelo mercado, fazendo com que as políticas públicas traduzam as necessidades e interesses de grupos sociais mais vulnerabilizados. Para Paulo Roberto Motta:

Essa reforma deve permitir o desenvolvimento de novas formas de captação, processamento e articulação de valores e interesses da população, de forma a criar mais recursos políticos de poder, alterar as relações

entre Estado/sociedade; modificar os canais de comunicação entre o público e a burocracia; ampliar os direitos do cidadão sobre a administração pública e garantir controles mais efetivos sobre a autoridade burocrática.¹³

Então, a partir dessa “nova” lógica de atuação do Estado, faz-se necessário a criação de novas instâncias de participação, regras e estruturas que possam facilitar a agregação. As definições e pensamentos em relação à reforma da máquina estatal devem, sem dúvida, estar interligadas às especificidades de cada caso. Esse debate sobre a reforma do Estado apresenta fortes relações com os processos de descentralização. É fato que, durante a década de 1980, vários países investiram em reformas descentralizadoras na expectativa de superar problemas presentes nos governos, entre eles podemos destacar a França e a Espanha.¹⁴

Faremos então uma análise sobre duas linhas de pensamento para melhor entender as relações presentes nos diferentes modelos de descentralização. Um primeiro entendimento de descentralização como processo político é construído por Marta Arretche. Segundo a autora, é certo que tais reformas apresentaram estratégias distintas, sendo as mais conhecidas a desconcentração, a delegação, a transferência de atribuições e a privatização ou desregulação.¹⁵

A *desconcentração* é a forma mais tímida de descentralização e, ao mesmo tempo, muito utilizada. Podemos percebê-la como um modelo de descentralização bastante superficial. Pode ser entendida como a transferência direta da responsabilidade de execução dos serviços para unidades fisicamente descentralizadas. A *delegação* envolve a transferência de responsabilidade na gestão dos serviços para agências não vinculadas ao governo central, mantendo o controle dos recursos pelo nível central. Esse formato já exige um maior diálogo entre os interlocutores na definição das competências. Por *transferência de atribuições* entende-se o processo de transferência de recursos e funções de gestão para agências não vinculadas institucionalmente ao governo central. E a *privatização* corresponde à transferência direta da prestação de serviços para organizações privadas, desobrigando totalmente o Estado do cumprimento de suas funções.

Numa segunda abordagem, que não se contrapõe à anterior, Giovanni José Caixeta enfatiza que a descentralização comporta leituras e concepções diferenciadas quanto ao seu significado, considerando diferentes matrizes políticas.¹⁶ Numa perspectiva *neoliberal*, existe uma associação do processo descentralizador com a privatização. Aqui a descentralização é tomada como receita para a diminuição do tamanho do Estado, a fim de repassar ao mercado funções regulatórias e produtivas. Já numa perspectiva *progressista*, a descentralização é uma estratégia para reestruturar o aparato estatal, com o objetivo de aumentar a eficiência das políticas sociais a partir do deslocamento de competências e de poder de decisão sobre essas políticas para esferas periféricas.

Um equívoco muito comum é considerar a descentralização mecanicamente, como sinônimo de eficiência e/ou democratização. Até mesmo a associação direta entre autoritarismo, centralização e ineficiência também são consideradas avaliações simplistas. É importante ressaltar que a descentralização, por si só, não pode ser entendida como processo democrático, mas como fator que pode contribuir para o alcance desse ideal.

O conceito de descentralização é complexo e envolve aspectos diferenciados e complementares. Na análise de um processo descentralizador, devem ser considerados alguns itens relativos a sua associação a um determinado objeto como administração pública ou políticas sociais, as esferas de governos responsáveis por sua gestão e, ainda, os graus e formas de descentralização apresentados.¹⁷

Apesar de o Brasil não apresentar um modelo nacional de atuação descentralizada, várias cidades vêm construindo iniciativas e propondo o rearranjo das estruturas políticas e/ou administrativas. Um exemplo de descentralização política é o que tem acontecido nos últimos anos na Prefeitura de Belo Horizonte.

A experiência de Belo Horizonte

Diferentemente de outras experiências, a reforma administrativa ocorrida em Belo Horizonte não se adaptou a um modelo teórico preexistente, ou mesmo a um plano de estudos para a sua implantação. Estudos de acompanhamento sobre o assunto indicam que “o que ocorreu foi uma justificativa *ab doc* do processo, através de um embasamento teórico que veio complementar as demandas reais existentes, levando ao estabelecimento da legislação supramencionada”.¹⁸ Vale ressaltar ainda que essa mudança estrutural na administração em Belo Horizonte é fruto de um processo histórico que teve seu início em 1993 com o governo do então prefeito Patrus Ananias, marcado por seguidas administrações de tendência política caracterizada por ideais democráticos de participação popular, com vistas à inversão de prioridades do Poder Executivo municipal.¹⁹

Um exemplo dessa lógica é a implantação, a partir de 1993, do Orçamento Participativo (OP) na PBH. O OP, política que envolve os cidadãos no processo decisório do orçamento do município, imprimindo maior transparência e legitimidade à administração, era (e ainda é) uma forma de promoção da participação popular institucionalizada que já apresentava relações com os princípios da nova reforma estatal e, por conseguinte, com a descentralização.

Nessa perspectiva, a PBH desenvolveu, ao longo dos anos, um novo paradigma comprometido com a ampliação da participação cidadã, compreendendo-a como elemento fundamental na condução, definição e implantação de políticas públicas e oferta de serviços públicos municipais. Diante desse panorama de novas exigências impostas pela complexidade dos processos participativos, a reforma administrativa em Belo Horizonte, instituída pela Lei Municipal n. 8.146, de 29 de dezembro 2000, vem consolidar estratégias condicionantes para a descentralização intramunicipal por meio da determinação de competências entre os diversos atores envolvidos, superando uma visão mais restrita dos processos de descentralização, com enfoque apenas no espectro administrativo.

Em sua análise sobre a formalização legal da reforma da PBH, Araújo, Corrêa e Silva apresentam interessantes argumentos sobre o funcionamento das estruturas territoriais e setoriais envolvidas, além do equilíbrio dinâmico existente na lógica centralizada/descentralizada:

A institucionalização da reforma em Belo Horizonte visa conciliar estruturas territoriais e setoriais de planejamento, constituindo uma estrutura de ação matricial através de uma lógica de centralização-descentralização onde se combinam a centralização de informações e do processo de formulação, coordenação e acompanhamento de políticas públicas com a descentralização das responsabilidades de execução, gestão e implementação das mesmas, sendo as Administrações Regionais (AR) agora chamadas Secretarias Municipais da Coordenação da Gestão Regional, em número de nove, responsáveis pelas atribuições que foram descentralizadas, enquanto as Secretarias de Coordenação ficariam responsáveis pelas atribuições que foram centralizadas.²⁰

Nesse sentido, a definição das relações formais entre o núcleo central e as secretarias regionais é um ponto fundamental para o amplo entendimento do novo modelo de atuação da PBH. Várias são as provocações para a consolidação do processo de descentralização que a reforma administrativa pretende. Podemos destacar: superação dos comportamentos fortemente arraigados a uma cultura política centralizadora; busca por maior eficácia e equidade na formulação e implantação de políticas públicas; reestruturação dos mecanismos de participação popular, no sentido de incutir um caráter decisório nessa participação; possibilidade de maior agilidade ao aparato estatal, viabilizando respostas rápidas às demandas locais; garantia de um enfoque intersetorial aos serviços públicos prestados, superando uma prática fragmentada e corporativista dos setores.

Para o enfrentamento desse conjunto de desafios, Santa Rosa aponta alguns princípios fundamentais relativos à descentralização intramunicipal, identificados na proposta da reforma político-administrativa de Belo Horizonte:

- A descentralização deve ser comprometida com um projeto político e de gestão, condicionado por proposições jurídicas, reorganização de estruturas administrativas, recrutamento e qualificação de recursos humanos.
- A proposta de descentralização busca definir a direcionalidade de funcionamento da máquina político-administrativa, no sentido de fazê-la funcionar a partir da ponta onde se dá a interface com o cidadão.
- A descentralização não se confunde com um processo de esvaziamento das funções do nível central de governo. Ao contrário, supõe uma expansão seletiva das funções da área central, mais especificamente o fortalecimento de sua capacidade administrativa e institucional na coordenação e regulação de políticas setoriais a serem implantadas pelo nível regional.
- O eixo de descentralização é a dimensão executiva do processo de implementação de políticas setoriais que garante a equidade e a redistribuição de bens e serviços.
- A descentralização envolve o deslocamento de poder, de responsabilidades e de funções. O primeiro pode ser entendido como a redefinição de centros de poder, assegurando a permeabilidade à participação cidadã. O segundo, como a definição de responsabilidades executivas pelas ações do governo territorial. O terceiro, como um desenho de distribuição no campo das competências que garanta a eficiência e a eficácia.²¹

O processo de descentralização pressupõe um investimento na inovação e no fortalecimento dos processos de informatização para garantir o fluxo de informação entre núcleo central e os níveis regionais, e entre eles e a população. A descentralização político-institucional depende de uma política de capacitação de pessoal e revisão de processos de trabalho para garantir maior desempenho na estrutura administrativa.

Apesar de se tratar de uma reforma ainda recente, algumas considerações são necessárias. A proposta de Belo Horizonte pretende romper com características tradicionais da administração pública brasileira ao tentar articular o modelo administrativo em conjunto com o aspecto

político, reorganizando as relações entre os processos de descentralização, democratização e participação popular. Para além disso, é inovadora quando associa centralização/descentralização numa lógica de atuação matricial, em que as instâncias centrais e regionais serão fortalecidas e, portanto, consolidadas.

Com o fortalecimento do núcleo central, o que se busca é garantir que as políticas tenham uma uniformidade, baseadas nos princípios de multidisciplinaridade e intersetorialidade, possibilitando que as diferenças sociais sejam minimizadas e equalizadas no território municipal. Acredita-se que uma das principais funções do nível central seja determinar as diretrizes para a construção de uma política pública municipal.

Já com o fortalecimento das instâncias regionais, assegura-se uma maior aproximação das necessidades dos cidadãos, bem como a sua participação efetiva, respeitando a heterogeneidade e a diversidade das realidades urbanas e sociais de cada região do município. Numa cidade tão grande e tão diversa culturalmente quanto Belo Horizonte, a aproximação dos bens e serviços públicos oferecidos pela PBH aos cidadãos, por meio do fortalecimento das secretarias regionais,²² torna-se uma estratégia de gestão indispensável para uma administração mais democrática e participativa.

Um exemplo de programa de governo que vai ao encontro dos princípios da reforma administrativa e que reúne todas as características supracitadas é o BH Cidadania, já citado anteriormente neste texto. Implantado em 2002, logo após o início da reforma administrativa, o programa é retrato desse processo de mudança estrutural proposto pela PBH. Tendo como principal objetivo a inclusão social das famílias enquadradas nos maiores índices de vulnerabilidade social do município, ele foi estruturado a partir dos princípios da descentralização, intersetorialidade, territorialidade e participação popular (os mesmos que condicionaram a reforma administrativa).²³

O BH Cidadania envolveu a participação das sete secretarias municipais que constituíam a área social naquele período – Abastecimento, Assistência Social, Cultura e Direito da Cidadania, Educação, Saúde e

Esportes –, todas elas sob a coordenação da antiga SCOMPS (Secretaria Municipal da Coordenação de Política Social), além da participação das Secretarias de Coordenação Regionais. Segue, então, um modelo de atendimento focalizado baseado em critérios de classificação expressos nos complexos indicadores que determinam o “Mapa da Exclusão Social de Belo Horizonte”.²⁴ Para Rocha, “a atuação do Programa BH Cidadania de forma territorializada faz importantes conexões com o processo de descentralização levado a cabo pela reforma administrativa da Prefeitura”.²⁵ Dentro desse contexto, o BH Cidadania parte de uma organização administrativa descentralizada, articulado em uma estrutura matricial de gestão social integrada nos diferentes territórios. Ou seja, todas as diretrizes do programa são determinadas por uma instância decisória, um órgão colegiado coordenado pela secretaria municipal responsável pela política social, mas que conta com a participação das demais.

Em 2004, no segundo mandato do prefeito Fernando da Matta Pimentel, a reforma, inicialmente apresentada em 2001, teve alguns ajustes que refletiram diretamente na forma de trabalho da secretaria temática responsável pelas políticas de esporte e lazer do município. Antes, os órgãos relacionados à política social (Educação, Saúde, Assistência Social, Esporte, Cultura, Direitos de Cidadania e Abastecimento) eram independentes, mas se encontravam num mesmo nível de importância. A partir desse ano, as secretarias de Educação e Saúde passam a ter sua estrutura hierarquicamente fortalecida, ficando no mesmo nível da Secretaria Municipal de Política Social (SMPS, antes SCOMPS). As secretarias de Esporte, Assistência Social, Direitos de Cidadania e Abastecimento, que já apresentavam uma relação com a SMPS, foram enquadradas dentro dessa supersecretaria, tornando-se secretarias adjuntas. Como última mudança significativa no mais recente organograma da PBH, a Secretaria Municipal de Cultura deixa a administração direta da prefeitura e se transforma em Fundação Municipal de Cultura. Assim, a Secretaria Municipal Adjunta de Esportes de Belo Horizonte, assim como as demais, busca participar desse modelo de atuação proposto pela PBH.

A Secretaria Municipal Adjunta de Esportes

Criada em 1982, o órgão responsável pelo setor de esportes passou por diferentes etapas até a consolidação de seu modelo de atuação. Atualmente, a Secretaria Municipal Adjunta de Esportes – SMAES destina-se, basicamente, à implementação e desenvolvimento de projetos e programas de esporte e lazer dirigidos à população de Belo Horizonte. Além disso, realiza alguns eventos próprios e apóia outros, sempre com base no preceito da participação popular e da inclusão social.²⁶

A SMAES é organizada segundo as diretrizes definidas em consenso com a Secretaria Municipal de Política Social, órgão à qual está submetida. É dirigida por um secretário adjunto e possui duas gerências de primeiro nível. Uma gerência administrativo-financeira, responsável por sua gestão, pelas compras, pagamentos e administração dos equipamentos esportivos municipais; e uma gerência de programas e eventos esportivos, que coordena todos os programas e eventos da secretaria, além de apoiar aqueles realizados por terceiros.

Partindo do pressuposto de que todo cidadão tem direito ao esporte e ao lazer, as ações da SMAES são construídas com a perspectiva da participação coletiva, segundo o relatório interno analisado. Sua política de atuação segue os mesmos princípios democráticos da atual proposta de governo em exercício no município, preocupando-se com o estímulo à prática esportiva e com o acesso ao lazer.

A política de esportes adotada pela Prefeitura de Belo Horizonte, através da SMAES, se baseia em quatro vertentes de trabalho: implementação e gestão de programas esportivos e de lazer; realização e promoção de eventos esportivos; construção, reforma e manutenção de equipamentos esportivos; e apoio a entidades do esporte amador.

Atualmente, com um quadro técnico de 32 analistas de política públicas/Educação Física – cargo este responsável pela elaboração, implementação, supervisão e avaliação da política pública de esporte e lazer no município –, a SMAES busca integrar suas ações com as outras áreas

da política social, pensando na implementação de um modelo de gestão preocupado com a intersectorialidade.

Dentre suas ações, podemos destacar os programas e eventos, por serem ações diversificadas de esporte e lazer, de caráter permanente, que priorizam a democratização de atividades voltadas à socialização, à educação e à saúde de pessoas, sem distinção de idade e sexo, com atenção especial aos cidadãos portadores de deficiências e à população belo-horizontina menos favorecida de recursos e oportunidades.²⁷

Vale ressaltar a participação da SMAES dentro do Programa BH Cidadania. Desde 2002, ela mantém núcleos nas diferentes regiões da cidade onde são atendidos crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e grupos especiais, como hipertensos, diabéticos e depressivos, com ações relacionadas ao esporte e ao lazer. Em recente avaliação, realizada por um consultor externo a pedido da própria prefeitura, o comportamento da secretaria temática foi apresentado como o de maior envolvimento com o programa. Segundo os avaliadores, “este envolvimento se concretiza na realização de ações específicas para as áreas-piloto, mas cuja formulação e implementação continuam a seu próprio cargo, com pequena participação das Regionais”.²⁸ Ainda nessa avaliação, foram ressaltados outros pontos, como os recursos institucionais que dispõe para desenvolver o trabalho em cada núcleo regional do programa, com uma equipe composta por um analista e dois monitores.

Diante da série de ações da SMAES e pensando de que forma a mesma se integrou ao novo paradigma de atuação da PBH, várias são as questões que merecem um maior estudo e reflexão. Uma delas gira em torno da percepção que seu corpo técnico possui acerca do processo de descentralização em curso na prefeitura. Este, sem dúvida, é um ponto de partida para melhor entender os avanços e limites encontrados dentro da descentralização intramunicipal das políticas de esporte e lazer, já que esses profissionais estão intimamente envolvidos com o desenvolvimento desses processos políticos. Nesse caso, a compreensão da percepção/olhar dos analistas é também uma forma de avaliar como esse seguimento vem se desenvolvendo mediante as mudanças nos modos de ser e fazer política.

Sobre percursos e tramas do trabalho de campo

Dentre os diversos cargos responsáveis pelo desenvolvimento das ações da SMAES, destacamos a participação dos analistas de políticas públicas/Educação Física na confecção da política pública municipal de esporte e lazer. Apesar do entendimento de que as decisões políticas que orientam as estratégias de intervenção do Estado são, em sua grande maioria, deliberadas pelos cargos políticos (secretários), acreditamos que essas escolhas podem e devem ser embasadas por um conhecimento técnico. Nesse caso, os analistas seriam os profissionais que dariam esse suporte, visto que possuem uma formação acadêmica e uma experiência de gestão devido à proximidade com o cidadão e ao contato direto com suas reais necessidades.

Considerando a grande importância desse cargo dentro do processo de articulação das políticas públicas de esporte e lazer na esfera municipal, justifico a necessidade de analisar a percepção que esse atores têm dos processos referentes à reforma do Estado em curso na atual administração da PBH. Para este estudo, foi constituída uma amostra do quadro técnico efetivo da SMAES. A seleção levou em consideração que a maior parte desse grupo específico de analistas de políticas públicas se encontra na diversidade de programas e eventos existentes na Gerência de Programas e Eventos do órgão (programas Caminhar, Vida Ativa, Recrear, Esporte Esperança e Superar; além do setor de Eventos), bem como nas atividades que já se encontram descentralizadas pelo Programa BH Cidadania nas nove regionais administrativas (Barreiro, Centro-Sul, Oeste, Leste, Noroeste, Pampulha, Nordeste, Norte, Venda Nova). De modo a abarcar esse universo plural, foram escolhidos treze analistas como sujeitos da pesquisa.

É importante relatar que todos os profissionais procurados se prontificaram a participar da pesquisa. No caso dos programas/eventos que possuíam mais de um analista, o critério utilizado para a escolha foi o da acessibilidade, devido à grande variedade no horário e rotina de trabalho desses profissionais. Assim, o presente estudo, baseado nos princípios da abordagem qualitativa, envolveu um procedimento de obtenção de

dados descritivos por meio do contato direto do pesquisador com a situação em questão. A maior preocupação era retratar a perspectiva dos participantes, ou seja, a maneira como os analistas perceberam a reforma político-administrativa.²⁹ Nesse sentido, a pesquisa de campo realizada constituiu-se como um processo em que o pesquisador atuou como observador de uma mudança introduzida em seu próprio ambiente de trabalho e, no diálogo com seus pares, buscou conhecer como os mesmos percebem/compreendem a mudança em sua experiência cotidiana.

Para a coleta de dados, foi utilizada a técnica de entrevista que, segundo Attila Flegner, é um encontro entre duas pessoas, a fim de que uma delas obtenha informações sobre determinado assunto, por intermédio de uma conversa de cunho profissional.³⁰ As entrevistas foram semi-estruturadas e centradas em um tema em particular, neste caso, o processo de descentralização na Secretaria de Esportes da PBH. Essa técnica foi escolhida porque, de acordo com Bruyne, Herman e Shoutheete,³¹ possibilita a obtenção de uma melhor quantidade de informações coletadas e por uma possibilidade maior de comunicação do pesquisador com os entrevistados. Para a análise das entrevistas, foram estabelecidos alguns eixos norteadores, em estreita relação com os objetivos específicos estabelecidos no estudo.

Um importante eixo para a avaliação dos dados está relacionado às diferenças encontradas entre as respostas dos analistas de políticas públicas que já se encontram em programas descentralizados, ou seja, participantes das ações do BH Cidadania e daqueles programas que já existiam antes da reforma de 2001. Apesar do fato de alguns analistas do Programa BH Cidadania não terem clareza de todo o processo da reforma, já que muitos iniciaram na SMAES no ano de 2002 (um ano após a reforma), todos apresentaram um bom entendimento da descentralização intramunicipal. Algumas respostas confirmam essa afirmação:

Eu acho que a reforma vem ao encontro de algumas diretrizes políticas que estão em voga, em âmbito nacional. A descentralização e a inter-setorialidade são conceitos que já estão aí, sendo aplicados em outros estados em nível nacional há mais tempo. Então, a reforma reforça esses conceitos em direção a uma gestão mais moderna.³²

Descentralização para mim tem muito a ver com gestão, no sentido de distribuir, distribuir recursos, distribuir funções para o nível local, no sentido de aproximar o Poder Público da população através de órgãos que estejam mais próximos dela. Então, isso foi feito na prefeitura. Apesar de as regionais já existirem desde a década de 1970, quando começou esse processo de criar as administrações regionais. A partir de agora tem sido mais intenso esse deslocamento da gestão para o nível regional, no sentido de entender que a população está mais perto da regional do que do nível central.³³

Numa avaliação ainda mais elaborada, alguns desses profissionais conseguiram identificar um dos grandes diferenciais da proposta pensada pela Prefeitura de Belo Horizonte, no que diz respeito a um modelo de gestão matricial caracterizado pelo equilíbrio dinâmico entre momentos ora centralizados, ora descentralizados. Destacam-se os seguintes trechos que expressam essa compreensão:

No meu entendimento, na época que foi realizada a reforma é que determinados serviços viriam para a ponta. A questão da descentralização em si, de ter um contato maior com a regional, principalmente, que é onde são realizados os programas, de levar esse trabalho mais para a ponta, e a gente aqui, mais como um referencial, a gente estaria elaborando as políticas, no nível central, e a parte de execução ficaria mais nas regionais.³⁴

(...) a secretaria não entendeu qual é o papel dela como formuladora de políticas. Você descentraliza, o serviço está descentralizado, porém, o norte dessa política tem que sair da secretaria central, não quer dizer... Na época, ficou-se achando que descentralizar era o máximo e que centralização é ruim e, às vezes, você precisa de uma certa centralização e, você tem que entender qual o papel dessa centralização; então, às vezes, você tem que centralizar, para depois descentralizar, então, você tem que descentralizar a execução das políticas, mas a questão do norte, das diretrizes políticas, tem que sair de uma secretaria, da temática.³⁵

Muitos analistas atuantes nos programas anteriores à reforma também possuem uma boa compreensão das principais mudanças instauradas pela reforma, mas não reconhecem as ações do BH Cidadania

quando questionados sobre as ações descentralizadas da SMAES, visto que o programa não nasceu nesse órgão especificamente. Segue uma fala relativa a essa questão:

Olha, continuo dizendo que ainda tem muita coisa para andar. Mas eu acho que o programa que atua talvez no modelo mais descentralizado seja o Esporte Esperança, porque eu participei do programa até o ano de 2002, e foi justamente quando a gente, do corpo técnico, tentou implantar a descentralização, até antes de essa lei entrar em vigor. (...) Então, o Esporte Esperança para mim é o que avança mais, já tem os técnicos lá, tem reuniões regionalizadas com a participação de gerentes e lá funciona por analistas de referência da regional.³⁶

Outro eixo orientador da análise diz respeito às diferenças encontradas entre as respostas dos analistas que já estavam presentes na SMAES quando o processo de descentralização político-administrativo foi iniciado em 2001 e daqueles que entraram no órgão após esse período. Esse primeiro grupo trata com maior propriedade da instauração da descentralização especificamente na SMAES e como havia sido sua participação nesse processo. Para muitos, não houve uma discussão ampla das novas diretrizes com o corpo técnico, ou seja, não foi uma construção coletiva. A reforma ocorreu de maneira muito rápida, sem a devida preparação da Secretaria Municipal de Esportes para o recebimento das mudanças, além de ter sido imposta sem maiores discussões.

