

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE EDUCAÇÃO FÍSICA E DESPORTOS - CEFD

DIRCEU SANTOS SILVA

**INTERSETORIALIDADE, DESCENTRALIZAÇÃO E
EMPREENDEDORISMO NA GESTÃO PÚBLICA DE ESPORTE E
LAZER NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

VITÓRIA
2012

DIRCEU SANTOS SILVA

**INTERSETORIALIDADE, DESCENTRALIZAÇÃO E
EMPREENDEDORISMO NA GESTÃO PÚBLICA DE ESPORTE E
LAZER NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Física, do Centro de Educação Física e Desportos, da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Educação Física.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Nazareno Ferreira Borges

VITÓRIA

2012

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

S586i Silva, Dirceu Santos, 1986-
Intersectorialidade, descentralização e empreendedorismo na gestão pública de esporte e lazer no estado do Espírito Santo / Dirceu Santos Silva. – 2012.
194 f. : il.

Orientador: Carlos Nazareno Ferreira Borges.
Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Educação Física e Desportos.

1. Administração pública. 2. Política pública. 3. Esportes. 4. Lazer. I. Borges, Carlos Nazareno Ferreira. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Educação Física e Desportos. III. Título.

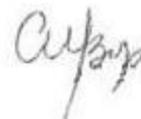
CDU: 796

DIRCEU SANTOS SILVA

**INTERSETORIALIDADE, DESCENTRALIZAÇÃO E
EMPREENDEDORISMO NA GESTÃO PÚBLICA DE ESPORTE E
LAZER NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação Física, do Centro de Educação Física e Desportos, da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Educação Física.

COMISSÃO EXAMINADORA



Prof. Dr. Carlos Nazareno Ferreira Borges
Universidade Federal do Espírito Santo
CEFD-UFES
Orientador



Prof. Dr. André da Silva Mello
Universidade Federal do Espírito Santo
CEFD-UFES



Prof. Dr. Paulo Magalhães Araújo
Universidade Federal do Espírito Santo
CCHN-UFES

DEDICÁTORIA

Dedico a Deus, pela força e perseverança que tem me dado. A toda minha família, em especial minha mãe Deuzir e meu Pai Valdemir, pelo sacrifício e estímulos que me impulsionaram a buscar vida nova a cada dia, concedendo a oportunidade de me realizar ainda mais.

AGRADECIMENTOS

A Deus por ter me dado discernimento, saúde e persistência.

A toda minha família, em especial a melhor mãe do mundo (Deuzir), ao meu pai Valdemir, pelo carinho. Ao meu irmão Thadeu, por me apoiar e ser um exemplo positivo para eu iniciar os estudos científicos, a minha irmã Mayra, pelo carinho e incentivo.

A Tamlis pelos abraços, palavras de conforto e tranquilidade que me ofertaram nos dois anos de mestrado.

Ao meu avô Antônio e minha avó Cecília pelo carinho, abraços verdadeiros e afeto recíproco. Ao meu avô Alcebiades e a minha avó Domingas (*In memoriam*).

A Universidade Federal do Espírito Santo, pela estrutura física.

Ao meu orientador Carlos Nazareno Ferreira Borges “Naza”, por ter acreditado em mim, mesmo sem me conhecer, e pelas horas de estudo, correções, clareza, preocupação, ajuda e paciência na orientação, um exemplo de profissional e de ser humano, que foi e sempre será mais do que um orientador, um AMIGO.

Aos professores presentes nesta fase, em especial: André Mello, por ter participado da minha entrevista de seleção de mestrado, banca da disciplina Seminários de Projetos II, qualificação e defesa da dissertação, uma “espécie” de coorientador da pesquisa.

A todos os capixabas, que pagaram seus impostos e garantiram via Fundação de Amparo a Pesquisa do Espírito Santo (FAPES) o auxílio a presente pesquisa.

Ao NUBES (Núcleo de Baianos do Espírito Santo), composto por Doiara, Ana Gabriela, Marcel e Kleidi, dos quais juntos diminuimos a distância dos familiares, amigos e da Bahia.

Aos meus colegas de Cespceo e eternos amigos, que contribuíram para minha formação acadêmica e “cultural”: a Juliana Saneto (pelas conversas sinceras), a Ana Carolina (parceira de pesquisa e disciplinas), a Grece Teles (me ajudou sem me conhecer, apelidaram até “Mãe do Dirceu”), a Keni (apareceu em momentos importantes, contribuindo nos projetos de mestrado e doutorado), ao Guilherme, pela amizade, aos orientandos do subgrupo Noelle, Pedro e Matheus (aprendi muito com vocês) a Micheli, André Roeldes, Thaise e Fernanda Rios (pelas resenhas).

Aos companheiros de república, Fabiano Basso e Henrique, pela convivência e amizade ao longo do mestrado.

Aos demais idealizadores, coordenadores e funcionários da UFES, em especial a Suziane, Beatriz, Dan e Dona Iraní. Enfim, a todos os meus amigos que direta ou indiretamente me ajudaram na concretização desse trabalho, que não estão descritos nesta folha e que fizeram parte desta história.

“Fé na vida, fé no homem, fé no que virá. Nós podemos tudo, nós podemos mais. Vamos lá fazer o que será.” Gonzaguinha.

RESUMO

O objetivo da presente pesquisa é investigar e discutir a gestão pública estadual de esporte e lazer no Estado do Espírito Santo, com foco nos princípios de intersetorialidade, descentralização e empreendedorismo das ações políticas, bem como verificar (in)existência de democratização e inovação na gestão pública. Trata-se de uma pesquisa descritiva-interpretativa, com abordagem qualitativa, que foi desenvolvida em três etapas: no primeiro momento foi realizado um levantamento bibliográfico, na segunda fase foi realizada a análise documental dos documentos oficiais da Sesport, Plano de Desenvolvimento ES 2025 e Diário Oficial do Espírito Santo; e na última etapa foi realizada entrevistas semiestruturadas com gestores da Sesport. Para tabulação dos dados, a técnica utilizada foi à análise de conteúdo, que permite realizar um recorte dos textos de acordo com os conteúdos mais significativos, para o posterior agrupamento e categorização das unidades de respostas. Constatou-se que o Estado do Espírito Santo via Sesport tem desenvolvido uma gestão pública gerencial, com perspectivas neoliberais e foco nos resultados. Foram evidenciados indícios de intersetorialidade, descentralização e empreendedorismo de forma simplória e incipiente, com intuito apenas de melhorar a eficiência e eficácia da gestão pública, em vista do desenvolvimento econômico. Em nenhum momento, as categorias intersetorialidade, descentralização e empreendedorismo são mencionados e utilizados como elementos de democratização das ações, acesso aos direitos, cidadania, minimização das desigualdades, resolução de problemas e inclusão social. Por fim, verificou-se que a Sesport priorizou a dimensão de esporte de rendimento, com o objetivo de fortalecer a identidade do capixaba e melhorar a imagem do Estado, estabelecendo como secundárias as dimensões de esporte educacional e participação.

Palavras-chave: Administração pública. Política Pública. Esportes. Lazer.

ABSTRACT

The goal of this research is to investigate and discuss the management of state government sport and leisure in the state of Espírito Santo, with a focus on the principles of intersectoral, decentralization of political action and entrepreneurship, as well as check (in) existence of democracy and innovation in management public. It is a descriptive and interpretive, qualitative approach, which was developed in three stages: the first was based on a literature in the second phase was carried out documentary analysis of official documents Sesport, ES 2025 development plan and Official Gazette of the Holy Spirit, and the last step was carried out semi-structured interviews with managers Sesport. Data analysis, the technique used was content analysis, which allows for a cut of the texts according to content more significant for the further grouping and categorization of response units. It was found that the state of the Holy Spirit through Sesport has developed a public administration management, with neoliberal perspectives and focus on results. Evidence were found inter-sector, decentralization and entrepreneurship so simplistic and incipient, aiming only to improve efficiency and effectiveness of public administration in view of economic development. In no time, intersectional categories, decentralization and entrepreneurship are mentioned and used as elements of democratization of the shares, access to rights, citizenship, minimizing inequalities, problem solving and social inclusion. Finally, it was found that the Sesport prioritized the dimension of sport performance, with the aim of strengthening the identity of Espírito Santo and improve the image of the state, establishing the dimensions and secondary education and sports participation.

Keywords: Public administration; Public policy. Sports. Leisure.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Políticas da Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento.....	113
Tabela 2 - Políticas da Secretaria Nacional de Esporte, Lazer e Inclusão Social.....	116
Tabela 3 - Políticas da Secretaria Nacional do Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor.....	120
Tabela 4 - Política da Secretaria Executiva	121
Tabela 5 – Secretários da Sesport	135
Tabela 6 - Políticas da Sesport.....	136

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Orçamento dos projetos do Ministério do Esporte ano de 2010.....	111
Figura 2 Orçamento dos projetos do Ministério do Esporte ano de 2011.....	112
Figura 3 Orçamento dos projetos do Ministério do Esporte ano de 2012.....	112

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Concepções de esporte e lazer na Sesport	148
Gráfico 2 - Frequência de articulação dos diferentes atores sociais	160
Gráfico 3 - Síntese das ações da Sesport	171

LISTA DE SIGLAS

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES - Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
CBDU - Confederação Brasileira de Desportos Universitários
Cedes - Centro de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e do Lazer
Cedime - Centro de Documentação e Informação do Ministério do Esporte
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina
COB - Comitê Olímpico Brasileiro
CND - Conselho Nacional de Desportos
DIOES - Diário Oficial do Estado do Espírito Santo
EPT - Esporte para Todos
FMI - Fundo Monetário Internacional
FAPES - Fundação de Amparo a Pesquisa do Espírito Santo
OES - Olimpíadas Escolares do Espírito Santo
OMS - Organização Mundial de Saúde
ONGs - Organizações não governamentais
ONU - Organização das Nações Unidas
OP - Orçamento Participativo
PELC - Programa Esporte e Lazer da Cidade
PIB - Produto Interno Bruto
PC - Partido Comunista
PT - Partido dos Trabalhadores
IIE - Institute for International Economics
IDESP - Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
JEIs - Jogos dos Idosos
Joabes - Jogos Abertos do Espírito Santo
JOSERV – Jogos dos Servidores
JUBs - Jogos Universitários Brasileiros
MIDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
Sebrae - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEEE - Secretaria Nacional de Esporte Educacional

SNDEL -Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e Lazer

SENEAR -Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento

SESC -Serviço Social do Comércio

Sesport – Secretaria de Estado de Esporte e Lazer

SUS – Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
1.1 PROBLEMATIZAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO	20
1.2 JUSTIFICATIVA DA PESQUISA	23
1.3 OBJETIVOS	25
1.4 CAMINHOS METODOLÓGICOS.....	26
1.4.1 Tipologia do Estudo	26
1.4.2 Instrumentos e procedimentos da pesquisa	26
1.4.3 Tratamento e Análise dos dados	29
1.5 ORGANIZAÇÃO DO ESTUDO.....	29
2 ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS – PARTICIPAÇÃO POLÍTICA COMO EXERCÍCIO DE CIDADANIA E AQUISIÇÃO DOS DIREITOS	31
2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS X POLÍTICAS SOCIAIS.....	31
2.2 ESTADO AMPLIADO EM GRAMSCI – SOCIEDADE POLÍTICA + SOCIEDADE CIVIL.....	35
2.3 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NA CONSTRUÇÃO DOS DIREITOS BRASILEIROS.....	43
2.4 PRINCÍPIOS DE JUSTIÇA – REDISTRIBUIÇÃO E DE RECONHECIMENTO	56
3 OS “PALAVRÕES” INTERSETORIALIDADE, DESCENTRALIZAÇÃO E EMPREENDEDORISMO – NOVAS FORMAS DE GESTÃO PÚBLICA	60
3.1 CICLO EM POLÍTICAS PÚBLICAS – PLANEJAMENTO, IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO.....	60
3.2 MODERNIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO NOVAS POSSIBILIDADES DE GESTÃO.....	69
3.3 DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA A GESTÃO PÚBLICA: VERTENTE GERENCIAL X VERTENTE SOCIETAL.....	78
3.4 DESCENTRALIZAÇÃO, INTERSETORIALIDADE E EMPREENDEDORISMO EM DEBATE.....	85
4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE E LAZER NO BRASIL	99

4.1	POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE E LAZER NO BRASIL – DO “ESQUECIMENTO” ATÉ A CONTEMPLAÇÃO COMO DIREITOS.....	99
4.2	MINISTÉRIO DO ESPORTE E OS ORDENAMENTOS LEGAIS.....	110
4.2.1	Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento.....	113
4.2.2	Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social.....	115
4.2.3	Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor	119
4.2.4	Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte	121
4.3	INTERSETORIALIDADE NA GESTÃO PÚBLICA DE ESPORTE E LAZER.....	126
5	GESTÃO PÚBLICA DE ESPORTE E LAZER NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	132
5.1	APRESENTAÇÃO DA SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTE E LAZER (SESPORT) – POTENCIALIDADES E FRAGILIDADES	134
5.2	INTERSETORIALIDADE, DESCENTRALIZAÇÃO E EMPREENDEDORISMO NA SESPORT.....	144
5.2.1	Percepções de Esporte e Lazer na Sesport.....	144
5.2.2	Princípios de intersetorialidade e o modelo de gestão pública da Sesport.....	152
5.2.3	Descentralização política nas ações da Sesport.....	161
5.2.4	Empreendedorismo e inovação política na gestão pública da Sesport.....	167
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	173
7	REFERÊNCIAS.....	178
	APÊNDICE A	187
	APÊNDICE B.....	188
	APÊNDICE C.....	189
	APÊNDICE D.....	191
	APÊNDICE E.....	193

1 INTRODUÇÃO

A sociedade é imediatista, as mudanças são cada vez mais rápidas, são os tempos exponenciais, em que a troca de conhecimento e avanço da tecnologia é constante. As transformações nos setores da economia, da política, da tecnologia e da cultura foram intensificadas pela globalização, e as trocas de informações foram energizadas de forma instantânea. A globalização tem colocado todos os indivíduos em um único mundo, caminhando-se para uma nova ordem global, que pode ser para o bem ou para o mal, e ninguém ainda compreende plenamente seus efeitos (GIDDENS, 2010).

A globalização no campo da política é compreendida de forma negativa, uma vez que desorganiza o Estado, desordena o sistema político e desarticula a democracia. Além disso, gera um esvaziamento e mudanças de funções, recursos e poder, criando uma desordem nos espaços territoriais e uma polarização entre regiões de um mesmo país (NOGUEIRA, 1997). A presente pesquisa discutiu as transformações ocorridas no campo da política,¹ em específico, nas políticas públicas de esporte e lazer no Estado do Espírito Santo, sendo realizado um recorte na gestão pública da Secretaria de Estado de Esporte e Lazer (Sesport), comparando-as com as políticas previstas no Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025 (ES 2025).

Buscou-se investigar como foi desenvolvida a gestão pública da Sesport, com foco nas perspectivas de intersetorialidade, descentralização e empreendedorismo² nas ações políticas, com o intuito de verificar qual é o modelo de gestão pública que o Espírito Santo se aproxima. Destacam-se ainda, a análise e a busca por compreensão das formas de planejamento, implementação e avaliação das políticas públicas desenvolvidas no Estado.

O Espírito Santo, segundo o IBGE (2010) corresponde a um Estado brasileiro situado no sudeste do país, sendo limítrofes da Bahia ao norte, de Minas Gerais a oeste e noroeste, e do Rio de Janeiro ao sul, ocupando assim, uma área de 46.098,571 km². O Espírito Santo tem aproximadamente 3.514.952 habitantes em 78 municípios, com expectativa de vida em 70,4 anos e densidade demográfica (hab/km²) 76,25, sendo que a sua renda per capita, gira em torno de 20.231,00 reais.

¹ A política em Gramsci (1989) corresponde a principal atividade humana, o qual tem como meio a consciência individual, que estabelece relações entre o mundo social e material.

² Intersetorialidade, descentralização e empreendedorismo são categorias tratadas no presente texto como as novas formas de gestão pública que preveem democratização e inovação das ações políticas e que serão conceituadas na continuação da dissertação.

A economia é baseada nas atividades portuárias e na exportação da celulose, sendo ambas as maiores do país. No setor da indústria de rochas ornamentais, o Estado tem projeção internacional. Sobressai-se ainda a exploração de petróleo e gás natural, além da diversificada agricultura.³ Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Estado do Espírito Santo é estimado em 0,802, ocupando a 7ª colocação entre os estados brasileiros.⁴

A instituição responsável pelo desenvolvimento das políticas públicas de esporte e lazer no Estado do Espírito Santo corresponde a Sesport, cuja finalidade é formular a política com foco no desenvolvimento. As principais políticas da Sesport são: programa Campeões de Futuro; projeto Campo Bom de Bola; projeto Esporte pela Paz, projeto Estádio Estadual Novo Kleber Andrade, projeto Olimpíadas Escolares do Espírito Santo (OES); Bolsa-Atleta Capixaba, Jogos Abertos do Espírito Santo (Joabes); Jogos dos Idosos (JEIs); Jogos dos Servidores (JOSERV); projeto Academia, e o programa Compete ES (SESPORT, 2011a).⁵

A Sesport considera no seu processo prático de políticas públicas o Plano de Desenvolvimento ES 2025, pensado pelo governo do Estado em parceria com o movimento empresarial, denominado de Organização Não Governamental “Espírito Santo em Ação”. O objetivo do plano é agregar esforços na elaboração e execução de ações voltadas para o desenvolvimento em todos os campos das políticas públicas até o ano de 2025, logo sua perspectiva maior é tratar do futuro e colocar o Estado em um nível de desenvolvimento dos países europeus. Segundo o Plano de Desenvolvimento ES 2025, o seu processo de construção envolveu diversos agentes sociais capixabas, por meio de pesquisas, seminários temáticos, audiências públicas etc.⁶ Destacam-se os seguintes eixos norteadores do desenvolvimento pretendido: a) desenvolvimento do capital humano referenciado a padrões internacionais de excelência; b) erradicação da pobreza e redução das desigualdades para ampla inclusão social; c) diversificação econômica, agregação de valor à produção e adensamento das cadeias produtivas; e d) desenvolvimento do capital social e da qualidade e robustez das instituições capixabas (ESPÍRITO SANTO, 2006).

A partir da afirmativa de que o plano foi construído de forma integrada com a sociedade civil e o setor privado, torna-se desafiador tentar compreender o desenvolvimento

³ Plano de desenvolvimento ES 2025. Disponível em: <<http://www.espiritosanto2025.com.br>> Acesso 12 Fev. 2011.

⁴ Programa das Nações Unidas. Disponível em: <www.pnud.org.br> Acesso em: 13 Fev. 2011.

⁵ Todas as referências com (SESPORT, 2011a) são informações coletadas da página da Sesport. Disponível em: <<http://www.sesport.es.gov.br>> Acesso em: 13 Fev. 2011.

⁶ Informações coletadas no Plano de Desenvolvimento ES 2025. Disponível em: <<http://www.espiritosanto2025.com.br>> Acesso 12 Fev. 2011.

da gestão pública e práticas de inovação no Espírito Santo, uma vez que a política brasileira, como discutida por Carvalho (2008), não segue essa orientação holística de planejamento integrado, sendo hegemônicas as práticas centralizadas de ações políticas. Além disso, é importante indagarmos o papel da sociedade civil na construção política do Estado do Espírito Santo.

No campo das políticas públicas,⁷ é destacada a importância das novas formas de gestão pública como vetor de desenvolvimento local e regional. O novo carregado de positividade aparece como possibilidades para substituir o velho com características ultrapassadas (FARAH, 2000). Os novos arranjos institucionais ganharam proeminência, com destaque para ações que levam em consideração as práticas mais participativas de intersetorialidade e descentralização política como possíveis meios para o aprimoramento das ações e resoluções de problemas sociais e inclusão social (JUNQUEIRA et al., 1997).

Entre as dimensões que caracterizam as novas formas de gestão pública como vetor de desenvolvimento regional, destaca-se a intersetorialidade, que corresponde a uma estratégia política democrática construída ao longo do processo histórico, que tem impacto direto nas estruturas de poder, gera conflito e demanda tempo para a sua adaptação. Tem como objetivo principal o desenvolvimento social por meio da articulação de saberes entre os cidadãos e instituições públicas e privadas em um processo de cogestão (JUNQUEIRA et al., 1997).

A segunda dimensão em destaque é a descentralização, que corresponde à distribuição de poder de decisão para os níveis periféricos das políticas setoriais, não garantindo a resolução de problemas sociais. A proposta da descentralização é alterar a gestão de uma política setorial, entendendo o cidadão na sua totalidade e não apenas de forma isolada por cada ação política (JUNQUEIRA et al., 1997).

A última dimensão se refere ao empreendedorismo, que corresponde ao movimento de inovação na forma de agir. Na gestão empreendedora adota-se um estilo gerencial de funções, papéis e atividades de administração para atingir seus objetivos de inconformismo na busca do fazer inovador. As características centrais da gestão empreendedora são: aproximação com a comunidade, descentralização, competitividade, planejamento e busca de resultados com base no mercado. As três categorias, intersetorialidade, descentralização e empreendedorismo fazem parte de um novo modelo de

⁷ Políticas públicas correspondem às decisões e ações formuladas e implementadas pelos governos dos Estados nacionais, supranacionais e subnacionais, em conjunto com a sociedade e o mercado (HEIDEMANN, 2009).

gestão pública, que variam de acordo o modelo de Estado (DORNELAS, 2001; SECCHI, 2009).

O Estado ou a sociedade política no sentido gramsciano corresponde ao conjunto de mecanismos que garantem o monopólio da força, da repressão e da violência pela classe dominante, condenando os interesses dos grupos subordinados. O Estado é a própria sociedade organizada de forma soberana a partir das instituições públicas e privada, que se articulam na busca da hegemonia e poder (GRAMSCI, 1989; 2002).

A sociedade civil é compreendida como o Estado ético, que se refere a um conjunto de organizações sociais e políticas responsáveis pela transmissão das ideologias, composta pelo sistema escolar, sindicatos, família, igreja, partidos políticos, organizações culturais, movimentos sociais e meios de comunicação de massa (jornais, revistas etc.). A função da sociedade civil é elevar a grande massa da população em busca da ampliação do Estado. Dessa forma, destaca-se a concepção de Estado ampliado, que se refere à sociedade política e sociedade civil, entendidas como superestrutura em busca de melhores condições de vida. Esta concepção ampliada de Estado tem o intuito de garantir os interesses gerais a partir da coordenação da sociedade política (GRAMSCI, 1989; 2002).

A compreensão do Estado ampliado em Gramsci é de grande relevância para discussão acerca da democratização das ações políticas no campo do esporte e do lazer, uma vez que, as práticas são historicamente centralizadas e só passaram a ser destaque no Brasil quando houve interesse do Estado, da sociedade civil e do mercado no seu processo de construção histórica, sobretudo a partir da contemplação do esporte e do lazer como direitos sociais na Constituição Federal brasileira de 1988. A atuação do Estado nas políticas públicas de esporte e lazer aproximou os dois campos, sobretudo no que se refere ao esporte de participação, ou ao esporte a ser assistido, considerando a possibilidade de um lazer contemplativo.

Além disso, no Brasil, as ações políticas de esporte e lazer são compreendidas como similares e na maioria das vezes são alocadas em uma mesma secretaria ou departamento. Marcellino (2001) faz uma alerta que essa aproximação dificultou o desenvolvimento dos dois campos, além de gerar uma desorganização e falta de compreensão, já que os dois setores são vinculados aos campos da cultura, educação, arte, turismo, dentre outros. Associados a essa dificuldade, os conceitos de esporte e de lazer são poliformes e polivalentes.

Assim sendo, a partir da polissemia do lazer, optamos por utilizar uma concepção ampliada desenvolvida por Belleffleur (2002), que compreende o lazer como um conjunto do

comportamento humano, como meio para desenvolver a vida pessoal e coletiva. O lazer é entendido como espaço-tempo liberado, condição situacional para autogerir o seu sentido, não sendo importante buscar uma definição precisa. É um conceito contemporâneo, que envolve intencionalidades paralelas ou combinadas, até mesmo opostas e contraditórias.

Nas políticas públicas brasileiras, como destacados por Marcellino (2001) e Mascarenhas (2000), o lazer é associado ao campo do esporte, na vertente participativa (acesso de todos), já que ambos são direitos dos cidadãos brasileiros, sendo passíveis de legitimação. Quanto ao campo do esporte, Tubino (1996) destaca o conceito a partir de três dimensões: o esporte educacional, esporte participativo, e esporte de rendimento. Bracht (2003) propõe de forma diferente as dimensões do esporte, ao destacar apenas o esporte de rendimento e o esporte como prática de lazer, argumentando que os dois tipos de esporte tem potencial educativo.⁸

1.1 PROBLEMATIZAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO

A luta pela redemocratização no Brasil surgiu em meados dos anos de 1970 e foi consolidada com a Constituição Federal em 1988, que legitimou o princípio de descentralização por meio da significativa transferência de decisões e recursos do executivo federal para os estados e municípios. A partir da década de 1980 houve uma mudança no papel do Estado e da sociedade civil, e a descentralização ocupou um lugar de destaque nas reformas do setor público, sobretudo na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas (NOGUEIRA, 1997).

Paula (2005), ao discutir a redemocratização no Brasil destacou o surgimento de dois modelos de gestão pública: gerencial e societal. O modelo gerencial teve início nos anos de 1980 e tem como projeto político o alinhamento às recomendações dos organismos multilaterais internacionais como estratégia para o aprofundamento do neoliberalismo, tendo como dimensões centrais a econômico-financeira e a institucional-administrativa.

O segundo modelo de gestão pública corresponde ao societal e tem raízes nos movimentos sociais brasileiros dos anos de 1960. Esse projeto político enfatiza a participação social e tem como base a dimensão sociopolítica, com foco na participação da sociedade civil.

⁸ As concepções de lazer e esporte serão discutidas com maior consistência no capítulo 3 da dissertação.

Os dois modelos correspondem às novas formas de gestão pública, cujo objetivo é romper com o paradigma centralizado das ações políticas (PAULA, 2005).⁹

A participação da sociedade civil nos novos modelos de gestão pública esbarra nos interesses individuais e de grupos que não representam a coletividade, o que promove uma “despolitização” de parte significativa do movimento social de cidadania. Assim, “[...] com o binômio descentralização/participação, imagina-se não só melhorar a performance do serviço público em termos de eficiência, eficácia e efetividade, mas também democratizar o Estado” (NOGUEIRA, 1997, p. 9).

A participação da sociedade civil na política, apesar de ser vista como essencial à efetivação dos direitos existe uma ausência histórica do envolvimento e participação da sociedade brasileira nas principais decisões políticas do país, ficando a cargo apenas da sociedade política. Além da falta de participação da sociedade civil, existe uma dificuldade em trabalhar a intersetorialidade em busca de uma articulação que vise não só o aumento dos recursos financeiros e resolução de problemas, mas também o desenvolvimento econômico, político e social, que transforme os indivíduos em cidadãos autônomos, agentes sociais do seu próprio processo de construção histórica (CARVALHO, 2008).

As barreiras da falta de conhecimento técnico e teórico dos governos na elaboração das ações intersetoriais e descentralizadas podem acarretar em políticas públicas ineficazes que não atinjam seus objetivos e resultados. Enquanto que, sua compreensão necessária torna-se de suma importância para o desenvolvimento e consistência dos projetos e programas, atingindo de forma satisfatória a eficiência, eficácia e efetividade social.

A problemática também é agravada no caso da política brasileira, uma vez que a cultura política não favoreceu esta articulação, sendo baseada em um modelo centralizado, que não previa a ação intersetorial. A característica maior da política são as práticas paternalistas e clientelistas originárias desde o período colonial, marcadas pela ausência de articulação política, cidadania e luta popular no país (CARVALHO, 2008).

A falta de articulação política nas políticas públicas de esporte e lazer tem raízes nesse ambiente nada favorável a integração política e participação da sociedade civil no processo de decisão. Na atualidade, o esporte e o lazer atravessam momentos de contradições e limites. Por um lado ainda convivem com problemas antigos relacionados à compreensão de um conceito minimalista dos gestores, falta de qualificação profissional e acessibilidade aos espaços e equipamentos (MARCELLINO, 2002), acesso restrito ao direito

⁹ Os dois modelos de gestão pública apresentado por Paula (2005) de forma sintética na presente introdução, serão aprofundados no capítulo 2.

(MASCARENHAS, 2004) e hierarquização dos direitos ao esporte e lazer, em detrimento dos outros. Por outro, surgem problemas novos, oriundos da dificuldade em elaborar políticas intersetoriais (BONALUME, 2010), que articulam saberes e poderes em prol da construção de novas possibilidades, bem como, mudanças na estrutura social, econômica e política.

Como barreiras que inibem o desenvolvimento das políticas públicas de esporte e lazer, merecem destaque: as barreiras inter e intraclases sociais. As barreiras interclasses sociais se referem ao fator econômico, distribuição de poder e tempo disponível, e as barreiras intraclases correspondem ao gênero, faixa etária, classe social, acesso ao espaço e equipamento. Outro fator limitante das políticas públicas de esporte e lazer foi hierarquização que ocorreu entre os direitos sociais, em que o esporte e o lazer são considerados direitos “secundários”, face aos direitos legitimados como primários, como a educação, a saúde, ao trabalho etc. Ao hierarquizar os direitos, tiramos a legitimidade dos que são considerados menos importantes, o que leva a uma desobrigação do Estado no setor (MARCELLINO, 2001).

Zorzal e Silva (1995), ao realizar uma pesquisa no Estado do Espírito Santo afirmou que a característica maior da política estadual é a oligarquia na relação entre o Estado e a sociedade, que funcionou como um mecanismo de manutenção do *status quo* e do subdesenvolvimento tanto político, como socioeconômico da região. O Estado só passou a compor o cenário brasileiro, como região economicamente ativa, a partir do ciclo da economia cafeeira. Existiu uma dificuldade na adaptação ao desenvolvimento do capitalismo, com momentos de retrocessos e inflexões. Os dados apresentados por Zorzal e Silva (1995) no Estado do Espírito Santo são próximos dos apresentados por Carvalho (2008) e Marcellino (2001; 2002) em âmbito nacional.

No Estado do Espírito Santo a articulação vertical entre dominantes e dominados, expresso pela prática coronelística, funcionou como principal mecanismo para a manutenção dos feudos políticos e da perpetuação do poder oligarca. A prática coronelística sobreviveu até 1945, quando alteraram as relações entre poder e o papel do coronelismo foi redefinido. Nos anos de 1950 as políticas no Espírito Santo não se modernizaram o suficiente para permitir as novas forças sociais que emergiam. O desenvolvimento socioeconômico do Espírito Santo foi pautado ora pela direção hegemônica das forças mercantil exportadora (1889-1930), ora pela direção hegemônica das forças agro fundiárias dos anos de 1930. O rompimento deste padrão coronelístico no espaço socioeconômico e político ideológico de mediação ocorreram no governo de Francisco Lacerda de Aguiar, nos anos de 1950 (ZORZAL e SILVA, 1995).

Ao destacar o estudo de Zorzal e Silva (1995), é desafiador a tentativa de compreensão das políticas públicas de esporte e de lazer no Estado do Espírito Santo, e se este padrão coronelístico ainda continua a influenciar nas ações políticas atuais. Em uma pesquisa recente no Estado, Borges et al. (2009) ao realizarem um mapeamento das políticas públicas de esporte e lazer no Estado do Espírito Santo destacaram que: a) as ações políticas não tem materializado os dois setores como direitos sociais; b) o modelo de funcionamento centrou na aptidão física e no rendimento com vistas à higienização; c) as ações locais não tem autonomia, sendo diretamente dependente dos convênios; d) as gestões municipais precisam incentivar ações intersetoriais; e e) o Espírito Santo carece de políticas de Estado nos âmbitos dos municípios, uma vez que, as ações se configuram como políticas de governo.

Assim, a reflexão geral da pesquisa girou em torno das seguintes questões: como o Estado do Espírito Santo tem efetuado gestão pública do esporte e do lazer, com destaque para os princípios de intersetorialidade, descentralização, empreendedorismo? E como são articuladas e planejadas as ações políticas no âmbito da Secretaria de Estado de Esporte e Lazer do Espírito Santo (Sesport), em consonância com o Plano de Desenvolvimento ES 2025?

1.2 JUSTIFICATIVA DA PESQUISA

O interesse em escrever sobre as políticas públicas de esporte e lazer no Estado do Espírito Santo, com foco nas novas formas de gestão pública, advém de vários fatores. O primeiro relaciona-se com minha experiência profissional na Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), sobretudo com a militância no Centro Acadêmico de Educação Física, iniciação científica e monografia relacionada ao campo das políticas de lazer no período de graduação. Durante esse processo, as discussões no Grupo de Pesquisa em Cultura e Turismo: políticas e planejamento, atuando principalmente na linha de pesquisa “Políticas e Planejamento em Cultura, Lazer e Turismo” foi de fundamental importância para reafirmar o meu interesse em pesquisar a temática. A aproximação com o campo acadêmico foi essencial para melhorar o entendimento na área e para perceber uma lacuna no meio científico, que relacione a Educação Física como as políticas públicas de esporte e lazer. Além disso, Bonalume (2010) ao pesquisar o objeto intersetorialidade com foco nas políticas públicas de

esporte e de lazer no Brasil afirmou ser escasso o campo de estudos, necessitando de uma maior apreciação do meio acadêmico.

Um segundo fator que motivou a pesquisa foi à inserção no programa de pós-graduação *strictu sensu* em Educação Física pela Universidade Federal do Espírito Santo, que permitiu a participação no Grupo de Pesquisa “Centro de Estudos em Sociologia das Práticas Corporais e Estudos Olímpicos” (Cespeco), sobretudo nas linhas de pesquisa “Educação Física e Política” e “Estudos do Lazer e da Recreação”, que contribuiu para as discussões da presente pesquisa.

Um terceiro fator relaciona-se a ideia de explorar uma área de conhecimento considerada relevante para o campo das Ciências Sociais e permeadas de problemas e indagações para serem superadas. Acredita-se que tal estudo possa contribuir para incentivar a pesquisa em políticas públicas e que seja discutida pela área da Educação Física, dinamizando o debate sobre a temática.

Um quarto fator está relacionado às mudanças ocorridas no campo da gestão pública no Brasil nos anos de 1980. Quando foi possível verificar o surgimento de um novo paradigma que valorizava os mecanismos de descentralização e de participação da sociedade civil. O modelo de planejamento centralizado cedeu espaço para os novos arranjos institucionais, que preveem maior articulação com o Estado, o mercado e a sociedade civil. Esses novos modelos de gestão, que superam o modelo de provisão estatal e/ou modelo centralizado, apresentam potencial para fortalecimento de ações coletivas e socioeducativas, ao possibilitar a formação de redes institucionais, articulações intersetoriais e intergovernamentais, além do envolvimento da sociedade civil (FARAH, 2000).

Dessa forma, o trabalho específico caracteriza-se como inédito, uma vez que o intuito é discutir a democratização e o desenvolvimento das políticas estaduais nos setores com foco nas ações intersetoriais, descentralizadas e empreendedoras. Este modelo de gestão tem sido cada vez mais pesquisada, surgindo diversos conceitos próximos nos seus significados, tais como: governança, governabilidade, gestão em rede, gestão compartilhada etc.¹⁰

Amaral e Pereira (2009) ao estudarem a produção em políticas públicas de Educação Física, esporte e lazer nos principais periódicos científicos da área, pontuaram que a maioria dos trabalhos analisados tem uma dimensão conceitual da política, existindo uma lacuna na área no que se referem os estudos que discutem a dimensão da ação governamental. Assim, a presente pesquisa ao buscar investigar a dimensão normativa da política, destacando

¹⁰ Conceitos que serão apresentados e aprofundados no capítulo 2 da presente dissertação

a relação entre Estado e sociedade, levando em consideração a historicidade, a legislação e os processos organizativos, caracteriza-se como relevante dentro dos estudos do lazer no Brasil.

O último fator que incentivou o estudo faz referência à escassez e negligência aos estudos sobre o esporte e o lazer como áreas de investigação da sociologia. Elias (1992) aponta que poucos sociólogos teorizaram o esporte, com exceção dos Holigans na Europa, que representam os elementos jovens do sexo masculino que fazem parte do público do futebol e estão associados aos distúrbios que ocorrem nos acontecimentos esportivos. O esporte não era considerado um espaço de problemas sociais “sérios”, sendo entendido como uma atividade vulgar orientada para o prazer, sem valor econômico.

Marchi Jr. (2002, p. 121) afirma ainda que os setores do esporte e do lazer assumem dimensões e significados de fenômenos únicos, que ainda hoje “[...] encontramos certas restrições ou resistências na apreciação do esporte como um objeto de estudo científico e de relevância no universo acadêmico”. As pesquisas nos setores são apresentadas como incipientes e necessitam ser mais investigadas e discutidas.

O esporte ganhou destaque no processo civilizatório do ser humano e a ideia de analisar as políticas públicas esportivas nos remete a pensar na atuação do Estado no campo do esporte e na existência das relações de interesse entre Estado e o setor esportivo (ELIAS, 1993).

1.3 OBJETIVOS

A partir do referencial teórico já mencionado interessa-nos realizar uma pesquisa que tem como objetivo geral, investigar e discutir os princípios de intersetorialidade, descentralização e empreendedorismo da gestão pública na Sesport. Em um segundo plano, verificar (in)existência do planejamento e avaliação nas novas formas de gestão pública de esporte e lazer no Estado do Espírito Santo. Por fim, verificar a aproximação entre as ações políticas desenvolvidas na gestão da Sesport em consonância com o Plano de Desenvolvimento ES 2025.

1.4 CAMINHOS METODOLÓGICOS

1.4.1 Tipologia do Estudo

Trata-se de uma pesquisa descritivo-interpretativa, que buscou descrever sistematicamente as ações do fenômeno pesquisado, bem como a interpretação das ações da gestão pública da Sesport, comparando-as com resultados similares para destacar pontos em comum e pontos de discordância. Quanto à abordagem, a pesquisa foi classificada como qualitativa, na tentativa de detalhar os significados e características situacionais apresentadas pelos entrevistados e documentos analisados (RICHARDSON, et al., 1999).

1.4.2 Instrumentos e procedimentos da pesquisa

Os instrumentos metodológicos para coleta de dados e/ou construção de conhecimentos ocorreram em três etapas. Na fase inicial foi realizado um levantamento bibliográfico, a fim de coletar informações teóricas em livros, artigos científicos, banco de dados e revistas especializadas, visando à elaboração de um suporte teórico. Na segunda etapa foi realizada uma análise documental de fontes coletadas na Sesport, as ações publicadas no Diário Oficial do Espírito Santo (DIOES), além do Plano de Desenvolvimento ES 2025. Na última etapa foi realizada uma coleta de dados por meio da entrevista semiestruturada¹¹ com os gestores que atuaram na Sesport. Os gestores foram escolhidos a partir dos critérios: gestores de 1º escalão de cada gestão da Sesport (Secretários); e na ausência de disponibilidades dos gestores de 1º escalão, entramos em contato com os gestores de 2º escalão (subsecretários, diretores e assessores), com o objetivo de contemplar toda gestão da Sesport pesquisada.

Os gestores entrevistados serão representados pela Sigla “G”. O G1 foi o gerente de Esporte Educacional Comunitário e Lazer, de 2005 a 2007, cuja formação inicial foi em

¹¹ Durante a elaboração do roteiro de entrevista, realizamos dois procedimentos para validar e garantir a confiabilidade do instrumento de pesquisa: a) realizamos a entrevista piloto com o ex-secretário de esporte e lazer de Vitória. A entrevista piloto serviu para testar o instrumento, o que proporcionou avaliarmos e adequarmos o roteiro para obter maior eficiência; e b) foi enviado o roteiro de entrevista para dois professores da Universidade Federal do Espírito Santo, a fim de obter sugestões para melhoramento da fidedignidade do instrumento de pesquisa e reduzir a margem de erros.

Educação Física e especialização em políticas públicas; o G2 foi o subsecretário do ano de 2009 e secretário da Sesport em 2010, cuja formação foi adquirida em Direito e especialização em processo civil; o G3 foi subsecretário da Sesport para Assuntos Administrativos em 2010 e Assessor Especial para ações estratégicas da Sesport em 2011, cuja formação é em administração; e o G4, se refere ao secretário executivo do Conselho Estadual de Esporte, de 2005 a 2010, representando a sociedade civil na fala da Sesport, cuja formação foi em Letras, Língua Portuguesa e Literatura Brasileira. Todos os gestores entrevistados tinham nível superior, tendo um perfil administrativo, com diversas experiências em políticas públicas.

A entrevista foi importante para recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, permitindo o desenvolvimento intuitivamente da ideia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspectos do mundo. Este instrumento de pesquisa foi elaborado a partir de questões gerais, que permitiram levantar uma série de tópicos e ofereceram aos sujeitos a oportunidade de moldar o seu conteúdo (BOGDAN; BIKLEN, 2006).

Os procedimentos adotados aconteceram na seguinte ordem: contato inicial com a Sesport, que foi realizado aos dias 26 de outubro de 2010 e teve como escopo entregar uma carta de apresentação da pesquisa (APÊNDICE A). A carta apresentou o título, objetivos e relevância da pesquisa para o Subsecretário da Sesport, que aceitou a proposta da pesquisa e ficou disponível para liberação dos documentos que embasaram o planejamento da Sesport. Assim, foi realizada uma conversa amistosa com o intuito de aproximação do pesquisador com o campo de pesquisa, além de realizar um levantamento dos gestores e coordenadores de projetos e programas para posteriores entrevistas.

Aos dias 11 de maio de 2011 foi realizada uma visita à Sesport, com o intuito de nos reapresentarmos, uma vez que houve mudança de gestores na instituição. Ao mesmo dia, foi realizada uma visita no setor de convênios do Estado, em busca de documentos sobre o projeto Campo Bom de Bola. Documentos esses que só foram coletados aos dias 25 de maio de 2011.

Aos dias 6 e 13 de junho de 2011 com o intuito de fecharmos o *corpus*¹² da pesquisa foram realizadas mais duas visitas a Sesport, quando foi possível coletarmos o Projeto Estádio Estadual Novo Kleber Andrade por meio do Subsecretário Wallace Nascimento Valente. Ao mesmo dia fomos atendidos por mais dois gestores: o Auditor do Estado Marcelo Campo Antunes, que nos disponibilizou o organograma provisório da

¹² “O corpus é o conjunto dos documentos tidos em conta para serem submetidos aos procedimentos analíticos. A sua constituição implica, muitas vezes, escolhas, seleções e regras” (BARDIN, 2009, p.122).

Sesport; e a coordenadora do programa Campeões de Futuro Margareth Volpini, que nos disponibilizou todos os dados do programa.

Para finalizar a coleta de dados, foi coletado na *website* da Sesport, o “Planejamento Estratégico 2009-2010”, e no *website* do Portal do Governo do Espírito Santo que disponibilizou o *link* do Plano de Desenvolvimento ES 2025, estruturado em 12 Volumes (Volume 1. Síntese do Plano; Volume 2. Pesquisa Qualitativa; Volume 3. Condicionantes do Futuro; Volume 4. Análise Comparativa Internacional e com Outras Unidades da Federação; Volume 5. Cenários Exploratórios para o Espírito Santo no Horizonte 2006-2025; Volume 6. Avaliação Estratégica e Subsídios para a Visão de Futuro; Volume 7. Visão de Futuro; Volume 8. Carteira de Projetos Estruturantes; Volume 9. Agenda de Implementação, Governança e Plano de Comunicação; Volume 10. Nota Técnica: Agregação de Valor e Diversificação Econômica do Espírito Santo; Volume 11. Nota Técnica: Desenvolvimento da Logística e dos Transportes no Espírito Santo; Volume 12. Memória de Cálculo dos Custos dos Projetos). Todos os volumes do plano foram categorizados e discutidos.

O *corpus* da pesquisa foi finalizado com os seguintes documentos: “Sesport: projetos e ações”; Planejamento Estratégico (2009-2010); Programa Campeões de Futuro, Projeto Campo Bom de Bola, Projeto Estádio Estadual Novo Kleber Andrade – Histórico, perspectivas e projeto; Projeto Esporte pela Paz; Leis Estaduais (n. 9.365/09; n. 9.366/09); Plano de Desenvolvimento ES 2025, além das informações DIOES, publicados entre os anos de 2005 e 2010 e informações do *website* da Sesport (projetos, editais etc.). Vale ressaltar que não houve uma seleção para escolha do *corpus* da pesquisa, uma vez que com a troca constante de gestores ocorrida na Sesport os documentos não foram guardados para servir de suporte para as próximas gestões, assim, todos os documentos disponibilizados foram utilizados na discussão dos dados, exceto o organograma, que até o momento de finalização de coleta de dados, só existia o provisório.

Para um terceiro momento foi encaminhado o projeto de pesquisa para o Comitê de Ética em Pesquisa do Centro de Ciências da Saúde, que aprovou a pesquisa (APÊNDICE B) para realização das entrevistas semiestruturadas com os gestores e ex-gestores que trabalharam na elaboração do planejamento estadual. Para isto foi criado um Roteiro de Entrevista semiestruturada (APÊNDICE C) e um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido para os gestores (APÊNDICE D) que foram entrevistados com o intuito de apresentar os objetivos e procedimentos da pesquisa. Após a coleta de dados foi realizado a análise e discussão dos dados.

1.4.3 Tratamento e Análise dos dados

Para tabulação dos dados, a técnica utilizada foi à análise de conteúdo de Bardin (2009, p. 44), que corresponde a “[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores”. No entanto, esta definição não é suficiente à especificidade do método, uma vez que a intenção maior é a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção. Para presente pesquisa a análise de conteúdo foi escolhida por se tratar de uma técnica multiforme, que permitiu a realização de uma análise qualitativa e inferência de conhecimentos relativos às condições de emissão/recepção destas mensagens.

As fases da análise de conteúdo foram organizadas em três polos cronológicos: a pré-análise, que teve como objetivo tornar operacionais e sistematizar as ideias iniciais, ler e escolher a documentação; a exploração do material, que correspondeu à fase de aprofundamento na leitura e análise; e o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação (BARDIN, 2009).

A codificação ou recortes dos textos aconteceram de acordo com os conteúdos mais significativos para o estudo, para a posterior enumeração, classificação, agrupamento e categorização, com base na hermenêutica controlada: a inferência. Assim, a análise de conteúdo figurou-se como um dos métodos que ofereceram condições objetivas de utilização, pois permitiu relacionar os textos com suas respectivas condições de produção (BARDIN, 2009).

Para esta análise foi confeccionada uma Ficha de Análise de Conteúdo (APÊNDICE E) com base em Bardin (2009), que permitiu uma análise profunda. Este instrumento auxiliou a pesquisa, o que deu sentido as informações não estruturadas e permitiu dividi o estudo nas seguintes categorias: a) intersetorialidade; c) descentralização política; e d) empreendedorismo.

1.5 ORGANIZAÇÃO DO ESTUDO

Como suporte teórico para discutir os resultados da pesquisa de forma consistente foi realizado uma divisão do estudo, por meio de quatro capítulos. No primeiro capítulo, discutiu-se inicialmente o significado de políticas públicas, sua evolução e relação com as

políticas sociais, bem como o conceito de Estado e a função da sociedade civil no processo político. Num segundo momento foi discutido o processo de participação política e cidadania no Brasil com foco na aquisição dos direitos civis, políticos e sociais. Para finalizar, a discussão debateu a conceituação e princípios da justiça em relação às categorias políticas de redistribuição e reconhecimento.

No segundo capítulo foi apresentado alguns conceitos que refletem a tentativa da construção de um campo teórico de análises do planejamento, implementação e avaliação em políticas públicas com foco na melhoria de eficiência, eficácia e efetividade social. Em um segundo momento foi apresentada uma discussão sobre as políticas públicas e o desenvolvimento, com destaque para a distinção entre as teorias da modernização e a importância do desenvolvimento integral, que envolve os setores econômicos, político, cultural e social. Por fim, foi apresentado o novo modelo de gestão pública, com destaque para as categorias de intersetorialidade, descentralização e empreendedorismo como categorias relevantes para a gestão moderna que surgiram no campo da política como os novos paradigmas.

No terceiro capítulo foi apresentado um breve histórico das políticas de esporte e lazer no Brasil, com o intuito de demonstrar o surgimento e desenvolvimento dos setores até a contemplação na Constituição Federal Brasileira em 1988. Posteriormente foram apresentadas as políticas desenvolvidas pelo Ministério do Esporte a partir de 2003, realizando um debate sobre as principais leis do esporte e lazer no Brasil e Conferências Nacionais de Esporte. Por último, foi desenvolvido um debate acerca das experiências brasileiras que destacaram a intersetorialidade, a descentralização e o empreendedorismo como novas formas de gestão pública nos campos do esporte e do lazer.

No quarto capítulo foi apresentada a discussão dos dados, detalhando as principais ações, e características sociais, políticas e econômicas das políticas públicas desenvolvidas pela Sesport, além de verificar as perspectivas e limites da intersetorialidade, descentralização e empreendedorismo, bem como, as principais características do modelo de Estado, e as concepções de esporte e lazer do Plano de Desenvolvimento ES 2025.

2 ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS – PARTICIPAÇÃO POLÍTICA COMO EXERCÍCIO CIDADANIA E AQUISIÇÃO DOS DIREITOS

A discussão sobre Estado e políticas públicas foi intensificada após a II Guerra Mundial, com destaque para o debate sobre o papel do Estado na regulação da economia. O debate acerca do papel da sociedade civil na luta por direitos como exercício de cidadania é grande relevância para o desenvolvimento das políticas públicas. O processo de aquisição dos direitos também é dependente de políticas públicas com foco na concepção de justiça redistributiva e justiça de reconhecimento. Assim, a reflexão central do capítulo gira em torno da seguinte questão: como são desenvolvidas as políticas públicas com foco no exercício de cidadania e qual é o papel do Estado e da sociedade civil na política?

A discussão que foi desenvolvida no presente capítulo tem como objetivo discutir a fundamentação teórica das políticas públicas como exercício de cidadania, bem como debater o papel do Estado e da sociedade civil nas ações políticas, apontando para o objeto da pesquisa. Para tentar sanar a questão e o objetivo deste capítulo, foi discutidos as políticas públicas e políticas sociais, observando em que concepção de Estado e sociedade civil é possível discutir as políticas públicas como um caminho de cidadania, aquisição de direitos, participação política e luta por justiça redistributiva e de reconhecimento.

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS X POLÍTICAS SOCIAIS

Para iniciar a discussão é necessário apresentar alguns conceitos importantes para a delimitação do objeto de estudo. O primeiro conceito é o de política, sendo “[...] derivado do adjetivo originado de pólis (*politikós*), que significa tudo o que se refere à cidade e, conseqüentemente, o que é urbano, civil, público, e até mesmo sociável e social”. A política compreende-se uma forma de atividade ou práxis humana, que depende da mediação entre indivíduo-indivíduo e indivíduo-instituição, sendo diretamente ligada a três grandes formas de poder: o econômico, o ideológico e o político (BOBBIO, et al., 2002, p. 964).

O poder econômico caracteriza-se pela posse de bens necessários ou considerados como tais, em uma situação de escassez, para determinar o comportamento de quem tem menos condições econômicas. A posse dos meios de produção é um elemento de poder para aqueles que os têm em relação aos que não tem, esta diferença determina o comportamento e

a concessão de vantagens para as pessoas possuidoras de poder econômico (BOBBIO, et al., 2002).

O poder ideológico se baseia na influência das ideias e conhecimentos formulados de certo modo, expressada por uma autoridade em certas circunstâncias e que tem influência no comportamento dos demais. A partir desse tipo de poder nasce a importância social, que caracterizam os intelectuais ou sábios de uma determinada sociedade (BOBBIO, et al., 2002).

O poder político se relaciona com a posse dos instrumentos que podem exercer a força física, assim a possibilidade do uso é uma condição necessária, mas não suficiente para existência do poder. O elemento político pertence à categoria de poder do homem sobre outro homem, entre governantes e governados, entre soberanos e súditos, entre Estado e cidadãos. Todas as três formas de poder tendem a manter uma sociedade de desiguais, dividida em ricos e pobres, fortes e fracos, superiores e inferiores (BOBBIO, et al., 2002).

A concepção de política ao longo da história passou por constantes modificações e avanços, o que tornou o termo polissêmico. Assim, a política foi percebida de diversas formas: tudo que diz respeito à vida coletiva das pessoas em sociedade e em suas organizações; conjunto de processos, métodos e expedientes usados por indivíduos ou grupos para manutenção do poder; e arte de governar e realizar o bem público, que considera o processo de destruição da natureza como o não “bem público”. Quando a política se aproximou do conhecimento ligado ao controle da vida humana em sociedade, a sua concepção passou por diversas mudanças e avanços no processo de jurisdições político-administrativas que caracterizavam a formulação, a implementação e a avaliação de programas e projetos de desenvolvimento nos municípios, estados e nações (HEIDEMANN, 2009).

Paralelamente a discussão sobre política, surge o mito do progresso, que nasceu no século XVII, no período da renascença, como um elemento da modernidade. Francis Bacon atribuiu a ideia de progresso aos acontecimentos históricos que se desenvolviam no sentido mais desejável e com o aperfeiçoamento crescente. O sonho de progresso atingiu seu ápice no século XIX, dominando todas as manifestações da cultura ocidental e se estendeu até o século XX. A busca pelo progresso dominante no sistema de mercado autorregulado dominava as relações sociais de forma simplista. O romantismo do progresso foi abalado pela experiência das duas guerras mundiais e pelas constantes mudanças no campo da filosofia, tendo como mudança central a ação do Estado na política, denominada de políticas públicas em prol do estabelecimento de contornos e condicionamentos das ações econômicas (HEIDEMANN, 2009).

As políticas públicas surgiram como ideal para o desenvolvimento, o Estado passou a ter o papel de interventor das ações e de regulador da economia, que garantia ao indivíduo plena liberdade em todos os campos da ação. O livre-arbítrio em um primeiro momento trouxe grandes problemas para a vida humana no século XX, o que forçou a criação de leis e limites que reduz a liberdade individual, sobretudo no campo econômico. Assim, as políticas públicas passaram a corresponder a um conjunto de ações desencadeadas pelo Estado em relação a um determinado setor ou atividade com vistas ao bem coletivo, podendo ser articulada com setor privado e organizações não governamentais (ONGs) (HEIDEMANN, 2009).

O ciclo conceitual das políticas públicas compreende quatro etapas da ação estatal: a primeira se refere às formulações de decisões políticas tomadas para resolver problemas sociais previamente estudados; a segunda corresponde à implementação das ações políticas; a terceira compreende o monitoramento e verificação da satisfação dos indivíduos; e a quarta representa a avaliação, com o intuito de aperfeiçoamento e reformulação das ações. Esse ciclo corresponde a um conjunto de ações que se interligam com vistas ao cumprimento de um fim do Estado.¹³ São três os atores centrais do processo de desenvolvimento das políticas públicas: o primeiro corresponde ao Estado, responsável pela coordenação e supervisão; o segundo se refere ao setor empresarial privado, que apresentava iniciativas de responsabilidade social; e o último ator, denominado de terceiro setor, que conta com as iniciativas de organizações governamentais ou empresas privadas (HEIDEMANN, 2009).

Com o avançar das discussões no campo das políticas públicas, ganhou dimensão a distinção de dois conceitos: política de Estado e políticas sociais. O primeiro conceito, política de Estado, corresponde às ações políticas estáveis e inflexíveis, que obrigam todos os governos de um Estado a implantar uma política, independente do partido político ou da continuidade ou descontinuidade dos mandatos. E o segundo, políticas sociais, correspondem às ações setoriais de uma questão particular da sociedade, que incluem a educação, a saúde, o transporte, o esporte, o lazer etc. As políticas sociais têm como foco uma questão particular da sociedade em torno de um grupo determinado e na maioria das vezes com o intuito de minimização das desigualdades sociais (HEIDEMANN, 2009).

Behring e Boschetti (2011) afirmam que as políticas sociais no Brasil, no período de ditadura militar, assumiram ações políticas centralizadas nacionalmente. A partir da redemocratização do país nos anos de 1980 as políticas sociais assumiram um projeto ético-

¹³ O ciclo que correspondem às políticas públicas será aprofundado no segundo capítulo por meio da discussão entre três fases: planejamento, implementação e avaliação.

político profissional, de viés democrático, com foco na cidadania e redistribuição. As políticas sociais devem considerar suas múltiplas dimensões – históricas, políticas, econômicas e culturais – que são imbricadas e articuladas. São dois os fatores fundamentais das políticas sociais: o primeiro corresponde à natureza do capitalismo e seu grau de desenvolvimento; e o segundo é papel do Estado na regulação e implementação das políticas econômica e social, que ora dá ênfase as políticas econômicas, ora privilegia as ações sociais.

As políticas sociais, orientadas pela óptica da materialização de direitos legalmente reconhecidos e legitimamente assegurados, instituíram o princípio de desmercadorização dos programas, projetos e serviços, e possibilitaram aos cidadãos se manter sem depender do mercado, contribuindo, assim, para mudar a relação entre cidadania e classe social, ainda que as relações econômicas e sociais não tenham sido estruturalmente transformadas no sentido de extinguir a sociedade de classes (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 193).

Enquanto que as políticas sociais em um ambiente neoliberal e com capitalismo maduro tem alcance limitado, uma vez que o objetivo é a manutenção de um Estado mínimo, que assume um papel “neutro” de legislador e árbitro, de forma complementar ao mercado. Os neoliberais defendem que o Estado não deve intervir na regulação do comércio exterior, nem na regulação de mercados financeiros (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Faleiros (1986) em uma perspectiva gramsciana, entende a política social como um processo de mediações complexas, resultado da luta de classes por melhores condições de vida, acesso aos bens e às riquezas, que envolve as esferas sociais, econômicas, políticas, e culturais que se movimentam e disputam a hegemonia nas esferas estatal e privada.

Do ponto de vista do grupo dominante a “política social tenderá a ser tática de desmobilização e controle, enquanto do ponto de vista dos ‘desiguais’, assoma como contraposição”. A política social tem como princípio a redução das desigualdades e toda ação que não busca erradicá-la não será “social” (DEMO, 2006, p. 9-10).

A desigualdade social deve ser enfrentada tomando como ponto de partida estrutural o Estado, que tem um papel importante na política social, embora sua função seja apenas de instrumentação das ações políticas. As políticas sociais a partir do Estado têm a função de equalizar as oportunidades e garantir o acesso de todos aos direitos. A partir da garantia de oportunidades e capacidade de construção da sociedade com foco na educação, poder-se-ia pensar no desenvolvimento e nas mudanças econômicas e sociais (DEMO, 2006).

Política social deve ser, sempre que possível, emancipatória, unindo autonomia econômica com autonomia política. O processo de emancipação funda-se, simplificada, em duas pilas mutuamente condicionadas: uma econômica, voltada para a auto sustentação e outra política, plantada na cidadania (DEMO, 2006, p. 23).

Assim, as políticas sociais correspondem a uma via democrática para o cidadão participar do Estado e dos principais processos decisórios referentes às políticas públicas. Esta participação leva o cidadão a uma tomada de decisão e autonomia para reivindicar a contemplação dos seus direitos.

A participação da sociedade civil nas decisões políticas no Brasil e as relações Estado-sociedade e política-cidadania criaram uma série de problemas e crises no final do século XX. O modelo tinha como base o combate à inflação, com característica maior na estabilização, que gerou uma crise intensa e criou um desacerto, inação, passividade e desorientação. Podem-se destacar duas crises em torno do aparato estatal: a primeira crise foi a do Estado, que se refere à intervenção do mesmo na economia, com destaque para uma crise do aparato administrativo, sobretudo nos processos de regulação, formulação, implementação e planejamento político; e a segunda crise é a da Federação, que corresponde à inoperância reformadora do governo federal, que não realiza reformas estruturais na vida brasileira e nem superara as dificuldades existentes (NOGUEIRA, 1997).

2.2 ESTADO AMPLIADO EM GRAMSCI – SOCIEDADE POLÍTICA + SOCIEDADE CIVIL

As crises que se intensificaram em torno do aparato estatal, serviram para energizar as discussões acerca do papel do Estado e da sociedade civil na política. Como suporte desta discussão, utilizarei a síntese realizada por Bobbio (2001) como base para pensar o desenvolvimento do Estado e da sociedade civil:

a) o primeiro grupo a ser destacado pelo autor diz respeito aos jusnaturalistas ou defensores da teoria dos direitos naturais, Hobbes (1588-1679), Locke (1632-1704) e Rousseau (1712-1778), que não opõem em suas teorias o Estado e a sociedade civil. Para os três autores jusnaturalistas a sociedade civil é identificada com o “estado-não-natural”, enquanto a sociedade política é compreendida como o Estado restrito (BOBBIO, 2001).

b) o segundo grupo diz respeito a Hegel (1770-1831), ao compreender o Estado como conservação e superação da sociedade civil, logo seu modelo é de uma totalidade não divisível. Hegel faz uma crítica ao jusnaturalismo, e entende a sociedade civil como sistema que deve buscar a liberdade, justiça e propriedade (BOBBIO, 2001).

c) o terceiro grupo diz respeito a Marx (1818-1883) e Engels (1820-1895), que compreendem a sociedade civil/Estado, ou estrutura/superestrutura. O Estado é compreendido a partir da substituição da “guerra de todos contra todos” pela luta de classes, significando um reflexo e o produto da sociedade civil. Destaca-se ainda neste grupo o entendimento de Estado ampliado proposto por Gramsci (1891-1937), que compreende sociedade civil como pertencente à superestrutura e não da estrutura como em Marx e Hegel (BOBBIO, 2001).

Gramsci (1989) aprofunda as ideias marxistas ao discutir o Estado pensado por Maquiavel em *O Príncipe*, afirmando que tal obra ainda é viva, sendo um meio em que a ideologia política e a ciência política se fundamentam. Para Gramsci *O Príncipe* de Maquiavel é um mito de uma ideologia política como criação da fantasia concreta para despertar e organizar a sua vontade coletiva na fundação do novo Estado. A base científica e o rigor racional foi o guia deste novo modelo de Estado.

O príncipe de Maquiavel não pode ser uma pessoa real na atualidade, mas sim, um organismo, que se configura como um elemento da sociedade, iniciado pela vontade coletiva. A ideia central é restaurar o Estado unitário italiano pela evocação do passado, assegurando que a herança feudal e a função internacional da Itália como sede da Igreja inibiu a organização do Estado. Maquiavel propõe a educação do povo, no sentido de convencimento e consciência de que pode existir apenas uma política para alcançar o objetivo desejado (GRAMSCI, 1989).

Gramsci (1989) considera Maquiavel como homem do seu tempo, ligado às condições da sua época, que resultam: das lutas internas da república florentina que não conseguia libertar do feudalismo; das lutas entre os estados italianos que foram inibidos pela existência do Papado e outros resíduos feudais; e das lutas pelos estados italianos para equilibrar com as exigências dos estados europeus em luta pela hegemonia. Na Itália o Estado permaneceu na moldura medieval, feudal e cosmopolita, não atingindo um Estado autônomo.

Na atualidade, *O Príncipe* moderno seria um partido político, a função do rei seria substituída pelos partidos, que exaltarão o conceito abstrato de Estado e procurará de várias maneiras darem a impressão de que a função de força imparcial continua ativa. A história de um partido é a mesma de um determinado grupo social ou país, de um ponto de vista monográfico. O partido político exerce a função hegemônica, equilibradora de interesses diversos, entre sociedade civil e sociedade política (GRAMSCI, 1989).

O Estado ampliado envolve a relação equilibrada entre a sociedade política e a sociedade civil. Gramsci configura-se como o principal autor que trata da relação entre o Estado e a sociedade e o seu modelo de Estado ampliado configura-se como um caminho

concreto para atingir a cidadania, uma vez que permite a apropriação e exercício de direitos, ancorados na participação, tomada também como compromisso de construção de uma sociedade mais justa (GRAMSCI, 2002).

Coutinho (1989) assegura que Gramsci se distânciava de Marx ao colocar a sociedade como momento de superestrutura e não da infraestrutura material ancorado no econômico. A sociedade civil e sociedade política formam o modelo de Estado ampliado e a luta de classes tem terreno decisivo nos aparelhos privados de hegemonia.

A hegemonia resulta de uma luta constante pela conquista do consentimento ativo entre os grupos aliados e os subalternos, que combina a força e o convencimento comum. A luta por hegemonia envolve o consubstanciar social e politicamente, envolvendo diversas dimensões das instâncias sociais, que direciona moral, cultural e ideologicamente de um dado momento histórico das sociedades. A luta por hegemonia representa a primazia da sociedade civil sobre a sociedade política e a criação das suas condições por parte das camadas subalternas gera um controle da situação revolucionária. Esta primazia da sociedade civil busca uma nova maneira de organização social e favorece a emancipação dos indivíduos, na luta pela justiça social e qualificação da vida (GRAMSCI, 2002).

A sociedade política, neste contexto, é o Estado que os clássicos vinham tentando interpretar e explicar, isto é, o Estado no sentido restrito da coerção, o monopólio legal da violência (ou ditadura para adequar a massa popular a um tipo de produção e economia) da classe dominante. Por meio da sociedade política, as classes exercem a ditadura, sendo que este controle é realizado pela burocracia executiva e policial/militar (GRAMSCI, 2002).

O Estado historicamente foi concebido como organismo próprio de um grupo, destinado a criar condições de expansão máxima do grupo dominante, condenando os interesses dos grupos subordinados.

O Estado é a própria sociedade organizada, é soberano. Não pode ter limite jurídico: não pode ser limitado pelos direitos públicos subjetivos, nem se pode dizer que ele se autolimita. O direito positivo não pode constituir limite ao Estado porque pode ser modificado pelo Estado, em qualquer momento, em nome de novas exigências sociais, etc. (GRAMSCI, 1989, p. 143).

A concepção de Estado ampliado rompe com o modelo de Estado que atendia apenas os interesses das classes dominantes. A sociedade política é compreendida como instrumento de grupos para realizar um projeto de nação em busca da melhoria das condições de vida das classes subalternas, bem como tem a tarefa educativa e formativa com objetivos de adequar a civilidade e a moralidade das classes populares (GRAMSCI, 2002).

O Estado tende a criar e manter a civilização, e um novo tipo de homem e a garantia dos direitos são os instrumentos para esse fim. Serve para construção de um invólucro da sociedade política, com uma sociedade civil bem articulada, da qual o indivíduo se governe. Assim, o Estado tem a função de cristalização de um determinado estágio de desenvolvimento, uma determinada situação. Este modelo de Estado é passível de extinção à medida que o elemento Estado-coerção pode ser imaginado em processo de desaparecimento e a partir da afirmação do Estado ético ou sociedade civil (GRAMSCI, 1989; 2002).

A sociedade civil corresponde ao Estado ético ou a um conjunto de organizações sociais e políticas responsáveis pela preparação, elaboração e transmissão das ideologias. Por meio da sociedade civil, a classe operária busca exercer sua hegemonia, consenso e direção mediante os aparelhos privados. Sua preocupação central é transformar a classe operária em classe dirigente na luta por ampliação do Estado (GRAMSCI, 2002).

O Estado ampliado (sociedade política + sociedade civil) é concebido no organismo do próprio grupo em busca de melhores condições de vida. A concepção ampliada de Estado é dependente da coordenação do grupo dominante sobre o grupo subalterno e se os interesses gerais estão sendo contemplados. A relação entre a sociedade política (Estado) e os movimentos sociais (sociedade civil), depende da mediação de um intelectual orgânico, que tem um papel relevante na organização dos agentes sociais, no processo de articulação de estratégias para criar hegemonia da classe trabalhadora. O intelectual orgânico corresponde ao indivíduo que consegue pensar a realidade social e política, e coloca o seu conhecimento a favor da sociedade civil (GRAMSCI, 1982; 2002).

Um intelectual orgânico pode ser um “filósofo”, um artista, que participa e modifica da transformação de uma concepção de mundo. Os intelectuais são de fundamental importância para o movimento de transformação da sociedade, que interpreta a realidade nova. O intelectual orgânico tem como função romper a visão de Estado que só administra para aos interesses e negócios da classe dominante (GRAMSCI, 1982).

A compreensão de Gramsci acerca do Estado deve levar em consideração as especificidades dos países ocidentais, uma vez que na maioria dos países orientais, o Estado é tudo e a sociedade civil configura-se como primordial. Nas sociedades orientais:

[...] a sociedade civil era primordial e gelatinosa; no Ocidente, havia entre o Estado e a sociedade civil uma justa relação e em qualquer abalo do Estado imediatamente descobria-se uma poderosa estrutura da sociedade civil. O Estado era apenas uma trincheira avançada, por trás da qual se situava uma robusta cadeia de fortalezas e casamatas; em medida diversa de Estado para Estado, é claro, mas exatamente isto exigia um acurado reconhecimento do caráter nacional (GRAMSCI, 1989, p. 75).

As ideias de Gramsci, apesar de terem raízes na corrente marxista, são utilizadas em diversas correntes de pensamento, até mesmo antagônicas. Existe uma discussão acerca da teoria do Estado ampliado utilizado pelos neoliberais ao valorizar a esfera não-estatal no âmbito econômico ou político, em contraposição ao Estado de bem-estar social (*Welfare State*). Para os neoliberais o Estado é agregado de homens livres, que dispõe de bens e recursos que cada indivíduo tem acesso por meio do mercado. O mercado é o foco na ordenação social na liberdade de escolha e se realiza no centro da vida econômica (GOULART, 2008).

De acordo Bobbio (1999) o conceito de sociedade civil em Gramsci tem três características centrais: a primeira diz respeito ao entendimento de Marx ao tratar a sociedade civil como parte da estrutura, enquanto Gramsci vê como superestrutura; a segunda se refere à ausência de um Estado ampliado e ao considerar a sociedade política e a sociedade civil como termos antítese; e a terceira atribui às ideias gramscianas ao caráter ativo da superestrutura e o aspecto sempre positivo da categoria sociedade civil. A antítese sociedade civil/Estado corresponde à estrutura e superestrutura. Sobrecarregando o conceito de sociedade civil de positivities, enquanto o Estado ou sociedade política¹⁴ são tidos sempre como negativo.

O Estado numa perspectiva gramsciana tem uma estrutura formal do sistema jurídico, que garante as liberdades fundamentais com a aplicação de leis gerais e abstratas. Enquanto que o Estado contemporâneo corresponde “[...] a gradual integração do Estado político com a sociedade civil, que acabou por alterar a forma jurídica do Estado, os processos de legitimação e a estrutura da Administração” (BOBBIO, 2002, et al., p. 401).

Em Habermas (2003, p. 22), as fronteiras entre o Estado e a sociedade são respeitadas, assim:

[...] a sociedade civil, tomada com base social de esferas pública autônomas, distingue-se tanto do sistema econômico, como da administração pública. Dessa compreensão da democracia resulta a exigência normativa de um deslocamento de pesos das relações entre dinheiro, poder administrativo e solidariedade, a partir das quais as sociedades modernas satisfazem suas necessidades de integração e de regulação. Aqui as implicações normativas são evidentes: a força social e integradora da solidariedade, que não pode ser extraída apenas de fontes do agir comunicativo, deve desenvolver-se através de um amplo leque de esferas públicas autônomas e de processos de formação democrática da opinião e da vontade, institucionalizados através de uma constituição, e atingir os outros mecanismos da integração social – o dinheiro e o poder administrativo – através do *medium* do direito.

¹⁴ O Estado tratado na presente dissertação é sinônimo de sociedade política como discutido por Gramsci (2000) e entendida como o Estado no sentido restrito, formada pelo conjunto de mecanismos que tendem ao monopólio e coerção da classe dominante.

A sociedade civil em uma perspectiva pós-gramsciana compreende as associações sociais, os grupos vizinhos, as redes de ajuda mútua e as estruturas com base nos serviços coletivos. “É um espaço de experimentação social para o desenvolvimento de novas formas de vida, novos tipos de solidariedade e das relações sociais de cooperação e trabalho”. A sociedade política é percebida como um espaço que define a autonomia dos grupos e a articulação do conflito no debate acerca das decisões coletivas (COHEN; ARATO, 2001, p. 61).

É difícil manter a rígida divisão conceitual entre sociedade civil e sociedade política na visão do Estado ampliado de Gramsci, uma vez que implica uma reorientação da política democrática que se afasta do Estado e dirige a sociedade, sem promover a excessiva politização desta. A reorientação transfere o *locus* da democratização do Estado pela sociedade e entende a sociedade civil como grupos, associações e espaços públicos (COHEN; ARATO, 2001).

A sociedade civil permanece vinculada aos núcleos privados do mundo da vida e se caracterizam em quatro instâncias: a) pluralidade, que são as famílias, grupos informais e associações voluntárias, cuja pluralidade e autonomia permitem uma variedade de formas de vida; b) publicidade, que são as instituições de cultura e comunicação; c) privacidade, que se refere ao domínio de autodesenvolvimento individual e de escolha moral; e d) legalidade, que são estruturas de interesse geral, leis e direitos básicos necessários para demarcar a pluralidade, a privacidade e publicidade (COHEN; ARATO, 2001).

As novas imagens da sociedade civil buscaram respeitar as diferenças entre os grupos, com o intuito de diminuir a violência por meio da intervenção estatal baseado nas leis do direito e por meio da canalização das tendências violentas para vida associativa. A sociedade civil é entendida como:

[...] um conjunto complexo e dinâmico de instituições não governamentais legalmente protegidas que tendem a ser não violentas, auto organizadas, auto reflexivas e em permanente tensão umas com as outras e com as instituições estatais que ‘enquadram’, constringem e facilitam as suas atividades (KEANE, 2001, p. 15).

A sociedade civil é um ideal para descrever, explicar e compreender os arredores da realidade sociopolítica por meio das distinções teóricas, de investigações empíricas e de juízos das suas origens. É uma forma social, oriunda do mundo moderno, que determina à propriedade privada um domínio sobre as pessoas e suas vidas diárias. As associações da sociedade civil têm qualidades cívicas públicas, relacionada tanto com “um direito a existir reconhecido” como a capacidade para deliberar assuntos comuns (KEANE, 2001).

Habermas (2003) em uma perspectiva neogramsciana separa o domínio não estatal em economia e sociedade civil, ao fragmentar os sistemas econômicos e os sistemas políticos, reguladas pelo poder administrativo e pelo dinheiro. Dessa maneira, o termo sociedade civil não inclui mais a economia constituída por meio do direito privado e dirigida pelo trabalho como na época de Marx e como mantida em Gramsci. A sociedade civil é representada como economicamente passiva, sendo vista de forma positiva, privada de recursos de propriedade que pode defender ou expandir o seu poder, enquanto que a economia é considerada negativa.

A sociedade civil é entendida como o mundo da vida, que formam redes de ações comunicativas expressas em diversas instituições, das quais abrangem coletividades, movimentos, associações e organizações especializadas em determinadas funções que formam códigos próprios como é o caso da economia. Assim, o que possibilita as relações da sociedade civil é a comunicação, as atividades são governadas por normas que são tiradas do mundo da vida e reproduzidas pela comunicação. A função das redes comunicativas é captar os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas e os transmite para esfera pública política (HABERMAS, 2003).

Distintos campos políticos fizeram surgir redes que intercalam entre administrações públicas e organizações privadas, grupos de interesses etc. As associações variam desde uniões (partidos políticos), grupos de interesses e instituições culturais (academias, grupos de escritores), grupos com interesses públicos (defesa do meio ambiente, proteção dos animais etc.), instituições de caridade e igrejas. Estas associações exercem influência pública, fazem parte da infraestrutura civil de uma esfera pública dominada pelos meios de comunicação de massa (HABERMAS, 2003).

Os papéis de ator, que se multiplicam e se profissionalizam cada vez mais através da complexidade organizacional, e o alcance nos meios de comunicação, têm influências diferentes. A influência política que os agentes sociais obtêm sobre a comunicação pública tem que apoiar-se no assentimento. A esfera pública tem a função de tematizar problemas sociais como um todo e retira seus impulsos da assimilação privada de problemas sociais que repercutem nas biografias particulares (HABERMAS, 2003).

Como já pode ser observada nas discussões, a relação entre o Estado e a sociedade civil é complexa. Em Marx foi percebida a tentativa de exclusão do Estado, já em Gramsci é perceptível à teoria do Estado ampliado ao envolver a sociedade política e a sociedade civil como superestrutura, enquanto que em Habermas o Estado é o entendimento a partir de três instâncias: Esfera Pública ou Estado como superestrutura, a sociedade civil como

economicamente passiva como parte da estrutura e o mercado. O agir comunicativo surge com o aumento da complexidade das relações sociais, e os aparelhos de comunicação ganharam força nesse processo.