Eu acho que a reforma administrativa da prefeitura veio e pegou todo mundo no susto, foi um processo que foi mandado para a Câmara no final do ano, foi aprovado meio na correria. Então, eu acho que realmente não foi trabalhada essa lógica de reforma política, de descentralização, de política intersetorial, de aumento de poder no nível local, das regionais, das administrações regionais, eu acho que isso não foi realmente trabalhado junto à Secretaria de Esportes não. E eu acho, também, que passa por um preparo do gestor e a forma como ele encara o processo de descentralização, porque eu não acredito que todos os gestores e todas as temáticas encararam da mesma forma.³⁷

Eu penso assim, quando veio a reforma, ela veio de uma forma toma aí e engole. Ela não veio com a participação do corpo técnico, dos analistas (...) não, não percebemos ninguém sendo consultado, conversado, não existiu isso aí; e se existiu foi de uma forma muito sutil e discreta.³⁸

Esse pensamento não é unânime. Para outros, houve uma iniciativa da prefeitura, mesmo que tímida, no sentido de dialogar com a secretaria sobre a descentralização. O que esses sujeitos constataram foi uma falta de interesse dos analistas em participar com maior afinco desse processo, não existiu uma mobilização como um todo naquele momento. Esse entendimento é ressaltado no seguinte trecho:

Bom, no início, houve um processo de sensibilização com quem estava aqui na secretaria para tentar informar sobre a reforma, esse processo de sensibilização ele foi muito em face aos princípios da reforma (...) Na época parece que esse processo foi desenvolvido pela Secretaria Municipal de Planejamento e pelos elaboradores da reforma que estiveram presentes em várias secretarias. Na época, a gente tinha uma pessoa aqui, da SMAES, que solicitou a presença dessas pessoas que estavam envolvidas com a elaboração da reforma, então foi aberta, foi feito um convite, não foi uma convocação, para eles participarem e para eles se inteirarem do que se tratava a reforma administrativa e dos reflexos dessa reforma (...) As pessoas que estiveram envolvidas nesse processo de sensibilização desencadeado pela Secretaria Municipal de Planejamento, que foi a responsável pela implantação da reforma, de alguma forma esse corpo técnico ficou mais interessado em conhecer princípios de administração pública, e conseguiu atingir, mas é lógico que nem todos aderiram à idéia.³⁹

Apesar da controvérsia, um ponto é bastante claro: esse complexo início de disseminação da reforma na SMAES produz atualmente visíveis reflexos na implementação em larga escala do processo de descentralização, englobando todos os programas e eventos.

É fato que a maior parte dos entrevistados percebe a importância da descentralização enquanto mecanismo de gestão modernizante do aparato estatal. Percebem, ainda, a importância do fortalecimento do setor de esporte/lazer das Secretarias de Coordenação Regionais, além

da ampliação do fluxo de informação entre o nível central e os níveis regionais. Mas advertem que esse fluxo ainda não foi institucionalizado, apesar de algumas pequenas iniciativas.

(...) então para mim a reforma é positiva porque ela leva os serviços da prefeitura para mais próximo da população. (...) Então eu acho que isso também foi uma dificuldade que a secretaria não conseguiu construir coletivamente com essas pessoas, esses gerentes de esportes da regional, uma proposta de trabalho.⁴⁰

Outro aspecto destacado pela grande maioria dos entrevistados é referente à falta de vontade política dos gestores e outros participantes da SMAES em implementar um modelo de atuação, de fato, descentralizado, devido ao entendimento equivocado que relaciona descentralização com perda de poder, “castigo”, entre outros. Assim, destacamos os seguintes comentários:

Eu lembro que quando se falou em reforma administrativa foi uma coisa pesada na secretaria porque ela vem como uma punição. Então o gestor que estava aqui na época pensava assim: “Então se vai descentralizar, vai descentralizar dinheiro, vai descentralizar pessoal, vai descentralizar serviço.” Então, isso implica uma deslocação de poder, então, eu lembro que na época, o grande medo era esse: que a secretaria ia perder poder, e eu não acredito que a reforma tem esse intuito, por que acho que só funciona a execução no nível local se tiver uma diretriz forte no nível central, então eu acho que é por aí. Eu vejo que nessa época da reforma administrativa da PBH tanto os técnicos quanto os grandes gestores pensavam assim: “ir para a regional é castigo”. Ter que trabalhar no Programa BH Cidadania, que era uma proposta descentralizada, já era castigo, então, aqui, o temor pela perda de poder foi muito grande.⁴¹

(...) houve a questão de a própria SMAES não entender qual o papel dela enquanto uma secretaria temática; essa questão do gestor que estava na época ... porque essa questão de descentralizar não quer dizer que, como secretaria temática, ela vai perder a função dela. Na época, o entendimento era de que tudo as regionais resolveriam, então, ficou aquele receio de a Secretaria Municipal de Esportes não ter mais nenhuma função. Qual vai ser a função da secretaria se o serviço vai estar descentralizado?⁴²

A transferência de recursos (financeiros, materiais e pessoais), muitas vezes, é interpretada como perda de poder do nível central pelos secretários e gerentes. Por outro lado, os analistas ainda detectam a falta de arranjo das secretarias regionais, que não estão preparadas fisicamente para absorver o contingente desses recursos. Na verdade, esta é uma relação de mão dupla que mostra tanto o fechamento das secretarias temáticas, no caso o setor de esporte e lazer, quanto das Secretarias de Coordenação Regionais (Gerências de Esporte).

Ainda pensando os elementos que dificultam a implantação da descentralização, houve um analista que relacionou o centralismo político tão presente nas políticas de esporte/lazer como forma de garantia de atuação de práticas clientelistas.⁴³ Na medida em que existe um processo descentralizador, há um aumento da participação popular e, conseqüentemente, um maior controle social dos cidadãos sobre as ações governamentais, aproximando as políticas públicas do ideal democrático. Reforçando essa idéia, alguns autores argumentam que um processo de descentralização demanda práticas inovadoras,

(...) uma vez que esses enunciados não trazem em si força suficiente para uma transformação (...) na área social, tradicionalmente clientelistas e assistencialistas, que tendem a transformar o direito em ajuda e doação, sendo que quem recebe fica devendo um favor e se vê obrigado a retribuir a doação com serviços ou com votos.⁴⁴

Alguns analistas ainda perceberam, de forma bastante explícita, a necessidade de um maior envolvimento da SMAES no desenvolvimento ampliado do processo descentralizador de suas ações, porque identificaram a fragilidade do modelo adotado. Também percebem algumas iniciativas centralizadoras no sentido de retomada do “espaço perdido”. Sobre essa questão, destacam-se os seguintes comentários:

Eu acho que a SMAES ainda não conseguiu realizar a descentralização. Foi tentada no BH Cidadania quando os técnicos desse programa entraram na secretaria, mas o processo não deu certo, na minha opinião não deu certo. Então, hoje, os técnicos que foram descentralizados estão mais centralizados ainda, estão dentro da secretaria, e buscando a

descentralização. Então eu acho que o processo foi feito parcialmente e foi fraco, fragilizado, então acabou que não deu certo.⁴⁵

Porque querendo ou não você perde um pouco de poder aqui da central, aquele centralismo, você deixa a coisa para a regional e ela faz a sua, mas acredito na reforma, só que ela não começou; na Secretaria de Esportes ainda não aconteceu, só aconteceu com o BH Cidadania e precisa, de alguma forma, alguém dar o *start* inicial se não daqui a pouco cai por terra essa reforma, e a coisa não acontece.⁴⁶

Avaliando a questão da participação do corpo técnico, aqui entendido como o conjunto dos analistas de políticas públicas, na mudança desse panorama, as opiniões foram diversificadas. Mas a maior parte dos analistas acredita que a implementação em larga escala da descentralização na SMAES passa por uma mudança estrutural profunda, caracterizada por uma diretriz política que é determinada fundamentalmente pelos gestores. Assim, ressaltamos os argumentos do Sujeito 8:

(...) nós, enquanto analistas, temos as nossas limitações, então a gente na verdade elabora e propõe, mas a efetivação disso vai depender de um aval, de uma definição, de uma política mesmo.

Na mesma perspectiva, outro argumento:

Eu acho que o problema do servidor público é que ele vai meio que agarrado ali, com as coisas que vão acontecendo na prefeitura, e se a própria prefeitura não está, vamos falar a secretaria; ela própria não está engajada numa reforma política de descentralização, como que o servidor público vai engajar? Eu não posso descentralizar sozinha, eu preciso descentralizar o programa inteiro. A Secretaria de Esportes tem que trabalhar para ela descentralizar, e não o técnico.⁴⁷

Apesar de todas as dificuldades apresentadas, é importante perceber que alguns entrevistados apontam os avanços lentos, mas significativos, da forma de atuação da PBH e, conseqüentemente, da Secretaria Municipal Adjunta de Esportes. O processo de descentralização político-administrativa é, sem dúvida, uma forma de combate a um dos grandes dilemas que a política pública enfrenta nos dias de hoje, a exclusão

social. Nesse sentido, algumas reflexões foram feitas por esse grupo de profissionais, apontando os avanços relativos à implementação de mecanismos de gestão modernizantes.

Eu acho que o grande câncer que a gente vive hoje em dia é a exclusão social, é o que as grandes comunidades hoje sofrem, o problema que elas padecem. (...) Porque a gente sabe que essas pessoas que estão excluídas estão excluídas no sentido de participar democraticamente da política, das relações políticas que se dão, então, eu vejo que hoje em dia essa proposta de descentralização, de intersetorialidade, de territorialidade, elas vão no sentido de resolver o problema da exclusão social que, eu acho, é o grande tema que a gente vive hoje em dia.⁴⁸

Eu acho que, no fundo, ainda há muito para se caminhar, mas algumas coisas já têm mudado, por exemplo, a descentralização. Hoje eu vejo que as regionais participam muito mais dos programas, do planejamento, da execução, apesar de ainda existirem lacunas, questões de avaliação, por exemplo, do planejamento coletivo, mas isso tem melhorado, tem melhorado. A ação intersetorial, também, está ficando cada vez mais comum, mais freqüente, então, não é assim, o ideal ainda, mas muita coisa já mudou para melhor.⁴⁹

A partir da análise realizada neste estudo, fica evidente a necessidade de apropriação do conhecimento construído por parte dos sujeitos envolvidos. Por meio da avaliação de políticas, pode-se compreender o papel do Estado nos processos de organização de gestões públicas de esporte e lazer, no sentido de apontar possíveis saídas para o desenvolvimento de alternativas mais democráticas para o setor.

Considerações finais

A realização deste estudo nos permite afirmar que a administração pública no Brasil tem experimentado um processo paradoxal, uma vez que apresenta várias iniciativas de transformação e modernização associadas a uma estrutura bastante inflexível e fechada em si mesma. Na

verdade, a trajetória da administração pública é uma construção histórica cercada de grandes reviravoltas e momentos de completa inércia. A Constituição de 1988 representa um marco para a administração pública em nosso país, sobretudo, para os estados e municípios que tiveram suas funções resgatadas. Desde então, a descentralização política é uma estratégia de gestão que vem sendo utilizada, para a modernização do aparato estatal e, fundamentalmente, para o alcance do ideal democrático.

Apesar de grandes esforços para a implantação de um modelo gerencial, principalmente no nível municipal, várias práticas que buscam a manutenção da cultura patrimonialista na forma de organização do Estado ainda são corriqueiras. O fato é que, ainda hoje, o Estado continua sendo administrado por práticas que não seguem, e até mesmo ignoram, os princípios da impessoalidade, publicidade, especialização e profissionalismo.

Merece ressalva a idéia de que o esforço de redemocratização do Estado no Brasil “consagrou a participação popular na gestão ‘da coisa pública’ ao fundar as bases para a introdução de algumas experiências que contribuíram para a ampliação da esfera pública no país”.⁵⁰ Todavia, em um contexto com tantos problemas emergenciais e estruturais, torna-se mais complicado empreender práticas modernizantes e gerenciais no âmbito da administração pública. Por outro lado, observamos alguns exemplos paradigmáticos de quem acredita numa reforma estatal descentralizadora e na participação popular como forma de controle social das ações do Estado.

Um desses casos é o processo que vem ocorrendo na Prefeitura de Belo Horizonte. A reforma político-administrativa que ocorreu em 2001, e teve um pequeno ajuste em 2005, estruturou-se a partir da descentralização intramunicipal e tem promovido uma prática política voltada para a inversão de prioridades, buscando a consolidação da universalização dos direitos sociais e garantindo o acesso a bens e serviços. Apesar de todo o empenho da PBH para a implantação de um modelo de gestão descentralizado, os diferentes setores da política pública têm suas especificidades, e nem todas as secretarias reagiram do mesmo

modo à mudança. Assim, este estudo pretendeu discutir os reflexos do processo de descentralização da PBH na Secretaria Municipal Adjunta de Esportes.

Alguns questionamentos foram feitos para uma melhor compreensão da atuação do referido órgão nesse processo de mudanças: a descentralização está mesmo em curso na SMAES? Até que ponto que a SMAES investiu ou está investindo em um modelo descentralizado?

A partir da análise das entrevistas realizadas, percebemos que boa parte dos sujeitos não estava presentes na SMAES no ano de implementação da reforma, o que dificulta um conhecimento maior do processo como um todo. Mas é necessário dizer que o grupo de profissionais entrevistado tem um bom conhecimento sobre as bases do processo de descentralização, que podem ser resumidas na aproximação dos serviços públicos oferecidos pela prefeitura aos cidadãos, incentivando a participação popular como um mecanismo de controle social das ações do governo municipal. Para além disso, a descentralização é encarada pelos analistas de políticas públicas como modelo de gestão matricial, que alterna momentos centralizadores (fortalecimento do nível central de governo) e descentralizadores (fortalecimento das Secretarias de Administração Regionais).

Ao fazermos uma análise dos efeitos da reforma sobre as práticas centralizadoras que marcam especificamente a gestão pública de esporte e lazer, detectamos também alguns pontos que merecem uma atenção especial.

O próprio corpo técnico apresenta uma percepção limitada do seu poder de enfrentamento para a ampliação do processo de descentralização do órgão. Além de uma grande desmobilização da categoria, muitos desses profissionais entendem que uma implementação em larga escala passa por uma mudança estrutural mais profunda, que também necessita da participação dos gestores. Seria essa mentalidade centralista e hierárquica uma especificidade do setor esportivo? Por outro lado, as decisões políticas, apesar de feitas pelos cargos políticos, precisam ser embasadas por um conhecimento técnico dos profissionais envolvidos

na elaboração dessas políticas. Tem-se clareza de qual é esse saber especializado?

Apesar de todas as dificuldades apresentadas, é importante perceber que alguns analistas apontam os avanços lentos, mas significativos, da forma de atuação da PBH e, conseqüentemente, da Secretaria Municipal Adjunta de Esportes. O próprio programa BH Cidadania já é uma realidade, e boa parte dos entrevistados já atua de forma descentralizada devido à experiência cotidianamente constituída a partir dele. Em meio a todos os percalços encontrados, trata-se de um avanço para a SMAES, já que esses profissionais vivenciam uma rotina de trabalho com relativa autonomia administrativa.

Cabe ressaltar, ainda, que estamos falando de um paradigma de descentralização relacionada a um projeto político de um governo de caráter participativo e democrático. Porque, conforme observamos, existem diferentes modelos descentralizadores, e o caso de Belo Horizonte tem uma construção histórica que influencia direta e positivamente no seu modo de fazer política.

Se historicamente a constituição de políticas públicas de esporte e lazer se deu por estruturas altamente centralizadoras e muitas vezes autoritárias, hoje, como um setor que integra a política social e relativamente consolidado em âmbitos federal, estadual e municipal, parecemos plausível almejar a implementação de gestões mais democráticas, em que os princípios da descentralização de poder e da ampliação da participação popular constituem referências fundamentais.

Neste conjunto de considerações finais, apresentamos alguns apontamentos que podem orientar o trabalho dos profissionais da SMAES da PBH, no sentido de ampliar esse processo, que, conforme detectado, se consolida como importante instrumento de gestão em favor dos ideais democráticos. São eles:

- Apesar da existência dos princípios condicionantes da reforma que norteiam o funcionamento da Prefeitura de Belo Horizonte, a Secretaria Municipal Adjunta de Esportes necessita de suas próprias diretrizes políticas, para que, dessa forma, possamos perceber a construção de uma política municipal de esportes e lazer bem

definida. Além disso, diretrizes precisam ser formuladas com a participação dos principais envolvidos: gestores, analistas de políticas públicas, usuários.

- Outra orientação diz respeito à manutenção dos fluxos de informação. Existem vários órgãos e atores envolvidos nos processos políticos da SMAES que precisam estar melhor informados sobre o seu funcionamento, tais como Gerências de Esporte das Secretarias de Coordenação Regionais, as secretarias temáticas (Assistência Social, Saúde etc.), dentre outras. A interlocução entre essas instâncias é uma condição fundamental para o desenvolvimento de um trabalho descentralizado e intersetorial.
- A descentralização envolve, como podemos identificar, uma série de condições básicas. Uma delas se refere ao deslocamento de poder, de recursos humanos, materiais e financeiros. Somente a partir daí os processos descentralizadores começam a tomar um fôlego maior.
- A transferência e conseqüente aproximação dos analistas das demandas locais é um importante passo para o desenvolvimento do princípio da territorialidade. Apesar do grande medo da perda de poder, a descentralização envolve uma expansão seletiva das ações do núcleo central, visto que este não perde a característica de formulador de uma diretriz única. Da mesma forma, os núcleos periféricos precisam estar preparados para administrar essa nova realidade.

Devido aos vários entraves apresentados, parece-nos possível afirmar que o processo de descentralização não está acontecendo da forma como deveria na Secretaria Municipal Adjunta de Esportes da Prefeitura de Belo Horizonte. Precisamos destacar, porém, que a implementação da reforma ainda recente é um fator atenuante e que as condições para uma ampliação em grandes proporções da descentralização intramunicipal nesse espaço ainda pode acontecer.

Apesar de toda a problemática desenvolvida neste trabalho, é cada vez mais claro que a principal condição para a implantação de mudanças desse porte está relacionada à vontade política por parte dos atores envolvidos. Daí a importância e o papel dos analistas de políticas públicas

nesse processo, os quais, apesar da pouca mobilização detectada aqui, possuem capacidade reflexiva para reverter esse quadro como elaboradores das políticas públicas de esporte e de lazer no município.

Notas

- ¹ TURNBULL, 2003.
- ² Sobre as experiências citadas, veja Marcellino (2001).
- ³ Este artigo integra as pesquisas relativas à avaliação de políticas do Núcleo da Rede CEDES da UFMG e foi desenvolvido sob a orientação da Professora Meily Assbú Linhales e contou com a participação de Sarah Guimarães, bolsista do curso de graduação em Educação Física da Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional da UFMG.
- ⁴ ARRETCHE, 1996.
- ⁵ Dentre as diversas esferas da política pública, a política social é um tipo de política pública cuja expressão se dá por meio de um conjunto de princípios, de caráter permanente e abrangente, que orienta a atuação do Estado no sentido de valorizar os direitos sociais dos cidadãos expressos na Constituição brasileira. Cf. CUNHA; CUNHA, 2002.
- ⁶ TORRES, 2002, p. 173.
- ⁷ LINHALES, 1997, p. 224.
- ⁸ ARRETCHE, 1996.
- ⁹ DRAIBE, 1990.
- ¹⁰ Termo utilizado por Arretche (1996).
- ¹¹ TORRES, 2002, p. 182.
- ¹² AUGUSTI; COSTA; NEVES, 1997.
- ¹³ MOTTA, 1994, p. 178.
- ¹⁴ Sobre as experiências, veja Arretche (1996).
- ¹⁵ ARRETCHE, 1996.
- ¹⁶ CAIXETA, 2000.
- ¹⁷ CAIXETA, 2000.
- ¹⁸ ARAÚJO; CORRÊA; SILVA, 2003, p. 12.
- ¹⁹ De 1993 a 1996, o município de Belo Horizonte foi governado por Patrus Ananias (PT); de 1997 a 2000 e de 2001 a 2002, por Célio de Castro (PSB); de 2002 a 2004 e de 2005 até os dias atuais, por Fernando Pimentel (PT).
- ²⁰ ARAÚJO; CORRÊA; SILVA, 2003, p. 12.
- ²¹ SANTA ROSA, 2001.

- ²² *Belo Horizonte é dividida geograficamente em nove regiões. São elas: Barreiro, Oeste, Noroeste, Centro Sul, Nordeste, Leste, Pampulha, Venda Nova e Norte. Cada uma possui uma Secretaria de Administração Regional Municipal.*
- ²³ Para melhor entendimento desses princípios, veja-se neste mesmo livro o artigo “O lazer como direito social na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte”, da autora Virna Carolina Carvalho Munhoz.
- ²⁴ Cf. ROCHA, 2006.
- ²⁵ ROCHA, 2006, p. 8.
- ²⁶ Relatório Interno da SMAES do ano de 2006.
- ²⁷ A lista dos programas e eventos desenvolvidos pela SMAES encontra-se neste mesmo livro, no artigo “O lazer como direito social na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte”, da autora Virna Carolina Carvalho Munhoz.
- ²⁸ CORRÊA; MAGALHÃES, 2004, p. 36.
- ²⁹ ANDRÉ; LUDKE, 1986.
- ³⁰ FLEGNER, 1994.
- ³¹ BRUYNE; HERMAN; SHOUTHEETE, 1991.
- ³² Sujeito 4.
- ³³ Sujeito 7.
- ³⁴ Sujeito 8.
- ³⁵ Sujeito 10.
- ³⁶ Sujeito 4.
- ³⁷ Sujeito 5.
- ³⁸ Sujeito 7.
- ³⁹ Sujeito 10.
- ⁴⁰ Sujeito 9.
- ⁴¹ Sujeito 5.
- ⁴² Sujeito 10.
- ⁴³ Referimo-nos ao Sujeito 10.
- ⁴⁴ CUNHA; CUNHA, 2002, p. 17.
- ⁴⁵ Sujeito 3.
- ⁴⁶ Sujeito 1.
- ⁴⁷ Sujeito 1.
- ⁴⁸ Sujeito 5.
- ⁴⁹ Sujeito 4.
- ⁵⁰ CUNHA; CUNHA, 2002, p. 19.