Esta dicotomia existente entre Estado e sociedade civil ou entre estrutura e superestrutura é complexa dentro do campo das ciências políticas e para tentar discutir este conflito, utilizaremos a categoria conciliação, que apontaria para a necessidade entre a aproximação e a orientação na construção de um diálogo entre as duas esferas. De acordo com Lovisolo (1990), conciliação corresponde a um acordo entre os envolvidos na tentativa de criação de um contexto propício ao entendimento mútuo com o escopo de aproximação dos interesses e harmonização das relações sociais.

No caso da dicotomia Estado/sociedade civil a conciliação tem como objetivo aproximar a sociedade civil em busca de um diálogo democrático e participativo nas decisões políticas, ganhando assim maior representatividade e pertencimento. A categoria conciliação tem a função de redefinir o papel do Estado e da sociedade civil no processo de materialização das ações, reativando os seus distanciamentos, criando canais de participação e diminuindo os conflitos entre as duas esferas.

A conciliação refere-se a reativação conservadora dos distanciamentos entre os Estado e a sociedade civil. Na política, a conciliação seria um processo no qual o grupo superior engloba os grupos inferiores, podendo assim falar em nome de todos após esta aproximação. Nesta perspectiva de conciliação, a sociedade política englobaria a sociedade civil, podendo assim ter uma representatividade de toda a sociedade (LOVISOLO, 1990).

A conciliação é uma estratégia de romper com as dicotomias existentes na sociedade como os intelectuais e o povo, a teoria e a prática etc. Conciliar seria estruturar uma unidade das diferenças sobre a hegemonia, sendo um novo rumo que requer educação popular de forma contínua e processual. Ao pensar o campo das ações políticas é importante pensar no projeto ideológico de conciliação dos saberes e conhecimentos, valorizando assim as diversas culturas, unindo o conhecimento científico com os conhecimentos empíricos (LOVISOLO, 1990).

A articulação entre os saberes e conhecimentos ressignifica o papel do Estado e da sociedade civil, na tentativa de uma ação mais democrática e com uma maior participação de todos os agentes sociais no processo de decisão política. A conciliação entre as duas categorias possibilitaria um maior trânsito entre os agentes sociais, mas não eliminaria a possibilidade de conflitos entre o Estado e sociedade civil, uma vez que a participação política de forma contrária é interessante para atingir um Estado democrático.

No entanto, o problema maior no processo de participação de diferentes segmentos sociais são as relações assimétricas de poder, isto é, o capital simbólico e cultural da sociedade política sempre é maior do que o da sociedade civil. Assim, é necessário um processo educativo para minimizar as “vozes” de poder existentes nas relações sociais.

2.3 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NA CONSTRUÇÃO DOS DIREITOS BRASILEIROS

O papel da sociedade civil nas ações políticas é de fundamental importância para o exercício de cidadania e democratização do Estado. A cidadania clássica se refere a “um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade”, no qual “todos [...] são iguais com respeito aos direitos e obrigações” (MARSHALL, 1967, p. 76).

Marshall (1967, p. 76) é um dos pesquisados pioneiros acerca da cidadania relacionada ao processo de aquisição e acesso aos direitos. Ao pesquisar o processo de formação da sociedade inglesa destacou as mudanças de valores das sociedades ocidentais contemporâneas, a cidadania passou a ser vista como um *status* universal que não depende do fator econômico e que abarca os três tradicionais tipos de direitos: civis, políticos, sociais e todas as obrigações e deveres impostas aos mesmos. A cidadania envolve três conjuntos de instituições na sociedade moderna (sistema jurídico, sistema democrático e sistema de seguridade social). No entanto, Marshall ao defender uma teoria de cidadania a partir de uma linearidade dos direitos faz uma generalização da experiência inglesa e ao mesmo tempo desconsidera o princípio da especificidade que cada sociedade passa ao longo da história.

O *status* de cidadania faz referência a uma posição coletiva de contrato acordado entre homens livres e iguais em direitos, leis e obrigações específicas de cada sociedade. A cidadania como um *status* não pode ser considerada como algo dado e inquestionável, mas sim um elemento de conquista e luta. O surgimento da conceituação em cidadania foi estabelecido no século XVIII, paralelamente com o desenvolvimento do capitalismo (MARSHALL, 1967).

Marshall (1967) defende em sua teoria uma sequência lógica e cronológica do processo de construção da cidadania, que na Inglaterra se desenvolveu por meio das constantes lutas da população durante o desenvolvimento histórico, conhecido como as

gerações de direitos.¹⁵ A primeira geração dos direitos corresponde à concepção liberal clássica, que entende os direitos civis como resultantes do século XVIII e os direitos políticos ligados ao século XIX. Na segunda geração de direitos estão em destaque os direitos econômicos e sociais. Na terceira geração estão os direitos ainda difusos, tais como o consumo, meio-ambiente, à paz etc.

Lafer (1988) se diferencia de Marshall e amplia para quatro gerações de direitos: a primeira geração corresponde à liberdade individual; a segunda geração se refere aos direitos sociais, direitos ao trabalho, ao lazer, à saúde e à educação, que têm como sujeito passivo o Estado, uma vez que a coletividade assume a responsabilidade de atendê-los; na terceira geração são perceptíveis os direitos que se encontram em pleno desenvolvimento conceitual e são destacados como aqueles denominados direitos solidários; e por fim, a quarta geração, que corresponde aos direitos coletivos ou difusos.

Para além da concepção de cidadania proposta por Marshall, Carvalho (2008) propõe o termo cidadania plena ou ampliada, que se refere a um corpo ideológico estabelecido historicamente, que combina a liberdade, a participação e a igualdade, além do gozo dos três tipos de direitos: civis, políticos e sociais, somados aos deveres e obrigações impostas aos mesmos.

Os direitos civis são caracterizados como essenciais à vida, à liberdade individual, direito de ir e vir, de imprensa, de fé, mas, sobretudo ao direito à propriedade, à igualdade em presença da lei, sendo regulado pela justiça e acessível a todos. Os direitos políticos correspondem à participação do cidadão no governo da sociedade de forma educativa e formativa, como o direito de votar e ser votado e, de exercer cargos públicos. A participação política deve ser livre, seja como membros de organismos do poder político, seja como simples eleitores. E os direitos sociais são as garantias de participação da população na riqueza coletiva aos moldes da civilização e respondem às necessidades humanas básicas, como o direito a um bem-estar econômico mínimo, que envolve o direito a educação, a segurança, a habitação, a alimentação, ao trabalho, à saúde, ao lazer etc. Os direitos sociais buscam a igualdade, mas não a igualdade plena, uma vez que no sistema capitalista o foco é a liberdade econômica (MARSHALL, 1967).

Carvalho (2008) ao pesquisar a construção da cidadania no Brasil apoia-se na citação de Louis Couty, ao afirmar que a população brasileira “não tem povo”, são “cidadãos em negativos”, que não participa dos processos decisórios da sociedade política e que não

¹⁵ Expressão consolidada no meio científico que divide a evolução dos direitos e sugere a substituição de uns direitos por outro em determinado tempo e espaço.

construíram uma identidade nacional. A ausência de uma cidadania plena no Brasil relaciona-se com vários fatores após a independência, dentre os principais merece destaque a herança de uma sociedade escravocrata, uma tradição cívica pouco encorajadora, uma população analfabeta, uma economia monocultora e latifundiária, um Estado Absolutista, o colonialismo, a inversão na ordem dos direitos, a miscigenação e as constantes práticas de estupro em mulheres indígenas e negras no período do Brasil colônia, criaram um cenário nada favorável para construção de uma sociedade cidadã.

No Brasil, ao contrário da Inglaterra, estabeleceu-se uma inversão dos processos de aquisição dos direitos e devido à repressão política por conta dos governos ditatoriais foram desenvolvidos em um primeiro momento os direitos sociais, posteriormente os direitos políticos e por fim os direitos civis. No caso brasileiro, os direitos civis são apontados como um dos principais problemas para a formação da cidadania brasileira e que ainda hoje não foi legitimado (CARVALHO, 2008).

Marshall (1967) acredita que os países que não vivenciaram a ordem evolutiva dos direitos (Rússia, Alemanha e Áustria) têm maiores dificuldades no desenvolvimento dos demais elementos de participação e formação da identidade nacional. Corroborando com a pesquisa de Marshall, Carvalho (2008) assegurou que o Brasil também não vivenciou a ordem evolutiva dos direitos, tendo dificuldades na formação da cidadania, participação política e identidade nacional.

Os direitos sociais, na sociedade brasileira avançaram a partir de 1930 com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio no período da Ditadura Militar. O período de 1930 a 1945 foi um grande momento para a legislação social, no entanto, a introdução dos problemas trabalhistas e social na pauta do governo aconteceu em um ambiente de baixa ou nula participação da sociedade civil na política e precária vigência dos direitos civis. Os governos ditatoriais focaram os direitos sociais, enquanto os governos democráticos tiveram como foco os direitos civis e políticos, assim houve períodos de avanços e de retrocessos na construção dos direitos no País (CARVALHO, 2008).

Marshall e Carvalho destacaram em suas pesquisas que a inversão na ordem dos direitos é o principal fator que inibe a construção de cidadania. No entanto, é difícil pensar nesta ordem lógica e cronológica em todos os países, uma vez que, cada país tem sua especificidade religiosa, política, cultural e social. A tentativa de criação de uma teoria universal na construção da cidadania é complexa, não podendo desconsiderar a historicidade e a especificidade.

Os direitos sociais correspondem aos direitos de participação e representam a via por qual a sociedade civil mantém múltiplas relações com o Estado. A “questão social” caracteriza como o grande problema que o Estado enfrenta desde o século XIX (BOBBIO, et al., 2002). Enquanto que a defasagem do direito político no Brasil é destacada na negociação da independência brasileira restrita apenas a “elite nacional”, com destaque para a coroa portuguesa e a intervenção da Inglaterra. Após a interferência dos ingleses, Portugal aceitou a independência do Brasil em troca de 2 milhões de libras esterlinas, não tendo a participação da sociedade civil brasileira neste processo. O período da Independência foi marcado por duas direções opostas: uma americana, que tinha como característica a República e a outra europeia ligada ao sistema Monárquico (CARVALHO, 2008).

A escolha brasileira foi estabelecida na Constituição Federal de 1824, quando foi implementada a monarquia, criando um sistema com três poderes tradicionais, o Executivo, o Legislativo (dividindo Senado e Câmara) e o Judiciário que perdurou até 1889, quando ocorreu a Proclamação da República. Os direitos políticos foram estabelecidos pelo voto nas eleições indiretas e representaram um avanço em relação ao período colonial. O voto ficou restrito aos homens de 25 anos e com renda mínima de 100 mil-réis, fato esse, que restringiu o direito a uma pequena parcela da população que excluía a participação feminina (CARVALHO, 2008).

Os direitos civis no Brasil segundo Carvalho (2008), se encontram defasados e com difíceis acessos, uma vez que existem três obstáculos centrais para sua legitimação: herança da escravidão, que negou a condição humana aos escravos; herança de uma grande propriedade rural fechada; e herança de um Estado comprometido com o poder privado. Acredita-se que a escravidão deixou um legado de mau tratamento social, que até hoje têm influências na sociedade brasileira.

Ao discutir os direitos e cidadania no Brasil, Cittadino (2005), assegura que os direitos políticos e civis são destinados a todos, enquanto os direitos socioeconômicos estão diretamente relacionados ao processo de inclusão social daqueles cidadãos que encontram dificuldades na condução e aquisição de cidadania, bem como na participação e tomada de decisão nas questões públicas. O processo de participação e deliberação pública acontece a partir do reconhecimento igualitário, sem distinção de identidades sexuais, raciais, étnicas ou religiosas, sendo dependentes do processo de formação e educação popular.

Marshall (1967), Gramsci (1989) e Carvalho (2008) têm como ponto em comum a defesa da educação popular como elemento de emancipação do sujeito. Os três autores acreditam que o caráter formativo na aquisição dos direitos é de grande relevância para a

cidadania. Afirmam que a educação popular é pré-requisito para a aquisição e luta por novos direitos, e a ausência de uma população educada tem sido um obstáculo à construção da participação política.

A educação popular é criada a partir dos intelectuais (religiosos, leigos, laicos, ateus etc.) que declaravam estarem a serviço da construção da autonomia da população, permitindo a libertação a partir dos princípios de justiça, de igualdade, liberdade, de fraternidade e emancipação. Dessa forma, a educação popular poderia ser entendida por um lado de forma populista e por outro de forma romântica. As propostas de educação libertadora, educação crítica e a pedagogia da libertação estariam mais próximas do entendimento de educação popular, sendo destacada a interação entre os agentes sociais oriundos das classes médias e participantes populares. A educação popular permitira a incorporação de diferentes agentes sociais à esfera do Estado, seria uma educação com e não para o povo, que daria autonomia para os cidadãos lutarem pelos seus direitos (LOVISOLO, 1990).

A educação como veículo para luta por direitos é retórica na literatura científica e a partir do avançar das discussões ganharam destaque também a questão dos apátridas e do direito a ter direitos. O campo dos direitos foi abalado com a discussão sobre os apátridas à medida que existe uma perda de um elemento de conexão com a ordem jurídica dos estados, o apátrida não tem um lugar na família das nações. O apátrida vive à margem da lei e mesmo sem cometer crimes estava sujeito a ir para a cadeia (LAFER, 1988).

Lafer (1988), ao citar Hannah Arendt, afirmou que a autora vivenciou a condição de apátrida, chegando a assegurar que as leis não são iguais para todos transformarem em direitos e privilégios, a experiência totalitária mostrou como a organização da sociedade assumiu em contraposição aos valores consagrados da justiça e do direito na modernidade, criando seres humanos descartáveis e supérfluos.

Hannah Arendt critica o artigo 1º da Declaração Universal dos Direitos do Homem da Organização das Nações Unidas (ONU), de 1948, ao afirmar que não é verdade que todos os homens nascem livres e iguais em direitos e em dignidade. A igualdade só é construída a partir da ação conjunta de homens por meio da comunidade política. Pressupõe a cidadania como um princípio, uma vez que a privação da mesma pode afetar a condição humana. A noção de direito a ter direitos ganha evidência (LAFER, 1988).

No Brasil, a discussão sobre o direito a ter direitos é oportuna, uma vez que, ao longo do período histórico admitiu-se a perda da nacionalidade como pena na Constituição do Império em 1934, sendo mantida na Constituição Federal brasileira de 1937, sendo

eliminando apenas a partir de um processo judicial. Apenas na Constituição Federal brasileira de 1946 foi permitida a garantia judicial do processo de cancelamento de naturalização. Assim, vale ressaltar que a cidadania não é uma licença que se perde quando o indivíduo não cumpre os seus deveres (LAFER, 1988).

O direito a ter direitos é uma luta coletiva, construída historicamente, que foi intensificada após os regimentos totalitários a partir do momento que ocorreu a ruptura e a repressão política. O direito a ter direitos só acontecerá quando tiver acesso pleno à ordem jurídica, isto é, quando os cidadãos forem entendidos como sujeitos de direito. A reflexão arendtiana assegura que os direitos humanos pressupõem a cidadania e a participação como meio para assegurar o princípio universal e substantivo à medida que o ser humano deve ser tratado como semelhante num mundo compartilhado (LAFER, 1988).

A participação com base no princípio de cidadania tornou-se parte do vocabulário político popular no final dos anos de 1860 e esteve ligado a uma série de reivindicações provindas de estudantes universitários em prol da melhoria da educação superior e vários grupos que buscavam a implementação dos direitos já instituídos. A participação assegura a igualdade política e de poder na tomada de decisão, que envolve um caráter educativo, que aumenta a liberdade e autonomia do indivíduo. As condições econômicas são de grande relevância para o sistema participativo e não se busca uma igualdade absoluta, mas condições ideais, os quais nenhum indivíduo tenha poder aquisitivo suficiente para comprar o outro (PATEMAN, 1992).

Lovisoló (1999) ao discutir a participação nos alerta para os diversos significados que a palavra ganhou, merecendo uma reflexão sobre as distinções e aproximações com as categorias de pertencimento e cooperação. Segundo tal autor, o pertencimento no Brasil é de fundamental importância para se formar parte da comunidade política, assim o domínio da língua nacional é entendido como essencial para ser cidadão. Um fato que comprova esta afirmação ocorreu no governo de Getúlio Vargas, quando foi proibido o ensino da língua de origem dos grupos imigrantes, colocando-o português como obrigatório, aproximando-se assim a categoria pertencimento ao de nacionalidade.

Os direitos e obrigações são construções histórico-culturais, para o cidadão participar ou cooperar é necessário um sentimento de pertencimento de uma comunidade ou associação para reafirmarmos as identidades básicas. Chama-se a atenção, neste contexto, a utilização habitual dos sentidos positivos que ressignificam as palavras participação e cooperação. Na política existe o incentivo de participar para sermos participativos e que é necessário cooperar para sermos bons cooperativos, sendo criticadas as pessoas que não

participam e nem cooperam. Os sentidos positivos da participação estão na convicção de que quanto mais participarmos e cooperarmos melhor será a sociedade. Na política, a cooperação poderia até existir no sentido de ajuda mútua, operar em comum e em conjunto na tentativa de distribuição, no entanto, não pode ser confundido com a participação que permite a oposição e a tomada de partido (LOVISOLO, 1999).

A participação envolve tomar parte ou partido de alguma questão, participar na política significa assumir as bandeiras ou os interesses de uma parte, podendo ou não gerar conflitos e oposições. Um cidadão que participa na oposição ao partido no governo está participando tanto quanto os que defendem o mesmo, ou talvez seja mais participativo do que aqueles que apoiam passivamente. Neste sentido, a participação envolve o agir a favor ou contra alguma coisa, sendo realizada no conflito e pode gerar o próprio conflito. A participação também pode ser negativa e inibir outras formas de participação, o participar de forma violenta na política pode inibir outras pessoas de participarem (LOVISOLO, 1999).

O conflito é gerado quando não concordamos com a distribuição de alguma coisa, na política, poderíamos citar a falta de acesso aos diversos direitos: lazer, saúde, educação, justiça, poder, dentre outros. A participação, neste contexto, seria tomar parte na luta por acessibilidade aos diversos direitos. No entanto, é válido ressaltar que em alguns contextos como o da educação física a participação em competições é inibida, sendo entendida como não valiosa no campo esportivo, enquanto que a participação na política por meio de sindicatos e associações seria sempre valiosa e positiva. Em síntese, formar o cidadão para participação é desenvolver sua autonomia e capacidade de elaboração de critérios de distribuição e compreensão (LOVISOLO, 1999).

Diferentemente de Lovisolo (1999), Cohen e Arato (2001) destacam a palavra participação apenas como positiva, ao afirmarem que um modelo de participação da democracia é estabelecido pelos bons líderes, que são os bons cidadãos, merecendo destaque a participação ativa no governar e no ser governado. Assim, um sistema político de decisões depende de uma participação excessiva por parte da população.

A teoria democrática e o governo democrático são imprescindíveis para o aumento da experiência na participação, que torna o indivíduo psicologicamente mais seguro, capacitado e autônomo para participação dos processos políticos. Essa teoria vai de uma concepção micro para o macro, isto é, as pequenas participações na infância ou em ambientes de indústria ou empresa aumentam o senso de eficácia e eficiência política e tem efeitos psicológicos positivos na participação política futura. Para a teoria democrática o trabalho é

um dos momentos mais importantes para a educação e emancipação, pois os indivíduos despendem grande parte das suas vidas neste ambiente (PATEMAN, 1992).

A teoria democrática exhibe grande semelhança com argumentos antidemocráticos a partir do momento que:

[...] não está mais centrada na participação ‘do povo’, na participação do homem comum, nem se considera mais que a principal virtude de um sistema político democrático reside no desenvolvimento das qualidades relevantes e necessárias, do ponto de vista político, no indivíduo comum; na teoria da democracia contemporânea, o que importa é a participação da elite minoritária, e a não participação do homem comum, apático com pouco senso de eficácia política é vista como a principal salvaguarda contra a instabilidade (PATEMAN, 1992, p. 138-139).

A influência da participação política é de grande relevância para aumentar a autonomia dos indivíduos, no entanto, não é o ponto central, o lazer surge como um dos momentos mais importantes da vida do trabalhador na busca da sua formação política e busca de cidadania. O tempo de lazer aparece como substituto do trabalho no que se refere ao desenvolvimento do senso de eficiência política. O conceito de “lazer” envolve um vasto leque de atividades que oportunizam os indivíduos a participarem das decisões coletivas de forma autônoma. A participação depende do fator econômico, sendo decisivo no envolvimento político dos indivíduos. As classes mais favorecidas têm maiores oportunidades de decisões e se aproximam mais dos processos decisórios coletivos (PATEMAN, 1992).

Em Arendt vemos uma ampliação da discussão realizada por Marshall e Pateman, ao afirmar que os indivíduos devem participar simplesmente por terem o direito a ter direito de participar. Todo indivíduo deve ter oportunidades iguais de participarem e de decidirem por eles mesmos (LAFER, 1988).

Sen (2000) valoriza a questão da participação política para além das questões discutidas em Marshall, no seu entendimento, a participação política corresponde a um vetor de desenvolvimento econômico, político e social. Dessa forma, a participação depende das oportunidades e das liberdades que cada cidadão tem nas decisões políticas, isto é, devem ser abertas à comunidade as decisões sobre o futuro das questões locais.

No Brasil, a participação da sociedade civil é contemplada na Constituição Federal brasileira de 1988, quando apresentou nos artigos 14 e 29 a iniciativa popular como iniciadora dos processos legislativos e para a organização das cidades, que leva em consideração o processo de organização das mesmas (BRASIL, 1988).

No entanto, a participação política do Brasil esbarra em contradições e limites oriundos do processo histórico de cidadania brasileira e que as principais vias de participação que surgiram após as mudanças nos processos de gestão pública foram o Orçamento

Participativo (OP), Conselhos Municipais e Fóruns Municipais. Os novos arranjos institucionais criaram um novo paradigma que rompe com os modelos centralizados de gestão pública e passa a focar a inversão de prioridade, democratização dos bens e serviços públicos e descentralização (AMARAL, 2003).

O OP se manifesta por meio de três características centrais: participação aberta a todos os cidadãos sem nenhum *status* atribuído a qualquer organização; combinação de democracia direta e representativa, cujas regras de deliberação são definidas pelos próprios participantes; e alocação de recursos para investimentos com base em critérios gerais e técnicos (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Avritzer afirma que as formas de institucionalidades do OP têm três características centrais: a) assembleias regionais, que tem como característica a participação individual, sendo aberta a todos os cidadãos; b) princípios de distribuição capazes de reverter desigualdades preexistentes, que antecedem os processos de deliberação; e c) existência de um conselho que compatibiliza o processo de participação e de deliberação. No caso brasileiro, o Partido dos Trabalhadores tem pouco controle sobre o OP, isto é, apenas democratiza e descentraliza o processo de deliberação, sustentando nas mãos dos órgãos públicos o processo de implementação administrativa das decisões. Ao comparar com a Índia, destaca-se um maior controle por parte do Partido Comunista, além da transferência dos recursos econômicos para os próprios comitês, dando margem a acusações de corrupção (SANTOS; AVRITZER, 2002).

O OP em Porto Alegre é realizado em plenárias temáticas, que acontecem em duas rodadas para cada área territorial. O processo de discussão acontece praticamente o ano inteiro, sendo interrompido apenas nos meses de janeiro e fevereiro. O objetivo do OP é viabilizar um novo modelo de participação popular e a partir de março de cada ano, discutem-se as prioridades para o ano seguinte, com base nas experiências realizadas nos anos anteriores. A primeira rodada inicia com a assembleia preparatória e serve para divulgar os resultados do OP do ano anterior, além de explicar os eixos que facilitarão as futuras discussões e a informar sobre as metodologias, datas e horários da próxima etapa. A segunda rodada denomina-se assembleia deliberativa, durante essa etapa a população tem o direito de apresentar e votar nas propostas de prioridades sobre políticas públicas que interessam às comunidades. A etapa marca a eleição dos delegados que comporão o Fórum Regional de Delegados que acompanharão o processo e escolherão os conselheiros (AMARAL, 2003).

Avritzer ao pesquisar e comparar o OP em duas capitais brasileiras, concluiu que no caso de Porto Alegre existiu uma abertura de espaços reais de participação por meio do

Partido dos Trabalhadores, sendo crescente em todos os anos, enquanto que em Belo Horizonte houve variações, no entanto, foi verificado um aumento significativo da participação por meio do OP, com destaque para a participação da COMFORÇAS¹⁶ (SANTOS; AVRITZER, 2002).

A experiência da Frente Popular no Rio Grande do Sul, no governo de Tarso Genro, que estabeleceu como principal meio de participação o voto e os espaços democráticos. A organização em torno da coletividade é um processo gradual, que é aprendido na prática social e que exige a superação de vários limites para o exercício do modelo de cidadania existente no Brasil. Na realidade brasileira, a aquisição dos direitos e cidadania representou o surgimento de fortes barreiras que impediram a população de gozar do Estado pleno de direitos (AMARAL, 2003).

A Frente Popular é uma proposta contra hegemônica, que tem como base a cidadania e o modelo híbrido de democracia, mesclando um sistema representativo com a possibilidade de participação da população nos rumos da gestão pública. A participação é entendida como a intervenção constante e de oportunidade homogênea da população, que almeja atingir a efetividade das tomadas de decisão, definindo diretrizes para aplicação prática (AMARAL, 2003).

As principais barreiras para a aquisição da cidadania no Brasil são destacadas por Amaral (2003, p. 155), ao afirmar que:

[...] a falta de um sentimento de identidade nacional; a falência do sistema representativo e eleitoral; a supervalorização do órgão executivo; o desejo de que surja um ‘messias’ político; a inversão na lógica clássica de surgimento dos direitos à cidadania e a prevalência de um direito em detrimento dos outros; o alcance de alguns direitos (hoje principalmente dos direitos sociais) restritos a uma determinada classe social: a dominante; uma visão corporativa dos direitos coletivos; e, recentemente, como consequência perversa dos ajustes neoliberais, o individualismo exacerbado e o direito social encarado como bem de consumo.

São quatro equívocos na formulação da participação popular no Brasil: a) ausência de uma preparação prévia e falta de experiência para realizar uma revolução, ficando restrita ao uso de força; b) ausência de preparação por parte dos governos e elites; c) utilização como modelos as práticas eleitorais de países que se destacavam pela corrupção; e d) o não conhecimento do exercício dos direitos políticos de forma continuada afastou os indivíduos da política (CARVALHO, 2008).

Santos e Avritzer (2002) reuniram diversas experiências de participação com constantes vulnerabilidades e ambiguidades, as quais destacam os estudos realizados em

¹⁶ Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo.

Portugal, Moçambique, Colômbia, África do Sul e Brasil. Em síntese, Portugal tem uma participação focada nos interesses de agentes sociais hegemônicos num sistema de decisão política de cima para baixo (*top-down*). Em Moçambique é destacado o aumento da participação feminina na política, que contraditoriamente contribuiu para consolidação da dominação masculina. No caso da Colômbia foi perceptível que a participação não conseguiu impor um modelo alternativo devido à resistência dos setores conservadores, além da nítida necessidade de associação entre democracia e pacificação nos locais com índices elevados de violência e criminalidade. Na África do Sul, chama-se atenção o processo de participação pós-apartheid, quando o Estado desencorajou os movimentos sociais e sociedade civil, com argumentos que a democracia representativa atendia todos os interesses sociais e que não seria interessante um controle social.

Santos e Avrizer (2002) defendem ainda as teses para o fortalecimento da demodiversidade,¹⁷ que implica no reconhecimento existente, defende a ideia da articulação entre as diferentes democracias no intuito de não assumir uma só forma. A outra tese diz respeito à articulação contra hegemônica entre o local e o global, uma vez que as experiências só acontecem em nível local e necessitam de articulações transnacionais que reforcem as redes regionais, continentais e globais. E a última tese, refere-se à necessidade de ampliação do experimentalismo democrático, novas experiências de gramáticas sociais que envolvem pluralização cultural, racial e distributiva da democracia.

Assim, é necessário pensar em democracias diferentes, uma vez que as sociedades têm especificidades e a participação da sociedade civil varia de acordo com o contexto e a cultura política. A participação da sociedade civil na maioria das vezes luta pela justiça redistributiva em prol da minimização das desigualdades ou justiça como forma de reconhecimento dos grupos identitários, religiosas, sexuais etc.

2.4 PRINCÍPIOS DE JUSTIÇA – REDISTRIBUIÇÃO E RECONHECIMENTO

Sen (2000) ao discutir os fundamentos da justiça a partir da liberdade considera os princípios teóricos por meio das suas respectivas bases informacionais, destacando dois elementos: o primeiro diz respeito a base informacional para juízos avaliatórios; e segundo se

¹⁷ Demodiversidade é um termo inventado por Boaventura Sousa dos Santos e significa as diferentes formas que a democracia pode assumir.

refere as questões relativas a três teorias tradicionais de ética e justiça social, que envolvem o utilitarismo, o libertarismo e a teoria da justiça de Rawls. As três teorias consideram uma abordagem avaliatória, que pode ser caracterizada por uma base informacional, isto é, as informações relevantes são incluídas e excluídas para formar juízos ou para discutir uma abordagem alternativa da avaliação que enfoca diretamente a liberdade sob a forma de capacidades individuais.

As informações incluídas e excluídas, em uma perspectiva utilitarista baseiam-se nas utilidades, como o prazer, a felicidade ou a satisfação. As liberdades substantivas teriam um papel indireto por meio de seus efeitos sobre os números relativos à utilidade, interessando-se apenas a soma total de todos em conjunto. O utilitarismo clássico envolve informações relacionadas à felicidade e o prazer, enquanto que nas formas modernas do utilitarismo, a essência da “utilidade” é compreendida a partir da satisfação de um desejo ou algum tipo de representação ou comportamento de escolha de uma pessoa (SEN, 2000).

O utilitarismo forma sua base informacional a partir do somatório de três requisitos divididos em três componentes diferentes: a) “consequencialismo”, que envolve o julgamento das escolhas (ações, instituições, regras) e os resultados gerados, sendo que a melhor ação é aquela que resulta em uma maior utilidade se comparada às possíveis ações alternativas; b) “*welfarismo*”, que restringe os juízos sobre os estados de coisas às utilidades nos respectivos estados, toda escolha é avaliada em conformidade com as respectivas utilidades; e c) “*ranking* pela soma”, que trabalha as utilidades somadas conjuntamente pela obtenção de mérito agregado das utilidades sociais. Os três componentes da base informacional buscam julgar cada escolha a partir da soma total de utilidades geradas por meio dessa escolha (SEN, 2000).

As limitações da abordagem utilitarista são definidas a partir de três dimensões: a) indiferença distributiva, que não leva em consideração as desigualdades na distribuição de felicidade, focando apenas na soma total; b) descaso com os direitos, liberdades e outras considerações desvinculadas da utilidade; e c) adaptação e condicionamento mental, que não foca o bem-estar individual como base sólida. Os limites desta abordagem são relacionados ainda aos destituídos, a partir do momento que os mesmos tendem a conformar-se com sua privação pela pura necessidade de sobrevivência e podem não ter coragem de exigir alguma mudança radical (SEN, 2000).

A base informacional do libertarismo consiste na liberdade formal, conduta correta, avaliação da situação, não tendo interesse direto na felicidade ou na satisfação dos desejos. Na teoria da Justiça de John Rawls, a prioridade é a liberdade formal, que tem

precedência política sobre a promoção dos objetivos sociais. Os procedimentos buscam garantir os direitos, independente das consequências que deles possam advir. A questão crucial não é a total precedência, mas sim, se a liberdade formal garante o mesmo tipo de importância que a de outros tipos de vantagens. As abordagens da ética, economia do bem-estar e filosofia política podem ser analisadas a partir das informações que servem de base para juízos avaliatórios nas respectivas abordagens. Assim, ao analisar as abordagens avaliatórias do utilitarismo, do libertarismo e da justiça rawlsiana, destaca-se os méritos e limitações em cada uma destas estratégias (SEN, 2000).

Em Honneth (2003) a teoria da justiça está relacionada aos princípios morais que dependem do reconhecimento como condição da qual o sujeito consiga a sua autoestima. Com base nas teorias de Mead e Hegel, Honneth assegura que a vida social se efetua a partir do reconhecimento recíproco e os sujeitos só conseguem a auto relação prática a partir do momento que aprendem a conceber a interação com os seus destinatários sociais. A teoria do reconhecimento é dependente da organização e equiparação socialmente de uma esfera existente da sociedade. Todas as demandas que envolvem o conceito de justiça distributiva estão relacionadas às categorias normativas. O reconhecimento é uma categoria moral fundamental e o processo de distribuição é uma derivativa do seu conceito.

Honneth (1992, p. 188-189) assegura que o reconhecimento é uma questão ética e a negação do mesmo é prejudicial e pode impedir “[...] que as pessoas tenham uma visão positiva de si mesmas – uma visão que é adquirida intersubjetivamente”.

O reconhecimento corresponde a um processo integrado, que envolve três esferas distintas e interdependentes: o afetivo, o jurídico e a estima social. O reconhecimento afetivo está relacionado à reciprocidade amorosa nas relações primárias que envolvem fortes ligações emotivas entre pessoas, relação mãe e filho durante a primeira infância, relações de amizade, e relações eróticas entre os casais. O afeto necessita de satisfação ou correspondência, sendo explicada pela psicologia e psicanálise, que entendem as relações como autoafirmação individual. Entende-se por relações amorosas todas as relações primárias, que envolvem ligações emotivas fortes entre poucas pessoas. O amor representa a primeira etapa da teoria do reconhecimento recíproco, sendo necessária uma correspondência ligada ao sentimento de estima especial. O reconhecimento de uma pessoa depende da aceitação cognitiva da autonomia do outro, isto é, um duplo processo de uma ligação emotiva simultânea. Toda relação de “amor” está ligada a condição de atração e simpatia de forma recíproca (HONNETH, 2003).

O reconhecimento jurídico está relacionado ao direito civil, respeito e oportunidade de todos os indivíduos que vivem em sociedade. O indivíduo que não é respeitado pela sociedade, não tem reconhecimento e nem consegue reconhecer o próximo. O desrespeito pode provocar ainda reações emocionais que servem de base motivacional afetiva para lutar pelo reconhecimento. O direito ou o reconhecimento jurídico possui aplicação nas obrigações e deveres individuais e dos outros, sendo que só a partir disso é entendida a pessoa de direito. Todo sujeito humano é portador de direito e deve ser reconhecido como pessoa e membro da organização social, isto é, os indivíduos vivem em pé de igualdade. Se em um Estado o homem é reconhecido e tratado como livre e como pessoa, respeitando a vontade da lei, cria um ambiente universal onde os indivíduos se reconhecem (HONNETH, 2003).

O reconhecimento por estima social está relacionado à solidariedade, ao cuidar, compartilhar e doar. Significa o envolvimento do indivíduo com os problemas sociais, existe um eu e existe o outro, existe algo do outro que identifica em mim e que eu passo a reconhecer. O reconhecimento parte da diferença para a desigualdade. Cada esfera de reconhecimento implica formas diferentes de auto relação individual, autoconfiança, auto respeito e autoestima. No entanto, apesar de serem diferentes, envolvem um conjunto indissociável e interdependente, que não pode ser fragmentado nas políticas públicas. A ausência de uma destas três formas pode acarretar na falta de reconhecimento social do indivíduo, o que dificulta os mesmos a chegarem a um estágio de solidariedade (HONNETH, 2003).

Fraser (2007) em sua teoria de justiça enfoca os dois princípios, redistribuição ligada à economia e reconhecimento ligado à cultura, que se disseminaram após a queda do socialismo soviético no final do século XX. As duas manifestações devem integrar tanto as reivindicações defensáveis de igualdade social quanto às reivindicações defensáveis de reconhecimento da diferença. A justiça está acima das reivindicações éticas na busca da eliminação das disparidades ilegítimas entre as oportunidades conferidas aos agentes sociais. O reconhecimento não é uma categoria central da Sociologia e da Psicologia Moral, baseada apenas na auto realização individual, mas sim, como uma questão essencial da justiça, sendo explicado a partir de um padrão universal de justiça e de igual valor do ser humano.

A concepção ampla de justiça orientada para paridade de participação é universalista, inclui tanto redistribuição, quanto reconhecimento com foco na igualdade de valor na moral dos seres humanos. O entendimento de participação na vida social é ampliado e depende do reconhecimento das pessoas em sociedade. A luta por este modelo moral de

reconhecimento das minorias não invalida as manifestações que visam o campo econômico (FRASER, 2007).

Para estabelecer a paridade participativa são necessárias condições objetivas e subjetivas: as condições objetivas estão relacionadas à exclusão dos níveis de dependência econômica e desigualdade que impeçam a igualdade de participação, bem como a minimização das disparidades na renda, tempo de lazer, riqueza e recursos materiais; enquanto as condições subjetivas se referem à oportunidade para todos de atingir estima social por meio da institucionalização de valores culturais que expressem e garantam igual respeito e oportunidades para todos os participantes. Ambas as condições são importantes para aquisição da paridade de participação e formam uma concepção bidimensional de justiça (FRASER, 2007).

As forças da política progressiva dividiram-se basicamente em dois campos: redistribuição e reconhecimento. No campo da redistribuição ganharam destaque as organizações igualitárias, trabalhistas e socialistas, que tinham como escopo a equidade. No âmbito do reconhecimento é destacada a sociedade “amigável às diferenças” com foco no reconhecimento das minorias étnicas, “raciais” e sexuais, bem como a nacionalidade e a diferença de gênero que criou um novo paradigma normativo com o ser reconhecido no centro do processo. As relações nos dois tipos de força política são tensas e em muitos casos as lutas por reconhecimento estão dissociadas das lutas por redistribuição, um exemplo disso é o feminismo, que encara a redistribuição como um remédio para a dominação masculina (FRASER, 2007).

A política de redistribuição enfatiza as injustiças socioeconômicas e presume estarem enraizados na estrutura político-econômica, os sujeitos coletivos da injustiça são as classes sociais ou coletividades, os quais são definidos economicamente por meio das relações com o mercado ou com os meios de produção. As injustiças estão relacionadas à exploração do trabalho, a marginalização econômica e a privação de um padrão material de vida adequado. As políticas de reconhecimento referem-se às injustiças culturais, as quais estão enraizadas nos padrões sociais de representação, comunicação e interpretação. O remédio para a injustiça é a transformação cultural ou simbólica, e as vítimas da injustiça são definidas pelas relações de reconhecimento (FRASER, 2008).

Com o avançar das pesquisas, a política de reconhecimento é aproximada do campo da moralidade, o que rompe com o padrão antigo relacionado à “identidade”. O reconhecimento passa a corresponder à identidade cultural específica de um grupo (autoafirmação) e o não reconhecimento seria a depreciação da identidade por uma cultura

dominante, uma forma de subordinação institucionalizada, que viola a justiça. Esta proposta trata o reconhecimento como elemento central para aquisição de *status* social de um grupo, que percebe o sujeito como membro integral da sociedade com igualdade de participação (FRASER, 2007).

O reconhecimento e a participação popular são elementos de grande relevância:

[...] no âmbito das sociedades democráticas, já não é possível falar em processo de deliberação pública senão a partir da ideia de reconhecimento igualitário. O exercício democrático pressupõe tratar a todos como iguais independentemente das múltiplas identidades sexuais, raciais, étnicas ou religiosas. É neste sentido que o compromisso com o princípio da cidadania igualitária envolve a atribuição de iguais direitos a todos e só admite a alteração desse esquema se a distribuição desigual de direitos vier a beneficiar os mais desfavorecidos (CITADDINO, 2005, p. 2).

O reconhecimento das especificidades culturais enquanto política pública evidencia o alcance, a eficácia e a legitimidade das normas que o Estado nacional produz e busca efetivar. A linguagem pública pode mostrar as vidas marcadas por falta de dignidade. Os grupos minoritários obrigam o Poder Judiciário, a se posicionar e construir uma nova concepção de justiça, que passa pelo exercício simultâneo de reconhecimento de identidades e redistribuição na busca de igualdades. Os cidadãos só podem gozar de certas liberdades subjetivas quando exercerem a soberania popular e definem as normas e interesses que devem ser reconhecidos (CITTADINO, 2005).

Integrar redistribuição e reconhecimento é um desafio que significa envolver-se imediatamente em um nexos de difíceis questões filosóficas, que nunca se encontram. A distribuição situa-se no campo da moral e da política econômica, enquanto que o reconhecimento pertence à ética, de busca da felicidade pessoal, uma vez que exige o julgamento sobre o valor das práticas, características e identidades variadas. Não existe uma necessidade de escolha, sendo possível relacionar redistribuição e reconhecimento, sem cair na “esquizofrenia filosófica” (FRASER, 2007).

O debate sobre redistribuição e reconhecimento remeteu ao diálogo entre Fraser e Honneth ao tratar das interpretações de fenômenos culturais e sócio-políticos que afetam dinâmicas sociais nas práticas democráticas em prol da liberdade. Remeteu também a discussão sobre as políticas sociais com características neoliberais, já que as mesmas são voltadas para um grupo específico, o que nega o princípio da igualdade de todos perante o Estado e a lei ao implementar políticas afirmativas. O argumento neoliberal é que as políticas públicas ou sociais podem ser desiguais desde que o foco seja a minimização das desigualdades existentes. O maior perigo relacionado às políticas afirmativas é o Estado

adotar políticas mais diferencialistas na tentativa de reforçar identidades do que distributivas no sentido de combater as desigualdades sociais.

No caso específico das políticas públicas de esporte e lazer no Brasil implementadas pelo Ministério do Esporte são perceptíveis ações afirmativas direcionadas a um determinado público na tentativa de erradicação das desigualdades sociais e que se caracterizam como políticas sociais, como é o caso do Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC),¹⁸ que visa a garantia do direito social ao esporte e ao lazer a todos os cidadãos.

O PELC é caracterizado como uma política com foco na redistribuição e o Ministério do Esporte ainda é incipiente em políticas voltadas para o reconhecimento, com exceção dos Jogos dos Povos Indígenas, encontro esportivo cultural, que tem como objetivo promover o esporte físico-educativo como identidade das culturas, promoção da cidadania e aos valores. Vale destacar ainda que o reconhecimento remete ao sentimento de pertencimento aliada ao direito de acesso a espaços e equipamentos de esporte e lazer, assim os indivíduos necessitam participarem dos processos de decisões políticas para reforçarem o seu pertencimento.

Para finalizar o primeiro capítulo é de fundamental importância destacar que as políticas públicas de esporte e lazer precisam ser pensadas para atender tanto a redistribuição quanto o reconhecimento. As questões de economia e cultura são interligadas e devem ser pensadas no campo da gestão pública a partir de uma visão holística e intersetorial, que articule os diferentes agentes sociais para lidar com as questões de igualdade econômica e cultural. As ações políticas põem em questão os critérios para obtenção de uma sociedade justa, que contemple todos os direitos de um Estado democrático.

As questões apontadas acima estão diretamente relacionadas com a concepção de Estado, bem como com os níveis de participação da sociedade civil. Na próxima seção destacaremos a gestão pública, com destaque para os novos arranjos institucionais que são interdependentes do modelo de Estado adotado.

¹⁸ O Pelc foi criado no ano de 2003 e teve como problema gerador a desigualdade de acesso ao esporte e ao lazer. O programa é uma ação integrada entre o Ministério do Esporte e Ministério da Justiça com diversos outros setores e tem como objetivo democratizar e universalizar o acesso à prática do esporte recreativo e de lazer, reconhecer os dois campos como direitos sociais e viabilizar a participação e formação permanente. No capítulo 3 da presente dissertação será aprofundada a discussão sobre o programa.

3 OS “PALAVRÕES” INTERSETORIALIDADE, DESCENTRALIZAÇÃO E EMPREENDEDORISMO – NOVAS FORMAS DE GESTÃO PÚBLICA

As políticas públicas correspondem a um ciclo que envolve de forma geral o planejamento, a implementação e a avaliação, com intuito de atingir a eficiência, a eficácia e a efetividade social de uma ação política. O ciclo das políticas públicas foi discutido e aperfeiçoado a partir dos anos de 1980, quando começou a se pensar em políticas mais democráticas em prol do acesso dos direitos. Para atingir a excelência das ações políticas surgiram as novas formas de gestão pública, que preveem a intersectorialidade, a descentralização e o empreendedorismo, com o intuito de garantir o acesso e autonomia de cada cidadão no processo de tomada de decisão.

Apresentadas essas primícias, pretendemos discutir as novas formas de planejamento, implementação e avaliação, com destaque para o processo de democratização, desenvolvimento e modernização das novas formas de gestão pública. Assim, a reflexão central do capítulo girou em torno das seguintes questões: como tem sido desenvolvido os princípios de intersectorialidade, descentralização e empreendedorismo na gestão pública? Os novos arranjos institucionais são utilizados para democratização ou para diminuição da intervenção do Estado nas ações políticas?

3.1 CICLO EM POLÍTICAS PÚBLICAS – PLANEJAMENTO, IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO

Para iniciar a discussão sobre o ciclo em políticas públicas é necessário tratar o conceito de planejamento, para depois debatermos os processos de implementação e de avaliação política como elementos centrais das ações políticas. O planejamento consiste em prever antecipadamente uma série de ações, projetando um plano de atuação de forma a chegar a uma situação coerente, organizada e sistemática. O processo de planejamento “[...] é a ferramenta para administrar as relações com o futuro. É uma aplicação específica do processo de tomar decisões” (MAXIMIANO, 2004, p. 138).

O planejamento tem como escopo definir objetivos ou resultados, avaliar as alternativas para conhecer o curso específico da ação, bem como a criação de mecanismos

para atingi-los. A proposta central do planejamento é intervir na realidade, passando de uma situação conhecida para outra desejada dentro de um determinado espaço de tempo e por meio da criação de um plano. O processo de elaboração de um planejamento envolve três etapas: a) análise e averiguação do ambiente externo; b) diagnóstico do ambiente interno da organização; e c) preparação de um plano que detalhe os objetivos, missão, desenvolvimento e vantagens (MAXIMIANO, 2004).

O plano (estratégico, operacional, funcional) corresponde à fase final do planejamento e só a partir dos objetivos definidos se busca a resolução dos problemas e manutenção nas inovações, sendo dependentes das pesquisas de opiniões para definição dos objetivos e para alcançar resultados mais precisos. A preparação de um plano busca a redução dos riscos no processo de tomada de decisão, criando mecanismos para minimizar os resultados indesejáveis. O plano define os objetivos organizacionais, que abrange desde a organização, relação com o ambiente até o estabelecimento de metas, produtos e serviços para serem oferecidos e alcançados (MAXIMIANO, 2004).

Em políticas públicas o planejamento existe de diversas formas, com características e especificidades que variam de acordo com a localidade, a região ou o país. No Brasil, os problemas do planejamento estão relacionados à ênfase dada ao tecnicismo, à burocracia e as previsões dos economistas. A concepção de planejamento envolve a tomada de decisão, sendo uma construção política e social que vai além do produto técnico dominado por economicistas e burocratas (PUPPIM DE OLIVEIRA, 2006).

Puppim de Oliveira (2006, p. 273) assegura que o planejamento se refere a “[...] um processo de decisão político-social que depende de informações precisas, transparência, ética, temperança, que sejam aceitáveis para toda a sociedade”. Os processos de tomada de decisão envolvem reuniões e discussões com a sociedade, levantamento de modelos matemáticos com mapas detalhados, criação de legislação própria, distribuição de responsabilidades e poderes, além da geração de um plano no final do processo.

As diferenças centrais entre o planejamento dos países desenvolvidos estão relacionadas às diversidades no sistema político, uma vez que nos países em desenvolvimento não existe uma articulação apropriada entre o Estado e a sociedade civil. A maioria dos países em desenvolvimento perdurou muito tempo no colonialismo, enquanto outros países como o Brasil apesar de ter um Estado formado, passaram por longos períodos de ditadura, inibindo o desenvolvimento do funcionamento e o desenvolvimento do sistema político. Além disso, é destacada a questão financeira como “[...] a razão mais direta para explicar as falhas em planejamento nos países em desenvolvimento” (PUPPIM OLIVEIRA, 2006, p. 280).

Os países em desenvolvimento são limitados em recursos econômicos para o investimento satisfatório em diversas áreas. Os recursos humanos também inibiram os países em desenvolvimento a planejarem as políticas públicas a partir do momento que existe uma baixa capacidade técnica de desenvolvimento da gestão, relacionada à carência de recursos humanos, equipamentos e formação técnica dos órgãos responsáveis pelo planejamento (PUPPIM DE OLIVEIRA, 2006).

O processo de planejamento envolve uma discussão sobre a fase de implementação das políticas públicas, sendo destacadas quatro escolas: a primeira escola associa o projeto de planejamento bem sucedido em políticas públicas com as atividades de elaboração dos planos. Existe uma crença nesta escola que as ações planejadas são efetivadas durante a implementação, desde que tenha um bom plano; a segunda escola tem como base plano e ao mesmo tempo chama a atenção para sabotagem que fazem na implementação; a terceira escola é considerada a mais moderna, ao priorizar as estratégias de implementação do plano, como as auditorias, reuniões técnicas de acompanhamento e auditórias para atingir o resultado esperado; por fim, a quarta escola enfatiza a participação da sociedade civil na implementação dos planos, atribuindo-o uma colaboração no monitoramento, participação de assembleias etc. (PUPPIM DE OLIVEIRA, 2006).

Além de destacar as escolas no processo de implementação política, Puppim de Oliveira (2006) enfatiza duas correntes antagônicas que formam o planejamento: a primeira acredita em um planejamento a partir de um modelo de cima para baixo (*top down*), justificando que as autoridades teriam um maior controle e deveriam decidir o que e como serão implementadas as ações políticas; a segunda defende o planejamento a partir de um modelo de baixo para cima (*bottom up*), com destaque para a pesquisa de Palumbo e Harde no ano de 1981, que justifica este modelo a partir do argumento que os agentes sociais conhecem melhor a política, por estarem mais próximos das problemáticas locais.

Ao sair da discussão sobre a teoria geral do planejamento, Puppim de Oliveira (2006, p. 284) faz o seguinte questionamento no processo de planejamento brasileiro “Por que costumamos falhar então?” e ao tentar responder a reflexão, aborda que a questão:

[...] está relacionada à ênfase que damos no Brasil ao planejamento como forma de se tentar o controle da economia e da sociedade, em vez de vê-lo como um processo de decisão construído política e socialmente com os diversos atores interessados e afetados pela decisão. Porém, por outro lado, essa construção tem que ser baseada em informações precisas e capacidade de articulação e compreensão do processo e dos temas debatidos pelos diversos atores envolvidos.

Durante o processo de planejamento é importante a realização de uma aproximação com a sociedade civil, apresentando os objetivos e clareando os benefícios da ação política que será implementada. A consulta e o debate com a comunidade sobre o financiamento e direcionamento do orçamento configuram-se como de grande importância para atingir os resultados de uma determinada ação política, uma vez que, se a política é para a sociedade, logo os mesmos também são responsáveis pelas decisões, o que tornaria o processo ainda mais democrático.

Assim, o planejamento deve ser elaborado tendo como base o modelo de desenvolvimento que o setor público, o setor privado e os representantes da sociedade civil desejam para uma determinada localidade, e a participação efetiva no planejamento pressupõe divisão de poder no processo de elaboração, execução, controle e avaliação. Em sentido amplo, participar significa compartilhar o processo de tomada de decisão, implicando em codecisão e corresponsabilidade.

A elaboração de um plano é a fase mais importante do processo, sendo pré-requisito para o sucesso nas políticas públicas, enquanto que a implementação de uma ação política é o guia para chegar aos resultados finais de um programa ou projeto. A fase de implementação é dependente da fase de planejamento e qualquer dissociação entre estas fases pode levar ao fracasso nos resultados. Os mecanismos de gestão que buscam associar a elaboração e a implementação incluem monitoramento, auditorias e reuniões técnicas de acompanhamento e fiscalização, mediada por diversos agentes sociais. Outra questão que pode acarretar em falhas se refere ao modelo de elaboração de um plano por técnicos é a implementação do mesmo por outros profissionais (PUPPIM DE OLIVEIRA, 2006).

Tanto no processo de elaboração quanto no processo de implementação de políticas públicas, a sociedade civil tem um papel central. Tem a responsabilidade de participação no processo de cogestão de uma ação política, na fiscalização, no monitoramento das ações políticas, e na participação em assembleias e denúncias por meio dos conselhos gestores.¹⁹ A responsabilização da sociedade civil dependerá de um processo educativo, nos quais os cidadãos desenvolvem um sentimento de pertencimento,²⁰ que faz com que os mesmos se sintam parte do processo, colocando em prática seus direitos e deveres de acompanhamento e de participação política.

¹⁹ Conselhos Gestores são instâncias de poder criadas a partir da Constituição Federal de 1988 com o escopo de promover a participação da sociedade civil na formulação, avaliação, implementação e fiscalização de políticas públicas em diversas áreas de interesse da sociedade. A composição dos conselhos incluem representantes do governo e da sociedade civil (ONGs, sindicatos, universidades, associações, dentre outros).

²⁰ Discussão realizada sobre o pertencimento no primeiro capítulo.

Em síntese, o planejamento corresponde a um processo dependente das relações de confiança entre as diversas partes interessadas e influenciadas no processo de decisão. A ideia de aprendizado nos processos de decisão política é de grande relevância para pensar-se no planejamento, no entanto, é necessário reconhecer as limitações do planejamento como estratégia para controlar o futuro (PUPPIM DE OLIVEIRA, 2006).

De maneira semelhante com Puppim de Oliveira (2006), Junqueira (2004) conceitua o planejamento como um artifício importante para consolidar uma nova ação, que se relaciona com o processo de intersectorialidade e descentralização. Assim, este processo deve incorporar a avaliação e o monitoramento das ações em busca da qualidade de vida do cidadão. O processo de planejamento ao envolver todos os agentes sociais prevê a articulação com o setor privado, sociedade civil e terceiro setor.

Esta discussão sobre o processo de planejamento, elaboração e implementação requer um debate sobre o nível de excelência de uma ação política, que só poderá ser alcançado a partir do processo de avaliação, que se caracteriza como o último ponto do ciclo das políticas públicas, que fecha uma fase para iniciar uma nova, ou seja, o ponto de chegada dentro desta lógica seria o ponto de partida de um novo ciclo que retroalimenta. A avaliação é a via mais segura para verificar o nível de excelência de uma política pública, sendo necessário realizá-la desde o planejamento até a implementação da ação política.

O modelo de avaliação optado para a discussão na presente pesquisa segue uma lógica de gestão pública gerencial, por se tratar do modelo mais organizado e utilizado na literatura de avaliação de políticas públicas brasileira, que costuma distinguir os princípios de eficiência, de eficácia e de efetividade social. Esta distinção entre os três princípios da avaliação em Arretche (2001) se refere a um recurso analítico que separa os aspectos distintos dos objetivos, da abordagem e dos métodos e técnicas de avaliação.

A avaliação da eficiência é realizada por meio dos programas, projetos e ações desenvolvidas a fim de verificar a menor relação custo-benefício para alcançar os objetivos dos programas, buscando a otimização dos recursos utilizados. Corresponde ainda à relação entre o esforço empregado na implementação de uma dada política e os resultados alcançados pela mesma (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986; BELLONI et al., 2007).

A avaliação por eficiência é o modelo mais necessário e urgente, sendo que o Brasil tem realizado um grande esforço de aperfeiçoamento e sofisticação dos métodos de avaliação com destaque para dois fatores: a) escassez de recursos públicos que exige maior racionalização do gasto, isto é, o objetivo é aumentar o volume dos recursos disponíveis sem aumentar o volume de arrecadação; e b) existe uma negligência sobre a escassez de recursos

públicos, mesmo sendo um objetivo democrático. Deste modo, a integridade, a competência e a eficiência constituem uma das condições básicas para a confiança pública no Estado e nas instituições democráticas (ARRETCHE, 2001).

A avaliação por meio da eficácia é estabelecida por meio da relação comparativa entre os instrumentos e objetivos iniciais explícitos de um dado programa e os seus resultados finais alcançados ou em processo (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986; BELLONI et al., 2007). O processo de avaliação da eficácia pode ser realizado entre as metas propostas e as metas alcançadas pelo programa, ou entre os instrumentos previstos e os efetivamente empregados, para no final concluir o sucesso ou o fracasso da política. Este modelo é seguramente o mais utilizado na avaliação de políticas públicas brasileiras por ser mais fácil e menos custoso de ser realizado. A maior dificuldade desta avaliação por eficácia está relacionada à obtenção e veracidade das informações acerca do funcionamento concreto do programa em análise. Assim, esse tipo de avaliação exige pesquisas de campo capazes de aferir e reconstituir o processo de implementação de políticas (ARRETCHE, 2001).

Por fim, a avaliação da efetividade social, que corresponde ao exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados. Ou seja, avalia o impacto de tal ação na organização social da população beneficiada e se ocorreu sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva transformação das condições sociais prévias das populações (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986; BELLONI et al., 2007).

Nas avaliações de efetividade a maior dificuldade metodológica consiste em demonstrar o fracasso ou o sucesso dos resultados encontrados, uma vez que estão casualmente relacionados aos produtos oferecidos por uma dada política. Além disso, os estudos sobre a efetividade dos programas são raros e existem diversas dificuldades como: a obtenção de informações sobre os programas e populações analisadas; dificuldade em isolar as interferências das variáveis intervenientes em qualquer sistema aberto de análise social; e a dificuldade financeira e organizacional envolvidas nas pesquisas de campo. Estas limitações colocam o Brasil como “pobre” em termos de estudos de avaliação da efetividade das políticas públicas, uma vez que existe um problema em avaliar em médio e longo prazo, e a maioria das avaliações é realizada de forma superficial e em um curto prazo (ARRETCHE, 2001).

O modelo de avaliação por eficiência, eficácia e efetividade social apesar de ser gerencial é o modelo mais utilizado nas políticas públicas. No entanto, numa visão mais

societal, os indicadores sociais²¹ segundo Jannuzzi (2002) podem medir ou avaliar quantitativamente as mudanças na sociedade, a partir do momento que possibilita o monitoramento das condições de vida da população por parte da sociedade civil e poder público. Um sistema de indicadores sociais confiáveis e de qualidade potencializa as chances de sucesso no processo de desenvolvimento das políticas públicas, à medida que faz um diagnóstico e respalda os objetivos das ações públicas. Os indicadores sociais são dependentes também da participação e controle social, a fim de legitimá-lo perante a sociedade.

Os indicadores sociais são utilizados para as mais diversas formas, merecendo destaque os: indicadores educacionais (escolaridade); indicadores de mercado de trabalho (rendimento médio real); indicadores demográficos (taxa de mortalidade e natalidade); indicadores habitacionais (densidade de moradores por domicílio); indicadores de saúde (quantidade de crianças nascidas com o peso adequado); indicadores de infraestrutura urbana (rede pública de esgotamento sanitário); indicadores de renda (nível de pobreza) etc. (NAÇÕES UNIDAS apud JANNUZZI, 2002).

No caso das políticas públicas em esporte e lazer, diversos indicadores sociais devem ser considerados no seu processo, tais como: acessibilidade aos espaços e equipamentos; quantidade de pessoas que são atendidas pelos programas e projetos; escolaridade; criminalidade na localidade; sexo; idade, dentre outros. Qualquer forma de avaliação é compreendida como um julgamento que “[...] trata-se precipuamente de atribuir um valor, uma medida de aprovação ou desaprovação a uma política ou programa público particular, de analisá-la a partir de uma certa concepção de justiça (explícita ou implícita)” (ARRETICHE, 2001, p. 29).

A avaliação nesse sentido, não é apenas instrumental, técnica ou neutra, envolve um conjunto de princípios de demonstração e uso adequado dos instrumentos de avaliação e de análises para chegar a resultados mais seguros. Arretche (2001, p. 29-30) adiciona que “[...] qualquer linha e abordagem das políticas públicas, supõe, de parte do analista, um conjunto de princípios cuja demonstração é, no limite, impossível”. As abordagens avaliativas supõem distintos instrumentos de operações e conclusões de diferente natureza.

É perceptível que Arretche (2001, p. 30) vai além da teoria de avaliação de políticas públicas de Belloni et al. (2007) ao distinguir a avaliação política de análise de política pública e ao afirmar que a segunda corresponde ao “[...] exame da engenharia

²¹ Indicador social é uma medida em geral quantitativa usada para quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma (JANNUZZI, 2002).

institucional e dos traços constitutivos dos programas”. O objetivo da análise é reconstituir diversas características, de forma a dar sentido e aprendê-las em um todo coerente e compreensível. Esta reconstituição atribui por meio da análise de política pública um desenho institucional e somente a avaliação desta política poderá atribuir uma relação de causalidade entre um programa e um resultado. De tal modo que apenas por meio da análise e avaliação de programas implementados poderá estabelecer uma relação causal entre uma provisão privada de serviços e uma provisão pública, apontando o sucesso ou o fracasso.

A avaliação, neste contexto, é uma etapa da política e de acordo com os manuais de análise e avaliação de políticas públicas deveria ser uma etapa posterior à implementação das políticas e programas, com o intuito de influenciar sua reformulação e aperfeiçoamento. A divulgação dos resultados da avaliação é um exercício que torna a política mais democrática, que proporciona um ambiente favorável tanto para que os cidadãos façam o controle sobre o governo, quanto o governo sobre si. No entanto, é necessário fortalecer as instituições capazes de produzir estudos confiáveis e que proporcione um ambiente favorável do controle democrático sobre o uso dos recursos (ARRETCHE, 2001).

A necessidade de instituições independentes é de grande importância, à medida que existem diversas dificuldades encontradas no processo de avaliação de políticas públicas, as quais merecem destaque:

[...] a dificuldade de isolar da realidade variáveis efetivamente relevantes; a incerteza sobre os reais objetivos da política avaliada (dada a necessidade de distinguir entre objetivos explícitos e implícitos); as dificuldades de obtenção e adequação das informações; as dificuldades técnicas para estabelecer relações de causalidade entre programas e seus resultados, as dificuldades para obtenção dos recursos financeiros necessários à realização de confiáveis; todos estes fatores tornam os estudos de avaliação de muito difícil execução (ARRETCHE, 2001, p. 38).

Em Belloni et al., (2007) a avaliação em política pública é um instrumento de aperfeiçoamento da gestão do Estado em busca do desenvolvimento de ações eficientes e eficazes de acordo com as necessidades da população. Avaliar é uma ação espontânea e corriqueira realizada acerca de qualquer atividade humana e busca conhecer, compreender e aperfeiçoar os indivíduos ou grupos.

A avaliação política obedece à análise do critério ou critérios que fundamentam determinada política, que consiste na adoção de métodos e técnicas de pesquisa que estabelecem causalidade entre um programa e um resultado. Envolve o processo decisório e os valores e critérios políticos nela identificáveis, que prescinde do exame da

operacionalidade concreta ou implementação do programa sob análise (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986; ARRETCHE, 2001).

A avaliação institucional corresponde a um processo de aferição do desenvolvimento, que acontece de modo global e sistemático, desenvolvendo papéis mais amplos e significativos do que aqueles expressos nos seus objetivos de eficiência, de eficácia e de efetividade social. O modelo de avaliação institucional permite o autoconhecimento da instituição, aperfeiçoamento e correção das ações institucionais. O autoconhecimento é um processo formativo que busca aperfeiçoar tanto no nível interno da instituição, quanto nas suas relações com a sociedade, além de permitir uma re-análise das prioridades estabelecidas no planejamento de forma coerente (BELLONI et al., 2007).

A avaliação pode ocorrer em três fases: diagnóstica, processual e global. A diagnóstica se caracteriza como a avaliação que acontece na elaboração, anterior a implementação da ação, a segunda é a processual que tem um caráter corriqueiro e ocorre durante o processo de implementação das ações e por último, a global que ocorre no final das ações. Além destas três fases é relevante destacar três características essenciais para o processo de avaliação: a) concepção de avaliação; b) momento histórico – atividade, fato ou coisa; e c) tipo de sujeitos envolvidos (BELLONI et al., 2007).

No Brasil a avaliação anual dos programas é prevista no decreto-lei n. 2.829 e na lei do Plano Plurianual (PPA) 2000-2003, como uma das etapas mais importantes do ciclo de gestão do governo federal. A avaliação controla os custos, assegura a conformidade legal de procedimentos, busca corrigir as falhas de concepção e execução, atualiza os objetivos e metas em relação às demandas da sociedade e tem a intenção de garantir os resultados desejados para o público-alvo (GARCES; SILVEIRA, 2002).

A metodologia para avaliação dos programas favorece a análise dos resultados, dos objetivos do programa e da verificação do nível de satisfação do público-alvo. O programa é analisado em dois blocos: o primeiro averigua a concepção do programa (objetivo, indicadores, ações, metas, produtos e serviços); e o segundo discute os mecanismos, os processos e as condições da execução, em relação aos resultados esperados. O modelo brasileiro de avaliação pública segue uma vertente gerencial com foco no desempenho e no aperfeiçoamento contínuo de um novo modelo de gestão pública. Tem por base à auto avaliação dos programas e se desenvolve de modo a constituir um processo de interação de gerentes, equipes, órgãos de supervisão setoriais e de coordenação geral, para análise crítica dos resultados e das restrições (GARCES; SILVEIRA, 2002).

Para pesquisa presente é realizada uma análise e avaliação dos planejamentos por meio das entrevistas e documentos da instituição a partir do momento que foi realizada uma análise no Plano de Desenvolvimento ES 2025, que tem perspectivas de futuro, com vistas ao desenvolvimento do Estado até o ano de 2025. Assim, a escolha da discussão em Arretche (2001) e Belloni et al. (2007) são justificadas por tratarem de modelos de avaliação que provocam um processo de análise, descrição e crítica de uma realidade com o escopo de transformá-la. Este tipo de avaliação mesmo sendo um modelo gerencial, leva os agentes sociais da avaliação a autonomia, a reflexão e a criação de estratégias próprias para atingir os objetivos.

Quando se pensa em avaliação a utilização de apenas um modelo não é suficiente e a discussão propostas por Arretche (2001), Belloni et al. (2007) e Jannuzzi (2002) podem ser de fundamental importância para avaliação das políticas públicas de esporte e de lazer, sendo aliada na verificação da eficiência, da eficácia e da efetividade das ações, bem como nos indicadores sociais. Estes modelos de avaliação podem ainda fornecer parâmetros para elaboração de projetos futuros, além do aperfeiçoamento dos projetos já existentes.

Após a discussão sobre os processos de planejamento, de implementação e de avaliação em políticas públicas é importante destacar que estas etapas na maioria das vezes não são integradas no processo de ações públicas no Brasil, pelo contrário são fragmentadas e por conta disso não conseguem atingir a eficiência, a eficácia e a efetividade social. É importante indagar que o ciclo das políticas públicas associado às novas formas de gestão pública é um instrumento de transformação, inovação e modernização da gestão governamental, com intuito de atingir o desenvolvimento econômico, social e político, levando em consideração as mudanças na sociedade e as possibilidades existentes nas ações políticas.

3.2 MODERNIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO NOVAS POSSIBILIDADES DA GESTÃO PÚBLICA.

A modernização ganhou dimensão na sociologia dos Estados Unidos quando se libertou do reducionismo²² e passou a adotar o conceito de totalidade. Segundo Ramos (2009)

²² Reduccionismo é uma categoria sociológica que busca explicar a realidade social mediante uma de suas partes.

a concepção de totalidade aparece como categoria lógica da doutrina de Hegel e tem um significado bastante lógico entre os marxistas e cientistas sociais.

Não existe um conceito claro no meio acadêmico e em síntese, modernização corresponde ao processo de mudanças “[...] nos sistemas sociais, econômicos e políticos que se desenvolveram na Europa Ocidental e na América do Norte, entre os séculos XVIII e XIX”. A discussão sobre o conceito de modernização ganhou destaque nas discussões científicas a partir das constantes transformações nos diversos setores da sociedade (RAMOS, 2009, p. 44).

As pesquisas acerca da modernização, de acordo com Ramos (2009) estão situados em um continuum, cujos pólos são designados em Teoria N e Teoria P. Tal autor percebe a teoria N como elemento da modernização, tem uma lei de necessidade histórica que compele toda a sociedade a buscar o desenvolvimento ou modernização dos países a partir de sete princípios em destaque:

1. Tudo o que aconteceu é a única coisa que poderia ter acontecido.
2. O curso dos acontecimentos resulta da ação recíproca de causas absolutamente necessárias. Uma mente onisciente, que conhece todas essas causas necessárias, poderia prever, com absoluta certeza, o que terá de acontecer a curto e longo prazo. Presume-se como possível o conhecimento sinóptico do processo social.
3. O que faz o homem pensar em possibilidades é sua ignorância ou seu conhecimento incompleto do curso dos acontecimentos necessários. Existem apenas possibilidades epistêmicas ou lógicas.
4. Existe um processo normal e unilinear de evolução, um caminho ótimo e único a ser palmilhado rumo ao futuro. Se observarmos os pré-requisitos, podemos evitar descaminhos e colapsos.
5. No que tange ao presente, a tarefa da ciência social é mostrar o que, em última análise, irá necessariamente acontecer e estabelecer os pré-requisitos ou requisitos para sua realização com base no que aconteceu anteriormente.
6. É pernicioso ao cientista social ser protagonista no processo social. Ele deve ser um espectador, um observador afastado da arena dos interesses, a fim de ser capaz de ver, sem ideias preconcebidas, a orientação ou rumo transcendente do processo.
7. Na história contemporânea, devemos distinguir sociedades desenvolvidas de sociedades em desenvolvimento. As primeiras, como sociedades paradigmáticas, exibem as subdesenvolvidas a imagem do futuro destas. Devem-se elaborar indicadores de desenvolvimento ou modernização, para que os agentes incumbidos do aprimoramento das condições nas sociedades em desenvolvimento possam orientar-se quanto à melhor maneira de alcançar a modernização ou o desenvolvimento (RAMOS, 2009, p. 54-55).

Enquanto que a teoria P pressupõe que a modernidade está localizada em algum lugar do mundo e que toda nação terá possibilidades específicas de modernização, situa-se no

aspecto do paradigma científico no sentido de Kuhn e que tem como característica sete princípios:

1. Tudo o que aconteceu é uma entre as muitas possibilidades objetivas que poderiam ter acontecido.
2. Nenhum curso de acontecimentos pode ser considerado resultante da ação recíproca de causas absolutamente necessárias. O curso dos acontecimentos resulta continuamente do jogo entre fatores objetivos e opções humanas. Assim, é possível fazer previsões, mas apenas com graus variáveis de certeza, dependendo sempre das circunstâncias concretas. Jamais poder-se-ia chegar a um conhecimento sinóptico do processo social.
3. As possibilidades podem ser reais e empiricamente demonstradas. A possibilidade objetiva opõe-se à possibilidade abstrata, eis que se relaciona necessariamente com uma situação dada; esta possibilidade pode se realizar.
4. Não existe processo normal unilinear. A história sempre nos apresenta um horizonte aberto a possibilidades múltiplas. A qualquer momento podem ocorrer eventos inesperados, conduzindo a sociedade a um novo estágio, a um estágio diferente da imagem convencional de seu futuro.
5. No que respeita ao presente, a tarefa da ciência social é descobrir o horizonte de suas possibilidades, a fim de contribuir para a participação humana na construção e para a transformação consciente das sociedades contemporâneas.
6. Sem ser protagonista no processo social não se pode ser integralmente um cientista social. A ideia de um pensar separado da prática é uma contradição de termos. Não há pensamento sem um rudimento de prática, nem há prática sem um rudimento de teoria.
7. No momento atual da história, a dicotomia entre sociedades desenvolvidas e sociedades em desenvolvimento é teoricamente desorientadora. Na realidade, a categoria cardinal das ciências sociais é o mundo, que hoje possui as características de um sistema. Sob a ótica desse sistema, todas as sociedades estão em desenvolvimento. Todas elas são, em diferentes graus, ao mesmo tempo atrasadas e modernas. Só podem existir indicadores ad hoc de modernização, e sua natureza e relação só fazem sentido quando estão associadas a possibilidades de desenvolvimento ou modernização de cada sociedade (RAMOS, 2009, p. 54-55).

Dentre as duas teorias, Ramos (2009) defende a teoria P, ao assegurar que toda sociedade está em desenvolvimento e que não existe um processo unilinear como estabelecido na Teoria N. A modernização não é um evento previsível, mas sim um processo dinâmico sujeito as constantes transformações e avanços. O autor faz uma crítica ainda à distância entre a teoria e a prática, e também à dicotomia entre sociedade desenvolvida e em desenvolvimento, uma vez que todas as sociedades estão em processo de desenvolvimento.

A modernização em novo estilo representa um novo tipo de mudança social na história a partir das revoluções industrial e política, que estabelece uma dicotomia entre nações desenvolvidas e nações em desenvolvimento. O fenômeno da modernização tornou-se um problema da história contemporânea a partir do momento que foi criadas condições como o mercado internacional e as redes de transporte e comunicação, permitindo o funcionamento

efetivo de um supersistema mundial e uma sociedade planetária. A distinção entre os termos “desenvolvidos” e “em desenvolvimento ou subdesenvolvido” tem caráter ideológico e parece ser mais realístico distinguir nações hegemônicas e periféricas. Assim, não se pode eleger uma nação mais modernizada e desenvolvida que a outra, pois o processo é dinâmico, fluído e nunca terá um final (RAMOS, 2009).

Castro (2008) ao tratar do processo de desenvolvimento afirma ser imprescindível discutir o papel do Banco Mundial, uma vez que a instituição tem como único ramo o Bird (Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento), o que tornou a maior referência para as questões de crescimento econômico. O autor ao discutir o desenvolvimento nos países periféricos, destaca que o maior vilão do crescimento econômico é o modelo de Estado. O progresso econômico é dependente de uma transformação no aparato estatal para superar as relações patrimonialistas, aproximando de um modelo de democracia liberal, cuja função do Estado é a regulação.

O modelo de Estado no Brasil foi legado do subdesenvolvimento econômico-social, herdado do período da colonização como fonte de exploração ibérica na América Latina. Este legado incentivou o país a produzir produtos primários desde a crise de 1929 até o final da II Guerra Mundial, quando houve uma necessidade de produzir novos produtos. Ao final da Guerra surge a Organização das Nações Unidas (ONU) como instituição responsável para evitar novas guerras. Além desta instituição surge o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, que buscavam a regulação do sistema monetário internacional, evitando novas crises como a de 1929 e com os escopos de captar e distribuir recursos para o desenvolvimento dos países periféricos (SCHERMA, 2008).

Na década 1940 o desenvolvimento nos países periféricos ganhou destaque, sobretudo com os estudos do economista argentino Raul Prebisch, que idealizou a criação da Cepal (Comissão Econômica para a América Latina) em 1948. Na sua teoria, chama-se a atenção para a falência do modelo econômico clássico ao afirmar que um país com exportações primárias teria que exportar cada vez mais para importar a mesma quantidade de bens manufaturados (SCHERMA, 2008)

Prebisch destacou que no Brasil o problema maior foi à falta de poupança, sendo diretamente dependente do capital externo. A solução para esta questão era a atuação do Estado no controle das importações a partir de um modelo de aumento da produtividade denominado de modelo “de substituição de importações”. No entanto, quando estas ideias ganharam força, o Banco Mundial não fez empréstimos para aumentar a poupança dos países latino-americanos, haja vista que o foco até o ano de 1956 foi à reconstrução da Europa. Para

suprir esta necessidade de empréstimos houve uma proposta de criação do Banco Americano nos anos de 1950, que só foi aceita pelos Estados Unidos no ano de 1958, quando foi criado o acordo para a implementação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), instituído em 1959 (SCHERMA, 2008).

Castro (2008) e Scherma (2008) relatam fatos históricos sobre o Banco Mundial e asseguram que a sua composição envolve inúmeros profissionais vindos das mais diversas partes do mundo. Nos anos de 1950, de 1960 e de 1970 a instituição teve como característica a hegemonia do argumento estruturalista, isto é, o foco foi à infraestrutura (transporte e energia) com o intuito de transformar as economias agrícolas em base industrial. Na década de 1970 foi perceptível uma maior liquidez internacional, o que facilitou a captação de crédito no ambiente externo.