Referências

- ANDRÉ, Marli E. D. A.; LUDKE, M. *Pesquisa em educação: abordagem qualitativa*. São Paulo: E. P. U., 1986.
- ARRETCHE, M. T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas sociais? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, ano 11, n. 31, jun. 1996.
- ARAÚJO, W. F. G. de; CORRÊA, I. M.; SILVA, F. A. R. Aspectos institucionais do processo de reforma descentralizadora na gestão pública do município de Belo Horizonte: intersetorialidade e territorialidade. *Pensar BH - Política Social*, PBH/SCOMPS, Belo Horizonte, n. 5, dez./mar., 2003.
- AUGUSTI, M. T.; COSTA, D. M. da; NEVES, G. H. Democratização das políticas municipais: da intenção à ação. In: IBAM. *Democratização dos poderes municipais e a questão do gênero*. Rio de Janeiro: Ibam/Fundação Ford, 1997.
- BRUYNE, P. de; HERMAN, J.; SHOUTHEETE, M. de. *Dinâmica de pesquisa em ciências sociais*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1991.
- CAIXETA, G. J. *Redesenhando o Estado no âmbito municipal: as principais contribuições do orçamento participativo de Belo Horizonte*. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2000.
- CORRÊA, E. P. de; MAGALHÃES, I. M. Descentralização e intersetorialidade: desafios para a Gestão do BH Cidadania. *Pensar BH - Política Social*, PBH/SCOMPS, Belo Horizonte, edição especial, jun. 2004.
- CUNHA, E. da P.; CUNHA, E. S. M. Políticas públicas sociais. In: CARVALHO, A.; SALLES, F.; GUIMARÃES, M.; UDE, W. (Org.). *Políticas públicas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. p. 11-25.
- DRAIBE, S. M. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: IPEA; IPLAN. *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília: IPEA/IPLAN, 1990. p. 1-66.
- FLEIGNER, A. J. *Metodologia da pesquisa científica*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1994.
- LINHALES, M. A. Políticas públicas para o esporte no Brasil: interesses e necessidades. In: SOUSA, E. S.; VAGO, T. M. *Trilhas e partilhas: educação física nas políticas sociais*. Belo Horizonte: Cultura Ltda., 1997. p. 223-233.
- MARCELLINO, N. C. O que se leva dessa vida é o que se come, o que se bebe, e o que se brinca, ai! In: _____. (Org.). *Lazer e esporte*. Campinas: Editora Autores Associados, 2001. p. 2-4.

MOTTA, P. R. Participação e descentralização administrativa: lições de experiências brasileiras. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 3, p. 174-194, jul./set. 1994.

ROCHA, M. C. G. da. Exclusão social e gestão local intersetorial: desafios do programa BH Cidadania. *Pensar BH - Política Social*, PBH/SCOMPS, Belo Horizonte, n. 15, abr./jun., 2006.

SANTA ROSA, J. Reforma administrativa da PBH: princípios e condicionantes da descentralização intramunicipal. *Pensar BH - Política Social*, PBH/SCOMPS, Belo Horizonte, n. 0, jul./ago., 2001.

TORRES, M. D. de F. O federalismo brasileiro. In: _____. *Para entender a política brasileira*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2002. p. 173-204.

TURNBULL, N. *Fique por dentro da filosofia*. Tradução de Filipe Lindoso. São Paulo: CosacNaif, 2003.

Rita Márcia de Oliveira

Integração social e idosos Análise de uma política pública

O acelerado processo de envelhecimento populacional pelo qual o mundo tem passado coloca novos desafios para as autoridades governamentais, no que tange aos encaminhamentos das demandas que emergem desse grupo social.

No caso do Brasil, a rapidez com que a população envelhece, em um contexto de profundas transformações sociais, constitui-se em um problema para a expansão da proteção social, não só a este, mas também a outros grupos etários. Um dos fatores que dificulta a expansão da proteção social aos idosos é que o fenômeno do envelhecimento populacional ocorre em meio a um forte cenário recessivo, aliado a uma grave crise fiscal e à permanência de questões sociais ainda não resolvidas, como a pobreza e a exclusão social, que afetam um contingente populacional significativo.

No entanto, várias conquistas foram obtidas, tanto no que se refere aos aspectos da legislação, voltados à garantia dos direitos dos idosos, como na implementação de políticas, nos três níveis de governo, que visam à melhoria das condições de vida dessa parcela da população. Além de garantir patamares econômicos mínimos para a dignidade

humana, essas medidas também ampliam o acesso a bens e serviços que produzem uma melhoria do bem-estar dos indivíduos nessa etapa de vida.

Embora a maioria dos aspectos contemplados na normativa brasileira referente aos direitos da pessoa idosa esteja relacionada às condições básicas de vida, aos benefícios econômicos e assistência médica, gradativamente eles vão se estendendo a outras áreas. A velhice tem os mesmos direitos à educação, à cultura e ao lazer que outras faixas etárias, mais atendidas nesses setores.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988 – CF/88, os municípios ampliaram suas responsabilidades quanto à gestão de políticas sociais. Dessa forma, várias propostas destinadas à população idosa foram encaminhadas pelos municípios no sentido de resolver os problemas que afetam esse público específico. Em Belo Horizonte a reação não foi diferente. A prefeitura da cidade implementou várias políticas de atendimento às pessoas idosas em várias áreas.

Reconhecendo o esporte, a cultura e o lazer como importantes fatores de melhoria da qualidade de vida para as pessoas com mais de 60 anos, a Prefeitura de Belo Horizonte – PBH implementou, a partir de 1994, o Programa Vida Ativa, desenvolvido pela Secretaria Municipal Adjunta de Esportes – SMAES/PBH. Promover a integração social do idoso é um dos seus objetivos. A hipótese contida em seu plano de ação é a de que o desenvolvimento de atividades físicas e de lazer coletivas constitui-se como um caminho viável para a promoção da integração social dos idosos.

Dessa maneira, o presente estudo pretende entender como e em que medida a intervenção do programa produz resultados que indiquem mudanças nas condições de vida do público atingido por ele, sob a ótica da integração social. Para tanto, a metodologia utilizada no desenvolvimento do trabalho envolveu a revisão bibliográfica, a análise documental e a realização de entrevistas semi-estruturadas, individuais e em grupos de discussão.

A revisão bibliográfica abordou os aspectos demográficos da população idosa, a trajetória da inclusão do tema envelhecimento nas agendas

públicas internacional, nacional e local e as representações sociais da velhice. A análise documental incluiu consultas a documentos que continham informações sobre o programa analisado e também documentos produzidos pelos órgãos do município envolvidos com a política de assistência ao idoso. As entrevistas individuais foram realizadas com representantes-chave desses órgãos. Já as entrevistas em grupos de discussão (grupo focal) foram realizadas com o intuito de coletar as informações junto aos participantes do programa.

Para responder à questão central deste estudo, privilegiou-se a percepção dos participantes do Vida Ativa. A partir da interpretação das revelações contidas no depoimento das pessoas que compuseram os grupos de discussão, buscou-se verificar se a intervenção proposta pelo programa produz mudanças no comportamento do seu público que apontem para uma maior integração dessas pessoas nos dois ambientes aqui mencionados.

A análise foi realizada considerando duas coordenadas básicas que compõem o conceito de integração social: os vínculos sociocomunitários e as relações familiares. Posteriormente, com o objetivo de melhor verificar os resultados da intervenção do programa, foram eleitas algumas categorias analíticas associadas a essas duas dimensões. As categorias associadas às relações sociocomunitárias compreendem os aspectos de fortalecimento dos vínculos sociais existentes, ampliação dos contatos sociais e diversificação de espaços e atividades.

Duas categorias foram associadas à análise das relações familiares: o aprimoramento e fortalecimento das relações familiares; e o aumento da autonomia dos idosos no ambiente familiar.

Considerações demográficas sobre o perfil da população idosa

Os estudos demográficos fornecem informações relevantes para o planejamento de políticas públicas em diversos setores. Aspectos das populações, como evolução no tempo, tamanho, distribuição espacial,

composição quanto a sexo e idade, repercutem sobre os fenômenos demográficos, sociais e econômicos. A idade dos indivíduos é uma das características que apresentam maiores reflexos para todos os setores das políticas públicas.

Assistiu-se nas últimas décadas a grandes transformações nas populações tanto de países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento. Tais transformações dizem respeito não apenas ao volume populacional, mas principalmente à sua estrutura etária. Basicamente três variáveis contribuíram para essas alterações: redução no nível de fecundidade e mortalidade e aumento da expectativa de vida. Tais mudanças na dinâmica demográfica repercutem na redução do crescimento populacional e também na sua composição etária, com um aumento cada vez maior de pessoas com 60 anos ou mais.

O Brasil envelhece de forma rápida e intensa e já soma hoje uma população de mais de 14,5 milhões de idosos. A cada ano, 650 mil novos idosos são incorporados à população brasileira. O peso relativo da população idosa no início da década de 1990 representava 7,3%, enquanto em 2000 essa proporção atingia 8,6%.¹

Quanto à composição por sexo, há um número maior de mulheres em relação ao de homens. Em 1991, elas representavam 54% da população idosa, passando para 55,1% em 2000.² Isso significa que, para cada 100 mulheres idosas, havia 81,6 homens idosos. Em 1991 essa razão era de 100 mulheres para 85,2 homens. A maior longevidade da população feminina explica esse diferencial. Em média, as mulheres vivem oito anos a mais que os homens. Assim, quanto mais velho o contingente estudado, maior será sua proporção de mulheres.

Considerando que as taxas de fecundidade e longevidade verificadas para a população brasileira tendem a continuar, as estimativas para os próximos vinte anos indicam que a população idosa poderá exceder trinta milhões de pessoas ao final desse período, representando quase 13% do total da população.³ Dessa forma, novos desafios são colocados, especialmente no que concerne às pressões políticas e sociais para a transferência de recursos na sociedade.

Em Belo Horizonte, o percentual da população acima de 65 anos é de 9,1%, totalizando aproximadamente 205 mil pessoas. A relação entre homens e mulheres não difere do quadro nacional, sendo a proporção de mulheres mais elevada que a de homens. A distribuição dessa população, de acordo com o sistema administrativo da Prefeitura de Belo Horizonte, organizado em nove administrações regionais, aponta as regiões Centro-Sul e Noroeste como as que possuem maior contingente de pessoas nessa faixa etária.⁴

Reflexos do envelhecimento para as políticas sociais

O acentuado processo de envelhecimento populacional, aliado às mudanças no papel dos idosos na sociedade, coloca novos desafios e exige respostas, por parte das autoridades governamentais, às demandas emergidas desse segmento populacional. O impacto desse fenômeno é hoje uma questão de extrema importância na agenda das políticas públicas.

Embora o envelhecimento seja um processo normal ao longo do ciclo da vida, enquanto fato social traz importantes reflexos econômicos, políticos, culturais e sociais para as sociedades, nas quais a proporção de idosos vem aumentando de forma rápida. Dessa maneira, evidencia-se a necessidade de investimento no planejamento e desenvolvimento de políticas públicas setoriais para que se possa dar um tratamento adequado às questões específicas do envelhecimento.

A etapa do ciclo de vida na qual se encontram as pessoas idosas coloca-as em uma situação mais vulnerável a riscos, tanto de ordem física quanto social. Por isso, esse grupo populacional demanda o desenvolvimento de políticas sociais de proteção que considerem tais riscos e vulnerabilidades, de modo a restabelecer as capacidades e a autonomia dos sujeitos para enfrentá-los com menor dano pessoal e social, sem uma precarização ainda maior em suas vidas.

A proteção à parte ou ao conjunto de membros de uma sociedade que, devido às vicissitudes da vida natural ou social, ou que por um período

dela (velhice, por exemplo), não possuem a autonomia na provisão de suas necessidades básicas implica o desenvolvimento de formas seletivas de distribuição, tanto de bens materiais (comida e dinheiro) quanto de bens culturais (educação e lazer), que permitirão a sobrevivência e a integração sob vários aspectos na vida social.

O desenvolvimento de políticas sociais destinadas aos idosos deve considerar seus interesses, valores e capacidades particulares, garantir e satisfazer suas necessidades, concretizar seus direitos conquistados em lei, além de contribuir para a melhoria das condições de vida dos indivíduos e grupos.

Inclusão do tema nas agendas públicas internacional, nacional e local

A inclusão do tema do envelhecimento na agenda internacional de políticas públicas ocorreu a partir da década de 1970, quando a Organização das Nações Unidas – ONU convocou os Estados-membros a discutirem o processo de envelhecimento em suas assembleias. Assim, no ano de 1982, ocorreu, em Viena, a Primeira Assembleia Mundial sobre Envelhecimento e, no ano de 2002, a segunda assembleia, realizada em Madri.

Os documentos resultantes das duas assembleias – o Plano Internacional sobre o Envelhecimento – serviram de guia para as políticas destinadas aos idosos nas décadas de 1970, 1980 e 1990. As várias recomendações e diretrizes contidas nesses documentos influenciaram fortemente tanto os países desenvolvidos como os países em desenvolvimento na formulação e implementação de iniciativas e políticas cruciais, no sentido de garantir os direitos dos idosos.

As diretrizes da ONU, contidas em suas diversas iniciativas e cuja finalidade é garantir o pleno gozo dos direitos humanos, têm se constituído como ponto de partida para a elaboração de políticas públicas, especialmente as sociais, em diversos países. No entanto, a conformação

das políticas concretas variam de acordo com as condições de cada país, cabendo aos governos locais a responsabilidade maior de efetivar os propósitos expressos nos vários pactos realizados pela ONU.

No Brasil, historicamente, o conjunto de políticas assistenciais aos idosos se desenvolveu desvinculado das ações governamentais diretas. Elas sempre estiveram ligadas às ações de caridade mantidas por instituições filantrópicas, sendo a grande maioria congregações religiosas e entidades de caráter privado, sem fins lucrativos.

As questões específicas do idoso foram sendo incorporadas pelo Estado na agenda das políticas sociais a partir da década de 1970, quando surgem as primeiras iniciativas do governo federal de assistência ao idoso. A primeira delas estava vinculada ao Ministério de Previdência e Assistência Social – MPAS, que, por intermédio do antigo Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, realizava ações preventivas em seus centros sociais e previa a internação custodial de seus aposentados e pensionistas a partir de 60 anos.

Outra instituição que se destacou na assistência social ao idoso na década de 1970 foi a Fundação Legião Brasileira de Assistência – LBA. Nesse período, o governo federal transferiu todos os programas de assistência social que estavam sob a responsabilidade do INPS para esse órgão.

O grande marco no que diz respeito ao papel do Estado na proteção ao idoso foi a Constituição Federal de 1988 – CF/88. A assistência social, até então muito vinculada às práticas assistencialistas, passa a adotar novos campos em sua concepção, os quais abrangem a questão dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal. Esse fato fez com que surgissem novas exigências para as políticas sociais, pressionando-as para que assumissem novos formatos e produzissem melhores resultados.

O novo ordenamento jurídico conferido ao sistema de proteção social brasileiro a partir da Constituição consagra novos direitos sociais e princípios de organização política que possibilitaram avanços em direção a um modelo mais universalista e igualitário, fortalecendo o caráter redistributivo das políticas sociais. Essas inovações introduzidas

no sistema pela CF/88 se processaram em três vertentes principais: a descentralização político-administrativa, a participação da sociedade e uma nova relação entre Estado, setor privado e privado não-lucrativo.

Com a promulgação da nova Constituição, ocorreu um grande avanço em políticas de proteção social aos idosos brasileiros. A incorporação do tema do envelhecimento no texto constitucional de 1988 é resultante tanto de pressões sofridas por recomendações de âmbito internacional como, também, de movimentos organizados da sociedade que reivindicavam a regulamentação dos direitos dos idosos. O fato de o Brasil ser um país signatário do Plano Internacional de Viena contribuiu muito para essa inclusão.

Durante a década de 1990, vários dispositivos constitucionais referentes às políticas sociais de proteção ao idoso foram regulamentados. A maioria deles estava relacionada a reajustes, concessões e manutenção dos benefícios previdenciários. Ao final de 1993 a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS reafirma direitos que já haviam sido consubstanciados na atual Constituição. Uma das medidas é a garantia de um salário mínimo de benefício mensal (Benefício de Prestação Continuada – BPC) ao idoso maior de 70 anos⁵ que comprove não possuir meios de prover sua manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Impulsionada pelas diretrizes explicitadas na Constituição e na LOAS e com forte influência dos debates no nível internacional sobre o envelhecimento, em 1994 foi aprovada a Política Nacional do Idoso – PNI, que preconiza medidas de apoio à população idosa nas áreas da assistência social, habitação e urbanismo, saúde, educação e cultura, justiça e assistência social.

As principais diretrizes da PNI orientavam para a integração dos idosos com as demais gerações, para a descentralização de políticas, planos e projetos a ele direcionados, tornando-os agentes participativos na formulação, implementação e avaliação dessas iniciativas. Também recomendavam priorizar as famílias no atendimento aos idosos em detrimento do atendimento em instituições de longa permanência – ILP.

Em 2003, com a aprovação do Estatuto Nacional do Idoso, os direitos conquistados nas legislações anteriores (LOAS e PNI) foram ampliados, e também foram definidas outras medidas de proteção às pessoas com idade igual ou superior a 60 anos. O Estatuto do Idoso resgatou os princípios constitucionais pautados na garantia a todos os cidadãos, indistintamente, de direitos que preservem a dignidade da pessoa humana, sem discriminação de raça, sexo, cor e idade. Seu texto reforça a questão do envelhecimento como responsabilidade (dever) da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público.

O grande avanço apresentado pelo Estatuto do Idoso, segundo De Paula, é que ele cria mecanismos legais de punição para a violação das determinações legais da PNI.⁶ Dessa forma, constitui um instrumento relevante para possibilitar a eficácia e eficiência das ações das políticas públicas destinadas ao segmento.

Para estruturar sua política de proteção ao idoso, o município de Belo Horizonte adotou os princípios e diretrizes preconizados na Constituição Federal, na LOAS, na PNI e PMI⁷ e no Estatuto do Idoso. Incorporar tais princípios cria uma nova matriz para a formulação, execução, coordenação e avaliação das políticas de proteção social. Estas tendem a caminhar para o campo dos direitos, em substituição à ótica da caridade, tão presente anteriormente nas políticas de assistência social.

As diretrizes foram baseadas nos princípios da descentralização político-administrativa, na responsabilidade do Estado e na participação da população na formulação, implementação e no controle das ações de atenção à população idosa. Outro princípio também adotado na gestão de políticas sociais, na tentativa de garantir maior resolutividade das ações, é o da intersetorialidade, que preconiza uma ampla articulação na atuação entre os órgãos responsáveis pela política de proteção ao idoso no município.

A constituição do âmbito local como espaço privilegiado para proporcionar a participação cidadã apresentou novas formas de organização que destacam a participação direta das organizações representativas da sociedade na gestão de políticas públicas. Os conselhos setoriais, o

planejamento e o orçamento participativo constituem exemplos de tais mecanismos.

Os serviços socioassistenciais para a pessoa idosa em Belo Horizonte iniciaram-se em 1993, com a então Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social,⁸ por meio da Gerência de Políticas Sociais para os Idosos.

Atualmente no município são três os órgãos envolvidos com as políticas de garantia dos direitos da população idosa: a Secretaria Municipal de Assistência Social, mediante ações das Gerências de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial;⁹ a Coordenadoria Municipal de Direitos da Pessoa Idosa; e o Conselho Municipal do Idoso.¹⁰

Conforme análise¹¹ das entrevistas com representantes-chave desses órgãos, é possível afirmar que, muitas vezes, suas atribuições acabam se confundindo e gerando ações sobrepostas. Por vezes, todos os órgãos acabam executando um mesmo tipo de serviço. O município enfrenta grandes dificuldades para concretizar políticas baseadas nos preceitos constitucionais, nas diretrizes contidas nas normativas que regulamentam os direitos dos idosos no país, bem como em desenvolver políticas intersetoriais. A partir da fala dos representantes dos órgãos analisados, percebe-se que essa prática ainda ocorre de forma precária. Poucos são os momentos constituídos institucionalmente para que os órgãos responsáveis possam se encontrar para discutir e avaliar as ações.

No que se refere à ampliação da participação da sociedade, constatou-se que houve uma elevação do grau de participação popular. Houve, inclusive, a criação de mecanismos institucionais que permitem essa participação. Os fóruns regionais e as conferências municipais do idoso são exemplos de tais dispositivos.

Aspectos metodológicos

Como já mencionado, a construção deste trabalho envolveu a utilização de diversas estratégias metodológicas. Para conhecer o resultado da intervenção do Programa Vida Ativa para a promoção da integração

social dos idosos, empregou-se a técnica do grupo focal. Integraram os grupos de discussões os idosos que participam da ação do programa destinada aos grupos de convivência.

Para suscitar as discussões sobre o foco da pesquisa, foi utilizado um guia de entrevistas contendo questões semi-estruturadas. Além da intenção de ajudar o entrevistado a relacionar as respostas a determinados aspectos e tópicos importantes para a pesquisa, procurou-se também com elas fazer ressaltar as principais mudanças produzidas pela intervenção do programa nos sujeitos entrevistados.

Com o objetivo de auxiliar a revelação dos conteúdos das falas dos entrevistados, foram eleitas algumas categorias analíticas, associadas às duas dimensões consideradas no estudo.

Na dimensão sociocomunitária, foram considerados o fortalecimento de laços sociais existentes (melhoria do convívio entre os participantes do programa com manifestação de atitudes no comportamento, tais como tolerância, solidariedade e afetividades); a ampliação dos contatos sociais (capacidade de criar e estabelecer novos elos com outras pessoas); e a diversificação de espaços e atividades (frequência a novos espaços e execução de atividades não realizadas anteriormente).

Na dimensão familiar, os aspectos considerados estão relacionados com o aprimoramento e fortalecimento das relações familiares (melhorias detectadas no convívio intrafamiliar) e com o aumento da autonomia dos idosos – mudanças essas que sinalizam para um maior poder de decisão sobre a vida.

Apesar de o grupo focal ser basicamente, como afirma Jovchelovitch, uma forma de entrevista em grupo, ele não pressupõe uma estrutura formal em termos de perguntas e respostas.¹² O principal aspecto a ser considerado é a interação dentro do grupo focal a partir dos tópicos propostos pelo pesquisador.

Durante o transcurso das sessões, em alguns momentos houve a necessidade de o moderador assumir uma orientação mais diretiva. As interferências foram necessárias para que não se perdesse o foco de discussão sobre os temas específicos, para estimular a fala de todos

os integrantes dos grupos, para evitar o domínio da fala somente por uma pessoa e para introduzir novas perguntas, buscando aprofundar as respostas mais superficiais.

A escolha do grupo focal permitiu que se extraísse, com a expressão de diversas vozes, os sentidos e significados da experiência a que os grupos se propunham. Procurou-se abstrair deles o que de fato era mais relevante para a pesquisa. Foi realizada então uma interpretação qualitativa das falas grupais, baseada nas relações mantidas com as categorias eleitas. Procurou-se conservar, no texto referente à interpretação, as expressões originais emitidas pelos informantes.¹³

A utilização do grupo focal permitiu também que se abrangesse uma amostra maior e que o tempo fosse utilizado de forma mais econômica. Cada sessão durou cerca de 50 minutos. O maior tempo foi de 90 minutos.