O BID focou o empréstimo em três setores: produção (agricultura, indústria e mineração), infraestrutura (energia, transporte e comunicação) e projetos de setores de desenvolvimento social. Assegurou ainda que o BID e o Banco Mundial têm suas diferenças diminuídas durante a década de 1970, quando foi possível perceber os modelos de financiamento com apelo ao desenvolvimento de infraestrutura. Mesmo se aproximando da perspectiva do Banco Mundial, a instituição continua coerente com o seu objetivo de promover o desenvolvimento dos países (SCHERMA, 2008).

A partir da década de 1980 esta visão estruturalista foi confrontada por diversas instituições por provocarem danos sociais e ambientais. Após as manifestações contra o Banco Mundial a instituição passou por um processo de autocrítica e de autoavaliação, o que forçou a criação do Desenvolvimento Ambientalmente Sustentável (CASTRO, 2008).

Os anos de 1980 foram denominados ainda como “a década perdida” para América Latina, já que o modelo de industrialização sob o controle e intervenção estatal foi tido como fracassado, com destaque para os elevados índices de desemprego, hiperinflação, queda da taxa de investimentos etc. (SCHERMA, 2008)

Em 1986 é publicado pelo Institute for International Economics (IIE) o Consenso de Washington,²³ que apontou novos caminhos para o desenvolvimento dos países latino-americanos: a) déficits orçamentários pequenos; b) gastos públicos redirecionados de áreas politicamente sensíveis; c) reforma tributária de forma que alargue a base tributária; d) liberalização financeira; e) taxa de câmbio unificado a um nível competitivo; f) restrições

²³ Reunião realizada em 1989 na cidade de Washington, com representantes do governo estadunidense, altos funcionários dos organismos financeiros internacionais e economistas de diversos países. Avaliaram as reformas econômicas realizadas em países como Chile e México, chegando a um consenso quanto à eficiência das reformas (PAULA, 2005).

comerciais quantitativas; g) abolição de barreiras que impedem a entrada do investimento estrangeiro; h) privatização de empresas de propriedade do Estado; i) abolição de regulamentações que impedem a entrada de novas empresas; e j) provisão de direitos garantidos de propriedade (SCHERMA, 2008)

Na década de 1990 a preocupação do Banco Mundial voltou-se para o modelo de Estado nas economias periféricas, sendo considerado como o elemento central das baixas taxas de crescimento. Assim, houve reformas no sentido de aliviar o Estado com incentivo à privatização e maior abertura aos mercados (CASTRO, 2008; SCHERMA, 2008).

Os problemas relacionados à ineficiência do Estado nos países periféricos segundo o Banco Mundial estão relacionados: às políticas de substituição de importações; à ineficiência das instituições; e às políticas sociais e patrimonialistas. O Banco Mundial entendia que as instituições dos países periféricos teriam pouca capacidade para resolver conflitos, estabelecer ajustes econômicos e manter o crescimento, destacando assim, a necessidade de reorganização do Estado, criação de livre concorrência e articulação com o setor privado (CASTRO, 2008).

A intervenção do Estado na área social diminuiria, sendo destacada a partir deste momento políticas liberais com o papel limitado de financiador, com desregulação do mercado de trabalho, privatização de empresas estatais, criação de políticas com foco no setor rural e descentralização política. “O Estado estava ligado tanto à causa da enfermidade como à cura, não havendo nada nos documentos da instituição explicitamente dito sobre a ponte que levaria um aparelho estatal tido como tão problemático ao sonho de uma sociedade rica” (CASTRO, 2008, p. 399).

O modelo de Estado dos países periféricos foi guiado pela Teoria do Desenvolvimento e pela Teoria da Modernização. As duas teorias pensam o processo de “modernidade” como uma espécie de intervenção ex-machina, que significa elemento estrangeiro e ocidental. Vale destacar que este projeto de desenvolvimento não levava em consideração as especificidades e conhecimentos locais, e o Banco ao emprestar o recurso enviava consultores especializados não conhecedores da realidade local, geralmente dos Estados Unidos ou Europa Ocidental (CASTRO, 2008).

A função do Banco Mundial é crescer economicamente e desenvolver os países periféricos. A instituição sugere uma divisão internacional do trabalho, que entrega para os países periféricos a função de especialização na produção de bens primários e de manufaturados com diminuto valor agregado, como a produção agrícola e demais manufaturados simples. Enquanto que os países hegemônicos ficariam responsáveis pela

produção industrial, científica e tecnológica. A lógica de divisão internacional do trabalho não equipara a produção e os países hegemônicos mantêm reféns os países periféricos que necessitam importar tecnologia e conhecimento científico. Ao estabelecer um papel para as nações periféricas dentro da divisão internacional do trabalho, o Banco Mundial parte do pressuposto que as nações não seriam capazes de se desenvolverem de forma autônoma, haja vista que tais países apresentam incompatibilidades com o sistema capitalista e só com a intervenção da instituição seriam capazes de superar estas barreiras para chegar a um Estado de desenvolvimento (CASTRO, 2008).

Amartya Sen (2000) ao tratar do processo de desenvolvido como liberdade de uma sociedade pensou a proposta para além das teorias discutidas em Ramos (2009), Castro (2008) e Scherma (2008), ao reconhecer as diferentes formas de liberdade, o combate às privações, destituições e opressões em um mundo marcado por um lado pela desigualdade e por outro pela opulência. Existem distintas formas de desenvolvimento, o que nos faz pensar em um conceito relativo, isto é, pode-se considerar um país desenvolvido economicamente e ao mesmo tempo pouco desenvolvido nos aspectos humanos, políticos e sociais, sendo que as maiorias dos países centram no desenvolvimento econômico.

O desenvolvimento tratado por Sen (2000) também apresenta algumas similaridades com a teoria P de desenvolvimento apresentada por Ramos (2009) ao destacar que o processo de desenvolvimento é dinâmico, constante, e o objetivo não é chegar a um fim, já que todos os países estão em processo de desenvolvimento. Logo, todas as sociedades estão em desenvolvimento, apesar de termos países hegemônicos e outros periféricos.

O novo paradigma de desenvolvimento se refere a um processo de expansão das liberdades reais e melhoria da qualidade de vida das pessoas relacionadas aos campos econômicos, políticos, sociais e culturais, assim o desenvolvimento só seria completo quando chegasse a um aperfeiçoamento de todos os setores da sociedade. As liberdades correspondem às questões políticas, econômicas, sociais e civis, que devem ser integradas no desenvolvimento das políticas públicas. As liberdades substantivas ou capacidades são as oportunidades reais que o indivíduo tem para se desenvolver e para reconhecer a centralidade da liberdade individual (SEN, 2000).

São cinco tipos de liberdades instrumentais que contribuem direta ou indiretamente para o aumento da liberdade global e para o desenvolvimento: a) liberdade política, que são concebidas pelos direitos civis e referem-se às oportunidades que as pessoas têm para determinar quem deve governar e com qual princípio, debater, e participar na seleção dos valores; b) facilidades econômicas, entendidas como as oportunidades que os

indivíduos têm para utilizar recursos econômicos com o objetivo de consumo, produção ou troca; c) oportunidades oficiais, percebidas como disposições as quais a sociedade estabelece nas áreas de educação, da saúde, do lazer, dentre outras que influenciam nas liberdades substantivas, que se relacionam aos direitos sociais e promoção da participação política; d) garantia de transparência, que corresponde às necessidades de sinceridades das pessoas, instituições, Estado, bem como liberdade de segredo e de clareza; e e) segurança protetora, compreendida como necessária para a segurança social, que impede que a população seja reduzida à miséria extrema garantindo os benefícios necessários para sobrevivência (SEN, 2000).

O conjunto de liberdades está associado e contribui para o aumento da capacidade geral das pessoas. Dessa forma, as instituições sociais, Estado, meios de comunicações de massa, partidos políticos, instituições privadas e mercado devem trabalhar de forma integrada, com o intuito de garantir e de ampliar as liberdades dos indivíduos.

As principais fontes de privação de liberdade que inibem o desenvolvimento são: pobreza²⁴ e fome coletiva que afetam diversas regiões; desigualdades entre os gêneros, que restringe e restringiu em quase todos os países a liberdade feminina ao longo da história; tirania e regimes autoritários, que negava os direitos políticos e civil em prol do desenvolvimento econômico; carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática; e negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva do Estado (SEN, 2000).

A liberdade humana é o principal fim e o principal meio do desenvolvimento, que distingue entre duas atitudes gerais: a) o desenvolvimento é um processo “feroz”, que se refere a um mundo de sabedoria que requer dureza e rigidez durante o seu processo de ação prática; b) o desenvolvimento é um processo “amigável”, que acontece de forma sempre positiva, por meio das trocas benéficas, liberdades políticas e desenvolvimento social. A ligação entre desenvolvimento e liberdade vai além da relação constitutiva de distribuição de renda, dependendo das oportunidades econômicas, liberdades políticas, condição de habitação, acesso à saúde, acesso a educação, segurança e poderes sociais (SEN, 2000).

O desenvolvimento de um país é medido pelo crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) a partir do momento que mostra o grau de riqueza alcançado pelos seus habitantes, além do aumento de rendas pessoais, industrialização, participação política, avanços tecnológicos e acesso à saúde, à educação e ao lazer. Adotar uma visão de

²⁴ A pobreza é uma privação de capacidade básica, a qual reflete em morte prematura, subnutrição significativa, morbidez persistente, analfabetismo e outras deficiências (SEN, 2000).

desenvolvimento é pensar no processo de forma holística e no envolvimento de diversas instituições (mercado, partidos políticos, governo, setor privado, terceiro setor, sociedade civil etc.) com o escopo de expandir as liberdades substantivas interligadas (SEN, 2000).

O Estado tem um papel central para realizar esta intervenção, assim, Sen (2000) realiza uma comparação entre o desemprego nos Estados Unidos e na Europa Ocidental, chegando as seguintes considerações: nos Estados Unidos mesmo tendo uma taxa de desemprego menor do que na Europa Ocidental a desigualdade é maior. Na Europa Ocidental foi criado um auxílio-renda para os desempregados e a política tem como característica central a construção de Estado de bem-estar social, enquanto que nos Estados Unidos adota um modelo neoliberal, que ao mesmo tempo em que proporciona liberdade para os cidadãos, permite a desigualdade em maior grau, uma vez que o Estado coloca o desemprego para a esfera do mercado.

O desenvolvimento e a modernização são elementos das políticas públicas que dependem de uma mudança no papel do Estado e da sociedade civil, que estão diretamente relacionadas às novas formas de gestão pública que surgiram na administração pública no Brasil, com destaque para os princípios de articulação política, descentralização de poder e inovação política.

No caso brasileiro as políticas de desenvolvimento na sua dimensão moderna estão ligadas aos limites e possibilidades de uma política social. E a Constituição Federal brasileira de 1988 com foco na seguridade social e proteção social representou um salto progressivo em termos de cidadania na busca de uma sociedade mais justa e com maior distribuição de riquezas e rendas. Nos anos de 1990 o eixo central destas políticas desenvolvimentistas foi o combate à pobreza por meio das diversas reformas no campo da proteção social no Brasil. Os programas de combate à pobreza por meio da nova geração de políticas sociais refletem a proteção social no desenvolvimento econômico, político, cultural, ideológico e intelectual. A maior fonte teórica que inspirou as reformas e debate foi Amartya Sen, ao intensificar o debate sobre as políticas sociais nos anos de 1990, para além da desigualdade de renda e com foco no desenvolvimento como liberdade e redistribuição de capacidades (MAURIEL, 2008).

De acordo com Mauriel (2008), Amartya Sen inova e apresenta um alto grau de sofisticação intelectual ao analisar a pobreza e a desigualdade com a mudança que migrou da questão dos bens, renda e bem-estar (ter) para as pessoas e a capacidade das mesmas (ser e fazer com os bens). O foco em busca do desenvolvimento passou a ser o sujeito e aquilo que o

mesmo vi realizar, bem como na igualdade das capacidades. O mercado volta a ter destaque e as transações são dependentes da importância da própria liberdade.

O desenvolvimento corresponde às capacidades na esfera individual adquirida no mercado e não nas questões coletivas. Amartya Sen “[...] promove uma inflexão teórica radical na forma de conceber o social, a desigualdade, a pobreza as respectivas formas de enfrentamento dessas questões”. Para auxiliar o desenvolvimento social, econômico, cultural e humano, as novas formas de gestão pública, surgem como modelos mais democráticos para superar a centralização das ações políticas (MAURIEL, 2008, p. 126).

3.3 – DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA A GESTÃO PÚBLICA – VERTENTE GERENCIAL X VERTENTE SOCIETAL

As políticas públicas no Brasil até os anos de 1980 foram calcadas pela centralização federal decisória e financeira, fragmentação institucional de caráter setorial e com constante exclusão da sociedade civil no processo de formação, execução e controle das ações políticas. As práticas clientelistas e de corrupção foram frequentes e o Estado tinha o papel de promover o desenvolvimento do bem-estar social (NOGUEIRA, 1997; FARAH, 2000).

A luta pela redemocratização política no Brasil foi iniciada nos anos de 1970, mas só foi consolidada com a Constituição Federal em 1988, que legitimou o princípio de descentralização por meio da transferência de funções, decisões e recursos do Executivo Federal para os estados e municípios, contemplados nos “[...] artigos 194 e 204, da ‘descentralização participativa’ para a gestão da nova área da seguridade social (saúde, previdência e assistência social)” (NOGUEIRA, 1997, p. 8).

A descentralização é citada ainda no artigo 18, do qual se lê que “[...] a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos no termo dessa constituição”. O aparato estatal ao propor a descentralização, buscou garantir a autonomia aos estados e municípios, com destaque para a transferência de recursos (BRASIL, 1988).

A partir dos anos de 1980 a descentralização passou a ser retórica nos discursos dos setores de esquerda e ocupou um lugar de destaque nas reformas do setor público, sobretudo na formulação, implementação e avaliação de políticas sociais. Os novos arranjos

institucionais configuraram uma descentralização de natureza política, na medida em que expressou as necessidades dos cidadãos e incentivou a participação da sociedade civil (NOGUEIRA, 1997).

Os anos de 1980 são marcados por duas conquistas em âmbito nacional ligadas à participação: a primeira relaciona-se à democratização no interior da sociedade civil por meio dos movimentos populares e movimentos sociais pluriclassistas; e a segunda conquista é pautada na abertura de canais de participação popular em temas da administração pública, como os orçamentos participativos e outros fóruns participativos. Essas vias de participação cidadã correspondem a um avanço na democracia brasileira à medida que lutam por direitos (AMARAL, 2006).

O foco das mudanças no que se refere à participação política está relacionado à garantia dos direitos e reforma em todos os setores sociais. Dessa forma, é necessário criar alternativas de envolvimento da população na formulação e na execução de políticas públicas, sobretudo no que tange o orçamento e à criação de obras públicas (CARVALHO, 2008).

A democratização ligada à participação da sociedade civil defende as questões dos direitos civis, políticos e sociais, como a luta pela qualidade de vida, melhores condições de trabalho, educação, saúde, lazer, moradia etc. A participação da sociedade civil ganhou destaque e a nova forma de articulação via conselhos gestores não buscaram substituir o Estado, mas sim lutar para que o mesmo garanta todos os direitos (GOHN, 2005).

Silva (2003) ao tratar dos novos arranjos institucionais faz uma comparação entre os modelos de gestão pública tradicional e o inovador.²⁵ O primeiro modelo tem como base decisória a tecnocracia e a centralização das ações, que tem como característica o legalismo, troca de favores e a avaliação quantitativa. O segundo modelo é o inovador, que tem como base decisória a prática de participação da comunidade, a descentralização e a parceria com foco na legitimação, e a avaliação quantitativa e qualitativa.

O novo paradigma de gestão pública valorizava os mecanismos de descentralização política e de participação da sociedade civil. O modelo de planejamento centralizado ou burocrático cedeu espaço para os novos arranjos institucionais, que preveem maior articulação com o Estado, o mercado e a sociedade civil (FARAH, 2000).

Em uma pesquisa sobre o processo de gestão pública no Brasil, Paula (2005) assegura que ocorreu uma reforma no campo da administração pública guiada pelos seguintes

²⁵ Inovador no presente texto refere-se ao modelo mais democrático de planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas, que rompe com o modelo centralizado e burocrático de base decisória restrita a um mínimo de agentes sociais.

elementos: a) características patrimoniais e autoritárias do Estado e da administração pública; b) crise do Nacional-desenvolvimentismo e ascensão do desenvolvimento dependente e associado; e c) a influência dos organismos internacionais e do Consenso de Washington.

Paula (2005) ao realizar uma discussão acerca do período que antecede a reforma dos anos de 1990, afirma que a história da administração pública brasileira foi marcada pela centralização de poder e autoritarismo, com destaque para os períodos ditatoriais. As mudanças ocorridas no campo da administração pública por meio da reforma influenciaram no surgimento de dois modelos de gestão pública, que tem como base os novos arranjos institucionais: o primeiro corresponde ao modelo gerencial; e o segundo ao modelo societal.

O modelo de gestão pública gerencial tem como base os modelos inglês e estadunidense, com foco no alinhamento às recomendações dos organismos multilaterais internacionais de reforma do Estado (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional) com base no desenvolvimento das dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa. Esse modelo se caracteriza por ser participativo no discurso e centralizador nas decisões (PAULA, 2005).

Os objetivos da administração pública gerencial são: a) melhorar as decisões estratégicas do governo e da burocracia; b) garantir a propriedade e o contrato, promovendo um bom funcionamento dos mercados; c) garantir a autonomia e capacitação gerencial do administrador público; d) assegurar a democracia por meio da prestação de serviços públicos orientados para o “cidadão-cliente” e controlados pela sociedade; e) característica da administração pública gerencial (nos três níveis governamentais); f) administração profissional, autônoma e organizada em carreiras; g) descentralização administrativa; h) maior competição entre as unidades administrativas; i) disciplina e parcimônia no uso de recursos; j) indicadores de desempenho transparentes; l) maior controle de resultados; e m) ênfase no uso de práticas de gestão originadas no setor privado (PAULA, 2005).

No Brasil, a gestão mais próxima desta vertente ocorreu no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), com a participação ativa do ex-ministro da Administração e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser-Pereira,²⁶ quando foram implementadas as estratégias neoliberais, com foco na privatização e orientada pelo mercado. O novo paradigma focou-se no desenvolvimento econômico, com constantes tentativas de enxugamento do

²⁶ Luiz Carlos Bresser-Pereira foi um participante ativo do consenso político que se estabeleceu em torno de FHC (Fernando Henrique Cardoso), sendo responsável pelas novas medidas de reforma e administração do Estado. Consolidou-se um pacto político de modernização que corresponderia à construção de um Estado social-liberal (PAULA, 2005).

Estado e transferências das políticas de cunho social para regulação do mercado (PAULA, 2005).

Garces e Silveira (2002) afirmam que o choque gerencial na administração pública brasileira foi fixado a partir da estabilização da moeda e do processo de ajuste fiscal, iniciado em 1994, com o Plano Real e com o Plano Plurianual (PPA 2000-2003), denominado “Avança Brasil”, que trouxe mudanças de impacto no planejamento, orçamento e gestão pública. O decreto-lei n. 2.829 de 1998 determinou a integração do programa ao plano e ao orçamento, criando a figura do gerente e da avaliação anual de desempenho com o intuito de consolidar a gestão pública empreendedora.

A constituição do programa²⁷ “Avança Brasil” passou a fazer parte da unidade de gestão pública, que pressupõe orientar toda a ação do governo para atender as demandas sociais. O intuito é introduzir uma preocupação gerencial com os objetivos a serem atingidos pela sociedade. O programa surge como viabilizador da parceria interna e externa, intensificando as articulações entre o setor das ações públicas com o setor privado (GARCES; SILVEIRA, 2002).

O modelo gerencial entende que o planejamento vai além da função clássica de formular planos e tem como objetivo atribuir responsabilidades, orientar os esforços das equipes em prol dos resultados. O gerente passa a ser responsável pelo sucesso do planejamento, orçamento e gestão dos programas designados pelo ministério, sendo responsável pela motivação da equipe, negociação entre parcerias externas e internas, comunicação com o público-alvo do programa, aperfeiçoamento e avaliação continuada do programa. O desenvolvimento gerencial amplia as habilidades e o desenvolvimento dos programas, elevando a capacidade de resposta dos gerentes, gestores públicos e conjunto de servidores em busca da promoção de uma mudança comportamental, de transformação da atitude burocrática em postura empreendedora. Esse modelo busca integrar as áreas de planejamento, de orçamento e de gestão do governo federal e sua articulação com estados e municípios (GARCES; SILVEIRA, 2002).

A abordagem gerencial não rompeu com o neopatrimonialismo e com o autoritarismo na gestão pública brasileira. E a crise do modelo gerencial de desenvolvimento dependente e associado teve como consequência a desarticulação da aliança social-liberal e a emergência do novo consenso político, organizado pela vertente societal (PAULA, 2005).

²⁷ Conjunto articulado de ações (relativas a investimentos, despesas correntes e outras ações não orçamentárias) para o alcance de um objetivo (GARCES; SILVEIRA, 2002).

O modelo societal tem ideais voltados para redemocratização na luta contra a ditadura, sendo que o projeto político enfatiza a participação social e tem como base a dimensão sociopolítica. Esse modelo tem como característica às iniciativas locais, com elaboração de experiências da gestão pública com foco no cidadão, ao envolver uma concepção participativa e deliberativa de democracia, sendo influenciada pelo novo modelo de desenvolvimento (PAULA, 2005).

No Brasil, o governo que mais se aproximou desta vertente foi o de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006), quando criou mecanismos de participação e permitiu a aproximação entre a sociedade civil e o Estado com foco no bem-estar social. O modelo gestão pública societal permitiu uma maior intervenção do Estado na economia e em diversos outros setores da vida, com foco no desenvolvimento social e político. No entanto, essa abordagem não conseguiu se legitimar no Brasil, sendo perceptível a manutenção de algumas características gerenciais no governo de FHC, em específico no campo das políticas sociais. A vertente societal ressalta a qualidade de vida e a expansão das capacidades humanas, buscando a minimização das desigualdades. O desafio deste modelo de gestão democrática é identificar as ações políticas na esfera dos direitos e contemplação da complexidade das relações políticas, lutando contra a centralização dos processos decisórios no aparelho estatal, por meio da criação de diferentes canais de participação (PAULA, 2005).

O modelo de gestão pública societal apresentado por Paula (2005) é o que mais se aproxima da perspectiva de Estado ampliado proposto por Gramsci, visto posto que o foco central esteja relacionado a participação da sociedade civil e luta por direitos e cidadania. Assim, acreditamos que a vertente social ao colocar o cidadão no centro do processo é o que mais se aproxima de um modelo de gestão pública democrática, com possibilidades de inserção dos interesses coletivos.

A participação dos agentes sociais é um instrumento para exercer um maior controle social sobre as ações estatais na tentativa de desmonopolizar as ações públicas. Essa desmonopolização cria uma nova relação entre o Estado e a sociedade, que dissolve o autoritarismo do Estado tradicional, sob pressão da sociedade organizada e criação de espaços públicos mais democráticos e de uma esfera pública não estatal, tais como os conselhos gestores, fóruns temáticos e orçamento participativo (PAULA, 2005).

Os conselhos gestores de políticas públicas surgiram nos anos de 1980 durante o processo de redemocratização e foram incorporados pela Constituição Federal brasileira de 1988, sendo consultivos ou deliberativos. O papel dos conselhos é promover a participação da sociedade civil na formulação, implementação e fiscalização das ações políticas, bem como

captar financiamento para compor sua infraestrutura, promover a capacitação dos conselheiros e evitar o corporativismo em áreas específicas (PAULA, 2005).

Pensar nos conselhos gestores como espaços de debate e luta pelo predomínio dos interesses públicos nos remete a discussão proposta por Gramsci (2002) acerca da participação e luta por hegemonia. O processo de descentralização via conselhos gestores aumentou o poder de decisão dos estados e municípios, atribuindo novas tarefas e responsabilidades. No entanto, ao mesmo tempo a proliferação dos conselhos no Brasil só se deu a partir da obrigatoriedade para captação de recursos por meio da Constituição Federal de 1988, o que transformou um espaço de interesse do próprio Estado para angariar recursos do setor público.

O segundo espaço para debate em destaque é o fórum temático, que surgiu no final dos anos de 1980 como um espaço para o debate de problemas públicos de forma paralela com o poder público, no entanto, tem a característica de não se envolver com o processo decisório. Na maioria das vezes são as ONGs que costumam promovê-los e estas enfrentam dificuldades para justificá-los no âmbito de seus projetos (PAULA, 2005).

Por fim, o terceiro espaço em destaque foi o orçamento participativo, que se originou no município de Vila Velha-ES em 1985 e consiste na participação da população em discussões e definições do orçamento público. O objetivo é tornar os assuntos burocráticos mais claros e transparentes para a população, além da abertura do governo ao controle social (PAULA, 2005). O orçamento participativo tem sido objeto de críticas por Santos e Avritzer (2002), por concentrar o processo de decisão no Poder Executivo.

Paula (2005) nos atenta para necessidade de formação e atuação dos gestores públicos, com o intuito de ter uma visão mais estratégica, cooperativa, participativa e solidária da gestão pública. Essas manifestações ainda são locais, fragmentadas e desarticuladas de um projeto de reforma do Estado. Assim, o desafio da vertente societal é articular as ideias e práticas em um projeto global de reforma do Estado, que considere o novo modelo de desenvolvimento, que supere os arranjos institucionais relacionados às práticas gerenciais. O ideal neste modelo seria uma administração pública com foco na cogestão, que realizasse de fato a inserção da participação da população na definição de programas, de projetos e de gestão de serviços públicos, o que levaria a uma reformulação na função do Estado e da sociedade civil.

O modelo de gestão pública societal destacado por Paula (2005) aproxima-se do conceito de gestão em rede discutido por Inojosa e Junqueira (2008), que representa uma inovação no campo das políticas públicas, articulando serviços públicos em um dado

território. O objetivo da gestão em rede é interagir todos os agentes sociais e os meios na busca da equidade e paz das riquezas materiais e imateriais da sociedade. As ações são articuladas por múltiplos saberes, experiências e poderes, os quais formam um conjunto de problemas apresentados na gestão social.

A vertente gerencial se aproxima do modelo de gestão compartilhada proposto por Fantini (2003), ao ter como pressuposto a participação dos funcionários nas empresas em prol da produtividade, ou nas políticas públicas visando uma maior legitimação da ação pública. Esse modelo do setor privado tem sido implementado na esfera pública com foco nos resultados e metas. No entanto, é questionável esta aproximação do setor privado com o setor público, a partir do momento que tal esfera só se aproxima do setor público em busca do lucro, não se efetivando como uma participação no sentido estrito da democracia.

Fantini (2003, p. 39) destaca o autoritarismo como característica limitadora da participação nas decisões políticas, ao destacar que o “[...] exercício participativo da autoridade exige uma mudança ampla e fundamental no código genético de nossas instituições”, sendo que até o momento o código genético na experiência brasileira tem sido de genes autoritários.

A vertente gerencial e a vertente societal são consideradas como as novas formas de gestão pública que se contrapõem ao modelo burocrático de gestão, cujo objetivo é romper com o paradigma centralizado das ações políticas em busca da descentralização das ações políticas. Tem como escopo a ampliação da democracia por meio da participação da sociedade civil na administração pública. No entanto, na prática o controle social ainda é idealizado e situado no campo teórico, uma vez que não há transparência nas ações públicas e nem mecanismos para o controle da mesma (PAULA, 2005).

Esses novos modelos de gestão pública, que superam o modelo de provisão estatal e/ou modelo centralizado, apresentam potencial para fortalecimento de ações coletivas e socioeducativas, que possibilitam a formação de redes institucionais, articulações intersetoriais e intergovernamentais, além do envolvimento da comunidade. Deste modo, a parceria e corresponsabilidade da sociedade civil na política têm uma função central para superar a relação de subordinação entre agências de governo baseada em hierarquias. Os novos arranjos institucionais das políticas públicas que integram o Estado e o mercado acontecem de três formas: a) articulação intergovernamental vertical, que ocorre entre as instâncias federal, estadual e municipal; b) articulação horizontal, que ocorre entre as instituições públicas de uma mesma instância; e c) articulação intersetorial, que indica a

constituição de um processo de elaboração e implementação de políticas públicas descentralizadas (FARAH, 2000).

A construção de novos arranjos institucionais:

[...] só se completa com um outro elemento inovador presente em diversas experiências municipais recentes: o estabelecimento de novas formas de articulação entre Estado, sociedade civil e mercado. Através destas novas formas de articulação, observa-se uma tendência à inclusão de novos atores na formulação e implementação das políticas públicas no nível local. A iniciativa dos municípios na área social tende hoje a incluir, em algum grau, a participação de entidades da sociedade civil – comunidade organizada, organizações não governamentais e setor privado empresarial (FARAH, 2000, p. 22).

Essas articulações evidenciam a valorização de novas práticas de gestão pública com a inserção de novos participantes no processo de planejamento. Dentro dessa perspectiva, os governos locais passam a exercer um papel de coordenação, mobilização e articulação. Farah (2000) assegura que os estados e municípios brasileiros a partir da descentralização ocorrida nos anos de 1980 passam a decidir para onde vão os investimentos e os financiamentos. As necessidades dos cidadãos passam a ser prioridades, o que estabelece uma tendência de articulação entre governos municipal, estadual e federal.

O novo modelo de gestão pública inovadora gerou uma confusão no entendimento entre os termos democratização, descentralização e participação, como se a descentralização fosse capaz de brechar o autoritarismo, democratizar a sociedade e ampliar a participação política dos cidadãos. A descentralização e a participação não são termos complementares, já que a descentralização não necessariamente leva a participação (NOGUEIRA, 1997; JUNQUEIRA et al., 1997).

A participação depende de fatores históricos sociais e de graus de aperfeiçoamento político-ideológico e organizacional que demandam um determinado período de tempo. Enquanto que a democratização e a descentralização foram entendidas como sinônimos, relacionadas à ampliação da participação das comunidades e aproximação com o governo (NOGUEIRA, 1997; JUNQUEIRA et al., 1997).

3.4 DESCENTRALIZAÇÃO, INTERSETORIALIDADE E EMPREENDEDORISMO EM DEBATE

O processo de descentralização associado à participação requer complexas mudanças no papel do Estado e da sociedade civil, podendo ser ao mesmo tempo instrumento

de poder e de opressão das comunidades com baixo grau de educação. O modelo de gestão descentralizada não é simples, pois requer o envolvimento entre as instâncias sob o controle do Estado – como câmaras municipais, secretarias e demais órgãos públicos – e das instâncias organizadas que fogem da esfera estatal. Descentralizar é distribuir poder por meio da politização da sociedade civil, expondo o Estado ao controle social. As práticas de descentralização participativa sofrem diversos tipos de resistências políticas e culturais por parte do Estado (NOGUEIRA, 1997).

Assim “[...] com o binômio descentralização/participação imagina-se não só melhorar a performance do serviço público em termos de eficiência, eficácia e efetividade, mas também democratizar o Estado”. Apesar dessa tendência de democratização, não existe uma garantia de ganhos de escala imediata e corre o risco de desmobilização e retrocesso no campo da cidadania (NOGUEIRA, 1997, p. 9).

O problema ainda se agrava com as diversas crises que têm justificado a passividade e desorientação da sociedade. A crise do Estado na intervenção da economia desarticulou não só a sociedade, mas também o próprio Estado, assim como a crise da federação que limitou a relação entre a união, os estados e os municípios, com destaque para inoperância do governo federal. As crises do estado e da política têm fragmentado os sujeitos, levando a um desrespeito e desvalorização dos partidos políticos ao atropelar “[...] sindicatos e movimentos sociais, reproduz-se de modo irrefreável, levando ao surgimento, dentro de cada pedaço da sociedade, de inumeráveis línguas e linguagens, uma mais estranha que a outra” (NOGUEIRA, 1997, p. 16).

Além da dificuldade em desenvolver a descentralização, tem-se ainda a limitação em implementar ações intersetoriais em busca de uma articulação, com o objetivo não só de aumento dos recursos financeiros e resolução de problemas, mas também o desenvolvimento econômico, político e social, transformando os indivíduos em cidadãos autônomos. Entre os elementos que caracterizam as novas formas de gestão pública como vetores de desenvolvimento local e regional estão em destaque a descentralização, a intersetorialidade e o empreendedorismo.

A descentralização é a distribuição de poder central de decisão para os níveis periféricos das políticas setoriais, mas não garante a resolução de problemas sociais. A proposta da descentralização é alterar a gestão de uma política setorial, que entende o cidadão na sua totalidade e não apenas de forma isolada. Descentralizar significa delegar competências e recursos para o desenvolvimento de uma administração mais eficiente, eficaz

e com efetividade social (JACOBI, 1983; JUNQUEIRA et al., 1997; CKAGNAZAROFF, 2003).

A descentralização:

[...] é um dos pressupostos das diversas iniciativas de mudança que ocorreram na gestão do setor social nos últimos vinte anos. No entanto, o conceito varia conforme a concepção do papel do Estado e do entendimento que se tenha da natureza da crise a ser enfrentada (JUNQUEIRA et al., 1997, p. 5).

Assim, existem diferenças entre as posições de governos conservadores e de governos progressistas, ou entre neoliberais e progressistas, ao definir o tipo de descentralização que se pretende e qual é o papel do Estado e de sua relação com a sociedade civil (JUNQUEIRA et al., 1997)

A descentralização na perspectiva neoliberal tem início nos anos de 1970 com a crise do Estado do bem-estar social e na tentativa de mudança nas relações entre o Estado e a sociedade civil. A crítica neoliberal ao Estado de bem-estar passa pelo padrão de acumulação capitalista e coloca o Estado como um parceiro no sistema de negociação, transferindo a força motriz para o mercado. O processo de descentralização tem a intenção de reduzir o tamanho do Estado e colocar o mercado como regulador das relações sociais (DRAIBE, 1993; JUNQUEIRA et al., 1997).

O Estado na perspectiva da descentralização neoliberal reduz-se a funções mínimas, com competências transferidas para o setor privado, devolvendo à sociedade aquilo que lhe é próprio, sob a lógica da eficiência e do lucro. O ente privado permanecerá sujeito às normas, à avaliação e aos controles de qualidade. As políticas sociais, neste modelo são criticadas e entendidas como responsáveis pelo déficit público e pelo desestímulo ao trabalho (DRAIBE, 1993).

Por sua vez, a descentralização na perspectiva progressista ganhou destaque nos anos de 1980 como meio de reestruturar o Estado e a gestão das políticas públicas de corte social. O processo de descentralização, neste modelo, surge como elemento que possibilita a democratização do poder, e faz uma crítica aos governos autoritários da América Latina. Descentralizar aparece como uma estratégia para reestruturação do aparato estatal e para aumentar a eficácia das ações políticas sociais por meio da participação política. A corrente progressista busca garantir os direitos sociais do cidadão com redefinições na relação entre o Estado e a sociedade (JUNQUEIRA et al., 1997).

A utilização da descentralização política como processo de mudanças na relação entre Estado e sociedade é apontado por Junqueira et al. (1997) como uma alternativa para

descentralização das decisões e melhoramento do aparelho estatal em termos de funcionamento e aprimoramento de eficácia, da eficiência e da efetividade na abertura da participação nas questões relacionadas as políticas sociais.

A descentralização é uma condição de articulação que busca garantir a igualdade de acesso, solução dos problemas sociais e implementação de políticas de desenvolvimento, que fortalece as unidades periféricas. Requer a participação ativa da sociedade civil no processo de tomada de decisão em prol do exercício da cidadania e equidade. Neste sentido, o processo de descentralização corresponde a um instrumento de expansão da lógica democrática, possibilitando a criação de novas instâncias de negociação e reordenamento da estrutura organizacional que possibilita o aumento da eficácia, eficiência e participação da população (JUNQUEIRA, 1997).

A descentralização participativa deve seguir as seguintes exigências e requisitos: a) necessidade de equilibrar a participação e representação, que contemple os direitos e interesses particulares; b) equilíbrio entre a União, Estado e município, guiada por um plano da federação, com avanços legais que excluam o clientelismo e o paternalismo; c) descentralizar sem perder a coordenação e a articulação, uma vez que a gestão necessita de participação e definição de quem coordena o que e qual é o papel de cada esfera de governo; e d) necessidade de uma nova cultura técnica e gerencial que seja capaz de desenvolver uma gestão cooperativa (NOGUEIRA, 1997).

Para descentralizar no Brasil é necessário levar em consideração a heterogeneidade e particularidade do país e articular as três esferas do governo e os entes públicos e setor privado. No entanto, no modelo de política brasileira a relação é unilateral, cada município busca resolver os problemas individualmente e usando diversos artifícios para isto. Os municípios com mais recursos mostram a fragilidade da descentralização, e em vez de gerar igualdade, tem gerado ainda mais desigualdades (NOGUEIRA, 1997).

As dificuldades no processo de descentralização política no Brasil são oriundas do período autoritário, sendo permeada pelo neoliberalismo com vistas a diminuir os gastos públicos. A transferência de poder envolve a transferência de competências e tarefas, o que pode ter diferentes impactos nas organizações e o Estado se torna mais permeável ao controle social. A descentralização ao transformar carências em direitos aproxima-se da noção do desenvolvimento social. O desenvolvimento social é entendido como a ampliação das condições de qualidade de vida e do exercício de cidadania para aquisição dos mínimos sociais a serem garantidos como “[...] a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a

previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados” (JUNQUEIRA et al., 1997, p. 19).

O desenvolvimento social e as garantias mínimas sociais a todos os cidadãos é um desafio da gestão pública e necessita de interferência e monitoramento nas questões de governabilidade que requerem a articulação de saberes e experiências de diversos campos de conhecimento de forma intersetorial. O desenvolvimento social discutido em Junqueira et al. (1997) é um dos campos a serem contemplados no modelo de desenvolvimento como liberdade proposta por Sen (2000).

O conceito de descentralização se aproxima do conceito de intersetorialidade a partir do momento que os dois caracterizam prestação de serviços para administração pública na tentativa de romper as barreiras burocráticas. A descentralização é compreendida como a transferência do poder de decisão para as instâncias mais periféricas, enquanto a intersetorialidade tem como escopo o atendimento das necessidades e expectativas desses mesmos cidadãos de forma integrada. A intersetorialidade é uma via para promover o desenvolvimento e inclusão social por meio das ações políticas do Estado. E a descentralização viabiliza a intersetorialidade a promover a inclusão social, formando assim, um novo paradigma que orienta a gestão pública e tem como foco as reformas administrativas e as mudanças organizacionais no aparato estatal (JUNQUEIRA et al., 1997).

Ao descrever a trajetória da intersetorialidade, Andrade (2006) remete a discussão ao campo da saúde e assegura que os pesquisadores começaram a perceber outros fatores que interferem na saúde da população como as condições de alimentação, trabalho, habitação etc. Dentre os estudiosos destaca-se o patologista e alemão Rudolf Virchow, que foi o primeiro a atentar sobre a influência das questões econômicas e sociais nas causas das epidemias, a descoberta é considerada os primeiros passos para o surgimento da Medicina Social. Nesta perspectiva, a atenção é voltada não só as questões biológicas como no modelo hegemônico, mas também para as condições de vida individual e coletiva.

São dois movimentos internacionais iniciados no Canadá na década de 1980 no campo da saúde com princípios de intersetorialidade: o movimento internacional da promoção da saúde e o movimento “Cidades Saudáveis”, ambos os movimentos exemplificam a importância de uma visão ampliada que determina e condiciona os setores em saúde, educação, lazer, segurança etc. (ANDRADE, 2006).

O movimento internacional da promoção da saúde é datado das décadas de 1970 e 1980 de forma mais concisa no Canadá, Estados Unidos e Europa Ocidental. Este movimento foi guiado pelas Conferências Internacionais. Na I Conferência Internacional de Promoção da

Saúde (CIPS) foi realizada em Ottawa no Canadá em 1986, quando foi percebida a demanda de uma ação coordenada entre os diferentes setores sociais, com necessidade de intervenção do Estado, da sociedade civil e outros parceiros. Na II CIPS realizada na cidade de Adelaide na Austrália em 1988 foi destacada a ampliação do compromisso político de todos os setores envolvidos com a saúde (ANDRADE, 2006).

Na III CIPS realizada em 1991, em Sundsvall na Suécia, foi ressaltada a interdependência da saúde com o ambiente. Na IV CIPS de 1997, realizada em Jacarta, na Indonésia, foi destacada a expansão de novas alianças. E na V CIPS, realizada na cidade do México no ano 2000, a discussão girou em torno da necessidade de novas alianças para saúde na atuação de diferentes agentes sociais em todos os níveis da sociedade (ANDRADE, 2006).

A nova promoção da saúde gerou o dilema da intersetorialidade, que buscou por meio das conferências internacionais traçarem diretrizes de cuidados primários em torno da máxima de saúde. O eixo central da discussão foi o processo saúde-doença, que envolveu as dimensões sociais, culturais, econômicas e políticas nas coletividades para alcançar um desenvolvimento social (ANDRADE, 2006).

O movimento “Cidades Saudáveis” tem como marco histórico a VIII Conferência Nacional de Saúde, ocorrida em 1986 no Brasil, quando foram debatidas as políticas saudáveis, com preocupações relacionadas ao ambiente, ao trabalho, a habitação e outras condições de saúde da população, que permitiu o desenvolvimento do conceito de intersetorialidade a partir da necessidade de elaboração de ações conjuntas entre o Estado e sociedade civil. Assim, a proposta de Cidades Saudáveis tem como base os conceitos de políticas públicas saudáveis com foco no desenvolvimento (ANDRADE, 2006).

A proposta do movimento Cidades Saudáveis foi acatada pela Organização Mundial de Saúde (OMS) e logo se expandiu para outras cidades europeias e americanas, o que tornou a ação central na promoção de saúde e qualidade de vida urbana. Dessa forma, é considerada cidade saudável, todo modo contínuo de melhorias que utilizam recursos da comunidade para melhoria do ambiente físico e social para realização de todas as atividades humanas. Requer planejamento contínuo de todos os setores sociais de forma conjunta para superar o modelo burocrático e fragmentado das políticas públicas (ANDRADE, 2006).

No Brasil, a intersetorialidade ganhou destaque a partir da discussão acerca do conceito de saúde, desenvolvido na VII Conferência Nacional de Saúde e criação do Sistema Único de Saúde (SUS). O SUS rompeu com o paradigma de políticas fragmentadas e legitimou mudanças na atuação do papel do Estado, que foi obrigado a reconhecer saúde como um

direito de todos os cidadãos e de fundamental importância para o ser humano (ANDRADE, 2006).

No entanto, não é um trabalho simples desenvolver ações intersetoriais no Brasil, uma vez que a política foi organizada ao longo da história de forma setorial. Na formação do governo federal existe uma fragmentação nos Ministérios, que se repete nas secretarias de Estado, chegando do mesmo modo no governo municipal. Assim, essa organização descentralizada favorece a especialização do saber e não contempla as reais necessidades da população, tratando os problemas de forma fragmentada. O processo de descentralização no modelo dos três níveis de governo no Brasil tem sido mais uma estratégia que alivia o papel do Estado, não garantindo a distribuição de poder e acesso aos direitos (JUNQUEIRA et al., 1997).

Como exemplo dessa fragmentação, podemos afirmar que um profissional de Educação Física não consegue atingir a efetividade e seus objetivos se os sujeitos que estão nas suas aulas ou projetos não têm uma nutrição adequada, acesso aos serviços de saúde e de educação, à moradia, à segurança, ao saneamento básico, dentre outras necessidades básicas. Segundo Junqueira et al. (1997, p. 41) uma rede de ação social intersetorial só consegue a integração a partir de uma lógica da qual “[...] a escola não se limite ao ensino, o serviço de saúde não se limite ao atendimento da intercorrência ou a ação preventiva, nem o ginásio de esporte a oferecer seu espaço e equipamento”. Nesta perspectiva de articulação, todos os espaços da sociedade devem pensar os sujeitos envolvidos de forma ampliada.

O processo de desenvolvimento da intersetorialidade corresponde a uma prática construída ao longo do processo histórico, tendo impacto direto nas estruturas de poder, gerando conflito e demanda tempo para a sua adaptação. Tem como objetivo principal o desenvolvimento social por meio da articulação de saberes entre os cidadãos e instituições públicas e privadas num processo de cogestão. A intersetorialidade é a articulação de saberes e experiências no planejamento, execução e avaliação de ações políticas, visando o desenvolvimento da sociedade e inclusão social. A tentativa é reverter o quadro de exclusão social, promover melhorias na qualidade de vida da população e superar a fragmentação das políticas (JUNQUEIRA; INOJOSA, 1997; JUNQUEIRA et al., 1997).

A intersetorialidade “[...] incorpora a ideia de integração, de território, de equidade, enfim, de direitos sociais”. As políticas intersetoriais são entendidas como possibilidades para otimização dos recursos escassos para resolução de problemas, que dependem de um processo de aprendizagem (JUNQUEIRA, 2004, p. 27).

Lobato et al. (2002) ao estudarem o caso do programa “Favela-Bairro” no Rio de Janeiro, afirmam que a intersetorialidade foi dada a partir das ações urbanas e ações sociais, articulando o governo, o mercado e a sociedade civil na tentativa de integrar a favela a cidade. O programa é financiado pelo governo municipal e BID, e tem o objetivo de proporcionar aos loteamentos irregulares e favelas infraestrutura urbana, serviços sociais básicos e geração de trabalhos. O programa “Favela-Bairro” é visto como um modelo intersetorial positivo, que buscou por meio da ação conjunta dos diversos órgãos do poder público, sociedade e mercado superar a fragmentação das ações políticas, gerando conflitos que a própria comunidade buscou solucioná-los.

Assim, a intersetorialidade aparece como fenômeno político contemporâneo que articula diversos setores na busca de resolução de problemas e minimização das desigualdades. Tem como foco reunir saberes em prol da união de forças para construção de uma nova forma de planejamento, de implementação e de avaliação das políticas públicas de forma coletiva e democrática. Os cidadãos aparecem no centro do processo e têm um papel importante na busca de soluções de problemas sociais.

As novas formas de gestão pública com foco na descentralização e na intersetorialidade no processo de inovação política influenciaram ainda no surgimento de uma nova cultura técnica e gerencial para promover a participação. Secchi (2009) ao realizar uma análise da área de administração e gestão pública assegura que existem quatro modelos organizacionais e relacionais: o burocrático; a administração pública gerencial; o governo empreendedor; e a governança pública.

No Brasil, em meados dos anos de 1930, as reformas administrativas substituíram modelos pré-burocráticos para o modelo burocrático de administração pública. O modelo burocrático é atribuído a Max Weber, a partir do momento que o sociólogo analisou e sintetizou suas principais características: especialização, controle e racionalismo. O exercício da autoridade racional-legal surge como fonte de poder das organizações burocráticas. Este modelo organizacional foi disseminado desde o século XVI na Europa e ganhou força no século XX nas administrações públicas, nas organizações privadas e no terceiro setor em todo o mundo (SECCHI, 2009).

O modelo burocrático tem três características fundamentais: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo. A formalidade corresponde à atribuição de deveres e responsabilidades aos membros da organização, a legitimidade de uma hierarquia administrativa, a formulação dos processos decisórios e a formulação das comunicações internas e externas. A impessoalidade se refere à indicação de que a relação entre os membros

da organização e o ambiente externo é desenvolvida por meio de funções e linhas de autoridade. Por fim, o profissionalismo, que significa o valor positivo atribuído ao mérito como critério de diferenciação e justiça (SECCHI, 2009).

As reformas administrativas no Brasil substituíram o modelo burocrático por novos modelos de gestão mais democráticos. Em meados os anos de 1980 ocorreram mudanças substanciais nas políticas e no desenho das organizações programáticas, que consolidaram novas práticas derivadas do setor privado como profunda redefinição da administração pública. Assim, surgem dois modelos organizacionais que trabalham a política e a administração de forma integrada, com funções administrativas de controle e planejamento, que tratam o cidadão como cliente. O primeiro modelo é o de Administração Pública Gerencial como novo modelo de gestão pública pós-burocrática baseada em valores de eficiência, eficácia, *accountability*,²⁸ orientação ao serviço, produtividade e competitividade (SECCHI, 2009).

O segundo modelo de acordo com Secchi (2009, p. 3) é o de gestão empreendedora, que foi desenvolvida com maior intensidade nos Estados Unidos nas eleições de 1992 e 1993 por meio da abordagem de Osborne e Gaebler, que sintetizou uma lista de 10 mandamentos para uma organização pública eficaz: a) governo catalisador – com o objetivo de harmonizar a ação de diferentes agentes sociais na solução de problemas sociais; b) governo que pertence à comunidade – com o objetivo de criar mecanismos para participação dos cidadãos na tomada de decisões; c) governo competitivo – com a função de criar mecanismos de competição entre organizações públicas e privadas; d) governo orientado por missões – cujo papel é migrar a atenção para os seus objetivos; e) governo de resultados – ao focar na efetividade de suas ações e objetivos; f) governo orientado ao cliente – com o objetivo de criar uma lógica de clientes/cidadãos; g) governo empreendedor – com o intuito de esforçar-se para aumentar seus ganhos; h) governo preventivo – com a função criar ação proativa, elaborando planejamento estratégico; i) governo descentralizado – ao trabalhar os processos deliberativos e de inovação na descentralização; e j) governo orientado para o mercado – cujo papel é promover e adentrar na lógica competitiva de mercado, investindo dinheiro em aplicações de risco.

A gestão empreendedora representa o movimento de inovação na forma de agir, que assume os riscos para iniciar algo novo na busca de oportunidades e mudanças. O

²⁸ *Accountability* é um termo de difícil tradução na Língua Portuguesa, que significa a prestação de contas por parte de que foi incumbido de uma tarefa. *Accountability* pode ser considerada o somatório dos conceitos de responsabilização, controle e transparência (SECCHI, 2009).

entendimento de uma gestão empreendedora envolve um estilo gerencial de funções, papéis e atividades de administração para atingir seus objetivos de inconformismo em busca do fazer diferente (DORNELAS, 2001).

A gestão empreendedora proposta por Secchi (2009) é semelhante com o modelo de gestão pública gerencial apresentada por Paula (2005) à medida que os dois modelos tratam o cidadão como cliente, tem raízes nas estratégias neoliberais, aproximam das práticas do setor privado, com foco na liberdade de mercado e mínima intervenção do Estado.

É válido ressaltar que alguns mandamentos se sobrepõem a outros, isto é, os mandamentos de governo com foco nos resultados e governo orientado por missões são os mais importantes dentro do modelo empreendedor. Assim, a gestão empreendedora é uma fronteira formal e legal do Estado, cuja função é realizar o controle e o planejamento de acordo com os objetivos entre políticos e cidadãos na adoção da administração pública. O setor privado aparece como parceiro da política no desenvolvimento da sociedade (SECCHI, 2009).

O processo de gestão empreendedora de 2000 a 2003 no Brasil tencionou as práticas existentes e os novos valores e atitudes empreendedoras. Combinou os princípios da Reforma do Aparelho de Estado estabelecida a partir de 1995, com escopos de atingir a produtividade e qualidade por meio das transformações das organizações, com base nos programas desenvolvidos pelos ministérios. O empreendedorismo no Brasil se aproximou da abordagem comparativa com o setor privado e com os pressupostos da gestão pública neoliberal, assim o aparelho estatal passa a buscar os resultados com foco nos princípios do mercado (GARCES; SILVEIRA, 2002).

A gestão por programa é fundamental e assegura que os objetivos espelhem com precisão, em cada ministério, os problemas ou as oportunidades devem ser superadas, para viabilizar uma situação desejada. O fortalecimento da integração entre as funções de planejamento, de orçamento e de gestão dos ministérios é de fundamental importância para o desenvolvimento da gestão empreendedora. E “[...] a transparência para a sociedade e o fortalecimento do controle social são contribuições importantes do modelo de gestão por programa” (GARCES; SILVEIRA, 2002, p. 71).

A gestão empreendedora no Brasil ganhou destaque com as mudanças na estrutura do mercado de trabalho e o Estado ganhou a responsabilidade de estimular e apoiar o empreendedorismo que deve situar no centro das políticas públicas. O empreendedorismo surge como estratégia compatível e adequada para realizar os deslocamentos das grandes empresas para o desenvolvimento das micro e pequenas empresas (DOLABELA, 1999).

A gestão empreendedora busca um novo padrão de comportamentos dos agentes econômicos em relação à economia e sociedade em processo de mudança. O empreendedorismo corresponde à ideologia ou sistema de novas bases de inclusão social na era da reestruturação produtiva ou do “fim do emprego”. O governo de Fernando Collor nos anos 1990, no Brasil, assumiu uma agenda de reformas econômicas de políticas com foco na liberalização, privatização e transparência das responsabilidades de proteção social. Dessa forma, empreendedorismo no Brasil só ganhou força a partir dos anos de 1990 com a necessidade de geração de emprego para superar a crise do desemprego que se instalou no país (SERAINÉ, 2008).

O modelo de desenvolvimento e o discurso do empreendedorismo estão relacionados à reestruturação da produção e terceirização. Este modelo é perceptível nos programas e projetos brasileiros que envolvem o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), o Banco do Nordeste, dentre outros. A reestruturação relacionada ao empreendedorismo tem como objetivo minimizar o desemprego em busca de um novo modelo de desenvolvimento (SERAINÉ, 2008).

O último modelo organizacional e relacional analisado por Secchi (2009) é o de governança pública, sendo considerado o mais difícil de conceituá-lo, já que existem diferentes interpretações em variadas áreas de conhecimento. No caso das ciências políticas e administração pública, a governança é conceituada como modelo horizontal de relação entre agentes sociais públicos e privados no processo de execução de políticas públicas.

O processo de governança corresponde aos novos arranjos institucionais, ao envolver a cooperação e a atuação coletiva entre os agentes sociais públicos, setor privado e terceiro setor. Este modelo no Brasil foi iniciado com a reforma gerencial de 1995, direcionada a uma maior flexibilidade, descentralização, responsabilização, individualização e aplicação dos princípios éticos na gestão pública. A governança é um conceito plural que busca a relação dos agentes envolvidos, a construção de espaços de negociação e está próximo do conceito de intersectorialidade ou parcerias (KNOPP; ALCOFORADO, 2010).

Governança é um conceito-chave para explicar o conjunto de mecanismos, processos, estruturas e instituições por meio dos quais diversos grupos de interesses se articulam, negociam, exercem influência e poder. O conceito é demarcador de relações sociais e organizacionais alternativas àquelas baseadas no centralismo decisório unidirecional, propondo a transição de uma gestão monológica para uma gestão mais dialógica. Falar em governança é falar em distribuição de poder entre os

atores, transparência e controle (mútuo) sobre decisões e ações (KNOPP; ALCOFORADO, 2010, p. 6-7).

Existem vários tipos de governança, dentre as quais duas serão destacadas no texto: a governança pública e a governança social. Na primeira, a governança pública, está relacionada ao neoliberalismo e significa um resgate da ação política dentro da administração pública, “[...] diminuindo a importância de critérios técnicos nos processo de decisão e reforço de mecanismo participativo de deliberação na esfera pública”. Oferece uma abordagem diferenciada de conexão entre o sistema governamental e o ambiente do governo, que supera a distinção entre política e administração, tem a função administrativa de controle e coordenação e tratam o cidadão como parceiro. Esta definição envolve uma mudança do papel do Estado (menos monopolista e hierárquico) na solução de problemas públicos (SECCHI, 2009, p. 359).

A segunda, a governança social é praticada em arranjos organizacionais de composição plural, envolvendo agentes estatais e não estatais, públicos e privados, com ou sem fins lucrativos, para cogestão de coisa pública para o bem-estar social. Este processo só é social ao articular diversos agentes sociais e ao considerar a sociedade a partir de três esferas de poder institucionalizadas: Estado ou esfera pública; terceiro setor e iniciativa privada (KNOPP; ALCOFORADO, 2010).

Assim, a governança social seria a atuação coletiva que envolve a cooperação, cogestão e corresponsabilidade do “[...] Estado, das organizações do mercado e da sociedade civil [...] dos mais diversos segmentos sociais, na oferta de bens e serviços aos cidadãos”. Esta articulação entre os diversos agentes sociais no mesmo território é apontada como a solução para o desenvolvimento sustentável. A prática da governança social dentro de um território visa o desenvolvimento social e econômico sustentável como modelo processual-relacional, integrativo-sistêmico dos diversos agentes sociais (KNOPP; ALCOFORADO, 2010, p. 8).

A governança corresponde ao fenômeno mais abrangente do governo, de caráter não governamental, que determina o comportamento das pessoas e instituições legais, sendo relacionada ao processo de confiabilidade entre os governantes e governados. A governança se refere às atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem está relacionada às responsabilidades legais que não dependem do poder da política. O conceito de governança é próximo do conceito de governabilidade a partir do momento que as duas concepções buscam a participação da sociedade civil articulada com o Estado. A governabilidade corresponde ao sistema político que retrata a relações entre governantes e governados, ou seja, articula as instituições que representam os interesses da sociedade e as que representam o governo, sendo

necessário um equilíbrio na participação. Quando ocorre uma participação excessiva pode deslegitimar, enfraquecer e até mesmo sobrecarregar o governo (ANDRADE, 2006).

Ao aproximar os conceitos de governança e governabilidade, Andrade (2006) destaca dois pesquisados que tratam da temática, Carlos Matus e Mário Testa. O primeiro autor assegura que a governabilidade depende do processo de construção do governo, que pode se tornar deficiente por três motivos: má escolha de projeto de governo; falta de habilidade no processamento do projeto; e deficiência no gerenciamento das operações. Para superar estas deficiências é destacada a importância da escolha de um método de planejamento, que estabeleça mediação entre o presente e o futuro, mediação entre o conhecimento e a ação, e mediação entre todos os agentes sociais. Enquanto o segundo autor estabelece uma relação entre propostas, métodos e organização das instituições, denominado de Postulado de Coerência. O Postulado de Coerência tem a intenção de definir o planejamento a partir das condições históricas, bem como as relações da instituição e métodos utilizadas pela mesma.

Andrade (2006) adiciona ainda que a confiança e a resolução de conflitos entre os grupos dominantes e entre as elites e as forças populares são de grande relevância para o desenvolvimento das ações políticas. A confiança da sociedade civil é de fundamental importância para manter a estabilidade do governo. Assim, é possível perceber que a complexidade das relações sociais no cenário político deve levar em conta os conflitos de interesse e as disputas políticas e ideológicas dos grupos sociais.

Em síntese, a intersetorialidade, a descentralização e o empreendedorismo fazem parte de um novo modelo de gestão pública que preveem maior democratização das ações e inovação política, que estão em destaque em diversos setores das políticas públicas em busca da garantia do acesso aos direitos. No caso específico das políticas públicas de esporte e lazer, as ações com foco nas novas formas de gestão ainda são incipientes, carecem de estudos científicos e de formação para atuar na área da gestão pública.

O setor responsável pelas políticas públicas em esporte e lazer no Brasil é o Ministério do Esporte, que foi criado no ano de 2003, quando foi desmembrado do Ministério do Turismo e a partir daí a instituição inicia a articulação com outros setores. O PELC é um modelo de projeto intersetorial que envolve diferentes agentes sociais, na tentativa de minimizar as desigualdades sociais, garantir o acesso ao direito do lazer e assegurar a eficiência e eficácia da ação pública. O Ministério passou a criar mecanismos para o cidadão participar do processo de cogestão das políticas públicas, por meio de fóruns temáticos, conselhos gestores, conferências nacionais e orçamento participativo. No próximo capítulo

aprofundamentos o processo de políticas públicas de esporte e lazer no Brasil, os principais ordenamentos legais, apontando as possibilidades e limites da descentralização política e intersetorialidade.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE E LAZER NO BRASIL

As políticas públicas de esporte e lazer no Brasil ganharam evidência no cenário político e no campo científico a partir da Constituição Federal de 1988, quando contemplou o lazer como direito social. A partir deste período, as pesquisas que discutiam às concepções de esporte e lazer, a formação dos agentes sociais, e a intersetorialidade das ações passaram a ser destaque, como demandas importantes para serem superadas e aprofundadas em busca de um modelo ideal de gestão pública.

As inovações políticas e as novas formas de gestão pública em esporte e lazer, a partir dos anos de 1980, permitiram a realização das seguintes reflexões: como tem sido pensada e justificada as políticas públicas de esporte e lazer no Brasil como meio para garantir os direitos sociais? E como tais ações políticas têm pensado a intersetorialidade e descentralização política, envolvendo setores de forma integrada, como a moradia, a segurança, a saúde, a educação e o transporte?

Dessa forma, o objetivo do capítulo é discutir a gestão das políticas públicas de esporte e lazer no Brasil, com foco na intersetorialidade, descentralização e empreendedorismo. Assim, foram apresentados os principais ordenamentos legais e fatos históricos importantes, além das políticas desenvolvidas pelo Ministério do Esporte, que são de grande relevância para entendermos as políticas da Sesport. Como forma para alcançarmos os objetivos do presente capítulo, foram utilizados dados do *website* do Ministério do Esporte e dos documentos oficiais de programas, projetos e ações. Para aumentar a consistência da discussão, foram utilizados resultados de pesquisas científicas publicados nas revistas: Revista Brasileira de Ciências do Esporte; Revista Movimento; Revista *Licere*, Repositório Digital Rede Cedes, bem como livros publicados no campo da pesquisa.

4.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE E LAZER NO BRASIL – DO “ESQUECIMENTO” ATÉ A CONTEMPLAÇÃO COMO DIREITOS

A história das políticas públicas de esporte e lazer no Brasil foi iniciada por intermédio da lei n. 378 de 13 de março de 1937, quando foi criada a divisão da Educação Física, vinculada ao Ministério da Educação e Saúde, sendo posteriormente alocada para o

Ministério de Educação e Cultura. As ações do governo de Getúlio Vargas, intensificadas a partir do Estado Novo de 1937 proporcionaram um maior controle estatal sobre os clubes. Em 1939, sob a influência do modelo estatal do período, foi criada a Confederação Brasileira de Desportos Universitários (CBDU), que buscou ampliar as práticas esportivas em âmbito universitário.²⁹

Em 1941, entrou em vigor a primeira legislação esportiva do Brasil, o decreto-lei n. 3.199/41, que instituiu a criação do Conselho Nacional de Desportos (CND),³⁰ instituição responsável por legislar e julgar as questões esportivas (ALVES; PIERANTI, 2007).

Durante o período de publicação do decreto-lei n. 3.199/41, o mundo estava em plena Segunda Guerra Mundial e o Brasil estava submetido a um regime ditatorial (Estado Novo), objetivando o controle e regulamentação, pelo Estado, das atividades e competições esportivas a exercerem atividades de caráter nacionalista, moral e cívico. O decreto-lei influenciou na divisão estabelecida por clubes, confederações, federações e ligas, que tendeu ao desenvolvimento do esporte de rendimento, o que tornou o mesmo hegemônico em relação ao esporte educacional e ao esporte participativo como prática de lazer.

No período entre as ditaduras (1946-1964) poucos fatos referentes às políticas de esporte e lazer merecem destaque, já que as organizações esportivas não sofreram alterações significativas. No entanto, a realização da Copa do Mundo de Futebol no Brasil, em 1950 e a construção de grandes estádios de futebol como o Maracanã correspondem ao marco das práticas esportivas (MELO, 2005).

Em 1964, no período militar, as manifestações culturais e esportivas foram apropriadas pelos governantes como forma de facilitar a manipulação e controle sobre a sociedade. Utilizou-se da Educação Física escolar para massificar o esporte e produzir talentos, conquistar títulos e elevar a estima do povo. A campanha de maior dimensão do período foi o “Esporte para Todos” (EPT), cujo objetivo foi incentivar a prática de atividade física como forma de promoção de saúde (BONALUME, 2010).

O movimento EPT nasceu na Noruega e contribuiu para democratização das atividades físicas e esportivas, permitindo que as pessoas sem grande aptidão física também praticassem. O movimento foi associado a outros programas como o “Mexa-se”, realizado pela Rede Globo em 1975, no entanto, no Brasil sua oficialização só aconteceu no ano de 1977 (TUBINO, 1996).

²⁹ Senado Federal. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/>> Acesso em: 11 Set. 2011.

³⁰ Em 1941, no Brasil optou-se por utilizar desporto por influência de João Lyra Filho, que redigiu o decreto-lei n. 3.199/41, se mantendo até na Constituição Federal brasileira de 1988 (artigo 217) (TUBINO, 1996).

Por sua vez, a prática esportiva como forma de lazer só ganhou destaque nas políticas públicas do Brasil nos anos de 1960 e 1970, de forma, ainda incipiente e sem leis federais. O Serviço Social do Comércio (SESC) foi à instituição pioneira, que disseminou o campo como ação social de cunho assistencialista, funcionalista, moralista, compensatório, sendo relacionada ao trabalho e ao higienismo³¹ da Educação Física. A difusão do lazer no SESC foi baseada no modelo do sociólogo francês Joffre Dumazedier e das influências norte-americanas (SANT'ANNA, 1994; MARCELLINO et al., 2007).

Com a difusão do SESC, o lazer assumiu funções disciplinadoras, terapêuticas e de correção dos excessos. A perspectiva central foi adestrar o corpo em busca de velocidade, produção, saúde e combate ao ócio. Assim, o lazer se aproximou da Educação Física e no seu início tinha-se uma visão limitada dos jogos e brincadeiras (MARCELLINO et al., 2007).

Nos anos de 1970, a Educação Física foi transformada em Departamento de Educação Física e Desportos pelo governo federal. No campo do esporte, em 1975 foi criada a lei n. 6.251/75, que considerou o esporte uma atividade física, com finalidade competitiva e com regras preestabelecidas. A União, estados e municípios passaram a ser responsáveis pelo incentivo aos recursos técnicos e financeiros, com o intuito de promoção da prática dos esportes em suas diversas modalidades. A lei garantiu a liberdade das iniciativas privadas de organizarem as competições com apoio financeiro do poder público. Esta lei foi implementada em um contexto de ditadura militar e mais uma vez tinha perspectivas de atendimento do esporte de rendimento e busca dos resultados nas competições.³²

A lei n. 6.354/76 garantiu ao Estado a regulação das relações entre clubes e atletas. Em 1978, ocorreu outra mudança no campo da Educação Física, sendo criada a Secretaria de Educação Física e Desportos, ligada ainda ao Ministério da Educação e Cultura, permanecendo assim até o ano de 1989.³³

A partir dos anos de 1980 o Estado passou a criar ações articuladas com outros setores das políticas sociais e o conceito de lazer ganhou ênfase nas discussões, garantindo avanços no processo de incorporação dos setores na agenda pública. As lutas pela redemocratização, incluindo o movimento pelas “Diretas Já”, induziram a elaboração da Constituição Federal brasileira de 1988, que contemplou o lazer na sua carta magna em seu artigo 6º: "São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a

³¹ O higienismo é uma doutrina liberal, que tem como objetivo dar maior atenção à saúde dos habitantes da cidade. Na Educação Física brasileira o higienismo teve como funções: o controle moral, político, social, físico, de controle de delinquência e compensação da força de trabalho.

³² Senado Federal. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/>> Acesso em: 11 Out. 2011.

³³ Senado Federal. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/>> Acesso em: 12 Nov. 2011.

segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição" (BRASIL, 1988, p. 8, grifo nosso).

Acrescentou-se, ainda, no artigo 217, parágrafo III, inciso IV, que "O Poder público incentivará o lazer, como forma de promoção social" (BRASIL, 1988). A Constituição Federal de 1988 marcou a inovação no campo das políticas públicas, ao inserir as questões dos direitos civis, políticos e sociais, como a luta pela qualidade de vida, melhores condições de trabalho, educação, saúde, lazer, moradia etc. A inserção do lazer na Constituição, garantiu ao campo o *status* de direito tão importante quanto os outros citados e legalmente deve ser legitimado.

Em 1990 é criada a Secretaria de Desportos da Presidência da República, que extinguiu a secretaria ligada ao Ministério da Educação, no entanto, o desligamento do esporte com o Ministério da Educação não perdurou por muito tempo e após a saída do presidente Fernando Collor de Melo o vínculo com o Ministério da Educação foi ligado novamente.³⁴ Outro ordenamento legal que merece destaque é a lei n. 8.672/93 (lei Zico), que foi implementada durante o governo do presidente Itamar Franco. A lei sinaliza um estágio diferente no esporte brasileiro, ao ganhar *status* de direito. Dessa forma, a visão que se tinha sobre o esporte foi ampliada ao entendê-lo como práticas formais (regulada por regras nacionais e internacionais) e não formais (atividades lúdicas e de lazer).³⁵

A partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) em 1995, o esporte começa a ser priorizado como percebido na criação do Ministério de Estado Extraordinário do Esporte no ano de 1998. No entanto, o Ministério também perdurou por pouco tempo e em março do mesmo ano a secretaria é transformada em Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto (INDESP), desvinculado do Ministério da Educação. O período de FHC foi caracterizado por um aumento no orçamento do esporte, uma vez que com o Plano Plurianual de 1996/1999, o setor superou áreas estratégicas como a segurança e a cultura. O esporte recebeu um total de 975 milhões, contra 826 milhões da segurança, o que mostra uma preocupação maior com o desenvolvimento das práticas esportivas (BRASIL, 1996).

Como foi abordada anteriormente, a lei n. 8.672/93 (lei Zico) estabeleceu alguns critérios da relação entre atletas e clubes, no entanto, essa lei vigorou por pouco tempo e logo foi aperfeiçoada e substituída pela lei n. 9.615/98 (lei Pelé), ainda no governo de FHC. A lei Pelé mudou alguns pontos principais do Sistema Nacional do Desporto e dos Sistemas Estaduais do Desporto. A mudança maior desta legislação foi à transformação do passe, isto é,

³⁴ Ministério do Esporte. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/>> Acesso em: 10 Out. 2011.

³⁵ Senado Federal. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/>> Acesso em: 12 Nov. 2011.

estabeleceu-se a lei do passe livre na tentativa de acabar com a exploração dos clubes sobre os seus profissionais. A lei estimulou a transformação dos clubes em empresas, cabendo ao Ministério Público fiscalizar as suas atividades e obrigando os clubes a darem explicações sobre o dinheiro utilizado no esporte. No dia 31 de dezembro de 1998 foi criado o Ministério do Esporte e Turismo e o INDESP passou a ser vinculado a esta instituição.³⁶

A criação de um Ministério em 1998 não garantiu orçamento regular para o esporte até o ano 2000, ficando restrito apenas ao orçamento da União. A partir dos anos 2000 é sancionada a lei n. 10.264/01, que destina 2% das arrecadações das loterias aos Comitês Olímpicos e Paraolímpicos.

Autores como Marcellino (2002), Mascarenhas (2004) e Melo (2005) afirmam que mesmo com a criação dos novos ordenamentos legais, como a lei Zico, a lei Pelé e a Constituição Federal brasileira de 1988, o esporte e o lazer não foram legitimados como direitos sociais, visto que existe uma desorganização no setor, além da nítida ineficiência do Estado. Além disso, a população brasileira não reconhece os campos como direitos primários, a partir do momento que cria uma hierarquização e estabelecem outros direitos como prioridades.

Marcellino (2001, p. 9), assegura que o lazer mesmo sendo direito de todos os cidadãos ainda continua acessível a uma minoria e que "[...] existem barreiras inter e intraclasses sociais, formando um todo inibidor que dificulta o acesso ao lazer não só quantitativamente, mas, sobretudo qualitativamente".

As barreiras interclasses sociais correspondem ao fator econômico, tempo disponível, acesso a escola e as diferentes formas de poder aquisitivo dentro da sociedade. O fator econômico se apresenta como determinante desde a distribuição do tempo disponível entre as classes sociais até as oportunidades de acesso à escola, aos espaços e aos equipamentos, contribuindo para uma apropriação desigual do lazer. As barreiras intraclasses sociais são dependentes da faixa etária, gênero, classe social, nível de instrução e educação, acesso aos espaços e equipamentos como os principais fatores, que inibem e dificultam a garantia de prática de lazer, fazendo com que esse direito se constitua em privilégio da minoria. A falta de oportunidade de vivências no lazer perpassa o aspecto da idade, sendo que crianças e idosos continuam tendo acesso limitado em relação aos jovens e adultos (MARCELLINO, 2002).

O acesso democrático ao esporte e ao lazer, na superação das barreiras inter e intraclasses sociais é dependente de uma gestão pública integrada e inovadora, que envolva a

³⁶ Senado Federal. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/>> Acesso em: 11 Out. 2011.

participação da sociedade civil (associações esportivas), setor privado (clubes esportivos) e aparato estatal (Ministério, secretarias estaduais e municipais). Acrescenta-se a este modelo de articulação política, a formação dos gestores e o entendimento amplo das concepções de esporte e de lazer.

Reis e Starepravo (2008) ao pesquisarem os pontos convergentes dos teóricos brasileiros acerca das políticas públicas de lazer, destacam que a função do Estado é intervir na construção de espaços e equipamentos, garantir acessibilidade aos cidadãos e estimular a educação para e pelo lazer na busca de novas vivências. O Estado, neste contexto, tem o papel de manutenção e regulação, assegurando o desenvolvimento social.

Ao tratarmos da importância da compreensão adequada do lazer na construção de uma política é importante mencionar a concepção clássica mais consolidada na literatura científica, que foi proposta por Dumazedier (1973, p. 34), ao apresentar os famosos “três D’s de Dumazedier”, que integram o conceito de lazer (descanso, divertimento e desenvolvimento social) e ao compreender o campo como um:

[...] conjunto de ocupações às quais o indivíduo pode entregar-se de livre vontade, seja para repousar, seja para divertir-se, recrear-se e entreter-se ou, ainda, para desenvolver sua informação ou formação desinteressada, sua participação social voluntária ou sua livre capacidade criadora após livrar-se ou desembaraçar-se das obrigações profissionais, familiares e sociais.

Munné (1984) faz uma crítica à concepção de lazer desenvolvida por Dumazedier, ao assegurar que tal visão é localizada no interior de uma concepção burguesa, com características individualistas apenas na esfera do indivíduo, subjetivas como vivências de um estado subjetivo de “liberdade” e liberais como tema privado em que a sociedade não pode determinar o seu emprego pessoal.

Com o avançar das pesquisas no campo do lazer, percebeu-se como é complexo a palavra e os múltiplos significados que existem relacionados ao seu conceito na sociedade. Marcellino (1988) assegura que o lazer corresponde a um espaço cultural utilizado no tempo disponível das obrigações profissionais e sociais, combinadas com o tempo e atitude, que pode potencializar o lúdico. É um tempo privilegiado para a vivência de valores que contribuam para mudanças de ordem moral.

O lazer abrange diversas influências da vida social e é apontado como um espaço para socialização, e não mais apenas para descontração e gasto do tempo livre. Envolve dois fundamentos importantes: tempo e atitude. O primeiro está relacionado ao tempo liberado do trabalho ou “tempo livre”, além da liberdade das obrigações sociais, como família e religião.

O segundo fator corresponde à atitude, sendo caracterizada como um tipo de relação que se verifica entre o sujeito e a experiência (satisfação) (MARCELLINO, 2002).

No Brasil, existiu uma aproximação entre o esporte e o lazer, os órgãos públicos como Ministério do Esporte e as secretarias estaduais e municipais se alocam em um mesmo departamento ou secretaria. Assim, a concepção de lazer aproximou-se do campo esportivo, sobretudo na sua dimensão participativa, que garante o acesso a todos os indivíduos.

Em uma concepção gramsciana, Mascarenhas (2000, p. 28) conceitua o lazer como “[...] fenômeno tipicamente moderno,³⁷ resultante das tensões entre capital e trabalho, que se materializa como um tempo e espaço de vivências lúdicas, lugar de organização da cultura, perpassado por relações de hegemonia”. O lazer aparece como força de reorganização da sociedade, capaz de construir novas normas, valores e condutas para o convívio entre os homens, que comporta um tempo e um lugar de construção da cidadania, exercício da liberdade e inclusão de todos no processo de participação.

O lazer como objeto das ciências humanas é dependente da construção social, sendo influenciado por questões de poder, grupos e classes. O lazer surge como fenômeno moderno da sociedade capitalista, fruto da industrialização, possuindo ligações com os campos da cultura, da arte, da economia e dos grupos sociais. Para ser determinado como lazer é necessário incorporar valores (sentidos) na conduta humana a partir da construção de uma consciência coletiva. O conceito de conduta humana depende do estabelecimento de sentidos de valoração que se aproxima do campo da filosofia, em específico da axiologia. Assim, o ato de praticar algum esporte necessariamente não é lazer, pode significar trabalho, recreação, treino ou atividade reabilitadora (ALMEIDA, et al., 2008).