Além das perguntas que buscam conhecer o valor que o programa possui para os participantes, procurou-se também, no guia da entrevista, abordar questões relacionadas a algumas variáveis que podem interferir nas relações analisadas. São elas: o tempo de frequência ao programa, a assiduidade e o número de encontros semanais.

A intenção inicial era analisar nove grupos de discussão, porém, foi possível responder às perguntas do estudo com a realização de apenas sete sessões.¹⁴ Somente um desses grupos possuía o mesmo técnico de referência para a coordenação dos trabalhos.¹⁵ Os demais possuíam diferentes coordenadores. O tempo de atendimento do programa também variava entre eles. O grupo mais antigo é o CAC-Venda Nova, com doze anos de atendimento. O mais novo é o do bairro Vista Alegre, região oeste da cidade, implantado em 2003.

A definição da amostra obedeceu a alguns critérios. O primeiro deles é que todos os informantes deveriam possuir 60 anos ou mais. Os mais novos possuíam 61 anos e os mais velhos, 85 anos. Outro critério observado para a composição do grupo de discussão foi o de as pessoas possuírem diferentes tempos de frequência e assiduidade aos encontros do programa. Procurou-se, sempre que possível, garantir a presença

de representantes do sexo masculino nos grupos, o que nem sempre foi possível, uma vez que a maior participação no programa é do sexo feminino.

O menor grupo possuía oito pessoas e o maior, onze.¹⁶ Três dos grupos entrevistados foram compostos somente por mulheres – Praça da Saudade, Lagoa do Nado e CAC-Providência. Os outros apresentavam, pelo menos, dois representantes do sexo masculino.

Quanto à forma dos grupos compostos para este trabalho, eles podem ser classificados, de acordo com a definição de Flick, como grupos reais e homogêneos.¹⁷ Grupos reais porque seus membros já se conheciam e já existia de alguma forma na vida cotidiana. Um dos motivos que Nieben sugere para o uso de grupos reais é que eles partem de uma história de interações compartilhadas com relação ao assunto em discussão, já tendo, portanto, desenvolvido formas de atividades comuns e padrões subjacentes de significados.¹⁸ Já a homogeneidade do grupo é definida pelas características semelhantes apresentadas pelos seus membros, quanto a idade, local de moradia e outras.

A realização das sessões aconteceu nos meses de junho, julho e agosto de 2006, sempre nos locais onde eram realizadas as atividades dos programas. No dia da discussão, os participantes dos grupos não realizavam as atividades. Em um deles apenas (CAC-Providência) a discussão ocorreu após o seu término. Em cinco sessões, além do pesquisador, houve a presença de um anotador, cuja função era observar e anotar as linguagens e reações não-verbais. Todas as sessões foram gravadas e, sempre que possível, a transcrição das discussões foi realizada no mesmo dia, sendo complementadas com as anotações do observador.

Perfil socioeconômico da amostra

Grande parte da amostra, como já mencionado, foi composta por mulheres. Dos 66 informantes da amostra, apenas dez eram homens. O grupo que teve maior participação do sexo masculino foi o Nossa

Senhora da Guia, localizado no Morro do Papagaio, que contou com a participação de quatro homens, no total de dez participantes. A presença maciça de mulheres confirma o fenômeno da “feminização da velhice”. A média de idade dos participantes dos grupos foi de 70 anos.

Em relação ao estado civil das mulheres, 31 são viúvas, 15 são casadas, seis separadas e apenas quatro são solteiras. Dos dez homens da amostra, seis são casados e quatro são viúvos. Surpreende o grande número de mulheres viúvas. A grande maioria não se casaram novamente. Já entre os homens viúvos, apesar de não terem formalizado a união, apenas um não se casou novamente. Esse fato confirma o que alguns estudos têm apontado sobre a dificuldade de recasamento para as mulheres viúvas.¹⁹ Com isso, aumenta as chances de elas viverem sós, o que agrava ainda mais o sentimento de solidão.

Do ponto de vista funcional, praticamente todos os idosos entrevistados são considerados independentes, ou seja, são capazes de realizar atividades da vida diária sem depender de outra pessoa para isso. Poucos idosos fazem uso de equipamentos que lhes permitam fazer adaptações para desempenhar atividades rotineiras, e os que o fazem não sofrem grandes limitações.

As doenças crônicas mais mencionadas, na ficha de inscrição dos participantes, são a hipertensão e o diabetes. Um grande número dos informantes é usuário de medicamentos para controle dessas doenças, o que, no entanto, não afeta a sua capacidade funcional. Outras doenças muito citadas são rigidez e dores articulares, problemas relacionados ao aparelho circulatório, à memória, visão e audição, reumatismo e distúrbios hormonais (hipotireoidismo). O número de pessoas, especialmente mulheres, que declararam sofrer de depressão é bastante relevante, sendo que muitas fazem uso de medicamentos antidepressivos.

A principal fonte de renda dessas pessoas é proveniente de aposentadorias – às vezes própria²⁰ ou do cônjuge – e pensões. Apenas duas mulheres disseram que a renda é proveniente de seu trabalho, uma como passadeira de roupa e a outra atua como vendedora autônoma (produtos de beleza). Também são poucas as mulheres que declararam que são

aposentadas por tempo de serviço. Esse fato é compreensível visto que a amostra abrangeu mulheres que, ao serem indagadas sobre a situação ocupacional, se declararam donas-de-casa. Sendo assim, são mulheres que durante um bom tempo de suas vidas se dedicaram à família, à criação dos filhos e aos serviços domésticos.

A renda média dos depoentes é de 0 a 2 salários mínimos. As escalas utilizadas pelo programa para obter esse dado (constante na ficha de inscrição) compreendem os seguintes intervalos: 0/2 salários mínimos, 3/5 salários mínimos, 6/8 salários mínimos e assim por diante.

Apesar da baixa renda apresentada pelos integrantes da amostra, poucos entre eles disseram depender economicamente dos filhos ou de outros parentes. Ao contrário, segundo algumas falas, os filhos, ou outros membros da família, é que necessitam do suporte financeiro fornecido por eles.

Do total das mulheres da amostra, 49% possuem o ensino fundamental completo,²¹ 9% possuem o ensino médio completo, 22% são alfabetizadas e 20% não possuem instrução. Já do total de homens, 40% possuem o fundamental completo, 10% são alfabetizados e 50% não possuem instrução.

O surpreendente nos dados referentes à escolaridade da amostra é o fato de as mulheres serem mais escolarizadas que os homens. Outros estudos, ao contrário, afirmam que os homens são mais escolarizados.²² Talvez se a amostra tivesse contado com um número maior de homens, este fato poderia ter coincidido.

A maior parte da amostra (95%) reside em moradia própria. Além dessa modalidade, consta na ficha de inscrição outras duas quanto à propriedade da residência: alugada e cedida. Duas pessoas declararam morar em residências cedidas, e apenas uma pessoa mora em casa alugada. Poucos participantes residem sozinhos. O espaço da casa é quase sempre dividido com outros moradores com algum grau de parentesco.

Velhice: representações, significados e realidade social

Para analisar a integração social nos âmbitos eleitos para este trabalho, faz-se necessário entender como a família e a sociedade conservam ou criam mecanismos que podem levar ao isolamento social das pessoas idosas.

A família se constitui como a principal instituição de integração social, de reprodução e de socialização primária de novos membros da sociedade.²³ Também assume um papel importante no que se refere à proteção de grupos que requerem maiores cuidados durante o ciclo de vida. Além disso, a família ainda gera um conjunto de práticas e valores que alimentam hierarquias de idade e sexo. É o espaço social onde gerações se defrontam mútua e diretamente e onde os dois sexos definem suas diferenças e relações de poder.²⁴ Dessa forma, pode-se entender como o ambiente familiar legitima diferentes formas de desigualdades entre seus membros.

Mudanças recentes, causadas por diversos fatores, como o número crescente de divórcios e separações, a inserção da mulher no mercado de trabalho e a revolução reprodutiva,²⁵ têm alterado profundamente a estrutura familiar. O tripé que sustentava a definição clássica de família, baseado na sexualidade, procriação e convivência, hoje não mais se mantém. Esse novo cenário impõe a necessidade de se pensar em novos modelos para a definição de família.

Todas essas ressignificações, tanto na forma de composição como no papel que exerce, influenciam de forma bastante acentuada as relações de solidariedade intrafamiliar. A diversidade de novos arranjos familiares pode estabelecer trocas intergeracionais mais igualitárias e democráticas, mas pode também provocar inseguranças e incertezas. Assim, o “contrato implícito” nas famílias, em que os pais cuidam dos filhos e esperam retribuição deles quando alcançarem idades mais avançadas, necessita de redefinições.

Recentemente, as políticas sociais brasileiras, especialmente as voltadas para o público idoso, têm destacado em sua formulação a importância do apoio intergeracional e da convivência familiar e comunitária.

No entanto, políticas que visam ao fortalecimento da convivência familiar e comunitária precisam considerar as mudanças que vêm sendo processadas nos grupos familiares, a fim de evitar que se impute às famílias tarefas ou competências que não mais têm condições de suportar. Dessa forma, faz-se necessário o amparo do Estado para que a família possa cumprir seu papel como fonte provedora de cuidados aos seus membros quando deles precisarem.

Dentre os vários mecanismos mantidos em nossa sociedade que podem contribuir para o isolamento social dos idosos, está a veiculação de conceitos e estereótipos que estigmatizam a imagem do velho como um ser decadente, improdutivo. Essa representação encontra-se associada a noções de caráter biológico, em que é possível demarcar, por meio do padrão de declínio de determinadas características físicas, o momento a partir do qual o sujeito pode ou não ser considerado como “velho”.

Pensar na velhice somente na perspectiva biológica faz supor que essas características existam de forma independente de fatores socio-culturais. Desconsidera que os valores que referendam o que é ser velho dependem de características específicas das sociedades onde os indivíduos vivem.²⁶

Para Jodelet, preconceitos e estereótipos são dois grandes mediadores do processo de exclusão.²⁷ Constantemente sendo mal diferenciadas e, por vezes, até confundidas, essas duas noções designam os processos mentais pelos quais operam a descrição e o julgamento das pessoas ou de grupos. Assim, por pertencer a uma categoria social ou pelo fato de apresentar um ou mais atributos próprios dessa categoria, as pessoas ou grupo se tornam vítimas de um conjunto de características predeterminadas.

A representação do velho, embasada somente na imagem do corpo que degenera,²⁸ faz surgir uma pressão social, percebida em várias sociedades, de negar a velhice. Em uma sociedade que exacerba os valores da juventude, aqueles que melhor disfarçam a velhice, tanto nos seus aspectos físicos quanto psicológicos, são valorizados e respeitados. Para Monteiro, essa categoria angustiante da velhice impõe a não aceitação e abominação do próprio corpo, forçando-o ao distanciamento. Não

apresentando a imagem do corpo jovem, nega-se o corpo atual, desistindo do convívio presente e se refugiando somente em experiências do passado. Estar sozinho e isolado é romper o contato vital com o mundo, reduzindo a capacidade de adquirir sensações novas e variadas.²⁹

Aliados a fatores de ordem social e familiar, durante a velhice ocorrem alguns outros eventos que podem agravar ainda mais o sentimento de solidão – que às vezes caracteriza essa etapa da vida –, como a ausência de um parceiro amoroso, causada pela viuvez, e também a menor oportunidade para iniciar novas relações, especialmente para as mulheres. Os homens mais velhos, mesmo enfrentando oposição da família, conseguem refazer sua vida, em geral com parceiras mais novas.³⁰ Vale lembrar, conforme dados demográficos já apresentados, que existe um número bem maior de mulheres idosas viúvas do que de homens na mesma faixa etária.

A aposentadoria é outro fato que também pode contribuir para o isolamento do velho. Como o trabalho, dentro de uma sociedade produtiva, é um dos principais eixos organizadores da vida, a ruptura advinda com a aposentadoria retira a oportunidade de convívio social vivido durante as horas de trabalho. Além do mais, de acordo com o pensamento apresentado por Moragas, nas sociedades contemporâneas, onde as obrigações são fundamentalmente trabalhistas, não fazer mais parte da população economicamente ativa priva o idoso da conquista do *status* econômico e social proporcionado pelo produzir.³¹

Na perspectiva da sociedade produtiva somente o “corpo-são” é valorizado positivamente, ou seja, o corpo passível de se converter em capital. Dessa maneira, conforme acredita Carretero, esse “corpo-capital” possui um maior reconhecimento sob o olhar do outro e, especialmente, das instituições.³² Ao contrário, quando impossibilitado de se converter em capital, ele se torna alvo de representações negativas. A exacerbada valorização do homem somente pela sua condição de trabalho desvaloriza outras formas do fazer humano.³³

As expectativas com o tempo da aposentadoria refletem o significado que o tempo de trabalho representou durante a vida. Assim, ela possui diferentes significados e vivências para as diferentes classes sociais. Para

uma grande maioria da população que se aposenta, esse tempo continua a ser o tempo de trabalho, em muitos casos imposto, pois diante da redução da renda, causada pela aposentadoria, não resta outra alternativa a não ser continuar trabalhando para manutenção da sobrevivência. Por outro lado, para uma parcela de idosos, continuar trabalhando é uma opção que melhora sua qualidade de vida, seja para manter-se ativo, seja para prolongar o convívio social.

Pensar em um novo modo de ver a situação dos idosos em nossa sociedade requer, portanto, além da criação e manutenção de mecanismos institucionais que reconheçam e valorizem esses sujeitos como agentes de sua própria história, superar maneiras preconceituosas de relacionamento com essas pessoas. Aceitar que os velhos são seres que possuem formas diferenciadas de viver – da mesma forma que crianças, adolescentes e adultos também têm características próprias em seu viver – irá provocar novas interações, que por sua vez irão desencadear novos comportamentos. Tais comportamentos poderão gerar novos acordos que resgatarão o espaço social e familiar perdidos, evitando o isolamento e a solidão dos idosos.

O Programa Vida Ativa e a promoção da integração social de idosos

Nesta seção, serão apresentadas informações sobre o Programa Vida Ativa. Além dos aspectos organizacionais e de gestão, serão destacadas as possibilidades que o programa apresenta para a promoção da integração social dos idosos que dele participam, considerando as duas dimensões já mencionadas neste estudo, quais sejam, os vínculos sociocomunitários e as relações familiares.

De acordo com a descrição do programa, explicitada no documento que contém sua elaboração, o Vida Ativa é um programa que elabora, coordena, executa e avalia políticas públicas de esporte e lazer para a população, a partir de 50 anos,³⁴ no município de Belo Horizonte. Leva ao pré-idoso e ao idoso atividades físicas e lúdicas diversas, por meio

de reuniões semanais, eventos de impacto, formação de voluntários (agentes multiplicadores) e apoio a entidades e comunidades.

Um dos objetivos do Vida Ativa é a promoção da integração social do público atendido. A hipótese contida em sua elaboração é de que a participação em atividades físicas e de lazer proporcionará o desenvolvimento de vários aspectos que contribuirão para a promoção da integração social das pessoas acima de 60 anos que participam das atividades do programa, desenvolvido pela Secretaria Municipal Adjunta de Esportes da Prefeitura de Belo Horizonte – SMAES/PBH.

O programa também adota como diretrizes as recomendações contidas na normativa existente sobre direitos dos idosos, que reconhece o lazer como direito social e imputa ao Estado o dever de garantir a promoção e o acesso a esse bem. Suas ações também se pautam nos princípios políticos da descentralização, regionalização e participação popular. Todos eles encontram-se explicitados na Lei Orgânica Municipal (cap. IV, art. 18) e na Lei n. 8.146, que dispõe sobre a estrutura organizacional da administração direta do Poder Executivo.

Implementado em 1994, a proposta inicial do Vida Ativa embasava-se em dados demográficos apresentados à época, que apontavam para um aumento da parcela de pessoas acima de 60 anos no Brasil. Dessa forma, era necessária a implementação de serviços para esse público pela Secretaria Municipal de Esportes da Prefeitura de Belo Horizonte (atualmente SMAES/PBH).

Os principais objetivos contidos na proposta inicial visavam à minimização do declínio funcional e fisiológico, decorrentes do envelhecimento, a socialização do idoso e a sua valorização como cidadão.³⁵ Seguiu-se a recomendação da Organização Mundial de Saúde que preconiza a atividade física como um dos principais fatores para a melhoria da qualidade de vida na velhice, tendo implicações sociais, psíquicas e fisiológicas. O trabalho era centrado basicamente nos benefícios da atividade física.

Posteriormente, após um período de intensa revisão na base teórica do programa, surgiram preocupações com problemas de diversas ordens enfrentados pelos idosos em seu viver. Um dos pontos revistos foi o

entendimento do homem privilegiando somente os aspectos biológicos. Isso reduzia o alcance socioeducacional com o idoso e não contemplava uma das demandas dessa faixa etária, que é a vivência do lazer.³⁶ Assim, foi necessário ampliar novos conhecimentos relacionados à temática do envelhecimento. Chegou-se, então, a duas questões fundamentais a que vários idosos se encontram expostos em nossa sociedade: a exclusão e a segregação.

A partir daí, buscou-se promover a integração desse grupo na sociedade, por meio do desenvolvimento de ações que a favorecessem. Para tanto, foi necessário também investir em um processo educativo que sensibilizasse a aceitação do idoso como sujeito integrante da dinâmica social. Para combater o problema da segregação, procurou-se, sempre que possível, proporcionar e estimular a convivência intergeracional, evitando-se limitar a convivência de idosos somente com outros idosos, o que terminaria por marginalizar esse grupo etário perante a sociedade.

As diferentes práticas culturais do lazer foram, então, sendo incorporadas às atividades que já vinham sendo desenvolvidas no programa. Também não se perdia de vista as novas mudanças na atuação dos idosos na sociedade. Esse segmento populacional emergia como um grupo social cada vez mais organizado. Eles reivindicavam novos espaços, demandavam atenção dos mais variados setores governamentais e consolidavam conquistas de novos direitos em diversas áreas.

Do formato inicial até o seu atual, de acordo com um representante do Vida Ativa, foi necessário realizar diversos ajustes, tanto em termos de gestão como de operacionalização, que resultaram na ampliação dos recursos, das ações e também do público atendido.

De acordo com informações obtidas em consulta a relatórios do programa, dos dois integrantes iniciais da equipe do programa em 1994, em 2005, aumentou-se a formação da equipe para dez profissionais.³⁷ Quanto ao número de pessoas atendidas, dos setenta atendidos inicialmente em 2004, esse número saltou para 2.500 pessoas.³⁸

Atualmente, as ações do Vida Ativa estão centradas em cinco linhas de trabalho. A primeira delas consiste no desenvolvimento de atividades com grupos de idosos já formados no município.³⁹ Esta é a ação

analisada neste trabalho. O atendimento é regionalizado e realizado semanalmente. São desenvolvidas atividades como jogos, brincadeiras, caminhadas, dança, ginástica, discussões de temas relevantes para a vida dos participantes, passeios e oficinas culturais.

Outra ação é o desenvolvimento de cursos de capacitação de agentes multiplicadores, com o objetivo de disseminar a importância da prática regular de atividade física e de lazer nos grupos de convivência e na comunidade. O curso possui duração de vinte horas e seu conteúdo abrange temas como: idoso – características físico-psicossociais; atividade física e de lazer – finalidades, planejamento e organização de eventos.

A terceira ação é a realização de eventos de impacto com diversas atividades culturais e recreativas, que acontecem em datas comemorativas. Vários setores da sociedade são convidados a participar desses momentos, objetivando proporcionar um maior convívio intergeracional e promover uma maior interação dos idosos.

O Atendimento Vida Ativa, a quarta frente de ação, realiza programações recreativas, palestras, orientações, visitas e outros tipos de atendimento sobre a temática do envelhecimento, de acordo com as demandas das comunidades e/ou instituições interessadas.

A quinta frente de trabalho foi implantada pelo programa a partir de 2001 e prioriza o atendimento a idosos abrigados em instituições de longa permanência (ILP). Esse atendimento foi implantado⁴⁰ para atender às exigências contidas em um Termo de Ajustamento de Conduta – TAC⁴¹ firmado entre a Promotoria do Idoso e o Poder Público municipal.

Segundo o depoimento de um técnico do programa, apesar de sua gestão esbarrar em problemas diversos, como baixo orçamento destinado ao programa, carência de recursos humanos e ausência de coordenação,⁴² houve, contudo, um crescimento desde sua implementação. Não se vislumbra, face a todos esses problemas e ainda a baixa dotação orçamentária da SMAES na receita total do município, possibilidade de expansão.

Análise e interpretação das revelações dos participantes

Para verificar os resultados da interferência do Programa Vida Ativa para a promoção da integração social, privilegiou-se o ponto de vista dos sujeitos entrevistados. A partir da revelação dos conteúdos contidos nas falas das pessoas que integraram os grupos de discussão, procurou-se conhecer como os indivíduos, com a participação no programa, alteram seu comportamento e atitude em favor de sua trajetória e processo de reintegração.

Resultados produzidos nas relações sociocomunitárias

Para saber os resultados da interferência do programa nas relações sociocomunitárias, procurou-se com o questionário desenvolvido conhecer quais eram os principais espaços na comunidade que eles mais freqüentavam e com que finalidade. Também procurou-se conhecer como eram as relações com os vizinhos e com as outras pessoas que freqüentavam os mesmos espaços disponíveis na comunidade. Na seqüência foi perguntado se essas relações foram modificadas de alguma forma e de que maneira, após o ingresso no Vida Ativa.

Quanto às duas primeiras categorias associadas às relações sociocomunitárias, ou seja, o fortalecimento dos laços sociais existentes e a ampliação dos contatos sociais, o estudo propiciou afirmar que a freqüência no Programa Vida Ativa afeta positivamente essas duas categorias. Veremos nas argumentações que se seguem as evidências que apontam tanto para o fortalecimento quanto para a ampliação das relações sociocomunitárias.

As igrejas, tanto evangélicas quanto católicas, foram os espaços mais citados que as mulheres freqüentam. Muitas delas também disseram que se envolvem com trabalhos de caridade voluntários vinculados a essas instituições, como confecção e distribuição de “sopão” para as pessoas pobres. Em uma proporção bem menor, também foi citada a participação em outros grupos de convivência e em outras ações voltadas para o público idoso desenvolvidas por outras instituições, como

o Sesc. Já os espaços da comunidade mais freqüentados pelos homens foram bares e outros locais onde pudessem jogar com os amigos (jogos de cartas e de tabuleiro).

A interpretação das respostas dos depoentes às perguntas referentes às relações sociocomunitárias permitiram constatar que a intervenção do programa possui o potencial de ampliar e fortalecer os vínculos sociais. Isso ocorre principalmente com o estabelecimento de relações de amizades feitas durante os encontros. Na grande maioria dos grupos, o contato entre eles é estendido para além desses momentos. São manifestados, especialmente, em ocasiões comemorativas e em situações que requerem apoio e solidariedade, como no caso de morte de entes queridos. Apenas em dois grupos os integrantes dos grupos de discussão disseram não manter contato fora dos encontros. A principal causa citada por eles para que isso não ocorra é a falta de tempo. Apesar disso, eles disseram que, quando se encontram casualmente, mantêm algum tipo de conversa, o que não ocorria anteriormente.