A partir da ideia de valoração na sociedade capitalista o homem começou a ressignificar o tempo livre e as condutas humanas, definindo dentre as diversas ações as quais são de lazer e quais não são. O lazer como objeto das ciências sociais depende das influências dos movimentos históricos, isto é, o lazer se apropriou das atividades físicas, da gastronomia, das atividades culturais e sociais, dos passeios, das viagens e deu novos significados (valor). O lazer passou de um consumo de bens de uma classe dominante para algo amplo associado ao consumo de bens materiais culturais e artísticos voltado para o coletivo, reforçando a ideia de desenvolvimento social e econômico das classes (ALMEIDA et al., 2008).

³⁷ Existe uma polêmica no campo científico sobre o surgimento do lazer, não existindo um consenso entre os autores que estudam o fenômeno. Mascarenhas (2000; 2004), Marcellino (2002) e Bellefleur (2002) acreditam que o lazer é um fenômeno moderno, fruto da industrialização, enquanto que autores como Gomes (2003) e Reis *et. al.* (2009) afirmam que o lazer pode ser encontrado nas sociedades em todos os estágios, isto é, não tem como definir um momento exato para o aparecimento do fenômeno. Assim, na presente pesquisa não temos o interesse em aprofundar esse debate, mas destacamos a necessidade de mais pesquisas em torno da questão.

Bellefleur (2002) compreende o lazer como uma manifestação do caráter ontológico da liberdade humana, como elemento da existência e como gerador de qualidade de vida, relacionado aos direitos, acesso às condições de vida, educação, saúde, segurança e cultura.

O lazer e a cultura são interdependentes, e com as mudanças tecnológicas tornaram-se mais plurais, dinâmicas e com diferentes manifestações. O lazer contemporâneo ultrapassa o mundo do descanso, dos esportes, dos jogos e dos divertimentos, ao fornecer a criatividade em um contexto virtual com múltiplas formas de hedonismo autogerido. O lazer e a cultura devem ser entendidos de forma imbricada, uma vez que tudo que se aplica ao lazer se aplica a cultura, e o ponto de partida para um é o ponto de chegada para o outro (BELLEFLEUR, 2002).

Assim, distanciamos das concepções hegemônicas que opõe o lazer ao trabalho como em Dumazedier (1973) e Marcellino (2002), por entendermos que a oposição põe o lazer abaixo hierarquicamente do trabalho. Além disso, o lazer como tempo liberado do trabalho, não contemplaria algumas classes, como as crianças ou pessoas em desemprego. Dessa forma, o tempo livre configura-se em uma condição necessária para o lazer, no entanto, o mesmo não tem sentido quando vivido na indigência e na pobreza. É válido ressaltar que Dumazedier e Marcellino também apresentam algumas aproximações com a compreensão de lazer de Bellefleur (2002), a partir do momento que consideram nas suas teorias o descanso, o divertimento e o desenvolvimento pessoal e social.

Na conceituação de Mascarenhas (2000) é possível perceber alguns pontos em comum com a compreensão de lazer de Bellefleur (2002), isto é, as duas concepções entendem o lazer como fenômeno contemporâneo, como exercício de emancipação do sujeito, no entanto, fica difícil pensar o exercício de “liberdade” proposto na concepção de lazer por Mascarenhas nos mais determinados ambientes.³⁸

O lazer, além da sua conceituação complexa, no âmbito das políticas públicas tem um conjunto de conteúdos que dependem de uma gestão intersetorial e que considere a interdisciplinaridade dos conhecimentos para solucionar os problemas existentes. Dumazedier (1973) descreve cinco conteúdos culturais que envolvem o lazer: físicos, artísticos, manuais, intelectuais e sociais. Aos cinco conteúdos propostos por Dumazedier, acrescenta-se o

³⁸ Em determinados ambientes e realidades a liberdade proposta na concepção de lazer em Mascarenhas (2004) não é possível. Um exemplo bem claro desta falta de liberdade acontece no lazer dos penitenciários, os quais não podem escolher o momento da sua prática, o que leva os presos a usufruírem deste momento apenas nas atividades reguladas pela instituição, denominadas de “banho de sol” e demais atividades físicas esportivas oferecidas em um determinado tempo.

conteúdo turístico (CAMARGO, 1986) como elemento que ganha cada vez mais destaque, e o conteúdo virtual (SCHAWARTZ, 2003) como espaço de lazer, que leva em conta as mudanças nas atitudes e comportamentos dos sujeitos que se envolvem com a rede virtual.

Bellefleur (2002) ao defender uma não conceituação do lazer destaca a existência de diversos conteúdos e versões (lúdico, esportivo, artístico, turístico, festivo, social ou cultural), ao apresentar uma vasta operação do mercado com foco na sedução da liberdade e do hedonismo. Além disso, o lazer assume diferentes dimensões, humanistas, educativo, moral, religioso, cultural, terapêutico, político, ambientalista e mercadológico.

Os diversos conteúdos do lazer apresentados por Dumazedier (1973), Carmargo (1986), Schwartz (2003) e Bellefleur (2002) só confirmam a complexidade que envolve o campo e a necessidade de integrar os conhecimentos, bem como articular os diversos setores das políticas públicas de forma a desenvolver uma gestão intersetorial, que considere o lazer de forma ampla.

Quanto ao esporte, o setor é compreendido como um fenômeno multiforme e polissêmico, que foi ao longo da história ressignificado, ganhando distintos sentidos, como prática de lazer, formação humana, meio de socialização, inclusão social, treinamento físico, desenvolvimento da consciência comunitária, prevenção/promoção da saúde, aumento da autoestima, consolidação da identidade nacional, diminuição da evasão escolar, minimização da criminalidade e uso de drogas.

No século XIX, o esporte tinha como característica o associativismo, o *fair-play* e a dicotomia amadorismo/profissionalismo, dimensões essas que denominaram o campo como “esporte moderno”. O associativismo corresponde às transformações do esporte para o contato social. O *fair-play* é visto como a restauração do movimento olímpico, constituindo referência fundamental para o desenvolvimento. E a dicotomia amadorismo/profissionalismo sobreviveu até a década de 1980, quando o profissionalismo disfarçado e a farsa do amadorismo em todos os esportes começaram a ser esquecidos (ALVES; PIERANTI, 2007).

No Brasil a intervenção do Estado no campo esportivo só ganhou força nas elites políticas com Getúlio Vargas, quando passou a ser utilizado para os discursos comemorativos do Dia do Trabalhador. O esporte foi utilizado para insuflar o patriotismo e reforçar a identidade positiva associada à vitória esportiva. A partir da redemocratização do país, os políticos passaram a utilizar o esporte como mecanismo de propaganda de governo. Neste período, houve uma difusão dos conceitos de esporte e de diversas outras possibilidades da atividade motora humana capaz de promover o lazer. A ampliação deste conceito disseminou a prática não competitiva que buscava participação universal (ALVES; PIERANTI, 2007).

A concepção de esporte mais utilizado no Brasil foi proposta por Tubino (1996) ao assegurar o esporte como fenômeno sociocultural interdisciplinar mais importante do século XX, que abrange diversas áreas, como o lazer, a saúde, a educação e o turismo. O esporte é entendido ainda a partir de três dimensões: esporte educacional, esporte participativo e esporte de rendimento.

O esporte educacional refere-se a uma manifestação do processo educativo na formação dos jovens no âmbito dos sistemas de ensino, uma preparação para o exercício da cidadania, tem um caráter formativo, sem seletividade e exclusão. O esporte educacional busca o desenvolvimento integral dos indivíduos, com a participação de todos, tendo como princípios centrais, a participação, a cooperação, a educação, a integração e a responsabilidade (TUBINO, 1996).

O segundo corresponde ao esporte participativo, que se caracteriza por práticas de forma voluntária, que buscam a integração dos indivíduos, desenvolvimento de um espírito comunitário, o que fortalece parcerias e plenitude da vida social, podendo ser voltada para promoção da saúde, educação e preservação do meio ambiente. Tem como princípios o prazer lúdico, o lazer e a utilização construtiva do tempo livre, não tendo compromissos com regras institucionais (TUBINO, 1996).

E por fim é proposto o esporte de rendimento, caracterizado por regras nacionais e internacionais, com o escopo de obter resultados voltados para integração dos países e comunidades. Obedece rigidamente às regras e os códigos existentes, específicos para cada modalidade esportiva. A preferência pelo espetáculo esportivo configura-se como uma das características mais visíveis do esporte de rendimento associado ao interesse comercial (TUBINO, 1996).

No entanto, é difícil manter a divisão rígida e isolada do conceito de esporte proposto em Tubino (1996), uma vez que, a dimensão de esporte de rendimento sobrepõe às outras dimensões. Além disso, Bracht (2003) destaca que tanto o esporte de rendimento (*fair play*, ética e moral), quanto o esporte de participação (práticas de lazer) envolve um processo educativo na sua prática, sendo interdependentes.

O esporte de rendimento apresentado por Tubino (1996) é próximo da perspectiva de esporte moderno destacado por Bracht (2003), que se refere a uma atividade corporal de movimento com caráter competitivo. O esporte moderno surgiu no âmbito da cultura europeia por volta do século XVIII, esportivizando os elementos da cultura corporal de movimento das classes populares inglesas. Guttmann apud Bracht (2003) destaca que as principais características do esporte moderno são: a) secularização; b) igualdade de chances; c)

especialização dos papéis; d) racionalização; e) burocratização; f) quantificação; e g) busca de *record*.

O desenvolvimento do esporte tem como pano de fundo a industrialização, urbanização, modernização, tecnologização dos meios de transporte e comunidade. A instituição esportiva se desenvolveu a partir de várias necessidades como: satisfação ao jogo; função biológica; espécie de culto ritualizado; forma de canalizar o comportamento agressivo; identificação da nação; e ocupação do tempo livre (BRACHT, 2003).

Bracht (2003) compreende o esporte de forma distinta da proposta por Tubino (1996), ao defender o setor a partir de duas dimensões: esporte de rendimento (espetáculo) e esporte como prática de lazer. Ao propor esta divisão, define que as duas dimensões de esporte são educativas, no entanto, tem códigos e sentidos diferentes. O esporte como componente do lazer é considerado um produto do processo histórico, uma conquista dos homens que deve ser colocado disponível a todos.

Dentre os três tipos de esportes (participativo, educativo e rendimento) tratados por Tubino (1996) e contemplados em Constituição Federal, o esporte de rendimento não contempla a dimensão de um lazer enquanto direito social, visto que ao invés de promover a democratização e o acesso às possibilidades de participação, estimula a competição e a exclusão. Contudo, é importante destacar, que o esporte espetáculo pode se configurar como um importante tempo e espaço da prática de um lazer contemplativo.

Apesar do esporte em suas dimensões educacional e de rendimento possuírem um potencial para a manifestação do lazer é o esporte na perspectiva da participação que mais se aproxima desta vertente, favorecendo a implementação de políticas intersetoriais. Em sua concepção participativa, busca a emancipação do sujeito como prática não obrigatória, o que pode resultar no exercício da cidadania. A prática de esporte participativo pressupõe o estabelecimento de uma política democrática, que integre todos os setores e que atenda aos anseios da população.

A concepção de esporte desenvolvida por Tubino (1996) serviu de suporte para a formação inicial do Ministério do Esporte, que a partir de 2003 se estruturou em três secretarias, buscando contemplar os tipos de esporte: educação, participativo e rendimento. A discussão sobre a formação do Ministério do Esporte foi aprofundada na próxima seção.

4.2 MINISTÉRIO DO ESPORTE E OS ORDENAMENTOS LEGAIS

A criação de um Ministério do Esporte só aconteceu no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2003, ao separar as pastas do turismo e do esporte.³⁹ O Ministério do Esporte foi constituído no seu início a partir de quatro secretarias: Secretaria Nacional de Esporte Educacional; Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e Lazer; Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento; e Secretaria Executiva, que contava com uma Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, além de um Gabinete e de uma Consultoria Jurídica. O objetivo da criação de um Ministério sinalizou em busca da universalização do acesso aos direitos sociais (ORGANOGRAMA, 2010).⁴⁰

Na atualidade a instituição tem as seguintes competências: a) política nacional de desenvolvimento da prática dos esportes; b) intercâmbio com organismos públicos e privados, nacionais e internacionais; c) estímulo às iniciativas públicas e privadas de incentivos às atividades esportivas; e d) planejamento, coordenação e avaliação dos planos e programas de incentivo aos esportes e às ações de democratização e inclusão social (BRASIL, 2011).

Das quatro secretarias, três levavam em consideração a concepção clássica de esporte proposta por Tubino (1996), que envolve o esporte educacional, o esporte participativo e o esporte de rendimento, e a quarta secretaria é responsável pelo planejamento, implementação e avaliação. A divisão do Ministério por secretarias descentraliza as decisões e facilita o desenvolvimento dos três tipos de esporte. No entanto, a partir do decreto-lei n. 7.529/2011, com a presidente Dilma Rousseff, foram reestruturadas o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério do Esporte, ocorrendo alterações no seu organograma. Duas secretarias foram mantidas na atual configuração da instituição, a Secretaria Executiva e a Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento. Enquanto duas secretarias foram extintas, a Secretaria Nacional de Esporte Educacional e a Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e Lazer, dando origem a criação de uma nova, denominada de Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social. Dessa forma, a novidade central da estrutura do ministério foi à criação da Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor (BRASIL, 2011).

Com a criação de uma secretaria específica para tratar o futebol como acréscimo da secretaria que trata do esporte de alto rendimento, ficou evidente a atual intenção do

³⁹ Ministério do Esporte. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/>> Acesso em: 20 Nov. 2011.

⁴⁰ Ministério do Esporte. Organograma do Ministério do Esporte. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/>> Acesso em: 20 Out. 2011.

Ministério do Esporte em priorizar o esporte de rendimento, em detrimento do esporte educacional e de participação. As evidências podem ser encontradas no portal Siga Brasil,⁴¹ do Senado Federal, quando apresenta os orçamentos de 2010 (Figura 1), 2011 (Figura 2) e 2012 (Figura 3). Nas três figuras foi constatado um crescimento do orçamento para os programas do Ministério do Esporte, sobretudo do ano de 2010 para 2011, quando orçamento total passou de R\$ 1.506.571.709 para R\$ 2.470.406.497, aumentando ainda mais em 2012 para R\$ 2.617.848.045.

Figura 1 Orçamento dos projetos do Ministério do Esporte no ano de 2010



SENADO FEDERAL

Valores previstos no PLOA 2010 para o Órgão: MINISTÉRIO DO ESPORTE

R\$ 1,00

Programa (Cod/Desc)	PL	Ciclo Setorial	Ciclo Geral	Autografo
0089 - PREVIDÊNCIA DE INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIÃO	610.080	610.080	610.080	610.080
0150 - PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS	100.000	100.000	100.000	100.000
0181 - BRASIL NO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO - BRASIL CAMPEÃO	67.736.453	78.676.453	117.789.610	133.350.854
0413 - GESTÃO DAS POLÍTICAS DE ESPORTE E DE LAZER	14.505.493	14.505.493	14.505.493	14.505.493
0750 - APOIO ADMINISTRATIVO	61.184.096	61.184.096	61.184.096	61.184.096
0903 - OPERAÇÕES ESPECIAIS: TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E AS DECORRENTES DE LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA	926.640	926.640	926.640	926.640
1245 - INCLUSÃO SOCIAL PELO ESPORTE	17.765.265	18.265.265	18.265.265	18.265.265
1250 - ESPORTE E LAZER DA CIDADE	29.308.670	731.386.920	955.677.506	1.041.556.121
8028 - VIVÊNCIA E INICIAÇÃO ESPORTIVA EDUCACIONAL - SEGUNDO TEMPO	215.598.160	235.723.160	236.073.160	236.073.160
TOTAL	407.734.857	1.141.578.107	1.405.131.850	1.506.571.709

Fonte: Senado Federal (SIGA BRASIL).

⁴¹ Siga Brasil. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil> Acesso: 28 Dez. 2012.

Figura 2 Orçamento dos projetos do Ministério do Esporte no ano de 2011



Valores previstos no PLOA 2011 para o Órgão: MINISTÉRIO DO ESPORTE

R\$ 1,00

Programa (Cod/Desc)	PL	Ciclo Setorial	Ciclo Geral	Autografo
0089 - PREVIDÊNCIA DE INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIÃO	748.827	748.827	748.827	748.827
0150 - PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000
0181 - BRASIL NO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO - BRASIL CAMPEÃO	843.434.000	885.152.000	878.177.443	878.177.443
0413 - GESTÃO DAS POLÍTICAS DE ESPORTE E DE LAZER	12.002.747	12.602.747	12.602.747	12.602.747
0750 - APOIO ADMINISTRATIVO	63.831.168	62.331.168	62.331.168	62.331.168
0903 - OPERAÇÕES ESPECIAIS: TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E AS DECORRENTES DE LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA	1.392.758	1.392.758	1.392.758	1.392.758
0909 - OPERAÇÕES ESPECIAIS: OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	30.000.000	30.000.000	30.000.000	30.000.000
0999 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA	0	0	63.252.715	63.252.715
1245 - INCLUSÃO SOCIAL PELO ESPORTE	26.800.000	27.360.000	27.360.000	27.360.000
1250 - ESPORTE E LAZER DA CIDADE	84.214.359	799.796.399	1.137.187.290	1.137.187.290
8028 - VIVÊNCIA E INICIAÇÃO ESPORTIVA EDUCACIONAL - SEGUNDO TEMPO	223.581.508	252.481.508	255.853.549	255.853.549
TOTAL	1.287.505.367	2.073.365.407	2.470.406.497	2.470.406.497

Fonte: Senado Federal (SIGA BRASIL).

Figura 3 Orçamento dos projetos do Ministério do Esporte no ano de 2012



Valores previstos no PLOA 2012 para o Órgão: MINISTÉRIO DO ESPORTE

R\$ 1,00

Programa (Cod/Desc)	PL	Ciclo Setorial	Ciclo Geral	Autografo
0089 - PREVIDÊNCIA DE INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIÃO	1.040.000	1.040.000	1.040.000	1.040.000
0903 - OPERAÇÕES ESPECIAIS: TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E AS DECORRENTES DE LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA	45.089.667	45.089.667	45.089.667	45.089.667
0910 - OPERAÇÕES ESPECIAIS: GESTÃO DA PARTICIPAÇÃO EM ORGANISMOS INTERNACIONAIS	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000
2035 - ESPORTE E GRANDES EVENTOS ESPORTIVOS	1.279.473.272	2.097.405.520	2.278.383.576	2.278.383.576
2065 - PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DOS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS	100.000	100.000	100.000	100.000
2123 - PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DO MINISTÉRIO DO ESPORTE	295.867.661	295.867.661	292.234.802	292.234.802
TOTAL	1.622.570.600	2.440.502.848	2.617.848.045	2.617.848.045

Fonte: Senado Federal (SIGA BRASIL).

Apesar do aumento do orçamento total do Ministério do Esporte, conforme Figura 3, ficou evidente que esse orçamento foi direcionado para o Esporte de alto rendimento, sobretudo o programa “Esporte e Grandes Eventos Esportivos”, criado em 2012, centrando

R\$ 2.278.383.576, dos R\$ 2.617.848.045. Com a reestruturação do Ministério do Esporte, a partir do decreto-lei n. 7.529/2011 a falta de incentivo para o esporte educacional e esporte participação (como forma de lazer). Comprovados com a exclusão dos programas o Esporte e Lazer da Cidade e Inclusão Social pelo Esporte no orçamento previsto para 2012, o que reafirma a nova tendência da instituição.

O novo formato do Ministério do Esporte é justificado pelo atual estágio do esporte brasileiro, do qual será sede dos principais megaeventos esportivos, a Copa do Mundo Fifa de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016. Ao priorizar o esporte de rendimento, a instituição contrapõe a tendência proposta na Constituição Federal de 1998, de garantia do lazer como direito social, para uma tendência mais próxima das estratégias neoliberais, de desobrigação do direito, fato esse comprovado com a inserção do programa Operações Especiais: Gestão da Participação em Organismos Internacionais, no ano de 2012.

4.2.1 Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento

À Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento (SNEAR) tem como função incentivar o esporte de desempenho, bem como a caracterização de regras nacionais e internacionais, com o escopo de obter resultados voltados para integração dos países e comunidades. As principais políticas da SNEAR são: Programa Descoberta do Talento Esportivo; Programa Bolsa Atleta; Calendário Esportivo Nacional; Rede CENESP; Jogos Olímpicos Rio 2016; e Jogos Escolares Brasileiros (TABELA 1) (BRASIL, 2011).

Tabela 1 – Políticas da Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento

Políticas da SENEAR	Objetivo/público-alvo	Caraterísticas
Programa Descoberta do Talento Esportivo	Identificar adolescentes e jovens matriculados na rede escolar que tenham desempenho motor compatíveis com a prática do esporte de competição, com o objetivo de aumentar a qualidade da base esportiva nacional.	A metodologia de avaliação conta com padrões técnicos testados por pesquisadores, que considera as seguintes medidas para avaliar os alunos: estatura; massa corporal; envergadura; teste de flexibilidade; teste de força e resistência; teste de força explosiva; teste de arremesso; teste de agilidade; teste de velocidade; e teste de resistência geral. Os dados avaliados ficam disponíveis para confederações, federações e demais instituições esportivas.
Programa Bolsa Atleta	Garantir uma manutenção pessoal mínima aos atletas de rendimento, para que os mesmos se dediquem ao treinamento esportivo e a participação em competições visando o desenvolvimento	Ação de incentivo financeiro ao esporte, instituída pela lei n. 10.891/04 e decreto-lei n. 5.342/05. A bolsa varia de acordo com a categoria do atleta: Bolsa-Atleta Categoria Base e Bolsa-Atleta Categoria Estudantil recebem o valor mensal de R\$ 370,00; Bolsa-Atleta Categoria Nacional, recebe R\$ 925,00; Bolsa-Atleta Categoria Internacional, recebe R\$ 1.850,00; e, Bolsa-

	pleno.	Atleta Categoria Olímpico ou Paraolímpico recebe R\$ 3.100,00. ⁴²
Calendário Esportivo Nacional	Reunir em um único documento os principais eventos esportivos nacionais e internacionais de diversas modalidades.	O calendário contará com duas versões: a primeira digitalizada e disponibilizada via internet; e a segunda de forma impressa no formato de livro e com versão anual.
Rede Cenesp (Centro de Excelência Esportiva)	Detectar, selecionar e desenvolver talentos esportivos, por meio de um núcleo de desenvolvimento de pesquisa científica tecnológica na área do esporte e treinamento de atletas.	Ação criada em 2002 (governo FHC) por meio do Ministério Extraordinário de Esporte e Turismo. Articula o Ministério de Esporte, com o COB, o Comitê Paraolímpico Brasileiro, entidades de esporte, iniciativa privada e as Instituições de Ensino Superior. ⁴³
Jogos Olímpicos de 2016	Deixar uma herança positiva para cidade do Rio de Janeiro por meio dos três cadernos de legados: Caderno de Legado Urbano e Ambiental; Caderno de Legado Social; e Caderno Brasil.	Ação aprovada em 2009 (governo Lula) pelo governo federal, articulada com o COI e prefeitura do Rio de Janeiro. São três os cadernos de legado: a) caderno de Legado Urbano, que reafirma a revitalização da zona portuária, regeneração das áreas do Maracanã, Engenheiro e do Sambódromo ligando as diversas regiões do Rio com o transporte de massa <i>Bus Rapid Transit</i> (BRTs); b) caderno de Legado Social, que destaca o programa socioesportivo Segundo Tempo como meta para atingir três milhões de jovens beneficiados até 2016; e c) caderno Brasil, “Este é o País”, que contém dados do Brasil e do Rio de Janeiro, demonstrando a economia nacional, consolidação da democracia, crescimento científico e tecnológico do país.
Jogos Escolares Brasileiros	Identificar e promover a prática esportiva dos atletas matriculados na rede pública ou particular de ensino no Brasil, com escopo de formação de atleta.	Ações criadas em 1969, das quais podemos incluir: Jogos da Juventude ⁴⁴ , Olimpíadas Escolares ⁴⁵ , Jogos Universitários Brasileiros ⁴⁶ , dentre outros. Os jogos articulam o Ministério do Esporte, com o COB e a Confederação Brasileira de Desportos Universitários.

Fonte: Ministério do Esporte (2011)

Os programas da SENEAR são coerentes com o objetivo da instituição e buscaram a descoberta de atletas para representarem o país em competições internacionais, como percebidos no Programa Descoberta do Talento Esportivo, Rede Cenesp e Jogos Escolares Brasileiros. Apesar de a instituição atender o esporte educacional, o escopo dos

⁴² Portaria n. 164, de 06 de outubro de 2011, estabelece as fases do pleito, os critérios para indicação de eventos esportivos e os critérios para concessão da Bolsa-Atleta. Disponível em: <<http://portal.esporte.gov.br/snear/bolsaAtleta/legislacao.jsp>> Acesso em: 14. Dez. 2011.

⁴³ Portaria n. 221, de 01 de Outubro de 2002. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/>> Acesso em: 14. Dez. 2011.

⁴⁴ O evento data de 1995 (governo de FHC) e representa a base do desenvolvimento do setor na tentativa da descoberta de novos talentos esportivos na rede pública ou particular de ensino.

⁴⁵ Envolve oito modalidades: futsal, handebol, vôlei, basquete, atletismo, natação, judô, tênis-de-mesa e xadrez. A partir de 2005 as Olimpíadas Escolares passaram a ser realizadas em duas fases: a primeira entre adolescentes de 12 a 14 anos de idade e a segunda com adolescentes entre 15 e 17 anos de idade.

⁴⁶ O JUBs no Brasil pode ser dividido em quatro etapas: a) a primeira fase foi iniciada em 1916 e envolvia apenas os universitários do Rio de Janeiro e São Paulo; b) a segunda fase do JUBs deu-se em 1941, quando o Estado passou a investir no esporte universitário; c) a terceira fase foi iniciada na década de 1980, com a separação entre esporte amador e profissional e perdurou até a década de 1990, quando o JUBs começou a ser utilizado como lucro financeiro; e d) a quarta fase e última foi iniciada em 2004, quando o esporte adquiriu *status* de Ministério, optando por um modelo híbrido de gestão, envolvendo o CBDU, COB, além do incentivo as parcerias entre o setor público e privado (STAREPRAVO et al., 2010).

jogos em âmbito escolar sempre foi à formação de atletas, corroborando com o que foi apresentado por Bracht (2003), ao afirmar que as atividades esportivas em âmbito escolar buscam atender o esporte de rendimento, influenciando na esportivização da Educação Física escolar.

Podemos destacar ainda que as ações da SENEAR concentram no acesso ao direito individual, isto é, os benefícios são direcionados apenas no público dos atletas, com destaque para o Programa Bolsa Atleta, que transfere os recursos do governo federal para os atletas que alcançaram resultados significativos em âmbito nacional e internacional. Ao beneficiarem apenas os atletas, o Ministério do Esporte não garante o princípio básico das políticas públicas universalizantes.

Verificou-se que a ação central da SENEAR são os Jogos Olímpicos de 2016 e todas as políticas internas da instituição estão voltadas para a nova agenda esportiva brasileira, de sediar os principais megaeventos esportivos. As políticas não podem ser caracterizadas como intersetorial, como discutidas por Junqueira et al. (1997), uma vez que as ações são setorializadas, focalizadas e não articuladas com a sociedade civil. Além disso, não existe um programa que associe o esporte de rendimento ao processo educacional, o que nos mostra que a preocupação do poder público está na formação de atletas (durante o período de competição), desconsiderando o exercício de cidadania, que pode garantir a autonomia dos cidadãos após o fim da carreira esportiva.

4.2.2 Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social

À Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (SNELIS) foi criada a partir do decreto-lei 7.529/11, e tem como objetivo implantar as diretrizes relativas ao Plano Nacional de Esporte. Sua função é coordenar, formular e implementar políticas relativas ao esporte educacional, desenvolvendo o planejamento, a avaliação e o controle de programas e projetos. A SNELIS tem como responsabilidade o desenvolvimento da prática esportiva no âmbito do sistema de ensino e do esporte de participação (lazer), com o intuito do desenvolvimento integral dos indivíduos e plenitude da vida social (BRASIL, 2011).

As principais políticas da SNELIS são: Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC); Programa Segundo Tempo; Programa Segundo Tempo no Mais Educação; Recreio

de férias; Projetos Esportivos Sociais; Programa Pintando a Liberdade, Programa Pintando a Cidadania; Jogos dos Povos Indígenas; e o Prêmio Brasil de Esporte e Lazer de Inclusão Social (TABELA 2) (BRASIL, 2011b).

Tabela 2 – Políticas da Secretaria Nacional de Esporte, Lazer e Inclusão Social

Políticas da SNEIS	Objetivo/público-alvo	Características
Programa Esporte e Lazer da Cidade	Ampliar, democratizar e universalizar o acesso à prática e ao conhecimento do esporte recreativo e de lazer visando o desenvolvimento humano e inclusão social, bem como reconhecer os dois campos como direitos sociais e viabilizar a participação e formação permanente. As ações visam à qualificação das políticas públicas e do corpo técnico administrativo pelo Sistema de Formação dos Agentes Sociais de Esporte e Lazer.	Programa criado em 2003 (governo Lula) por meio do Ministério do Esporte, sendo desenvolvido em três eixos centrais: a) funcionamento de núcleos de esporte recreativo e de lazer; b) funcionamento da Rede Cedes; e c) implantação e modernização de infraestrutura para esporte recreativo e de lazer. O PELC envolve três tipos de Núcleos: a) Núcleos de Esporte e Lazer, para todas as idades; b) Núcleos Vida Saudável, para adultos e idosos; e c) Núcleos do Programa Nacional de Segurança Pública (PRONASCI)/PELC ⁴⁷ para jovens de 15 a 24 anos em contextos de violência. A formação do programa é realizada de forma modular: a) módulo introdutório, que acontece até o segundo mês de execução do convênio, sendo central para a formação e acontece por meio de uma carga horária de 16 horas; b) módulo de aprofundamento/formação em serviço, que se processa no decorrer das atividades de forma sistematizada, no mínimo a cada 15 dias com palestras e oficinas; e c) módulo de avaliação, que é organizado em duas partes de 16 horas, detalha a eficiência, a eficácia e a efetividade social. ⁴⁸
Programa Segundo Tempo	Democratizar o acesso à prática e à cultura do esporte no contra turno escolar, com o intuito de promoção do desenvolvimento integral como fator de formação da cidadania e melhoria da qualidade de vida. O público-alvo do programa são crianças, adolescentes e jovens em vulnerabilidade social ⁴⁹ , matriculados na rede pública de ensino.	O programa foi criado em 2003 e implementado em 2004 (governo Lula), sendo pautado na vivência, iniciação esportiva educacional, fomento ao esporte de base, infraestrutura e acompanhamento pedagógico. O programa prevê um reforço alimentar, que pode ser um lanche ou um almoço. É executado de forma intersetorial, envolvendo ONGs, organismos públicos estaduais e municipais, entidades nacionais e internacionais, públicas e privadas.
Programa Segundo Tempo no Mais Educação	Ampliar a promoção do esporte por meio da Educação Básica, bem como integrar a política	Criado em 2009 (governo Lula) pensa o esporte como expressão da cultura e como fator de desenvolvimento humano. Corresponde a uma ação

⁴⁷ Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) foi criado pela lei 11.530/2007 pelo Ministério da Justiça, sendo articulado com o Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC), do Ministério do Esporte. O PRONASCI/PELC tem como base criadora os relatórios de Segurança Pública, os quais mostram que as taxas mais altas de homicídio são registradas nas regiões metropolitanas, em que a pobreza, desemprego e acesso aos direitos são precários. Vale ressaltar que em 2011, a parceria entre o PRONASCI (Ministério da Justiça) e o PELC se desfez.

⁴⁸ Sistema de Formação dos Agentes Sociais de Esporte e Lazer do Programa Esporte e Lazer da Cidade. Disponível em: < <http://www.esporte.gov.br> > Acesso em: 12 Jan. 2012.

⁴⁹ O termo vulnerabilidade social tem sido utilizado pelos programas governamentais, focalizando as ações em uma determinada população alvo para conter ou diminuir os problemas com um risco individual e coletivo. A população nominada de vulnerável ou em risco passou a ser contemplada no planejamento das intervenções preventivas do esporte e lazer no Brasil.

	esportiva educacional com a política de educação de forma a incentivar a prática esportiva na escola. O público-alvo do programa são crianças e jovens em idade escolar que não possuem acesso ao esporte.	articulada entre o Ministério do Esporte e o Ministério da Educação na perspectiva do programa “Mais Educação”. O papel das escolas parceiras é viabilizar espaços esportivos para execução do programa
Projeto Recreio de férias	Oferecer as crianças e adolescentes no período de férias escolares, opções de lazer, por meio de atividades lúdicas, artísticas, esportivas, culturais, sociais e turísticas.	Desenvolvido em consonância com o programa Segundo Tempo e foi criado a partir do decreto-lei n. 6.170/07. As atividades são distintas da do programa Segundo Tempo, no entanto, o planejamento deste projeto é de competência das equipes de trabalho dos núcleos. ⁵⁰
Projetos Esportivos Sociais	Promover a inclusão social de crianças e adolescentes entre 0 a 18 anos de idade, por meio da ampliação do acesso às atividades sócio esportivas do Brasil, bem como gerar saúde, equilíbrio psicológico, físico, motor e busca de novos talentos.	Articula o Ministério do Esporte e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. O modelo de política intersetorial possibilita a captação de recursos incentivados junto a pessoas físicas e jurídicas do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente, conforme artigo do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).
Programa Pintando a Liberdade	Promover a ressocialização de internos do Sistema Penitenciário, garantindo ainda uma profissionalização. Os convênios são firmados entre o Ministério do Esporte e os órgãos que administram os presídios.	Criado no Paraná em 1995 e inserido em 1999 (governo FHC) no Ministério Extraordinário do Esporte e Turismo. O programa acontece dentro do sistema penitenciário, oferece aos presos uma oportunidade de trabalho, por meio da confecção de materiais esportivos para utilização no PELC e Programa Segundo Tempo. Os participantes do projeto são voluntários e têm a redução de um dia em sua pena a cada três dias trabalhados. Além disso, recebem salários, que são pagos em duas etapas: uma parte durante a pena e a outra fora da penitenciária.
Programa Pintando a Cidadania	Proporcionar a inclusão social, geração de emprego e renda por meio da produção de material esportivo e uniforme (camisetas, calções e bonés) dos programas Segundo Tempo e PELC de todo o país.	Criado em Feira de Santana-BA em 2003 (governo Lula), sendo desenvolvido a partir do programa Pintando a Liberdade. As unidades são instaladas em bairros com vulnerabilidade social, em conjunto com as lideranças locais e parcerias com ONGs. A renda gerada é dividida para cada trabalhador conforme a produção.
Jogos dos Povos Indígenas	Promover o esporte sócio educacional como identidade das culturas, promoção da cidadania indígena, integração e valores originais, bem como resgatar e incentivar as etnias indígenas e costumes tradicionais.	Criado em 1996 (governo FHC), corresponde ao maior encontro esportivo cultural e tradicional da América, que foram idealizados por dois irmãos indígenas representantes do Comitê Intertribal – Memória e Ciência Indígena. Corresponde a uma ação intersetorial executada pelo Ministério do Esporte em conjunto com os Ministérios da Educação, Cultura e Justiça, bem como a Fundação Nacional do Índio (Funai) e a Fundação Nacional da Saúde (Funasa).
Prêmio Brasil de Esporte e Lazer de Inclusão Social	Reconhecer iniciativas científicas, pedagógicas, tecnológicas e jornalísticas que apresentem contribuições para a qualificação das políticas públicas de esporte e lazer com foco na inclusão social.	São várias as categorias de premiação: Dissertação, Tese e Pesquisa Independente; Monografias de Graduação e Especialização; Relato de Experiência; Ensaio e Mídias.

Fonte: Ministério do Esporte (2011)

⁵⁰ Ministério do Esporte. *Manual de Diretrizes*, 2008. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/>> Acesso em: 19. Dez. 2011.

Os programas PELC e Segundo Tempo são as políticas em destaque na SNELIS, ao romperem com a lógica de atendimento apenas do esporte de rendimento e ao buscarem atender as práticas de esporte e lazer como direitos sociais. Os dois programas, surgiram no início do governo Lula, a partir de um modelo de gestão progressista, quando o objetivo do Ministério do Esporte era a criação de um Sistema Nacional de Esporte e Lazer.

Castellani Filho (2007) destaca que o surgimento do PELC foi pensado no Plano Plurianual (2004-2007) do Ministério do Esporte. O programa rompe com o modelo de gestão pública de esporte e lazer que objetivavam o “rendimento” hegemonicamente desde o decreto-lei n. 3.199/41.⁵¹ Assim, o Ministério do Esporte passa a assegurar o incentivo financeiro às práticas de lazer com cunho esportivo, cultural e artístico, em prol do acesso democrático e inclusão social. O PELC tem como princípio o reconhecimento do lazer como direito social e expressa a vontade da ação governamental como resposta à necessidade social. O programa tem uma visão integrada e articula as esferas federal, estadual e municipal, com a comunidade em um modelo de descentralização política.

No que se refere à criação do programa Segundo Tempo, apesar de ser pautada no acesso democrático ao direito social, de acordo com Melo (2007) a política apresenta diversos indicativos do projeto político neoliberal de funcionamento do Estado e sociedade civil. Destacam-se a participação de ONGs nacionais ou internacionais, institutos empresariais e outros organismos sem fins lucrativos. A compreensão dos direitos sociais como “serviços” aparece como outro indicativo desse processo perverso das estratégias neoliberais, conforme discutidos por Draibe (1993).

Ao citar o caso específico da ONG fluminense Viva Rio e dos núcleos conveniados pelo programa Segundo Tempo, Melo (2007) destacou que a maioria dos convênios realizados pelo Ministério do Esporte no Estado do Rio de Janeiro aproximou das ONGs, Serviço Social do Comércio, dentre outros. O fato de a ONG Viva Rio ser a mediadora entre o Ministério e outros organismos públicos e privados consolida a lógica do terceiro setor.

Athayde (2010) ao estudar o programa Segundo Tempo apontou como limites e contradições: presença predominante dos programas em regiões e Estados com grandes receitas orçamentárias, o que vai contra o objetivo de atingir populações em vulnerabilidade social; carência de espaços democráticos para participação popular no modelo de gestão descentralizada proposto no programa; distanciamento entre a elaboração e a execução das

⁵¹ O decreto-lei n. 3.199/41 foi à primeira lei orgânica esportiva no Brasil.

ações do programa; reprodução do modelo hegemônico de esporte de rendimento; e esportivização das práticas pedagógicas.