Outro tipo de contato que se estabelece entre eles é por telefone. Nesse caso, ao perceberem que uma pessoa está faltando aos encontros de forma constante, imediatamente é realizada uma ligação telefônica com o propósito de saber o motivo das faltas. Se por acaso o motivo for doença, rapidamente eles se organizam para realizarem uma visita à pessoa. Existe entre eles uma preocupação muito grande de possuírem o número de telefone uns dos outros.

As relações de vizinhança foram classificadas pelos informantes como saudáveis e tranquilas. Algumas mulheres, em seus depoimentos, disseram que nunca tiveram muito tempo disponível para cultivar relações com os vizinhos. O tempo delas sempre esteve muito ocupado com obrigações familiares e serviços domésticos.

Essa constatação acerca do fortalecimento e ampliação das relações sociocomunitárias preenche uma das expectativas mencionadas pelos participantes quanto aos motivos que os fazem retornar aos encontros do Programa Vida Ativa. Além das melhorias que eles pensavam que iriam adquirir na saúde, o contato com as pessoas com quem foi estabelecida uma relação de amizade durante os encontros foi o mais citado.

Segundo eles, os encontros proporcionados pelo programa fazem surgir entre as pessoas “sentimentos de família”.

Houve indícios do desenvolvimento de uma maior afetividade entre eles, manifestada principalmente por contatos corporais. Uma senhora do grupo de Venda Nova relatou que, com a participação no Vida Ativa, aprendeu a “distribuir” beijos e abraços. Uma outra do Barreiro disse que: “Agora o meu modo de ser é beijo e abraço em todo mundo. Fico feliz com isso, porque parece que as pessoas também gostam de receber.” Essa maior proximidade corporal nos remete à reflexão de Monteiro acerca da corporeidade do idoso. A abordagem desse autor revela que, através do corpo e das relações que estabelecemos com os outros e com nós mesmos, determinamos nosso modo de ser e de viver. Dependemos de nosso corpo para viver, existimos a partir dele.⁴³

O contato com os professores e o não querer ficar sozinho em casa também foram muito mencionados como fatores motivadores para a frequência ao programa: “Ficar em casa leva a pensar muitas coisas ruins, fico muito ansiosa para chegar as quintas-feiras pra poder vir pra cá.”⁴⁴ O alto índice de assiduidade às atividades reflete o desejo de querer estar junto dos companheiros, de estabelecer com eles algum tipo de vínculo. Do total de informantes, apenas uma afirmou faltar muito aos encontros. Os outros afirmaram faltar aos encontros somente por motivo de doença ou quando o horário coincide com o de consultas médicas.

O medo do isolamento é muito freqüente na fala dos informantes. Esse fato remete ao argumento apresentado por Escorel em sua abordagem sobre a fragilização e precarização das relações familiares, de vizinhança e de comunidade. Para essa autora, a desvinculação do âmbito familiar e comunitário conduz os indivíduos ao isolamento e à solidão e ao não compartilhamento de nenhum lugar social.⁴⁵ Fraturas nas relações sociofamiliares ou em outros princípios de integração colocam os sujeitos em desvantagem de se perceberem como parte necessária do todo social.⁴⁶

Nos grupos analisados, um outro fator que pode estar associado ao medo de ficar sozinho em casa é a ocorrência da depressão. Pelo menos

três participantes de cada grupo, especialmente mulheres, disseram apresentar quadro depressivo e que, após a frequência ao programa, esse problema foi amenizado, inclusive com a suspensão de medicamentos antidepressivos.

Um outro indicativo interessante que pode afetar o contato social, melhorando a interação entre eles, é a afirmação de muitos informantes *de que a participação no programa contribuiu para a redução da timidez.*

Eu era uma pessoa muito calada. Antigamente se sentasse assim em uma roda como esta, era incapaz de abrir a boca pra falar alguma coisa, só escutava. Agora não, já consigo falar alguma coisa, pôr minha opinião nelas, neste ponto melhorou muito. Isso reflete na minha vida lá fora, consigo falar com as pessoas e fazer nova amizades.⁴⁷

Houve um caso em que a perda de timidez contribuiu para o desempenho de novas competências sociais. Uma senhora, participante do grupo de Venda Nova, em seu depoimento afirmou que ficou “tão soltinha” que hoje representa o grupo nos fóruns mensais do idoso promovidos pela administração regional. Essa participação, segundo ela, deixa-a muito satisfeita.

Os homens também afirmaram que sempre foram muito tímidos, mas que ao ingressarem no programa, a partir do convívio com outras pessoas, foram mudando e que hoje se sentem mais à vontade e melhoraram muito a comunicação. Quanto à pouca presença do sexo masculino nos grupos, procurou-se saber, principalmente nos grupos composto só por mulheres, se elas não desejariam um maior número de homens participando dos encontros. A maioria disse não ser necessária tal presença. Para elas, as atividades têm de ser prazerosas, independente da presença masculina. Já as que se manifestaram favoráveis a uma maior presença masculina, justificaram que seria muito bom para os momentos dos “bailes”, já que nesses casos, devido à ausência de homens, os pares são compostos só por mulheres.⁴⁸

Um resultado da interferência das ações do programa que também pode contribuir para a ampliação dos contatos sociais são as mudanças ocorridas no quadro de saúde das pessoas. Os participantes incorporaram

novos hábitos de vida que acabaram por interferir em sua mobilidade. Muitas mulheres disseram que a depressão que sentiam as impedia até mesmo de sair de casa. Após as melhorias sentidas com a frequência ao programa, passaram a sair mais de casa, a realizar caminhadas, passeios e também ir aos bailes – atividades que nem pensavam em realizar antes da participação no programa. Uma informante do grupo de Venda Nova afirmou que antes de “ter coragem” para participar do programa não conseguia nem calçar sapatos e meias, só ficava em casa, muito triste, não agüentava nem andar, agora se julga capaz de fazer tudo.

Tanto a redução da timidez quanto as melhorias produzidas na saúde das pessoas podem ser associadas a outra categoria eleita para se analisar a dimensão sociocomunitária, qual seja, a diversidade de espaços e atividades. Além de permitir o estabelecimento de novos contatos sociais, a redução da timidez possibilitou também a frequência em espaços até então não frequentados.

As melhorias adquiridas na saúde com o aumento na mobilidade das pessoas possibilitaram a elas freqüentar novos espaços, onde, inclusive, podem também experimentar a vivência de outras atividades, antes não realizadas.

Houve uma preocupação em saber se a separação em grupos de acordo com a faixa etária não promoveria em algum grau a segregação desse público, ao invés de integrá-los com pessoas de outras faixas etárias. Para avaliar essa questão, foi perguntado se eles gostariam da presença de pessoas mais jovens durante as atividades. Praticamente todos os integrantes dos grupos de discussão afirmaram que o contato com os professores e estagiários já era suficiente. Quatro integrantes, dois do sexo masculino e dois do sexo feminino, disseram em seus depoimentos que essa presença é importante, pois os ajuda a fazer melhor os exercícios propostos. Segundo eles, é ainda melhor quando a orientação e correção é realizada de forma paciente e carinhosa.

Esse “ser bem tratado”, como componente de um melhor bem-estar dos idosos, vai ao encontro do resultado de um estudo realizado por Albuquerque.⁴⁹ Analisando os efeitos do atendimento domiciliar na qualidade de vida dos idosos, a autora relata que um dos fatores que

contribuem para a afirmação de os idosos se sentirem felizes associava-se ao fato de serem bem tratados pelos familiares e também pela equipe do órgão analisado.⁵⁰

Todas essas mudanças percebidas na rede de relações sociais comprovam a importância do programa como indutor do aprimoramento desse grupo. Esse resultado corrobora a tese apresentada por Debert de que a segregação espacial de idosos pode, além de ampliar as relações sociais, permitir o aumento de número de atividades desenvolvidas e a satisfação na velhice.⁵¹ Nessas novas comunidades criadas, papéis sociais anteriormente perdidos são resgatados, redes de solidariedade e de afeto são desenvolvidas de maneira intensa e gratificante, promovendo uma experiência de envelhecimento positiva.

Mucida destaca a importância social da formação de grupos de idosos. Para ela, a organização desses grupos, mesmo que pela via da segregação, busca a manutenção de algum traço de identidade.⁵² Nesses grupos, imaginariamente de iguais, a diferença acaba por se impor. A fala de um dos participantes do grupo do Morro do Papagaio confirma a reflexão apresentada por essa autora:

Aprendi a conviver melhor com pessoas diferentes, a respeitar mais as opiniões delas. Depois, também entendo outras coisas que não sabia antes, tomei conhecimento conversando com outras pessoas.

O depoimento de uma mulher do grupo de Venda Nova reflete a necessidade de pertencer a um grupo e ser aceita por ele:

A gente vai envelhecendo, muita coisa vai mudando, né? Com a ginástica tô sentindo mais desenvolvida, ando melhor – coisas que sentia não estar muito bem. Melhor ainda as amizades que fiz aqui, gosto de todo mundo e acho que as pessoas também gostam de mim. Antes eu achava que ninguém gostava de mim e agora eu vejo que não é bem assim. Se a gente vai ao encontro das pessoas, elas vêm ao nosso encontro também.

Essas associações de idosos apresentam uma reflexão da velhice em dois sentidos de acordo com Keith.⁵³ Primeiro, o fato de poder reverter a

idéia que se formou sobre os idosos, passando de sujeitos passivos de um conjunto de mudanças sociais para sujeitos ativos e criadores dessas mudanças. O segundo sentido refere-se às identidades criadas no interior dessas comunidades.⁵⁴ Para esse autor, essas identidades são uma forma ativa de rejeição a um conjunto de valores que acabam por colocar certos setores nos degraus mais baixos da hierarquia social.

Resultados produzidos nas relações familiares

Quanto às relações familiares, quase todos os participantes da amostra classificaram como saudável o convívio familiar. Apenas duas informantes disseram não manter vínculos com seus parentes. Para elas, a participação nas atividades do grupo assume uma importância ainda maior. Foi possível perceber, nos depoimentos, que elas enfrentam uma situação de abandono por parte de seus familiares. O grupo assume para elas uma dimensão de família, é onde elas encontram laços de afetividade e solidariedade.

As respostas às perguntas que abrangiam a convivência familiar indicam que as mudanças processadas nesse ambiente, após o ingresso dos participantes ao programa, foram muitas. Para saber quais foram as principais mudanças, foi perguntado se eles notaram alguma alteração na relação com seus familiares e também se os familiares mais próximos manifestaram a percepção de mudança no comportamento deles, depois da frequência ao Vida Ativa.

As principais mudanças percebidas por eles no próprio comportamento e que acabaram por influenciar as relações familiares encontram-se ligadas a melhorias na socialização nesse ambiente. De acordo com as informações, o fato de eles se sentirem mais soltos, mais alegres e com uma maior auto-estima os ajuda a manter um melhor diálogo com os familiares e também a se tornarem mais tolerantes com os problemas familiares. Essas alterações sinalizam para um aprimoramento das relações vividas nesse ambiente.

Foi muito comum entre os informantes a fala de que, quando eles não freqüentavam o programa, eram muito nervosos e queixosos perante

a vida e que ficavam em casa “só reclamando”, o que, segundo eles, atrapalhava a comunicação com seus familiares. Hoje isso não ocorre mais. Uma informante do grupo de Venda Nova disse que implicava com tudo e que agora “ela aceita melhor as coisas”:

Por exemplo, se minha nora saísse e demorasse, eu achava que isso não estava muito certo. Hoje, nem ligo. Por mim pode sair, pode ficar por lá, que eu nem tomo mais conhecimento. Antes ficava querendo corrigir.

Pelo menos um homem em cada grupo de discussão revelou uma mudança que alterou a convivência com suas esposas. Depois que começaram a freqüentar as atividades do programa eles passaram a encarar de forma mais natural o auxílio às suas esposas nas tarefas domésticas. Segundo um informante do grupo do Barreiro, isso foi uma exigência de sua esposa, que também freqüenta o programa. Um outro participante do grupo de Venda Nova diz que ajuda mais a “patroa” na faxina. Com o objetivo de esclarecer esse fato, procurou-se saber deles se esse tipo de comportamento foi devido ao maior tempo disponível em virtude da aposentadoria ou se foi realmente em razão da freqüência ao programa. Eles responderam que no momento inicial da aposentadoria eles só ficavam assistindo TV e que, com as atividades do programa, eles se tornaram mais dispostos para realizar os “serviços de casa”. Essa alteração no comportamento masculino, com manifestações de atos cooperativos, possibilitou, de acordo com as informações, melhorar a relação entre os cônjuges.

Segundo alguns depoimentos, especialmente das mulheres, pode-se notar um aumento de autonomia perante os familiares. As transformações no comportamento delas refletem uma nova reordenação do tempo dispensado com as obrigações familiares, o que aponta para um maior poder de decisão sobre a organização da própria vida. Muitas já conquistaram a reserva do horário para estarem presentes nos encontros do Programa Vida Ativa. Anteriormente, esse tempo era muitas vezes comprometido para cuidar de netos. Aliás, esse fato é muito comum entre elas, constituindo-se ainda como um dos motivos que as obriga a faltar aos encontros. Hoje, porém, elas afirmam que se sentem mais

seguras para negarem esse tipo de pedido aos filhos. A fala de uma participante do grupo da Lagoa do Nado confirma essa situação:

A mudança no meu comportamento exigiu mudanças também dos meus familiares. Antigamente, neste horário, estava buscando meus netos na escola. Hoje é minha filha ou meu marido que buscam.

Outra fala muito recorrente das mulheres – que também aponta para o aumento de autonomia – é que, depois da participação no Vida Ativa, houve a percepção de uma melhora na auto-estima. Para evitar uso genérico do termo, bem como aprofundar seu entendimento, foi perguntado como elas percebiam esse fato. As respostas mais comuns é que depois que começaram a freqüentar o programa elas passaram a “gostar mais delas”, a se cuidarem mais, tanto em aspectos de saúde quanto de vaidade. Com isso, elas se preocupam e se ocupam menos com tarefas domésticas.

Em todos os grupos, os participantes disseram que são muito incentivados por seus parentes mais próximos a participarem das atividades do Vida Ativa. Poucos disseram que seus familiares são indiferentes a essa participação. As principais mudanças sentidas e manifestadas pelos familiares referem-se ao fato de eles terem ficado “mais soltos”, “mais alegres”, “mais pra frente”, “mais renovados”, “menos chatos”, “mais conversados” e com “melhor astral”.

As melhorias percebidas na saúde e também na alegria de viver, segundo eles, também foram percebidas por seus parentes. Uma participante do grupo do Barreiro disse que seus filhos falam que ela volta mais alegre dos encontros, “volta outra pessoa”. De acordo com eles, ela mudou até na forma de se comunicar. Um senhor, morador do Morro do Papagaio, em seu depoimento, disse que seus filhos falaram que ele melhorou muito, pois acabou com os “problemas de vício” (alcooolismo e tabagismo).

O relato dessas melhorias obtidas no relacionamento com os familiares, especialmente filhos e cônjuges, comprova a importância das relações familiares como importante eixo de integração social. Se por um lado a família se constitui como importante fonte provedora de ajudas

variadas aos seus membros, por outro, dependendo da situação, a família pode tornar seus membros mais vulneráveis a vários riscos. Então, no caso da existência de problemas detectados nesse meio, cabe uma intervenção no sentido de promover um tratamento no seio familiar. Dessa forma, cabe ao Estado desenvolver políticas que promovam o suporte às famílias, prevenindo o estabelecimento de condições que favoreçam a segregação e o isolamento dos idosos nesse ambiente.

Considerações finais

A análise dos dados e a interpretação das falas dos participantes dos grupos de discussão permite afirmar que a interferência do Programa Vida Ativa incide positivamente sobre as duas dimensões consideradas neste estudo para a promoção da integração social do público atendido. Como ressaltado na interpretação das entrevistas dos participantes, o potencial maior do programa reside em sua capacidade de ampliar e aprimorar vínculos sociais entre seus participantes e provocar alterações no comportamento dessas pessoas que acabam por interferir na dinâmica das relações familiares, sinalizando para uma melhoria do convívio nesse ambiente.

Também foi ressaltada a sua importância como ação preventiva para evitar o isolamento social a que seu público se encontra sujeito. O alto índice de assiduidade e o longo tempo de frequência podem ser utilizados, de certa forma, como indicadores que expressam e reafirmam seu grande mérito.

Foi constatado que grande parte do público atingido não apresenta rompimentos mais fortes de laços sociocomunitários e familiares. Porém, para aqueles que revelaram enfrentar essa situação, a participação nas atividades é uma das poucas vias que possuem para se manterem integrados a uma estrutura que apresenta um certo grau de coesão social, representando uma nova forma de convivência.

Os resultados positivos da intervenção do programa quanto às categorias analíticas propostas neste trabalho, associados ao fortalecimento,

ampliação e aprimoramento das relações comunitárias e familiares, sugerem que ações que favoreçam a integração social de idosos devem ser merecedoras de atenção do Poder Público. Ações e serviços que estabeleçam vínculos pessoais, familiares, de vizinhança, mediante a oferta de ações socioeducativas, culturais e lúdicas, são intervenções possíveis de provocar uma melhoria nas condições de vida das pessoas idosas.

Os resultados apresentados junto aos usuários sinalizam para a consistência das ações do programa com a normativa estabelecida da garantia dos direitos da pessoa idosa, tanto em âmbito nacional quanto internacional, que preconizam a responsabilidade do Poder Público quanto à criação de oportunidades de lazer. A existência de uma legislação pode ser considerada um fator favorável para uma adequada estruturação das políticas para o segmento, constituindo oportunidade para o aprimoramento de uma rede de proteção social baseada na garantia dos direitos e na universalidade do acesso.

Analisar o programa em termos de sua organização e gestão não constituiu, a princípio, objetivo principal deste trabalho. Porém, durante as investigações não se pôde deixar de observar que grandes constrangimentos enfrentados pelo programa são decorrentes de problemas detectados nesses aspectos. Sendo assim, no sentido de contribuir para uma melhor efetividade das ações do Vida Ativa, foi possível detectar alguns pontos, os quais, se pudessem ser sanados ou minimizados, resolveriam em parte os problemas percebidos nos aspectos referentes a sua organização e gestão.

O primeiro deles relaciona-se com questões percebidas na elaboração da proposta do programa. Ao se estudar o plano de ação, foi possível constatar que existe um pressuposto de que a população idosa (ou pelo menos parte dela) do município de Belo Horizonte enfrenta problemas que comprometem sua integração social. Porém, nesse documento pôde-se perceber certa fragilidade conceitual no uso do termo *integração social*, uma vez que parece ser utilizado de forma genérica.

A demarcação teórica mínima de conceitos, segundo Carneiro, deve preceder a operacionalização, pois ela define as principais dimensões

a serem contempladas. A fragilidade conceitual apresentada pelo Programa Vida Ativa acaba não permitindo identificar quais as causas que operam para a produção dos problemas associados à integração social, suas formas de manifestação, suas conseqüências para o público sobre o qual o programa incide e impede o estabelecimento de meios para sua superação. Tudo isso coloca os projetos, conforme argumenta o autor, em uma situação de grande incerteza e risco quanto aos resultados esperados.⁵⁵

Mesmo apresentando uma inconsistência conceitual no seu plano de ação, os resultados verificados quanto às alterações processadas nas dimensões sociocomunitárias e familiares pela intervenção do Vida Ativa indicam que estas ocorreram na direção desejada.

Outro ponto, ligado à organização e gestão do programa, refere-se à ausência de uma coordenação. Foi observado que existe uma indefinição quanto aos processos de trabalho. Não se têm diretrizes estabelecidas, nem para a rotinização, nem para o desenvolvimento das atividades. Cada técnico, dependendo de sua vontade pessoal e dentro de sua própria lógica, acaba instituindo um ou outro instrumento de planejamento e acompanhamento das ações desenvolvidas.

Assim, o programa perde muito na produção de informações, sistematização de dados e elaboração de instrumentos mais precisos de monitoramento das ações, o que compromete a realização de avaliações sistemáticas e periódicas que possam verificar ou aprimorar o alcance das ações na melhoria das condições de vida do público atingido.

Por fim, outro ponto a ser ressaltado associa-se ao desenvolvimento de ações intersetoriais. A intersetorialidade é um princípio bastante aceito e divulgado como balizador das ações da SMAES e também dos outros órgãos da Prefeitura de Belo Horizonte envolvidos com a rede de proteção aos idosos. Porém, o estabelecimento de uma prática intersetorial é ainda muito frágil nas políticas destinadas às pessoas idosas desenvolvidas pela PBH.

No programa analisado, a prática intersetorial mais visível ocorre em parceria com a SMAAS no atendimento aos grupos conveniados.

Porém, não existem momentos instituídos para o acompanhamento e avaliação das ações com representação dos diversos órgãos do município envolvidos com o atendimento ao idoso e também de outras instâncias organizadas da sociedade. As ações, em sua grande maioria, continuam ainda operando em uma lógica e estruturas setorializadas, com os serviços prestados de forma isolada.

Uma intervenção mais articulada, além de melhor identificar os problemas concretos, possibilitaria potencializar as soluções, causando um impacto mais positivo nas condições de vida dos grupos atendidos. Pensar o lazer e as atividades físicas como importantes estratégias de promoção da integração social, especialmente nas duas dimensões aqui consideradas, requer sua conexão com outras políticas sociais, de forma a ampliar os impactos para a população atendida.

Outro ponto que possivelmente dificulta o desenvolvimento de ações intersetoriais relaciona-se à própria dificuldade apresentada pela SMAES em compreender os princípios constitucionais (supostamente mais inovadores) que fundamentam a gestão das políticas sociais desenvolvidas pela PBH. Como essa secretaria não adota tais princípios no desenho de suas políticas, elas ainda não são realizadas de forma descentralizada, participativa e intersetorial, salvo algumas iniciativas. Adotar tais princípios não traz em si força suficiente para provocar transformações que assegurem maior eficiência dos serviços sociais. Fatores de ordem institucional e organizacionais também têm influência decisiva sobre os resultados de programas sociais.

Operar dentro das novas lógicas propostas para a gestão de políticas sociais, além das mudanças institucionais, requer também novas competências técnicas. Isso aponta para a importância de uma melhor qualificação dos recursos humanos, que reverta a prática baseada somente na apreensão de conhecimentos de uma determinada área científica.

Atuar de forma mais integrada não significa, entretanto, abandonar conhecimentos adquiridos numa determinada linha de trabalho, mas sim procurar inter-relacioná-los com outros saberes, crenças e experiências diferentes, na busca de soluções mais coletivas no enfrentamento dos problemas apresentados por uma dada realidade social.

Toda essa análise sobre os constrangimentos, de ordem organizacional, enfrentados para o desenvolvimento de ações pautadas nos princípios de gestão introduzidos pela Constituição Federal, permite que se observe o distanciamento do programa em relação a algumas diretrizes explícitas em legislações referentes à estrutura administrativa da PBH, nas quais o programa diz se pautar. Todas elas reafirmam os princípios de descentralização política e administrativa e da participação popular e também introduz os princípios da intersetorialidade e territorialidade.

Além de chegar a essas conclusões, surgem outras várias questões que necessitam ser melhor investigadas a fim de proporcionar uma maior efetividade em políticas, programas e outras medidas que visam à garantia do bem-estar da população idosa em nossa sociedade. Em se tratando de um programa cuja proposta é promover a integração social do idoso por meio do desenvolvimento de atividades físicas e de lazer, uma recomendação de extrema importância relaciona-se diretamente à forma de desenvolvimento das atividades.

Torna-se importante ficar alerta para evitar um tipo de tratamento que infantilize o idoso, colocando-o somente como receptor passivo de prescrições técnicas, que muitas vezes não considera a história, as necessidades e desejos dessas pessoas. Em quaisquer atividades destinadas a esse público, não se pode desprezar o seu potencial para participar na definição de quais e como as atividades devem ser desenvolvidas. Dessa forma, sugere-se sempre priorizar um planejamento democrático para a seleção das atividades, adotando estratégias e mecanismos que contemplem a participação dos múltiplos atores envolvidos com o programa.

Não se pode esquecer que o significado maior dessas atividades deve responder aos interesses dos que a realizam, são eles quem lhes atribuem valores e sentidos para o seu viver. Sendo assim, a seleção de atividades concretas baseia-se nas possibilidades individuais, condicionamentos sociais e experiência prévia de lazer durante o curso de vida.⁵⁶ De outra forma, o conteúdo das atividades que são desenvolvidas pelo programa Vida Ativa pode não se tornar uma oportunidade de exercício livre

e criativo de desenvolvimento e realização pessoal e coletiva, e sim, conforme sua manipulação, tornar-se fonte de alienação para os que dela participam, além de ser indutora de valores contrários à promoção da inserção dos indivíduos às diversas esferas da vida humana.

[Este artigo é um resumo da dissertação *Lazer, atividades físicas e idosos: possibilidades de integração social? Análise do Programa Vida Ativa-SMAES/PBH* – Mestrado em Administração Pública/Gestão de Políticas Sociais, Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro-MG, sob a orientação do prof. Bruno Lazzarotti Diniz Costa, e defendida em outubro de 2006. Integrou o Projeto 1 da Rede CEDES/UFMG e contou, em alguns momentos, com a participação da bolsista Flávia dos Santos.]

Notas

¹ IBGE, 2002.

² IBGE, 2002.

³ IBGE, 2002.

⁴ IBGE, 2002.

⁵ Posteriormente, essa idade foi reduzida para 67 anos pela Lei n. 9720/98 e para 65 anos pelo Estatuto do Idoso em 2003.

⁶ DE PAULA, 2005.

⁷ Política Municipal do Idoso – Lei Municipal n. 7930, de 30 de dezembro de 1999.

⁸ Atualmente Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social.

⁹ Por proteção social básica entende-se a prevenção a situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições de vínculo familiares e comunitários. Já a proteção social especial destina-se à intervenção social para oferecer atendimento às famílias e indivíduos com direitos violados.

¹⁰ O Conselho Municipal do Idoso em Belo Horizonte é um espaço público participativo. Sua composição conta com representantes do Estado e da sociedade civil. Possui natureza deliberativa e sua função é propor e controlar a execução de políticas públicas voltadas às pessoas idosas no município.

- ¹¹ Para maiores esclarecimentos das considerações aqui tecidas, ver Oliveira (2006), capítulo 3.
- ¹² JOVCHELOVITCH, 2000.
- ¹³ No texto elas aparecem entre aspas.
- ¹⁴ Os grupos analisados com suas respectivas localizações foram os seguintes: Regional Centro-Sul; grupo Nossa Senhora da Guia, localizado no Morro do Papagaio; CAC-Barreiro, localizado na Regional Barreiro; Parque Lagoa do Nado, na Regional Pampulha; Praça da Saudade, na Regional Leste; CAC-Providência, na Regional Norte; Vista Alegre, na Regional Oeste; e CAC-Venda Nova, na Regional Venda Nova.
- ¹⁵ Este técnico coordena os grupos das regionais Centro-Sul e Oeste.
- ¹⁶ O número de indivíduos por grupo foi o seguinte: Barreiro – 8; Centro-Sul – 10; Leste – 10; Lagoa do Nado – 11; Venda Nova – 10; CAC-Providência – 9; e Vista Alegre – 8.
- ¹⁷ FLICK, 2004.
- ¹⁸ NIEBEN *apud* FLICK, 2004.
- ¹⁹ CAMARANO; KANSO; MELLO, 2004; CHAIMOVICZ *apud* ALBUQUERQUE, 2003; BERQUÓ, 2004.
- ²⁰ Apesar de não ter ficado muito claro, parece que essas aposentadorias próprias correspondiam ao BPC, no caso das mulheres; já a aposentadoria dos homens era devido ao tempo de trabalho.
- ²¹ Os dados sobre a escolaridade dos participantes do Programa Vida Ativa que constam na ficha de inscrição não são muito precisos. Esse primeiro grau citado, ao que parece, refere-se hoje ao ensino fundamental incompleto. Pode-se deduzir, com isso, que a maioria dos participantes da amostra possuem no máximo quatro anos de estudo, o que corresponde ao antigo curso primário.
- ²² BERQUÓ (2004), por exemplo.
- ²³ Conforme argumenta Carneiro (2004).
- ²⁴ REIS, 1984.
- ²⁵ Por revolução reprodutiva, entende-se, de acordo com Goldani (2004), a desvinculação da reprodução não apenas dos casamentos, mas também da idade e do próprio ato sexual. Esse fato desafia as tradicionais definições de direitos e responsabilidades de pais e filhos e a noção tradicional de parentesco.
- ²⁶ CAMARANO *et al.*, 1999.
- ²⁷ JODELET, 1999.
- ²⁸ Conforme argumenta Barreto (1992).
- ²⁹ MONTEIRO, 2003.
- ³⁰ BARRETO, 1992.
- ³¹ MORAGAS, 2004.
- ³² CARRETEIRO, 1999.
- ³³ De acordo com Ferrari (1996).

- ³⁴ Esclareço que, para a proposta deste trabalho, me limitarei a analisar os resultados produzidos nas condições de vida dos participantes a partir de 60 anos, vinculados à ação destinada aos grupos de convivência.
- ³⁵ PBH/SMAES, 2003.
- ³⁶ Cf. ARAÚJO; PINTO, 1998.
- ³⁷ A equipe técnica era composta, em 2006, por nove professores de educação física e uma pedagoga. Cada um desses profissionais realiza uma supervisão regionalizada das ações do programa, juntamente com um estagiário de educação física.
- ³⁸ Este número é referente somente à ação analisada neste estudo, ou seja, o atendimento a grupos de convivência já organizados no município.
- ³⁹ Alguns desses grupos mantêm convênio com a SMAAS, o que permite que eles recebam uma verba da União, via Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.
- ⁴⁰ Sobre o acordo da SMAES firmado no TAC, uma técnica do programa diz que antes mesmo das exigências contidas no TAC o programa já atendia a três instituições de longa permanência no município. Na opinião dela, a exigência contida no TAC, para a expansão do programa em todas as ILPs conveniadas com a PBH no município, surgiu em decorrência da presença da equipe do programa nessas instituições.
- ⁴¹ O TAC é um instrumento legal do Ministério Público que visa a um acordo entre as partes envolvidas com o objetivo de se evitar uma ação civil pública.
- ⁴² A ausência de coordenação do programa foi apontada pelos técnicos entrevistados como um problema muito grave. A SMAES não oferece nenhum incentivo para o cargo de coordenador de seus programas. Dessa forma, é sempre muito difícil alguém do corpo técnico dessa secretaria querer assumir a função. Além de não obter nenhum benefício financeiro, o coordenador muitas vezes é envolvido com a execução direta das atividades, não sendo liberado somente para exercer funções que competem à coordenação. Resumindo, o coordenador de programa só tem ônus.
- ⁴³ MONTEIRO, 2003.
- ⁴⁴ Depoimento de uma integrante do grupo da Lagoa do Nado.
- ⁴⁵ ESCOREL, 1999.
- ⁴⁶ Segundo Filgueiras (2004).
- ⁴⁷ Depoimento de uma integrante do grupo da Lagoa do Nado.
- ⁴⁸ Informalmente foi indagado às participantes dos grupos onde tal questão foi mencionada, porque os homens possuíam tão baixa participação no programa. As respostas mais citadas é que eles (os homens) têm medo de se assumirem como velhos e também porque, ao ficarem sabendo da presença muito grande de mulheres nos grupos, se sentem inibidos. Vale lembrar que, estatisticamente, na faixa etária pesquisada o número de mulheres é superior ao de homens conforme os dados demográficos apresentados neste estudo.
- ⁴⁹ ALBUQUERQUE, 2003.
- ⁵⁰ O órgão analisado neste estudo refere-se ao Núcleo de Assistência Domiciliar Interdisciplinar do Hospital das Clínicas da FMUSP – Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo.
- ⁵¹ DEBERT, 2004.

⁵² MUCIDA, 2006.

⁵³ KEITH *apud* DEBERT, 2004.

⁵⁴ Keith chama a atenção para tipos semelhantes de associações em outras faixas etárias e outros grupos.

⁵⁵ CARNEIRO, 2004.

⁵⁶ Conforme argumenta Moragas (2004).

Referências

ALBUQUERQUE, Sandra M. R. Lins. *Qualidade de vida do idoso: a assistência domiciliar faz a diferença?* São Paulo: Casa do Psicólogo, 2003.

ARAÚJO, Deise F.; PINTO, Leila M. S. M. Projeto Vida Ativa: lazer na terceira idade, vida em sociedade. In: CONGRESSO MUNDIAL DE LAZER, 5., São Paulo. *Anais...* São Paulo: SESC, 1998. (CD-ROM.)

BARRETO, M. L. *Um admirável mundo velho: velhice, fantasia e realidade social.* São Paulo: Ática, 1992.

BERQUÓ, Elza. Considerações sobre o envelhecimento da população brasileira. In: NERI, Anita L.; DEBERT, Guita G. (Org.). *Velhice e sociedade*. 2. ed. Campinas: Papirus, 2004. p. 11-40.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.* Atualizada pela Emenda Constitucional n. 44 de 2004. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. 375 p.

BRASIL. *Lei n. 8.742 de 7 de dezembro de 1993 – Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS.*

BRASIL. *Lei n. 8.842 de 4 de janeiro de 2004 – Política Nacional do Idoso- PNI.*

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social/Política Nacional de Assistência Social, 2004.

CAMARANO, Ana Amélia *et al.* *Como vai o idoso brasileiro?*. 1999. Texto para discussão nr. 681. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 22 fev. 2006.

CAMARANO, Ana Amélia; KANSO, Solange; MELLO, Juliana L. Como vive o idoso brasileiro? In: CAMARANO, Ana Amélia (Org.). *Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?* Rio de Janeiro: IPEA, 2004. p. 25-72.

CAMARANO, Ana Amélia; PASINATO, Maria Tereza. O envelhecimento populacional na agenda das políticas públicas. In: CAMARANO, Ana Amélia (Org.). *Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?* Rio de Janeiro: IPEA, 2004. p. 253-292.

- CARNEIRO, Carla B. L. Intervenção com foco nos resultados: elementos para o desenho e avaliação de projetos sociais. In: CARNEIRO, C. B. L.; COSTA, Bruno L. D. (Org.). *Gestão social: o que há de novo?* Belo Horizonte: PBH/FJP/BNDES, 2004. v. 2. p. 69-93.
- CARRETEIRO, Tereza Cristina. A doença como projeto: uma contribuição à análise de formas de filiações e desafiliações sociais. In: SAWAIA, Bader (Org.). *As artimanhas da exclusão-análise psicossocial e ética da desigualdade social*. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 87-95.
- CONSELHO MUNICIPAL DO IDOSO. *Relatório sobre o processo de reforma do Conselho Municipal do Idoso de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: CMI/BH, 2005.
- DEBERT, Guita Grin. A construção e a reconstrução da velhice: família, classe social e etnicidade. In: NERI, Anita L.; DEBERT, Guita G. (Org.). *Velhice e sociedade*. 2. ed. Campinas: Papirus, 2004. p. 41-68.
- DE PAULA, Márcia L. G. *Assistência ao idoso em instituições de longa permanência/asilos da rede pública de BH: caridade ou garantia de direitos?* Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2005.
- ESCOREL, Sarah. *Vidas ao léu: trajetórias de exclusão social*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1999. p. 24-81.
- FERRARI, Maria A. C. Lazer e ocupação do tempo livre na terceira idade. In: PAPALEO NETTO, M. (Org.). *Gerontologia*. São Paulo: Atheneu, 1996.
- FILGUEIRAS, Cristina A. C. Exclusão, risco e vulnerabilidade: desafios para a política social. In: CARNEIRO, C. B. L.; COSTA, Bruno L. D. (Org.). *Gestão social: o que há de novo?* Belo Horizonte: PBH/FJP/BNDES, 2004. v. 1. p. 25-34.
- FLICK, Uwe. *Uma introdução à pesquisa qualitativa*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.
- GOLDANI, Ana Maria. Contratos intergeracionais e reconstrução do estado de bem-estar: por que se deve repensar essa relação para o Brasil? In: CAMARANO, Ana Amélia (Org.). *Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?* Rio de Janeiro: IPEA, 2004. p. 211-250.
- IBGE. *Perfil dos idosos responsáveis pelos domicílios no Brasil – 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.
- JODELET, Denise. Os processos psicossociais da exclusão. In: SAWAIA, Bader (Org.). *As artimanhas da exclusão-análise psicossocial e ética da desigualdade social*. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 53-66.

JOVCHELOVITCH, Sandra. *Representações sociais e esfera pública: a construção simbólica dos espaços públicos no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2000.

MONTEIRO, Pedro P. *Envelhecer: histórias, encontros, transformações*. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

MORAGAS, Ricardo M. *Gerontologia social: envelhecimento e qualidade de vida*. 2. ed. São Paulo: Paulinas, 2004.

MUCIDA, Ângela. *O sujeito não envelhece: psicanálise e velhice*. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2006.

NEVES, Liliane do Carmo. A política de assistência social para a pessoa idosa em Belo Horizonte. *Pensar BH - Política Social*, PBH, n.14, dez.2005-fev.2006.

OLIVEIRA, Rita M. *Lazer, atividades físicas e idosos: possibilidades de integração social? Análise do Programa Vida Ativa - SMAES/PBH*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública/Gestão de Políticas Sociais) – Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembléia Geral, 2000: Declaração do Milênio. Disponível em: <<http://www.onu.org>>. Acesso em: 12 fev. 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Plano de ação internacional para o envelhecimento*. Brasília: Presidência da República/Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2003. p. 19-20.

PBH/SMAES. *Quadro de Detalhamento de Despesas – 2005*. Gerência Administrativa Financeira – GEAFI, 2006.

PBH/SMAES. *Programa Vida Ativa*. Elaboração do Programa. Belo Horizonte: 2003.

PBH/SMAES. *Programa Vida Ativa*. Relatórios Anuais: 1997, 1998, 2001, 2002 e 2004. Gerência de Programas Comunitários – GEPCM, 2006.

PHILLIPS, Marilyn D. A comunicação, os valores e a qualidade de vida. In: GUCCIONE, Andrew. *Fisioterapia geriátrica*. 2. ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2002. p. 16-26.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. *Lei n. 6.173 – Cria o Conselho Municipal do Idoso e dá outras providências*. Belo Horizonte, 1992.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. *Lei n. 7930 – Institui Política Municipal do Idoso*. Belo Horizonte, 1999.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. *Decreto n. 10.953 – Regulamenta o Fundo Municipal do Idoso – FUMID*. Belo Horizonte, 2002.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. *Diário Oficial do Município-DOM*. Componentes das receitas e despesas dos orçamentos aprovados para o exercício de 2005 e 2006. Disponível em <<http://www.pbh.gov.br>>. Acesso em: 12 abr. 2006.

REIS, José R. T. Família, emoção e ideologia. In: CODO, Wanderley; LANE, Sílvia T. M. (Org.). *Psicologia social: o homem em movimento*. São Paulo: Brasiliense, 1984. p. 99-124.

RIBEIRO, Ricardo D. *Programa Vida Ativa: breve histórico*. Belo Horizonte: PBH/SMAES, 2006. Mimeografado.

ROCHA, Rosilene Cristina. A construção do sistema único de assistência social. *Pensar BH - Política Social*, PBH, n. 14, dez. 2005-fev. 2006.

SAAD, Paulo M. Transferência de apoio intergeracional no Brasil e na América Latina. In: CAMARANO, Ana Amélia (Org.). *Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?* Rio de Janeiro: IPEA, 2004. p.169-209.

VEIGA, Laura da; CARNEIRO, Carla B. L. Abordagens e desafios de gestão em programas intersetoriais de combate à pobreza e à exclusão: as iniciativas das cidades parceiras da Rede URB-AL 10. Belo Horizonte, 2005. Disponível em: <<http://www.pbh.gov.br/parceiros/redeurbaal>>. Acesso em: 11 abr. 2006.

Telma Menicucci

Políticas de esporte e lazer
O estado da arte
e um objeto em construção

É bastante promissor o trabalho que vem sendo desenvolvido pelo Grupo Polis/CELAR, que está buscando consolidar uma linha de pesquisa voltada para estudos em políticas públicas de esporte e lazer, relativamente pouco desenvolvidos entre nós. Este livro é uma amostra da sua produção, cabendo-me tecer alguns comentários sobre os quatro artigos publicados e que sintetizam resultados de pesquisas desenvolvidas no âmbito do grupo. Essa iniciativa incomum de expor os trabalhos à crítica aponta para as intenções do grupo de desenvolver metodologias, referenciais teóricos e instrumentos que lhe possibilitem avançar não apenas quantitativa, mas também qualitativamente na produção teórica e prática sobre esse campo ainda pouco explorado da produção acadêmica brasileira. Iniciativa por si só bastante louvável e que agrega valor à produção desse grupo de pesquisa.

O próprio objeto de estudo é bastante novo, dado que, exceto no campo do esporte, políticas públicas de lazer são iniciativas relativamente recentes e que começam a ganhar importância a partir da Constituição

de 1988, a qual, no seu artigo 6º, define o lazer como um dos direitos sociais e no §3º do artigo 217, destinado ao “desporto”, define que “O poder público incentivará o lazer, como forma de promoção social”. Decorre dessa “juventude” do campo de estudo, quando se desenvolvem ainda apenas de forma incipiente políticas públicas voltadas para a efetivação do direito ao lazer, o caráter também recente da produção teórica, e também prática, que tenha essas políticas como objeto. Considerando que a definição do direito não foi acompanhada ainda por um arcabouço legal que defina tanto os princípios, diretrizes, objetivos, quanto os mecanismos e regras institucionais para a efetivação do direito ao lazer, as práticas são levadas a cabo a partir das iniciativas e escolhas quase que autônomas dos gestores públicos. Em outros termos, na ausência de uma política nacional explícita ou articulada, as políticas locais de lazer seguem diretivas próprias e, na maioria das vezes, há uma certa percepção de que isso se faz de forma ainda frágil no contexto dos governos locais.

Daí o mérito inicial dessas pesquisas desenvolvidas por membros do Grupo Polis/CELAR, que apontam para o alargamento do campo de estudos voltados para a análise de políticas públicas de esporte e lazer. Refletindo o reduzido acúmulo de dados e reflexões teóricas sobre o tema, duas das pesquisas têm, exatamente, a intenção de mapear ainda o campo, identificar ações, tendências e representações sobre o que vem a ser o lazer e políticas de lazer pelos gestores públicos; outra objetiva analisar modelos de gestão também a partir da percepção de técnicos; e uma delas busca avaliar os resultados de uma política específica. Para além dos objetivos acadêmicos propriamente ditos, de produzir conhecimento sobre as práticas locais voltadas para a garantia do lazer, e do esporte, à população fora das trocas do mercado, o grupo parece se mover também pela necessidade de construir referenciais teóricos para a definição mais precisa do lazer enquanto direito e, conseqüentemente, para a construção de uma política pública voltada para a sua efetivação, para além de sua mera identificação com o esporte enquanto uma de suas funções. Em outros termos, na construção social de fundamentos para uma política de lazer, o conhecimento pode ser um aliado para a

estruturação de projetos políticos daqueles envolvidos com a garantia do lazer enquanto um direito de cidadania. Para isso, nada mais relevante do que a realização de estudos que possam mostrar o “estado da arte” das políticas públicas de esporte e lazer.

É nesse sentido que me parece bastante provocativo o título desta coletânea, que remete para a discussão da prática de avaliação de políticas públicas, ao mesmo tempo em que para a utilização da política de avaliações, ou seja, os usos que podem ser feitos da avaliação de políticas públicas ao se referir a “políticas de avaliação”. Nesse sentido, recorro aqui a um artigo de Faria cujo título é exatamente “A política de avaliação de políticas públicas”.¹ Com essa expressão, esse autor se refere a questões relacionadas às disputas de poder entre diferentes atores, entre elas as relativas à definição dos interesses prioritários e do escopo do Estado, a busca de acomodação de forças e de interesses no âmbito intraburocrático. Ou seja, a avaliação como uma forma de política e a subordinação do uso gerencial da avaliação às estratégias e interesses dos tomadores de decisão e dos *stakeholders* – entendidos como todos aqueles envolvidos ou afetados por uma política pública específica.

Nessa perspectiva, Faria identifica vários usos da avaliação: instrumental (relativa ao apoio às decisões e à busca de resolução de problemas, com o objetivo de garantir a maximização dos objetivos definidos pelas políticas); conceitual (ou função “educativa”, circunscrito aos técnicos de um programa, permitindo que técnicos envolvidos com uma política alterem suas formas de compreender o problema); simbólico (uso “político”). Nesse último caso estaria a utilização da avaliação como instrumento de persuasão, para mobilizar o apoio para ou legitimar uma proposta dos tomadores de decisão sobre as mudanças necessárias na política ou programa. Outro uso da avaliação, o qual não se restringe à sua utilização no âmbito da administração pública como nos outros casos, seria o “esclarecimento”. Nesse caso, a avaliação seria útil quando o acúmulo de conhecimento oriundo de diversas avaliações ocasionaria “impacto sobre as redes de profissionais, formadores de opinião e *advocacy coalitions*, bem como alterações nas crenças e na forma de ação das instituições, pautando, assim, a agenda governamental”.²

Por *advocacy coalitions* (coalizões promotoras), na literatura da ciência política, entende-se um conjunto de pessoas de organizações governamentais e não-governamentais que partilham um conjunto de crenças normativas e causais e freqüentemente agem de forma concertada, em determinados momentos, visando influenciar a agenda governamental e promover inovações institucionais.³

Essa referência me parece fértil como ponto de partida para meus comentários sobre os artigos reunidos nesta coletânea, dado que, para além das preocupações acadêmicas de pesquisar e, em alguns casos, de certa maneira de avaliar políticas de esporte e lazer, transparece nos autores também a intenção mais ou menos explícita de conformar um campo de atuação governamental, de conhecer para atuar, de ter no conhecimento uma ferramenta para o agir. Conhecimento este que parte de algumas premissas normativas que pautam a definição de políticas públicas, em especial as políticas sociais no âmbito das quais poderiam ser enquadradas as políticas de esporte e lazer. Entre essas premissas, destacam-se a necessidade de democratização do acesso a oportunidades de lazer e esporte, a inclusão social e, acima de tudo, a obrigação do Estado em garantir os primeiros, a partir de uma concepção de cidadania que se contrapõe à possibilidade de acesso a bens e serviços unicamente pela via do mercado quando esses assumem o *status* de direitos.

Esse uso, digamos, “político” da avaliação ou de estudos que tenham o esporte e, particularmente, o lazer e as políticas de lazer como objeto se justifica em função do grau ainda incipiente de configuração do campo como objeto de políticas públicas e pelo contexto, de certa maneira, ainda caracterizado por disputas pelo reconhecimento do lazer como um assunto público e mesmo do esporte, enquanto direitos.

Em parte, as pesquisas apresentadas neste livro se inserem nessa disputa e contribuem para a colocação do tema das políticas de esporte e lazer na agenda pública, a partir do debate acadêmico, dado que a comunidade de especialistas tende a ter um papel importante no âmbito das redes de políticas públicas – entendidas como uma multiplicidade de atores envolvidos no processo de constituição de agendas e de alternativas para políticas públicas.

O papel da comunidade acadêmica é particularmente importante neste caso, uma vez que o papel do Estado no campo do esporte e do lazer é objeto de disputas ou controvérsias. No caso do lazer, o próprio conceito se presta a ambigüidades e tem sido definido de diferentes formas, além de estar associado a diferentes conteúdos, o que coloca dificuldades para a definição do escopo de uma política voltada para a garantia do direito ao lazer, bem como para suas características institucionais. Daí que discussões e estudos, teórica e empiricamente bem fundamentados, podem fornecer contribuições valiosas para a demarcação desse campo de ação governamental, além de dar mais visibilidade àquilo que está sendo feito, como está sendo feito, e quais são as concepções que informam as escolhas públicas.

É claro que essas intenções, ou o que estamos chamando de política de avaliação – que, em menor ou maior grau, transparecem nas quatro pesquisas sob a forma de afirmações prescritivas e ou normativas –, têm também os seus riscos da perspectiva analítica e de produção de conhecimento. Os autores muitas vezes escorregam na avaliação objetiva dos seus achados empíricos e chegam a fazer julgamentos de valor sobre a adequação ou correção das visões de mundo ou das concepções dos atores pesquisados. Se o “saber militante” pode ser uma fonte inestimável de conhecimento, ele também tem seus riscos, e o rigor científico nos alerta sobre a necessidade de construir proteções metodológicas para não naufragarmos neles.

Feita essa ressalva, contudo, destaco como primeira contribuição importante dos estudos do Grupo Polis/CELAR a visibilidade dada à discussão das políticas públicas de esporte e lazer, bem como de diversas ações em andamento em diferentes contextos municipais. Os conteúdos dos próprios trabalhos desta coletânea permitem estabelecer uma ordenação, partindo-se de temas mais gerais para mais específicos. Um estudo mais geral focaliza um segmento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, e os autores identificam tanto ações recorrentes quanto a variabilidade de concepções, de conteúdos de políticas e de intenções dos gestores, o que permite uma contribuição importante

para mapear o campo de forma geral em diferentes municípios.⁴ Segue-se outro estudo que analisa a política, ou o conjunto de ações voltadas para o lazer, desenvolvidas em Belo Horizonte, identificando os vários conteúdos relacionados ao lazer.⁵ Na seqüência, outro estudo sobre processo de descentralização no âmbito da política de lazer, também de Belo Horizonte, reflete sobre tendências da gestão pública, como a descentralização e a proposta de intersetorialidade, de fácil aceitação nos discursos, mas na maioria das vezes de difícil implementação.⁶ Por fim, um estudo mais específico de um programa voltado para o segmento dos idosos, também em Belo Horizonte, e que é efetivamente uma tentativa bem-sucedida de avaliação de resultados de um programa.⁷

Avaliação de políticas públicas

De maneira mais restrita, avaliação consiste na adoção de métodos e técnicas que permitam estabelecer uma relação de causalidade entre um programa, política ou projeto governamental e um resultado.⁸ Envolve: 1) a emissão de um juízo de valor sobre os resultados de projetos e ações a partir da formulação de parâmetros que servirão de referencial, entendendo-se como parâmetro a situação esperada, e, em geral, parte de uma concepção de justiça explícita ou implícita; 2) a identificação de mudanças decorrentes da intervenção governamental que possam ser atribuídas a ela; e 3) identificação do grau em que foram alcançados os resultados previstos no planejamento.

Mas avaliações podem ser de diferentes naturezas e visam responder diferentes perguntas, em função do momento de sua realização e dos seus objetivos, como por exemplo:

- Qual a natureza e escopo do problema requerendo novo programa, expansão ou modificação? Onde ele é localizado e a quem afeta?
- Que intervenções possíveis tem probabilidade de melhorar os problemas significativamente?
- A intervenção está sendo implementada da maneira prevista?
- É ela efetiva? Ou eficiente?

Em função dos objetivos ou do momento de realização da avaliação, são elaboradas diversas tipologias, como as que distinguem avaliação de eficácia, de eficiência ou de efetividade; *ex-ante*, concomitante e *ex-post*; ou ainda avaliações de metas, de processos ou de impacto. De forma simplificada, pode-se dizer que a avaliação busca responder às seguintes perguntas: o que foi feito? Como foi feito? E por que foi feito?

É fenômeno muito recente no Brasil a preocupação com avaliação de políticas públicas, e o desenvolvimento das pesquisas avaliativas se liga, principalmente, a movimentos internos à administração pública. Nos últimos anos, em contextos de reformas do Estado, e dentro disso também de propostas de “modernização” da administração pública, tem sido enfatizada a necessidade de avaliar as políticas públicas desenvolvidas pelos governos ou avaliar o desempenho governamental de modo geral. Isso se torna mais proeminente quando a proposta é implantar modelos gerenciais na administração pública, com vistas a torná-la mais eficiente, uma vez que a pedra angular da administração gerencial é a ênfase nos resultados. Decorre daí a necessidade de definir metas e objetivos de forma clara, estabelecer indicadores para mensurá-los e realizar avaliações periódicas para identificar o grau de alcance dos objetivos e metas. A avaliação passa a ser vista, pelo menos no nível do discurso ou mesmo das intenções, como um instrumento gerencial para permitir decisões mais informadas pelos formuladores de políticas, para mudar o curso de ações ou encerrar programas considerados inadequados. Nesse contexto, a medição dos resultados das intervenções governamentais se torna um instrumento para justificar a alocação racional de recursos públicos. Em algumas propostas que consideram a modernização da administração pública não apenas como uma mudança gerencial, mas como uma mudança na relação governo/sociedade no sentido de tornar o primeiro mais responsável e mais responsivo às demandas dos cidadãos, a avaliação passa a atender também a uma necessidade de prestar contas à população. Em suma, em contexto de reforma do Estado e de necessidade de contenção de gastos, com a conseqüente pressão por aumento da produtividade e da eficiência das ações governamentais, além da necessidade de prestar

contas aos cidadãos, seja quando considerados meros consumidores de serviços públicos, seja como cidadãos soberanos dos quais os governos são apenas representantes, a avaliação assume um papel de destaque na gestão pública.

Esse desenvolvimento da avaliação na perspectiva gerencial não tem uma contrapartida equivalente no âmbito dos estudos teóricos. O tema avaliação esteve praticamente ausente da agenda de pesquisas da academia, que até recentemente vinha considerando esse tipo de estudo apenas como uma atividade gerencial ou um componente do ciclo das políticas públicas. Mas pesquisas avaliativas realizadas na perspectiva mais acadêmica – mesmo que muitas vezes possam se mesclar com as avaliações gerenciais por meio de seus realizadores que participam tanto dos espaços acadêmicos de produção de conhecimento quanto dos espaços de gestão de políticas – não se limitam a uma abordagem prescritiva de tipo gerencial. Ao invés disso, deveriam visar à produção de conhecimento sobre fenômenos sociais e políticos concretos – as políticas públicas –, mesmo que motivados pela intenção de produzir conhecimento “útil”, entendido como aquele capaz de contribuir para o desenho de políticas públicas “melhores”.

As pesquisas avaliativas podem contribuir para o avanço teórico das ciências sociais de diferentes perspectivas. Em primeiro lugar, ao propiciarem testes de hipóteses explicativas sobre fenômenos sociais, a partir das quais, em geral, são formuladas as políticas públicas – e nessa medida, contribuirão para formulações posteriores –; em segundo, por permitirem identificar fatores políticos, econômicos e sociais, que atuam tanto no processo de formulação de políticas quanto no de implementação, e mesmo na avaliação, tendo em vista os seus usos políticos. Enfim, avaliações de políticas podem contribuir para o conhecimento substantivo e metodológico das ciências sociais.

As pesquisas desenvolvidas e resumidas neste livro ainda não partem de modelos explicativos mais elaborados, os quais costumam expressar o acúmulo, ou não, de conhecimento do campo. Modelos explicativos de políticas públicas, em geral, visam responder às perguntas: o que os governos fazem? E por que eles fazem o que fazem? Servem assim para

identificar problemas envolvidos na formulação de políticas; estabelecer relações entre os atores envolvidos no processo de tomada de decisão; sugerir explicações. A ausência de modelos analíticos mais robustos nos estudos em causa está relacionada com a própria fragilidade ainda do campo de conhecimento teórico relativo à análise de políticas públicas voltadas para o esporte e lazer em função mesmo da juventude dessa área de intervenção governamental, conforme já mencionado. Mas possivelmente decorre também do aparentemente incipiente diálogo entre campos disciplinares diversos, já que os avanços teóricos nos estudos de políticas públicas são maiores enquanto subárea da ciência política, e os estudos voltados para esporte e lazer se desenvolvem em outro campo disciplinar. Nesse caso, como em quase todos, a multidisciplinaridade ou o diálogo entre campos teóricos diversos teria muito a ganhar.

Nessa perspectiva teórica, as pesquisas avaliativas funcionam como testes de modelos causais, que podem ser corroborados ou abandonados. Da mesma forma, isso pode ser dito em relação à avaliação realizada a partir de uma perspectiva gerencial. Como toda política pública parte de um modelo causal, implícito ou explícito, sobre a natureza do problema, suas causas e efeitos, o qual justifica a escolha de determinada intervenção, a avaliação permite validar ou reformular esse modelo a partir dos resultados observados. Nesse sentido, a pesquisa acadêmica e a gerencial têm muito em comum, e o diálogo entre elas pode ser bastante fértil.

A partir da idéia de que o conhecimento deve preceder a análise de situações concretas, isso coloca uma responsabilidade social para os cientistas voltados para a produção de avaliações de políticas. Além disso, avaliações podem ser utilizadas por *advocacy coalitions* para prescrever cursos de ação, a partir da adesão a determinados valores que estão na base da definição de políticas. Trata-se de buscar interpretar o contexto e as políticas em curso, mas também buscando construir o contexto, sem perder de vista o rigor científico para produzir avaliações válidas.

Mesmo admitindo o seu uso político, enquanto produção de conhecimento, a avaliação de políticas, bem como a análise de políticas públicas de modo geral, incluindo o processo de construção de agendas,

formulação e implementação, não devem ser vistas como “receitas” de governo. Mas são indicadores potentes da natureza e do funcionamento da máquina governamental e nos informam muito sobre o ambiente socioeconômico e sobre o Estado, visto que não se produzem em um vazio, mas em um contexto socioeconômico, político e institucional específico. Daí a contribuição importante do trabalho de Linhales *et al.*, que oferece um painel das representações e idéias sobre esporte e lazer de gestores públicos municipais.⁹

Esta é uma questão relevante a ser pesquisada, dada a importância da percepção dos atores em todos os estágios de uma política: formação da agenda, elaboração, formulação, implementação e até mesmo a avaliação, que pode variar em função dos parâmetros utilizados – um exemplo é o trabalho de Munhoz, que, de certa forma, avalia as ações desenvolvidas na Prefeitura de Belo Horizonte da perspectiva da garantia do direito constitucional ao lazer. A forma em que os problemas são percebidos é fundamental em todo o ciclo das políticas públicas, dado que prioridades não são determinadas apenas pela razão técnica, mas pelo poder político de vários setores e sua capacidade de articulação dentro do sistema político, mas cujo veículo são as idéias a respeito do papel do Estado em cada campo de intervenção e sobre as ações consideradas adequadas. As idéias são o referencial de uma política ao expressarem a imagem cognitiva da realidade, configurando tanto a percepção dos problemas que devam ser objeto de uma política pública como as soluções propostas. Pode-se dizer que na formação de uma política pública interagem aspectos simbólicos e substantivos, de forma que não é apenas a natureza substantiva de um problema que define a intervenção governamental, mas as idéias relativas a ele.

A ênfase na análise das idéias ou percepções dos atores envolvidos, sejam os gestores das políticas ou programas, seja o seu público-alvo, é um ponto comum nos estudos reunidos aqui. Se em “Esporte e lazer na Grande-BH: por onde caminham as gestões públicas?” (Linhales *et al.*) o foco é sobre as representações e idéias dos gestores dos setores que implementam algum tipo de ação de esporte e ou lazer em doze municípios da Grande-BH, “O lazer como direito social na Prefeitura

Municipal de Belo Horizonte” (Munhoz) considera a percepção dos responsáveis por diversos programas, equipamentos e ações que, de alguma maneira, proporcionam condições para o lazer dos cidadãos no município de Belo Horizonte. Também a pesquisa “A Secretaria Municipal Adjunta de Esportes no processo de descentralização em curso na Prefeitura de Belo Horizonte: o olhar do corpo técnico” (Peres) utiliza a percepção dos técnicos da PBH para avaliar as condições e dificuldades da introjeção e efetivação de propostas de descentralização intramunicipal e de ações que tenham a intersectorialidade como princípio ordenador. Por fim, o quarto estudo que compõe esta coletânea – “Integração social e idosos: análise de uma política pública” (Oliveira) –, ao avaliar um aspecto específico de um determinado programa voltado para um segmento da população (idosos), prioriza como recurso metodológico a “fala” dos participantes do programa.

Feitas essas observações mais gerais, gostaria de fazer uma reflexão sobre os principais achados das pesquisas realizadas pelo Grupo Polis/CELAR e sua contribuição para o desenvolvimento do campo de estudos em esporte e lazer.¹⁰

Esporte e lazer na Grande-BH: por onde caminham as gestões públicas? (Linhaes *et al.*)

Esse estudo teve como objeto de análise doze dos treze municípios que compõem a “Grande-BH” e que são, portanto, parte da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Partindo dos pressupostos de que esporte e lazer constituem dimensões da vida social e formas modernas de expressão cultural capazes de agregar valores e produzir sentidos e significados, e que essas práticas cotidianas e coletivas foram assumidas como setores de gestão pública, a pesquisa buscou responder à seguinte pergunta: “Como o esporte e o lazer se organizam como setores de gestão pública municipal?” Dessa pergunta, definiu-se o objetivo do trabalho, que, nos termos dos autores, foi:

(...) apresentar um retrato da presença do esporte e do lazer nos municípios, tendo como foco principal as representações construídas pelos gestores acerca de suas próprias gestões.¹¹

Embora no percurso de construção dos propósitos do trabalho os autores tenham partido de intenções mais ambiciosas – como conhecer os fatores e motivações envolvidas nas gestões municipais, os condicionantes socioculturais e as informações contextuais –, em função da metodologia utilizada e com os dados efetivamente levantados, foi possível construir um retrato das práticas de gestão nos municípios pesquisados, entendendo-se por isso a identificação dos diferentes formatos assumidos pelo esporte e o lazer enquanto setores de políticas públicas, considerando a percepção, idéias e depoimentos dos gestores entrevistados.

A partir das entrevistas com os gestores de esporte e lazer municipais, foram definidas como categorias de análise (os eixos de análise, na linguagem dos autores) o conceito de esporte, o perfil do gestor, o quadro de pessoal disponível para as ações de esporte e/ou lazer, a estrutura física disponível, a relação entre parcerias e dotação orçamentária, as ações desenvolvidas, a relação com ligas de futebol/esporte especializado e a inclusão social.

A partir dessas categorias, foram identificadas recorrências e especificidades. Entre as recorrências estão a vinculação entre o passado esportivo e a chegada ao cargo dos gestores; a ligação de funcionários com o esporte de alto rendimento; a concentração dos equipamentos de esporte e lazer nas regiões centrais das cidades; o papel funcionalista atribuído ao esporte (promotor de saúde, educação e promoção social); a vinculação do lazer ao esporte; a visão predominante do lazer como instrumental ou compensatório (*versus* identificação minoritária do caráter liberatório, hedonístico e desinteressado do esporte como prática de lazer); a promoção da inclusão social como um dos objetivos, associada a “uma mitificação do poder do esporte e do lazer nos processo de superação das desigualdades sociais”;¹² a preocupação em atender crianças e adolescentes nas ações e projetos, muitas vezes, mas não apenas, a partir de parcerias com programas dos governos federal e estadual; a ênfase nas atividades esportivas entre os eventos desenvolvidos, na maioria

esporádicos, com centralidade do futebol, inclusive quanto à destinação de recursos orçamentários; a identificação da insuficiência de recursos, sanada em parte por meio de parcerias públicas e privadas.

Entre as diferenças identificadas entre os municípios estão a formação profissional dos gestores; o tamanho e formação do quadro de pessoal; as diferenças quantitativas e qualitativas nos equipamentos disponíveis; a concepção minoritária entre os entrevistados do lazer enquanto direito; o tratamento do lazer por um setor separado do esporte (apenas um caso); as concepções diversas sobre inclusão social.

Embora os autores relacionem vários fatores que podem estar associados às diferenças no tratamento dado ao esporte e ao lazer nos municípios pesquisados – como os interesses políticos envolvidos a partir do pressuposto de que os setores de esporte e lazer são muito vulneráveis às barganhas e às acomodações de interesses, facilitadas pela ausência de pressões e demandas da sociedade pelo direito ao esporte e ao lazer; ou as diferenças sociais, econômicas, políticas e geográficas que são responsáveis pela produção de contextos heterogêneos –, a pesquisa não explora essas relações. Entretanto, fornece indicações bastante sugestivas para pesquisas posteriores de cunho mais teórico-explicativo que, a partir do levantamento de dados mais abrangentes e da construção de argumentos analíticos mais precisos, permitam testar as hipóteses subjacentes no artigo em pauta. Nessa medida, pode-se avançar na construção de modelos explicativos mais robustos para o estado da arte das políticas públicas voltadas para o lazer e o esporte. O “retrato” apresentado por Linhales *et al.* fornece um bom ponto de partida para a exploração de hipóteses que definam de forma mais precisa os interesses envolvidos, os respectivos atores, suas preferências e estratégias de ação, e as conseqüências para a configuração das políticas ou até para as não decisões. Se as idéias são ponto de partida bastante profícuo, não se pode perder de vista que elas expressam interesses, quadros normativos ou ideologias, sendo necessário compreender o percurso das idéias (e fundamentalmente dos atores que as expressam) e como elas afetam o processo de construção de políticas públicas.

Conforme os autores chamam a atenção, como qualquer política pública, aquelas voltadas para o esporte e/ou o lazer “demandam infraestrutura, serviços e regulação, portanto (...) Participando das relações entre Estado e sociedade”.¹³ Ou seja, são intervenções do Estado sob a forma de regulação ou de serviços. No primeiro caso, afetam as estratégias ou fornecem incentivos para diferentes atores; modificam os cursos de diferentes setores. No segundo, implicam alocação de recursos, o que é sempre objeto de disputa, tanto em relação à forma e lugar da extração desses recursos como à forma e lugar de sua alocação. Em outros termos, como qualquer política pública, também aquelas que tenham o esporte e/ou o lazer como objeto de intervenção estão no centro dos conflitos políticos sobre a forma, grau e objeto de intervenção governamental. Mapear esses conflitos é um caminho para interpretar o estado da arte e das condições sob as quais estão sendo definidas e implementadas as políticas públicas.

O lazer como direito social na Prefeitura de Belo Horizonte (Munhoz)

A pesquisa desenvolvida por Munhoz oferece um ponto de partida conceitual para a reflexão teórica e prática relativa a políticas de lazer. Ao dissecar, no trabalho original que deu origem ao artigo publicado neste livro,¹⁴ as várias acepções do termo lazer presentes na literatura, a autora aponta a ambigüidade vinculada ao termo que se presta a diferentes interpretações, o que acarreta dificuldades significativas na perspectiva da implementação de ações voltadas para o objetivo de se garantir o direito ao lazer consagrado na Constituição brasileira.

Sintetizando de forma bastante esquemática a discussão feita pela autora no trabalho mencionado, entre as diversas concepções para o lazer presentes na literatura destacam-se aquelas que o reduzem a um conjunto de atividades voltadas para o alcance de alguns objetivos e que se opõem a outras obrigações da vida cotidiana; ou que destacam

as características dessas atividades, como o caráter liberatório, hedonístico, desinteressado e pessoal, ou a característica de não-obrigação e a ludicidade; outras que classificam conteúdos do lazer a partir da definição de categorias de interesses, como físicos, manuais, estéticos, intelectuais e sociais, e atividades turísticas; outras, ainda, que destacam, para a delimitação do conceito de lazer, os aspectos tempo (livre ou disponível) e atitude (tipo de relação verificada entre o sujeito e a experiência vivida) ou ainda o espaço-lugar e as manifestações culturais – remetendo, nesse caso, a uma dimensão subjetiva. Como já afirmava em trabalho anterior:

Decorre dessa abrangência e até inespecificidade do termo lazer, dada sua própria natureza, as dificuldades para a demarcação das atividades que se enquadrariam no conceito.

Por ser um conceito amplo, pode incluir tanto um conjunto diversificado de atividades quanto de não atividades (o ócio), pode estar imbricado ou associado com outras atividades não necessariamente de lazer, enfim, diferentes manifestações culturais podem estar incluídas no rol do lazer. Se podemos considerar que a atribuição subjetiva de significado é o critério definidor para uma atividade ou ação ser classificada como lazer, o trabalho de demarcação torna-se ainda mais complexo ou mesmo inexecutável. Do ponto de vista setorial e organizacional, no contexto das organizações governamentais, pode estar associado a educação, cultura, turismo, esporte, recreação etc.¹⁵

Para atingir o objetivo de seu estudo de “mapear” as ações relacionadas à promoção do lazer desenvolvidas direta ou indiretamente pela Prefeitura de Belo Horizonte e suas implicações para a garantia do direito ao lazer, Munhoz parte da construção de um conceito de lazer, entendido como:

(...) dimensão da cultura que se localiza, na maioria das vezes, no tempo isento das obrigações pessoais, podendo ser vivenciado por meio de um número indeterminado e experiências práticas ou contemplativas que são escolhidas pelos sujeitos com o objetivo primordial de se buscar o prazer, independentemente de recompensas materiais, políticas ou de outra ordem.¹⁶

Esse ponto de partida conceitual lhe permite demarcar o campo da análise a ser desenvolvida e fornece o foco para, a partir de uma pesquisa empírica detalhada, fazer um inventário, não apenas descritivo, mas também analítico a partir dos conceitos elaborados, das ações desenvolvidas na prefeitura e que lhe permite concluir que a PBH fomenta ações que contribuem para a concretização do direito ao lazer no município.

Outra referência conceitual que sustenta a descrição dos programas e ações desenvolvidos – podendo ser também considerada uma avaliação, na medida em que se efetua um julgamento a partir de um parâmetro, qual seja: a garantia ao direito ao lazer – é o conceito de política pública. Partindo do pressuposto de que o lazer enquanto direito pressupõe a ação ativa do Estado para efetivá-lo por meio de políticas públicas, a autora constrói um conceito de política pública se apropriando adequadamente da literatura específica. Essa conceituação fornece o referencial que lhe permite concluir que as ações que estão relacionadas à promoção do lazer na cidade não estão organizadas em uma única política articulada e bem delimitada, formulada a partir de diretrizes específicas e de uma concepção homogênea de lazer. Em suma, empiricamente é constatada a promoção do lazer por meio de ações diversificadas e, inclusivas, baseadas em uma concepção de cidadania, mas não a existência de uma política de lazer.

Essa constatação pode nos remeter a uma problematização sobre o caráter transversal de uma proposta de política voltada para a garantia do direito ao lazer, uma vez que as ações desenvolvidas em Belo Horizonte apontam sua imbricação com políticas sociais específicas (saúde, educação, por exemplo) e, particularmente, com políticas mais integrais voltadas para a promoção ou para a inclusão social. Em suma, a pesquisa, mesmo que ainda de caráter exploratório, permite avançar na reflexão dos problemas conceituais envolvidos na elaboração de uma política para o lazer e ainda sobre a forma de gestão mais adequada, tendo em vista as dimensões complexas tanto da categoria lazer quanto da idéia de cidadania na sua dimensão social, dentro da qual podemos inserir o direito ao lazer.

A Secretaria Municipal Adjunta de Esportes no processo de descentralização em curso na Prefeitura de Belo Horizonte: o olhar do corpo técnico (Peres)

O trabalho de Peres tem um foco diferenciado, pois busca analisar os reflexos ou implicações do processo de descentralização em curso na Prefeitura de Belo Horizonte sobre o órgão encarregado das ações voltadas para o esporte e lazer no município: a Secretaria Municipal Adjunta de Esportes (SMAES). Também nesse caso, a análise foi feita a partir da percepção do corpo técnico da secretaria. Parte-se da afirmação de que a história política do esporte e do lazer no país se compõe de práticas centralizadoras, sendo que o processo de institucionalização do setor esportivo brasileiro esteve associado a uma estrutura centralizada e autoritária, incorporado à lógica tecnocrática e centralizadora de decisão que caracterizava o Estado brasileiro. Com o processo de descentralização desencadeado a partir da Constituição de 1988, esse vai pressionar a mudança na estrutura política do sistema esportivo.

Em contexto de descentralização em âmbito nacional, o município de Belo Horizonte implementou uma reforma administrativa que, entre outros princípios orientadores, define a descentralização intramunicipal, buscando deslocar a atuação da prefeitura do nível central para os níveis regionais, com maior aproximação das necessidades da população. Ao reorganizar as relações entre processo de descentralização, democratização e participação popular, com fortalecimento das instâncias regionais e com expansão seletiva das funções do nível central (definição de diretrizes, coordenação, regulação), a reforma da PBH busca romper com características tradicionais da administração pública.

Daí o objetivo do estudo de Peres: identificar como os técnicos percebem as mudanças introduzidas no seu ambiente de trabalho. A análise das entrevistas com uma amostra dos técnicos sugere que eles compreendem o processo em curso, seus princípios e diretrizes, mas há críticas quanto à forma pouco discutida de sua implementação; relacionam descentralização com possibilidades de avanços no processo de

inclusão social; e, principalmente, registram resistências, no âmbito do setor esporte e lazer, à descentralização enquanto possibilidade de perda de poder do nível central e de interrupção de práticas clientelistas, identificando até mesmo iniciativas recentralizadoras, o que leva o autor a concluir que na SMAES o processo de descentralização não acompanha o movimento geral da prefeitura. Essa conclusão leva a uma indagação que pode ser uma importante sugestão para pesquisas futuras: “Seria essa mentalidade centralista e hierárquica uma especificidade do setor esportivo?”

Integração social e idosos: análise de uma política pública (Oliveira)

A pesquisa de Oliveira – “Integração social e idosos: análise de uma política pública” – se situa no campo do diálogo entre a pesquisa acadêmica e a gerencial. A autora está inserida na gestão do programa analisado e faz uma avaliação de seus resultados, fazendo, dessa forma, a ponte entre a produção acadêmica e a gestão de políticas públicas. Se do ponto de vista da gestão a avaliação realizada legitima a intervenção governamental e reforça a sua adequação, por outro lado, ela permite corroborar a hipótese (ou o modelo causal) da qual o programa parte.

O estudo é bem focado e faz um recorte bem delimitado dos aspectos e resultados do programa a serem avaliados. Trata-se do Programa Vida Ativa, que tem como um de seus objetivos promover a integração social do idoso, a partir da hipótese de que o desenvolvimento de atividades físicas e de lazer coletivas constitui-se em um caminho para a promoção da integração social desse grupo. Partindo, por um lado, do reconhecimento do lazer como direito e, por outro, do processo de exclusão e segregação a que idosos se encontram expostos, o programa elabora, coordena, executa e avalia políticas de esporte e lazer para a população a partir de 50 anos.

A pesquisa visou, então, avaliar se o programa produz resultados que indiquem mudanças nas condições de vida do público-alvo sob

a ótica da integração social, analisada a partir de dois aspectos: os vínculos sociocomunitários e as relações familiares. Para fins de avaliar os resultados do programa, cada uma dessas dimensões foi observada a partir de categorias analíticas que permitissem avaliar os avanços em termos de integração social dos idosos a partir do programa.

Como instrumento metodológico do estudo, foi utilizado o grupo focal, que a partir de uma amostra do próprio público beneficiado pelo programa permitiu que se identificassem os sentidos e significados da experiência com o programa, interpretados a partir das categorias analíticas definidas previamente. Em outros termos, buscou-se avaliar se a participação no programa alterou o comportamento e a atitude dos participantes, interferindo nas relações sociocomunitárias e nas relações familiares.

Os resultados sugerem que a participação no programa afetou positivamente as duas categorias consideradas para identificar a promoção da integração social. Na linguagem da autora:

(...) o potencial maior do programa reside em sua capacidade de ampliar e aprimorar vínculos sociais entre seus participantes e provocar alterações no comportamento dessas pessoas que acabam por interferir na dinâmica das relações familiares.¹⁷

Por se tratar de uma pesquisa contextual e analiticamente bem fundamentada e metodologicamente consistente, ela contribui para o avanço do conhecimento, ou pelo menos para ilustrar determinados argumentos analíticos já consagrados, sobre o papel do esporte e lazer na qualidade de vida das pessoas, inclusive da perspectiva da integração social. O estudo pode ser visto como um exemplo da imbricação do esporte e do lazer com as políticas sociais em geral. Ações de lazer e esporte integram um conjunto de atividades voltadas para o segmento dos idosos com vistas à proteção social, entendida em seus diversos aspectos, entre eles a integração social – objetivo específico do programa avaliado.

Partindo da identificação do acelerado processo de envelhecimento populacional no mundo e no Brasil, e da mesma forma em Belo Horizonte, que introduz o tema na agenda pública, aumenta as demandas

desse segmento e coloca desafios aos governos no sentido de ampliar ou garantir a proteção social para esse segmento populacional, a autora identifica a implementação, em Belo Horizonte, de várias políticas de atendimento às pessoas idosas em várias áreas e que incluíram esporte, lazer e cultura como fatores que afetam a qualidade de vida. Essas ações têm como pano de fundo as diretrizes constitucionais e a Lei Orgânica da Assistência Social, que definem mecanismos de proteção social aos idosos, a Política Nacional do Idoso, aprovada em 1994, e o Estatuto Nacional do Idoso, em 2004.

Contribuições e usos possíveis

De maneira diversa de algumas perspectivas e congruentes em outras, as pesquisas desenvolvidas pelo Grupo Polis/CELAR dão contribuições importantes para o campo de estudo das políticas públicas voltadas para garantir o esporte e o lazer à população. Para além dessas contribuições analíticas, é possível também inferir vários usos e vários usuários possíveis dos resultados das pesquisas reunidas nesta coletânea.

“Esporte e lazer na Grande-BH: por onde caminham as gestões públicas?” (Linhaes *et al.*) fornece um quadro da forma em que essas políticas estão sendo efetivadas ou percebidas em doze municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte, tendo talvez como maior mérito, do meu ponto de vista, inventariar as idéias e representações dos gestores respectivos, elucidando os mapas cognitivos que têm orientado as políticas públicas nesses locais. Se idéias são importantes na dinâmica argumentativa do debate político que têm como resultado a formação de agendas governamentais e a formulação de políticas, conhecê-las é importante sob vários aspectos: para formular hipóteses explicativas, para orientar ações tanto práticas (capacitação e outras) quanto políticas, no complexo mosaico de conflitos e argumentos a partir do qual se produzem políticas públicas.

“O lazer como direito social na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte” (Munhoz), a partir da definição de conceitos – lazer e política

pública –, faz um mapeamento minucioso das ações desenvolvidas em Belo Horizonte, dispersas por várias estruturas organizacionais, com vistas a identificar em que medida o direito ao lazer está sendo garantido na cidade. O quadro descritivo, mas conceitualmente bem informado produzido pela pesquisa, traz à tona a complexidade da formulação de uma política que tenha o lazer como objeto em função dos diferentes conteúdos que o conceito comporta, além de sinalizar para o caráter transversal, mais do que setorial, das ações que podem ser identificadas como aquelas que propiciam o lazer, dado o caráter subjetivo e livre de sua fruição. Em outros termos, mais do que realizada por um setor especializado, uma política de lazer pode estar presente de forma transversal, desde que o direito ao lazer se torne um princípio a ser garantido em todas as políticas voltadas para o bem-estar.

A imbricação com outras políticas sociais pode também ser identificada em “Integração social e idosos: análise de uma política pública” (Oliveira) a partir do programa avaliado, que se integra a um conjunto de ações voltadas para a proteção social dos idosos, entre elas o desenvolvimento de atividades físicas e de lazer coletivo como forma de integração social. Esse estudo é também um exemplo de avaliação que permite legitimar uma intervenção governamental, na medida em que os resultados se mostraram positivos, mas também permite testar hipóteses causais sobre a relação entre determinadas ações e seus efeitos sobre a população. Favorece, assim, um diálogo entre estudos de cunho mais teórico com a prática da gestão pública.

Nesse último caso, situa-se a contribuição de “A Secretaria Municipal Adjunta de Esportes no processo de descentralização em curso na Prefeitura de Belo Horizonte: o olhar do corpo técnico” (Peres), ao identificar as resistências a mudanças no formato e princípios da gestão de políticas públicas que afetam as práticas consolidadas historicamente.

Como contribuição ao estudo das políticas públicas voltadas para o esporte e lazer ou para a ausência ou fragilidade delas, as pesquisas reunidas nesta coletânea podem sugerir novas agendas de pesquisas teóricas no âmbito mais estritamente acadêmico que elucidem os fatores

explicativos dos achados empíricos dos quatro estudos. Do ponto de vista da gestão pública, esses achados podem ser objeto de reflexão e mudança no âmbito governamental. A identificação de que a Secretaria Municipal Adjunta de Esportes não funciona de forma descentralizada conforme o modelo de gestão da Prefeitura de Belo Horizonte, por exemplo – conforme foi visto no trabalho de Peres –, pode levar a propostas de mudança a partir da identificação dos fatores responsáveis por essa situação. Ou de legitimação de programas, como no caso do Programa Vida Ativa.

Por fim, resta a possibilidade da “política da avaliação”, ou o uso político dos resultados das pesquisas por aqueles envolvidos normativamente com a concretização do direito ao esporte e ao lazer. Nesse aspecto, a comunidade de especialistas pode ocupar um lugar privilegiado entre os vários nós que configuram as redes de políticas públicas, entendendo-se por isso a multiplicidade de atores envolvidos no processo de constituição de agendas e de alternativas para políticas públicas, ou na disputa pelo reconhecimento de uma questão como um assunto público. Englobando desde a restrita comunidade de especialistas até grupos de interesse, movimentos sociais, redes societárias temáticas, atores governamentais etc., seus integrantes compartilham crenças normativas em um âmbito de políticas de interesse comum e por meio da cooperação buscam atingir seus objetivos. No caso, garantir o direito ao lazer e ao esporte.

Notas

¹ FARIA, 2005.

² FARIA, 2005, p. 103.

³ SABATIER, 1999.

⁴ “Esporte e lazer na Grande-BH: por onde caminham as gestões públicas?”

⁵ “O lazer como direito social na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte”.

- ⁶ “A Secretaria Municipal Adjunta de Esportes no processo de descentralização em curso na Prefeitura de Belo Horizonte: o olhar do corpo técnico”.
- ⁷ “Integração social e idosos: análise de uma política pública”.
- ⁸ A bibliografia sobre avaliação de políticas sociais é bastante ampla e diversificada. Para efeito de ilustração, cito aqui algumas referências para esse ensaio: ARRETCHE, 1998; COHEN; FRANCO, 1998; SULBRANDT, 1994.
- ⁹ “Esporte e Lazer na Grande-BH: por onde caminham as gestões públicas.”
- ¹⁰ Cabe ressaltar que os autores estão em momentos diversificados de suas carreiras de pesquisadores, o que explica certo desequilíbrio entre os artigos, apesar de ser possível identificar alguns fios comuns entre os trabalhos, particularmente do ponto de vista metodológico, como a ênfase na percepção dos atores (gestores, técnicos ou participantes de programas) como referência principal para a análise.
- ¹¹ Veja p. 17 desta coletânea.
- ¹² Veja p. 32 desta coletânea.
- ¹³ Veja p. 12 desta coletânea.
- ¹⁴ Trata-se da dissertação de mestrado da autora (MUNHOZ, 2006), na qual essa questão foi ampla e competentemente desenvolvida a partir de uma revisão bibliográfica bastante relevante, embora aqui a autora tenha se limitado a apenas mencionar a questão.
- ¹⁵ MENICUCCI, 2006, p. 158.
- ¹⁶ Veja p. 52 desta coletânea.
- ¹⁷ Veja p. 142 desta coletânea.

Referências

- ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, 1998.
- COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.
- MENICUCCI, Telma. Políticas públicas de lazer: questões analíticas e desafios políticos. In: ISAYAMA, Hélder; LINHALES, Meily Assbú. *Sobre lazer e política: maneiras de ver, maneiras de fazer*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

MUNHOZ, Virna Carolina Carvalho. *O lazer como direito social na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte*. Dissertação (Mestrado) – Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2006.

SABATIER, P. (Ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 1999.

SULBRANDT, José. A avaliação dos programas sociais: uma perspectiva crítica dos modelos usuais. In: KLIKSBURG, Bernardo. *Pobreza: uma questão inadiável*. Novas respostas a nível mundial. Brasília: ENAP, 1994.

Sobre os autores

Hélder Ferreira Isayama (organizador)

É doutor em Educação Física – estudos do lazer, docente da Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional da Universidade Federal de Minas Gerais (EEFFTO/UFMG) e do Programa de Mestrado em Lazer da UFMG. Coordena o Grupo de Pesquisa Lazer, Cultura e Educação (LACE/CELAR/UFMG) e o Grupo de Pesquisas em Lazer (GPL/Unimep). Além disso, é membro do Grupo de Estudos em Políticas Públicas de Esporte e Lazer (Polis/CELAR).

Meily Assbú Linhales (organizadora)

É professora do Departamento de Educação Física da EEFFTO/UFMG, mestre em Ciência Política e doutora em Educação, pela mesma instituição. Coordena o Núcleo da Rede CEDES/UFMG, e é membro do Polis/CELAR.

Cássia Danielle Monteiro Dias Lima

É acadêmica do curso de Educação Física da EEFFTO/UFMG, bolsista do Núcleo da Rede CEDES/UFMG e membro do Polis/CELAR.

Fabiano Antônio Sena Peres

Graduado em Educação Física, especialista em Lazer pela UFMG e especialista em Gestão de Políticas Públicas pela Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro (FJP) – Belo Horizonte/MG. Além disso, é analista de Políticas Públicas da Secretaria Municipal Adjunta de Esportes da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) e membro do Polis/CELAR.

Luciana Cirino Lages Rodrigues Costa

Analista de Políticas Públicas da Secretaria Adjunta de Esportes/PBH e professora da Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte, graduou-se em Educação Física e especializou-se em Lazer, ambos pela EEEFTO/UFMG. Também integra o Polis/CELAR.

Rita Márcia de Oliveira

É professora de Educação Física, especialista em Lazer pela UFMG e mestre em Administração Pública pela Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho (FJP). É ainda analista de Políticas Públicas da Secretaria Municipal Adjunta de Esportes/PBH e coordenadora do Polis/CELAR.

Tarcila Bretas Lopes

Mestranda em Lazer na EEEFTO/UFMG e analista de Políticas Públicas da Secretaria Adjunta de Esportes/PBH, graduou-se em Educação Física pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) e especializou-se em Administração Pública pela Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho (FJP). Além disso, é coordenadora do Polis/CELAR.

Telma Menicucci

Doutora em Ciências Humanas, Sociologia e Política pela UFMG, é professora e pesquisadora da Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho (FJP) e líder do Grupo de Pesquisa Políticas de Saúde, da mesma instituição.

Thiago Marques Pereira

É acadêmico do Curso de Educação Física da EEEFTO/UFMG, bolsista do Núcleo da Rede CEDES/UFMG e membro do Polis/CELAR.

Virna Carolina Carvalho Munhoz

Graduada em Educação Física, especialista em Lazer pela UFMG e mestre em Administração Pública pela Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho (FJP). Também exerce o cargo de analista de Políticas Públicas da Secretaria Municipal Adjunta de Esportes/PBH.

Sobre o CELAR/Polis

Centro de Estudos de Lazer e Recreação

Criado em 1990, o Centro de Estudos de Lazer e Recreação (CELAR), tem como objetivo reunir acadêmicos, profissionais e pesquisadores de diversas áreas em torno de questões fundamentais sobre o lazer, considerando a formação e a atuação profissional como pontos de partida para estudos e intervenções articulados com o ensino de graduação e pós-graduação, a pesquisa e a extensão na realidade brasileira.

Inicialmente, o CELAR priorizou o ensino de graduação, mas, pouco tempo após o seu surgimento, ocorreu a primeira ação no nível de pós-graduação *lato sensu*: a criação do Curso de Especialização em Lazer. Posteriormente, foram constituídos a *Revista Licere*, o seminário anual “O lazer em debate” e, mais recentemente, o Mestrado em Lazer. Em todas essas ações, a discussão sobre as políticas públicas de esporte e lazer sempre se fizeram presentes, a partir da realização de monografias e dissertações, publicação de artigos, debates em mesas temáticas, conferências e palestras.

Grupo Polis

Em 2004, por iniciativa de professores e alunos da Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional da UFMG e de analistas de políticas públicas da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, foi

constituído no CELAR o Polis – um grupo de estudos sobre políticas públicas de esporte e lazer. Essa ação foi construída no diálogo com ex-alunos do Curso de Especialização em Lazer que, ao expressarem seus interesses por essa temática, participaram da organização do percurso inicial do trabalho.

O grupo foi organizado com o intuito de compartilhar uma inquietação comum: a necessidade de apropriações teórico-conceituais que possibilitem compreender, analisar e avaliar o papel do Estado nos processos de organização de políticas públicas. Essa preocupação vincula-se à idéia de que as políticas de esporte e lazer têm se proliferado nos diferentes níveis de gestão, sem, no entanto, haver uma compreensão dos sentidos e significados conceituais, políticos e institucionais que algumas temáticas agregam, como direito social, cidadania, intersectorialidade, inclusão, gestão participativa, universalização, relação Estado-mercado etc.

O envolvimento com a problemática concernente à teoria política, na estreita relação que ela estabelece com a política “prática”, passou então a orientar as reuniões e os seminários de estudo. Esse propósito foi bastante facilitado pelo perfil do próprio grupo. Muitos participantes vinculados são, atualmente, do quadro de servidores efetivos da Secretaria Municipal Adjunta de Esportes (SMAES), da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH). Na trajetória do grupo, profissionais de outras prefeituras de cidades próximas a Belo Horizonte foram incorporados ao grupo, ampliando as experiências, aproximando as discussões do cotidiano da gestão e buscando a esperada articulação da teoria com a prática.

Além de possuírem uma inserção cotidiana em programas de esporte e lazer, esses pesquisadores têm orientado sua qualificação profissional nessa área, em cursos promovidos e realizados pela Fundação João Pinheiro, uma autarquia estatal vinculada ao Estado de Minas Gerais e que, há alguns anos, constitui-se como importante Escola de Governo, em Belo Horizonte.

As reuniões de estudo do Polis/CELAR passaram também a tematizar os objetos de pesquisa de seus membros, qualificando, ainda mais,

as possibilidades de organização e produção de conhecimento. São preocupações comuns: a avaliação de políticas, os processos de formação de gestores, a produção histórica dos direitos sociais e o lugar institucional e político que o esporte e o lazer têm ocupado na gestão pública, especialmente no âmbito municipal.

A dinâmica de trabalho do Polis opera com reuniões periódicas quinzenais e envolve leitura e discussão de textos, apresentação de seminários, debates sobre as pesquisas desenvolvidas e convite a profissionais e pesquisadores que possam contribuir com o desenvolvimento das ações realizadas. Em todas essas atividades, o grupo conta também com a participação de acadêmicos dos cursos de Educação Física e Turismo, constituindo um espaço de formação profissional que articula pesquisa, ensino e extensão.

Esse conjunto de atividades, que hoje conferem sentido ao grupo Polis/CELAR, guarda relação com os propósitos que orientam o estabelecimento da Rede CEDES, programa da Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e do Lazer, do Ministério do Esporte. Nesses termos, o grupo considerou fundamental inserir suas atividades de estudo e pesquisa no projeto “A Rede CEDES na EEEFTO da UFMG – Esporte & Lazer: pesquisa, memória e formação”, implantado em 2005. Essa foi uma oportunidade capaz de qualificar as ações em curso, aumentando as possibilidades de produção e socialização do conhecimento relativo às políticas de esporte e lazer. Foi também uma forma de ampliar o grupo, pela inserção qualificada de bolsistas de iniciação científica do curso de graduação em Educação Física, e também o debate sobre políticas públicas, com a criação de disciplinas optativas e de possibilidades de estágios curriculares em ações ligadas a esse campo de intervenção profissional.



Para obter mais
informações sobre
outros títulos da
EDITORA UFMG,
visite o site

www.editora.ufmg.br

A presente edição foi composta pela Editora UFMG e impressa pela Gráfica e Editora O Lutador em sistema offset, papel offset 90g (miolo) e cartão supremo 250g (capa), em agosto de 2008.

Este livro é resultado da preocupação dos pesquisadores do Polis/CELAR com as políticas públicas de esporte e lazer, sua construção e implementação, e das pesquisas sobre o tema por eles desenvolvidas. O grupo representa um espaço privilegiado para esta discussão numa área na qual os estudos ainda são incipientes frente a outras dimensões das políticas públicas. A obra busca a interlocução de diferentes atores – Estado, formuladores de políticas públicas e sociedade –, nos níveis municipal, estadual e federal, numa construção interdisciplinar que permitiu apresentar o tema em perspectiva diferente das abordagens disponíveis. O debate é oportuno num momento em que o esporte e o lazer ganham importância e passam a compor a “cesta” de direitos que se integraram à noção contemporânea de cidadania.