Acrescenta-se ainda como limites do programa Segundo Tempo o discurso salvacionista sobre as práticas esportivas; interesses e disputas políticas na implementação das ações; e escassez de dados que permitam uma precisão quanto aos efeitos alcançados pelo programa relacionado à melhoria da qualidade de vida e inclusão social (ATHAYDE, 2010).

No que se refere às políticas com foco no reconhecimento, a única ação do Ministério do Esporte que vai ao encontro com o discutido por Honneth (2003) são os Jogos dos Povos Indígenas, ao buscar reconhecer as particularidades, desenvolvendo o fortalecimento da identidade e da autoestima por meio das práticas esportivas. No entanto, apesar desse discurso de reconhecimento, Almeida e Suassuna (2010, p.10) constataram que na IX edição dos Jogos dos Povos Indígenas ocorreu um processo de hibridação entre os valores e práticas tradicionais (pinturas e adornos corporais) e modernas (regulamentação, fiscalização e padronização). O intercâmbio entre os valores gerou uma ressignificação das práticas corporais dos povos indígenas que participaram do evento, com destaque para a esportivização e influências dos sentidos relacionados ao esporte na “dimensão de alto rendimento, sobre a regulamentação das práticas corporais tradicionais”. As práticas corporais ao serem normatizadas pela técnica proporcionaram a padronização e não a diversidade cultural existente entre as etnias indígenas.

Ao discutir algumas ações da SNE LIS é perceptível um avanço na gestão pública relacionada às tentativas de articulação política com outros setores, como no caso do programa Segundo Tempo no Mais Educação, que articulou com o Ministério da Educação e os Projetos Esportivos Sociais, ao articular com o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. No entanto, é perceptível que os programas e projetos ainda têm como plano de fundo o esporte de rendimento.

4.2.3 Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor

À Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor (SNFDDT) também foi criada a partir do decreto-lei n. 7.529 de 21 de julho de 2011, cujo objetivo é contribuir para o melhoramento do futebol no Brasil, bem como fiscalizar o cumprimento da legislação esportiva e do estatuto de defesa do torcedor. A SNFDDT é responsável ainda pelo

planejamento, desenvolvimento e acompanhamento das ações governamentais no âmbito do futebol profissional, e na promoção de ações ligadas a megaeventos esportivos, articulando entidades governamentais e agentes privados. Os principais programas e projetos são: Copa do Mundo Fifa 2014; Timemania; e Torcida Legal (TABELA 3) (BRASIL, 2011b).

Tabela 3 – Ações políticas da Secretaria Nacional do Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor

Políticas da SNFDDT	Objetivo/público-alvo	Características
Copa do Mundo Fifa de 2014	Realizar a melhor Copa do Mundo de todos os tempos com foco nas melhorias das Cidades-Sede dos jogos, em específico na estrutura dos estádios de futebol, aeroportos, portos, rede hoteleira, turismo e transportes públicos.	Ação articulada entre 16 Ministérios, Advocacia-Geral da União, Controladoria Geral da União e Secretaria Especial de Portos da Presidência da República, bem como Estado, município, setor privado e organismos internacionais.
Timemania	Injetar nova receita a 80 clubes de futebol brasileiro das séries A, B e C. Os clubes destinarão os valores arrecadados para quitarem dívidas com a União em Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e Receita Federal.	O projeto de lei da loteria foi sancionado a partir da lei n. 11.345/06 da loteria (governo Lula). A distribuição da arrecadação segue os seguintes valores: 46%, para o valor dos prêmios; 22%, para os clubes que aderiram à loteria; 20%, para o custeio e manutenção do serviço; 3%, para projetos esportivos na rede de educação básica e superior e para ações dos clubes sociais; 3%, para o Fundo Penitenciário Nacional; 3%, para as Santas Casas de Misericórdia; 2%, Lei Agnelo/Piva; e 1% para a seguridade social.
Torcida Legal	Implantar uma política nacional de segurança e prevenção da violência nos espetáculos de futebol, bem como cumprir as garantias de segurança assumidas pelo governo brasileiro na realização da Copa do Mundo Fifa de 2014.	Tem como base o decreto-lei n. 6.795/09, que regulamentou o artigo 23 do Estatuto de Defesa do Torcedor (lei n. 10.671/03). Tem a parceria entre o Ministério do Esporte, Ministério da Justiça, Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do Ministério Público e Confederação Brasileira de Futebol (CBF). A partir do projeto Torcida Legal, os tumultos e violência nos estádios, cambismo e fraude nos resultados dos jogos se tornam crimes a partir do dia 27 de julho de 2010.

Fonte: Ministério do Esporte (2011)

A criação da SNFDDT surge em um contexto de nova agenda das políticas públicas de esporte lazer no Brasil, com destaque para os megaeventos esportivos. O foco do Ministério Esporte, com a criação da instituição é o desenvolvimento do esporte de rendimento, sobretudo o futebol masculino, sendo perceptível essa proposta nas três políticas da Secretaria: Copa do Mundo Fifa de 2014, Timemania e Estatuto do Torcedor. A legitimação do futebol como secretaria única dentro da estrutura ministerial confirma os interesses do Estado brasileiro em atender as recomendações da Fifa para realização do megaevento esportivo em 2014.

Reis (2010), ao realizar uma pesquisa acerca do Estatuto de Defesa do Torcedor destacou que, aproximadamente 50% dos artigos e incisos da lei n. 10.671/03 ainda não são cumpridos, situação pela qual o Ministério do Esporte, CBF e algumas entidades afiliadas são corresponsáveis. As principais responsabilidades relacionadas à infraestrutura são: garantir um acesso e uma saída para cada mil espectadores em potencial; garantir estádios com no máximo cinco mil espectadores por setor; garantir que cada portão de entrada tenha uma câmera instalada para o monitoramento de imagens; garantir lanchonete e banheiros em cada setor conforme a lei.

O Estatuto de Defesa do Torcedor tem como objetivo analisar o cumprimento das normas de proteção e defesa do torcedor pelas autoridades responsáveis. A lei n. 10.671/03 foi de grande importância para a sociedade brasileira, e tornou-se um marco para o exercício da cidadania no Brasil, obrigando os promotores de eventos esportivos a atenderem as normas da lei. Em síntese, as principais limitações desta lei são: capacidade de público; não qualificação das punições; imprecisão nas responsabilidades; ausência de normatização quanto à numeração e ao tipo de assento; e falta de acompanhamento das ações legais necessárias para a entrada em vigor de todos os artigos (REIS, 2010).

4.2.4 Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte

À Secretaria-Executiva foi criada em 2003 e tem como objetivo supervisionar e coordenar as atividades dos sistemas federais, planejamento, orçamento, organização e inovação institucional. Além disso, compete também implementar a política de desenvolvimento do esporte e de sua infraestrutura. As principais ações políticas da instituição são: Rede Cedes; Cedime (Centro de Documentação e Informação do Ministério do Esporte); Conferência Nacional do Esporte; Lei de Incentivo ao Esporte; Praça da Juventude; e Praças do PAC (TABELA 4) (BRASIL, 2011b).

Tabela 4 - Políticas da Secretaria Executiva

Políticas da Secretaria-Executiva	Objetivo/público-alvo	Características
Rede Cedes	Fomentar pesquisas científicas e tecnológicas para o desenvolvimento do esporte e do lazer	Criado em 2003, integra o PELC e articula com as Instituições de Ensino Superior na busca da continuidade na produção e difusão de conhecimentos voltados para o aperfeiçoamento e qualificação de projetos, programas e políticas públicas. O programa envolve centros de memória e museus, periódicos e repositório da

		Rede Cedes.
Cedime (Centro de Documentação e Informação do Ministério do Esporte)	Fomentar centros de memória e museus que têm a função de digitalização, catalogação, preservação, restauração, conservação e disponibilização dos acervos.	Apoia os registros e difusão das publicações; publicação que contribua com o desenvolvimento científico, tecnológico e pedagógico das políticas públicas; e repositório da Rede Cedes, que funciona como espaço para preservação da produção na forma digital, garantindo a visibilidade e acesso.
Conferência Nacional do Esporte	Criar espaços democráticos em busca da legitimação do esporte e do lazer como direitos sociais.	Foram realizadas três conferências no Brasil: I Conferência Nacional do Esporte (CNE) realizada em 2004; a II CNE em 2006; e a III CNE em 2010.
Lei de Incentivo ao Esporte ⁵²	Estimular a prática esportiva entre crianças, adolescentes, jovens e adultos.	Criada na II CNE, por intermédio da lei n. 11.438/06, estabelecendo benefícios fiscais para pessoas jurídicas ou físicas que estimulem o desenvolvimento do esporte nacional. A lei é voltada para clubes, federações, associações de pessoas jurídicas, com o objetivo de estimular a prática esportiva entre crianças, adolescentes, jovens e adultos. A instituição deverá atender aos seguintes requisitos para a contemplação do incentivo ao esporte: a) fins não econômicos; b) natureza esportiva; e c) um ano de funcionamento.
Praça da Juventude	Levar um equipamento esportivo público e qualificado para comunidades com alto índice de exposição à violência, com o intuito de democratização e inclusão social.	Criado em 2007, as praças contam com quadra poliesportiva coberta, pistas de corrida e caminhada (salto triplo, salto a distância), campo de futebol, quadra de vôlei de praia, pista de skate, teatro, área de ginástica e centros de convivência geral e da terceira idade. As praças são classificadas como veículo para a democratização dos espaços e equipamentos para a prática de esporte e lazer, em parceria com o Ministério da Justiça. Cada praça custa em média R\$ 1,7 milhão.
Praças do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)	Atender as regiões com alto índice populacional e de baixa renda, oferecendo acesso a atividades e serviços diversificados. O projeto tem a intenção de realizar uma estratégia de gestão compartilhada, contribuindo assim para o crescimento do capital humano e social.	São três modelos de praças e dimensões: 1. Praça de 700 m ² (praça coberta; pista de skate; equipamentos de ginástica; Centro de Referência de Assistência Social (CRAS); salas de aula; salas de oficina; telecentro; sala de reunião, biblioteca; cineteatro/auditório com 48 lugares, e terraço); 2. Praça de 3.000 m ² (CRAS); salas multiuso; biblioteca; telecentro; cineteatro/auditório com 60 lugares; quadra poliesportiva coberta; pista de skate; equipamentos de ginástica; playground e pista de caminhada); e 3. Praça de 7.000m ² (CRAS; salas multiuso; biblioteca com telecentro; cineteatro com 125 lugares; pista de skate, equipamentos de ginástica; playground; quadra poliesportiva coberta; quadra de areia; jogos de mesa e pista de caminhada).

Fonte: Ministério do Esporte (2011)

⁵² Em 2006 o governo cria a Lei de Incentivo ao Esporte, que garantiu R\$ 300 milhões disponível para captação via Imposto de Renda.

Dentre as ações da Secretaria Executiva, merece destaque a Rede Cedes, que representa um avanço no campo da gestão pública, já que induz a produção e a disseminação de conhecimento em direção aos estados e municípios, com foco no aperfeiçoamento e desenvolvimento das políticas públicas de esporte e lazer. O programa conta com um acervo amplo, que serve de suporte para o avanço da ciência e troca de experiências entre gestões estaduais e municipais.

A Conferência Nacional de Esporte também representou um avanço nas políticas públicas de esporte e lazer no Brasil. Na I CNE foi criado um documento sobre a Política Nacional do Esporte e Lazer, que contemplou os campos como direitos sociais que interessam à sociedade, sendo passíveis de legitimação e de serem tratados como questões de Estado, ao qual cabe a promoção de sua democratização (BRASIL, 2005).

O Ministério do Esporte em 2004, por meio da I CNE estabeleceu como ações fundamentais:

Realizar diagnóstico da estrutura esportiva e de lazer e propor ações articuladas entre os diversos níveis da administração pública e ou em articulação com a iniciativa privada e organizações da sociedade civil, para construção, modernização, revitalização, preservação, otimização e maximização de espaços e equipamentos para o esporte e lazer com segurança e qualidade, visando o interesse e necessidades da população, contemplando a acessibilidade de pessoas com deficiência e pessoas com necessidades especiais, idosas e idosos, flexibilidade de horários e utilização, descentralização e desconcentração dos espaços e equipamentos públicos e privados, tais como escolas, passeios, parques, ginásios, entidades esportivas, sem fins lucrativos e/ou econômicos, estádios, creches e universidades, instituições de longa permanência, priorizando comunidades com populações em situação de vulnerabilidade ou exclusão social (BRASIL, 2004).

Na I CNE a intersectorialidade é proposta para os diversos níveis da administração pública, no entanto, não existem objetivos concretos que integram outras áreas das políticas públicas, dos quais entendem o ser humano e a sociedade de forma integrada.

Na II CNE foi proposta uma nova estruturação do Sistema Nacional de Esporte e Lazer, com a intenção de unificar as ações de desenvolvimento dos setores, cujo objetivo central foi consolidar os campos como direitos sociais, e continuar as conquistas da primeira edição realizada em 2004. A II CNE tem como marco a conquista da Lei de Incentivo ao Esporte e a busca por qualificação do debate sobre as propostas apresentadas, garantindo a construção de um sistema eficaz, democrático e participativo (BRASIL, 2006).

O Ministério do Esporte em 2006 por meio da II CNE apresentou como proposta na plenária final:

Incentivar, apoiar e financiar políticas públicas descentralizadas e desconcentradas, que promovam a produção de conhecimento e estudos científicos visando o

desenvolvimento do lazer, da Educação Física e do esporte em suas diversas manifestações. Essas políticas deverão contemplar a iniciação científica, a criação e manutenção da infraestrutura e modernização de equipamentos para o desenvolvimento de centros, núcleos e grupos de pesquisa, preferencialmente em universidades (BRASIL, 2006).

Dessa forma, a descentralização e a intersetorialidade na II CNE são valorizadas no desenvolvimento e democratização das ações políticas, articula as parcerias entre as entidades da sociedade civil, instituições públicas e setor privado. Com o objetivo de ampliar o debate acerca do tema, desde a elaboração dos textos que servirão de suporte para as discussões nas etapas da II CNE, o Ministério do Esporte realizou, em outubro de 2005, o I Fórum do Sistema Nacional de Esporte e Lazer, reunindo representantes do esporte nacional com experiências diferenciadas, procurando contemplar o esporte em todas as suas dimensões.

Terra et al. (2009) ao analisarem a I e a II CNE asseguraram que ainda não existe um modelo social e político que reconheça o esporte e o lazer como direitos sociais, apenas um discurso falacioso que entende os campos como funcionais e remediador de problemas sociais. As “Conferências” se configuraram como forma de descentralização das discussões acerca das políticas públicas, no entanto, na prática ocorreu a centralização na tomada de decisões no âmbito municipal, estatal e nacional. Na II CNE foi destacada ainda uma possível desobrigação do Estado na garantia do direito ao lazer, buscando transferir essa responsabilidade para esfera do mercado. A desobrigação do Estado aparece dentro de um projeto neoliberal, entendendo que o Estado deve focar o projeto econômico.

Na III CNE foi elaborado o Plano Decenal do Esporte, que estabeleceu linhas estratégicas, ações, metas e compromissos em prol do desenvolvimento do esporte nos anos seguintes. A conferência teve como objetivo tornar o país uma potência esportiva mundial, uma vez que o Brasil sediará os principais megaeventos esportivos. Segundo o Ministério do Esporte participaram do processo de construção da conferência cerca de 220 mil pessoas em etapas municipais e estaduais, cujo tema central foi “Por um time chamado Brasil”, já que o país sediará a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016. O objetivo central definido nessa conferência foi o de tornar o país uma potência esportiva mundial (BRASIL, 2011).

Ao elaborar o Plano Decenal do Esporte na III CNE é visível a preocupação do Ministério do Esporte com o crescimento e desenvolvimento do esporte de rendimento, com o intuito de tornar o Brasil uma potência esportiva mundial como forma de melhoramento da imagem do País. Foi possível verificar a fragilidade da participação da sociedade civil nas

decisões políticas, que não participou do processo de decisão, apenas da discussão. Foi perceptível, ainda, o distanciamento entre o que é debatido nas conferências e o que é implementado pelo governo federal.

Bonalume (2010) destacou que as conferências apontam para uma política intersetorial envolvendo os ministérios, as secretarias estaduais e municipais do esporte, da saúde, da educação, da cultura, meio ambiente, turismo, dentre outras. Nas conferências são destacadas como ação intersetorial o “Sistema Nacional de Esporte e Lazer”, tendo por base o regimento de colaboração entre União, estados e municípios. No entanto, a ação intersetorial e descentralização não tem conseguido distribuir o poder para os setores periféricos, uma vez que o processo decisório continua centralizado na sociedade política, como se verificou em Santos e Avritzer (2002), nas experiências do OP no Brasil.

Após apresentar as ações, projetos e programas do Ministério do Esporte ficaram evidentes os avanços e às tentativas de inovação na gestão pública. O setor tem desenvolvido ações que buscam garantir acesso a espaços e equipamentos de esporte e lazer, programas e projetos que buscam atender as três dimensões do esporte (educacional, participativo e rendimento), e tem implementado ações com foco na formação dos agentes sociais de esporte e lazer, como relatado no PELC.

No entanto, as ações esbarram em várias limitações, como: a dificuldade de obter recursos para a construção dos espaços e equipamentos, visto que o orçamento para os setores é o menor em comparação com outras políticas sociais; as ações políticas de esporte e lazer no Brasil desde os anos de 1940 têm focado hegemonicamente o esporte de rendimento, sendo secundário o desenvolvimento de políticas com foco na educação e garantia dos direitos sociais; e a formação dos agentes sociais de esporte e lazer é um problema para o desenvolvimento do campo, uma vez que os gestores na maioria das vezes não têm formação para atuar no setor.

Após a criação do Ministério do Esporte em 2003, foram verificadas duas correntes que atuaram na gestão pública: uma progressista e a outra tradicional. No primeiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva foi perceptível à atuação de uma corrente progressista, que criou programas com foco no esporte educacional (Segundo Tempo) e no esporte participação (PELC), buscando a criação de um Sistema Nacional de Esporte e Lazer, e novos canais de participação que permitissem a participação da sociedade civil, como no caso das conferências. No segundo mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva e início do mandato de Dilma Rousseff, o esporte e o lazer tenderam a uma corrente tradicional, com

consolidação da agenda dos megaeventos esportivos e na desobrigação do Estado com os direitos sociais.

Além disso, grande parte das ações, projetos e programas desenvolvidos pelo Ministério do Esporte desde 2003 se configuraram como políticas sociais, na tentativa da minimização das desigualdades, em contrapartida, não existem indicadores sociais que comprovem impactos sociais de minimização das desigualdades e acesso ao direito. Ao priorizar políticas sociais focalizadas, o Ministério do Esporte tem produzido o sujeito vulnerável, criando um estigma de uma condição social, ou de sujeitos que necessitam da proteção social.

As ações políticas do Ministério do Esporte têm concentrado, predominantemente, os jovens e adolescentes do gênero masculino e pertencentes das classes ditas em vulnerabilidade social, com destaque para os programas PELC e Segundo Tempo. Esse aspecto merece mais pesquisas, que investigue se o Estado tem utilizado de técnicas de coerção, ao propor uma política focalizada, de ocupação do tempo livre dos jovens, compreendendo o tempo livre dessa faixa etária como um “risco” para a sociedade.

Para finalizar o capítulo, longe de encerrar a discussão, pelo contrário, com o objetivo de gerar ainda mais debates, lanço o desafio de reflexão acerca das políticas públicas e sociais desenvolvidas pelo Ministério do esporte a partir dos seguintes questionamentos: o modelo de ação política desenvolvido pelo Ministério do Esporte tem minimizado as desigualdades sociais e garantido o acesso universal do acesso ao esporte e ao lazer? O Ministério do Esporte, ao focar em políticas sociais para as pessoas em situação de vulnerabilidade social fere o princípio universal dos direitos? Ao propor um modelo descentralizado e intersetorial, o Ministério do Esporte tem reforçado e se adequado as estratégias neoliberais, de desobrigação dos direitos sociais, com o discurso voltado para a retórica da participação, sem garantir a educação da sociedade civil?

4.3 INTERSETORIALIDADE NA GESTÃO PÚBLICA DE ESPORTE E LAZER

A gestão pública nos campos do esporte e do lazer, assim como as demais políticas no Brasil, seguiu o modelo fragmentado, centralizado, excluyente, seletivo e burocrático até os anos de 1980, quando surgiu a necessidade de democratização na luta

contra a ditadura. As ações políticas foram efetivadas com o lazer associado ao esporte, sendo acoplados em um determinado ministério, secretaria ou departamento, assim os dois campos foram planejados de forma conjunta, o que intensificou a aproximação, sobretudo no que se refere ao esporte como lazer.

As pesquisas que tratam da intersetorialidade são escassas no campo do esporte e lazer, no entanto, podemos destacar as discussões realizadas por Menicucci (2006) e Bonalume (2010), que iniciaram o debate na área, compreendendo a intersectorialidade a partir do paradigma da totalidade. Menicucci (2006) destacou que a articulação intersectorial implica a formação de redes em busca da interação entre os diversos agentes sociais, especialistas, sociedade civil, redes societárias temáticas, agentes sociais governamentais etc. A integração das ações tem como objetivo o desenvolvimento socioeconômico, que garanta acesso aos direitos.

A partir da Constituição Federal brasileira de 1988 as funções do governo em organizar a gestão das políticas sociais foram transferidas em direção aos estados e municípios. Essa ampliação de competências descentralizou o poder e garantiu mais autonomia para os estados e municípios gestarem as políticas sociais, sobretudo o lazer (MENICUCCI, 2006; BONALUME, 2010).

No entanto, mesmo com essa implementação em 1998, inexistem experiências que comprovem reais avanços no que se refere à equidade social. Assim sendo, os desafios na integração das políticas sociais em prol da resolução de problemas continuam, e a intersectorialidade e a descentralização são princípios de uma gestão pública com potencialidades para superar essas limitações. Agravando mais o problema, Melo (2005), assegurou que as relações entre o Estado e a sociedade civil no campo do esporte e lazer tem reforçado o projeto político neoliberal, tendo como propostas: a substituição da noção de direitos sociais por serviços prestados da sociedade civil; a atuação de empresas privadas e públicas na promoção/financiamento de ações/políticas sociais; e c a desresponsabilização do Estado na execução de ações políticas. Essas propostas têm proporcionado ainda mais desigualdades sociais.

Dessa forma, o novo paradigma da gestão pública de esporte e lazer não objetiva apenas a eficiência econômica e a construção de espaços e equipamentos para garantir o acesso democrático dos cidadãos, mas sim, desenvolver uma política intersectorial que envolva o desenvolvimento socioeconômico, a nutrição adequada, o direito a moradia, o acesso aos serviços de saúde e as atividades de cultura.

A intersetorialidade das ações tem ganhado força com a proposta articulada das políticas sociais, ao entender o cidadão na sua totalidade e estabelecendo um novo modelo para tratar os problemas sociais. As ações intersetoriais no esporte e lazer buscam superar a segmentação e desarticulação das políticas públicas, articulando interesses, saberes e práticas em prol da inclusão social (MENICUCCI, 2006).

Bonalume (2010), ao analisar a experiência intersetorial desenvolvida pelo PRONASCI/PELC destacou que a articulação entre o Ministério da Justiça e o Ministério do Esporte é de fundamental importância para superar a tendência histórica, de compreensão dos campos de forma salvacionista, isto é, o esporte como o “messias”, redentor das questões sociais e responsável pela superação da criminalidade. Na atualidade, essa visão, tem sido superada, avançando para a necessidade de garantir o acesso ao esporte e ao lazer como direitos sociais. A discussão realizada pela autora acerca da superação da visão salvacionista contrapõe os dados apresentados anteriormente, quando foi possível afirmar que o Ministério do Esporte ainda tem uma visão salvacionista, com foco no esporte de rendimento.

O PRONASCI/PELC, como modelo de projeto intersetorial, tem como objetivo desenvolver uma proposta de políticas públicas e sociais que atendam às necessidades do esporte recreativo e de lazer da população. Tem o escopo de incentivar a formação de gestores e lideranças comunitárias, o fomento à pesquisa e à socialização do conhecimento. O Ministério do Esporte, por meio do PELC, tem mostrado preocupação com as ações políticas intersetoriais na tentativa de melhorar a qualidade de vida da população e resolução de problemas. As políticas sociais são compreendidas como elementos das relações sociais, que reconhecem os direitos e os interesses da sociedade, de tal forma que seja possível a construção de programas e espaços públicos mais democráticos, em que a equidade e a justiça sejam elementos importantes para o novo modelo de sociedade (BONALUME, 2010).

Assim, acreditamos que as gestões públicas nos campos do esporte e do lazer devem romper com a lógica neoliberal, de focalização, privatização e descentralização apenas como vias de otimização de recursos (redução de custos e neutralização do Estado) e eficiência das ações. A intersetorialidade que defendemos corresponde à articulação entre os saberes e as ações do esporte e lazer, com vistas à democratização das ações, distribuição de poder, bem-estar social, garantia dos direitos, redução das desigualdades e educação/emancipação da sociedade civil.

As políticas públicas de esporte e lazer encontram a intersetorialidade como instrumento, na construção de ações democráticas e reversão de processos históricos vividos no Brasil. No entanto, o processo de implementação das ações intersetoriais enfrentam

diversas limitações, uma vez que as políticas são: fragmentadas, seletivas, excludentes e setorializadas, desenvolvidas de forma assistencialista e com foco na realização de eventos esportivos. O poder público tem o papel de tutor das ações políticas, por meio de isenções (clubes), doação de materiais esportivos, campanhas para incentivar a prática de atividade física e repasses de recursos para a iniciativa privada (BONALUME, 2010; 2011).

Assim, a intersetorialidade está mais presente na retórica e no discurso acadêmico do que propriamente no exercício de sua gestão das políticas públicas que envolvem o esporte e o lazer. Os dois campos, apesar de serem apontados como imprescindíveis para a saúde, para a educação, para a segurança, para a formação de hábitos e valores, não têm sido valorizados dentro das ações políticas do Estado brasileiro (BONALUME, 2010, 2011).

A proposta do Ministério não é colocar o esporte como o redentor de todos os problemas sociais, mas sim “[...] tratá-los como direitos que dialogam com as outras necessidades humanas, além de uma preocupação em não tratar o jovem de maneira isolada do restante da sociedade e sim como parte dela, que a constitui e influencia e é por ela influenciado” (BONALUME, 2010, p.185).

O desenvolvimento de ações intersetoriais implica ideias que requerem o conhecimento do outro e a capacidade de gerir ações coletivas na busca da resolução dos problemas sociais. O encontro com o outro é uma experiência que gera o conflito, sendo ao mesmo tempo enriquecedora e com difícil adaptação, uma vez que gera uma heterogeneidade. A metodologia intersetorial tem uma visão de totalidade dos indivíduos, o que prevê ações que superem a lógica das disciplinas, com foco na difusão do conhecimento, acesso à formação e à informação (BONALUME, 2011).

Batista (2005), ao analisar as novas formas de gestão pública em esporte e lazer no Estado de Pernambuco, concluiu que o entendimento sobre a participação e a descentralização ainda é limitado no Estado, ocupando um plano secundário no planejamento das políticas públicas. A definição de prioridades acontece de forma burocrática, sem a contemplação dos interesses do cidadão, reforçando ainda mais a dificuldade no aprimoramento das ações políticas.

Linhaes et al. (2008), ao analisarem a gestão pública de esporte e lazer em 13 municípios da Grande Belo Horizonte, enfatizando o desenho institucional, concluíram que a intersetorialidade tem sido compreendida na maioria das vezes como troca de favores entre as secretarias, e, poucos gestores entrevistados apontaram as ações intersetoriais como troca de conhecimentos e experiências, com o objetivo de integrar as ações e colocar o cidadão no centro do processo. As ações intersetoriais na grande Belo Horizonte não têm aumentado a

qualidade da gestão pública em termos de eficiência, de eficácia e de efetividade social, e não têm superado as desigualdades sociais. Os gestores apontaram que a dotação orçamentária do setor não é suficiente para desenvolver o campo do esporte e do lazer nos municípios estudados. Assim, a relação entre as parcerias públicas e privadas no âmbito intramunicipal surgem como um dos caminhos possíveis para a integração dos setores e para suprir a escassez de recursos.

Matos (2001) ao relatar uma experiência intersetorial desenvolvida em Belém do Pará, destacou a articulação entre a sociedade civil, poder público e o poder privado têm obtido resultados positivos nas políticas públicas de lazer. Assim, a participação da sociedade civil por meio de fóruns e congressos tem gerado novos espaços democráticos, com maior controle social das ações locais.

Veronez (2005), ao estudar a gestão pública de esporte no Brasil, apontou para a aproximação com o setor privado, ao estabelecer como proposta a legislação desportiva e a destinação de recursos públicos para amparar e promover o esporte educacional e o esporte de rendimento, bem como a criação de benefícios fiscais específicos para fomentar as práticas esportivas formais e não formais.

A parceria entre o público e o privado foi destacada na lei n. 7.752/89 (Lei Mendes Thame), que garante o incentivo fiscal às atividades relacionadas com o esporte de rendimento. As principais empresas públicas que firmaram “parcerias” com instituições esportivas foram: o Banco do Brasil (vôlei e o tênis), os Correios (a natação e o atletismo) e a Petrobras (a vela e o handebol). Os recursos públicos aplicados na entidade privada têm como contrapartida a utilização da imagem dos atletas por parte dessas empresas estatais para realizar seu *marketing* comercial (VERONEZ, 2005).

O modelo piramidal de gestão esportiva no Brasil a partir dos anos de 1990 tem como base os clubes, responsáveis pelo seu auto sustento, com o pagamento das instalações e dos esportes amadores. Destacam-se que o esporte no Brasil não foi associado historicamente com à educação, os atletas têm que escolher entre treinar ou se profissionalizar em outra área que não seja o esporte. Além disso, a ausência de políticas governamentais consistentes no campo do esporte no Brasil, fez com que as estatais se tornassem as principais responsáveis pelos investimentos feitos no esporte. Em 2011, o esporte por meio do governo federal chega a oito estatais, financiando um total de 30 modalidades olímpicas e paraolímpicas: Banco do Brasil, Correios, Petrobras, Caixa, Infraero, Eletrobrás, e, mais recentemente, Casa da Moeda e BNDES (ALVES; PIERANTI, 2007).

As políticas públicas de esporte no Brasil apresentam discussões insuficientes no campo da Educação Física, apesar da área ter fortes incidências das teses neoliberais da terceira via. As intervenções públicas nas áreas da educação, saúde, esporte, lazer, dentre outras, deixaram de ser apresentadas como políticas públicas para ganharem a denominação de políticas sociais ou projetos sociais. As políticas públicas de esporte e lazer no governo de FHC têm como base política, social e econômica as estratégias neoliberais que se instalaram no Brasil nos anos de 1990. O ajuste neoliberal ocorreu junto com as privatizações de empresas e bancos estatais, quando parte significativa do patrimônio público brasileiro foi entregue à iniciativa privada (MELO, 2007).

No início do mandato do governo FHC, o Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), cujo titular Luiz Carlos Bresser Pereira, fez uma reforma com o objetivo de modernização da administração pública brasileira, optando por um modelo mais gerencial. As relações entre ONGs e Estado começaram a se intensificar, sendo que o programa Comunidade Solidária, coordenado por Ruth Cardoso teve um papel fundamental neste processo. A participação da sociedade civil via terceiro setor, representado por instituições filantrópicas, ONGs, fundações empresariais e associações comunitárias buscou transmitir uma noção de espaço sem antagonismo, com o objetivo de desenvolvimento social (MELO, 2007).

No governo Lula foi verificado um aprofundamento do projeto político societal neoliberal, focando nos projetos sociais, com base na organização do chamado “terceiro setor”. A relação próxima entre as políticas públicas de esporte do governo Lula e o terceiro setor é evidente no programa Segundo Tempo no Estado do Rio de Janeiro. A maioria dos convênios e ações governamentais é realizada com ONGs ou outras associações comunitárias, o que reforça o modelo de Estado como tutor e incentivador de ações políticas (MELO, 2005; 2007).

A focalização por meio das políticas sociais apenas para os setores mais empobrecidos esconde a conformação de que os outros setores só terão acesso aos bens sociais produzidos na lógica de mercado. As ações políticas na área do esporte brasileiro buscaram alinhar aos organismos multilaterais internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), com uma perspectiva de esporte voltada para o desenvolvimento e paz (MELO, 2007).

Acredita-se, assim, que os desafios deste novo modelo de gestão pública com foco na intersectorialidade e descentralização só terão impactos sociais positivos se: forem construídas a partir das demandas dos grupos e sujeitos envolvidos; buscarem aproximar

interesses e movimentos, considerando a diversificação; tiverem consciência que não se trata da construção de algo novo, mas sim, de um processo histórico; superarem o caráter utilitarista das ações intersetoriais; e tiverem como objetivo a totalidade como princípio central (BONALUME, 2010, 2011).

5 GESTÃO PÚBLICA DE ESPORTE E LAZER NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

No presente capítulo, serão apresentados os resultados da pesquisa a partir das categorias centrais de análise. Partimos das seguintes reflexões e indagações para guiar o presente capítulo: como tem sido planejada a gestão pública de esporte e lazer no Estado do Espírito Santo? Quais modelos de gestão pública a Sesport tem se aproximado, o gerencial ou o societal? Como a Sesport tem desenvolvido a intersetorialidade, descentralização e empreendedorismo em sua gestão pública?

O objetivo do capítulo é investigar a gestão pública de esporte e lazer no Estado do Espírito Santo, bem como discutir os limites e possibilidades da intersetorialidade, descentralização e empreendedorismo, que porventura existirem na Sesport.

Para alcançarmos os objetivos do presente capítulo, foi utilizado para a análise do Plano de Desenvolvimento ES 2025, as informações do *website* da Sesport, os documentos oficiais dos programas, projetos, ações, planejamento e leis coletados na instituição, e as transcrições das entrevistas realizadas com os gestores que estiveram na gestão de 2005 a 2011. Por fim, e como estratégia metodológica, foi mapeado e categorizado os convênios e ações políticas da Sesport no Diário Oficial do Espírito Santo (DIOES), entre os anos de 2005 a 2010, a fim de averiguarmos quais instituições a Sesport tem buscado parcerias. Todos esses elementos constituíram os dados da pesquisa, os quais serão discutidos e interpretados nessa seção.

Para organização do capítulo, apresentamos em um primeiro momento os programas, projetos e ações da Sesport, realizando uma discussão acerca do modelo de políticas públicas e sociais adotados pela instituição. No segundo momento, foram discutidas as concepções de esporte e lazer no contexto da instituição pesquisa, como princípio básico para compreender as ações políticas. Por fim, foram discutidas as categoriais centrais da análise da pesquisa, aproximando-as do referencial teórico debatido nos capítulos teóricos. As três categorias debatidas foram: a) intersetorialidade; b) descentralização política; e c) empreendedorismo.

5.1 APRESENTAÇÃO DA SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTE E LAZER (SESPORT) – POTENCIALIDADES E FRAGILIDADES

Com o mandato de Luís Inácio Lula da Silva à presidência da República e criação do Ministério do Esporte em 2003, as políticas públicas de esporte e lazer ganharam eminência em diversos estados brasileiros. No caso específico do Espírito Santo, o esporte e o lazer estiveram ligados à geração de administradores públicos, que assumiram o executivo capixaba em 2003. Neste período, houve uma reforma administrativa ocorrida na pasta do esporte, quando passou a ser vinculada a educação, por meio da Secretaria Estadual de Educação (SEDU) (SESPORT, 2011b).⁵³ A reforma administrativa ocorrida em 2003, propôs aos setores do esporte e do lazer uma aproximação com a educação, ao estabelecer como objetivo central: “[...] fortalecer o papel da prática esportiva no ambiente escolar, com claros ganhos à formação das atuais e futuras gerações de capixabas” (SESPORT, 2008, p. 58).⁵⁴

Neste período, não existia uma pasta pública específica para o desenvolvimento do esporte e do lazer, sendo proposta apenas com a publicação no DIOES aos dias 05 (cinco) de Abril de 2005, quando o governador Paulo Cesar Hartung Gomes enviou à Assembleia Legislativa um projeto de Lei Complementar com a proposta de criação da Secretaria de Estado de Esportes e Lazer (Sesport), em substituição a Subsecretaria de Esportes, vinculada à Secretaria de Educação. Além da criação da instituição, o projeto previa a aproximação da instituição com a Política Nacional e a criação do Conselho Estadual de Esporte e Lazer, a ser constituído por 11 membros, entre representantes do governo e de entidades esportivas. O objetivo de criação do conselho foi realizar o controle social das ações políticas estaduais de esporte e lazer, garantindo a participação da sociedade civil nas principais decisões políticas.

A criação da Sesport e do Conselho Estadual de Esporte e Lazer só foi estabelecida com a lei complementar n. 322, publicada no DIOES aos dias 19 de maio de 2005, sendo entendida como de grande relevância para o desenvolvimento do esporte e do lazer do Estado. O objetivo central da instituição é formular a política estadual voltada para o desenvolvimento e modernização da infraestrutura do esporte e do lazer no Estado do Espírito Santo, estimulando iniciativas públicas e privadas, nacional e internacional, com o intuito de firmar parcerias com entidades investidoras e melhorar o acesso do esporte e do lazer para todos os cidadãos (SESPORT, 2011b).

⁵³ Sesport. Sesport: projetos e ações. 2011b

⁵⁴ Sesport. Projeto Novo Estádio Kleber Andrade. 2008.

A Sesport é responsável ainda pelo planejamento, coordenação, e avaliação dos planos e programas, com foco na democratização esportiva, inclusão social, melhoria da qualidade de vida e incentivo aos atletas de rendimento. A instituição apoia projetos abrangentes, com o escopo de criar e promover espaços para fomentar a prática esportiva, e desenvolver uma política de formação continuada, por meio da promoção de cursos, palestras e capacitação para atletas, dirigentes, professores e esportistas (SESPORT, 2011a).⁵⁵

O governo do Estado do Espírito Santo via Sesport, tem incentivado a prática de atividades físicas, esportivas e de lazer, com destaque para as modalidades de futsal, handebol, voleibol, natação, bisca, bocha, dama, dominó, tênis de campo, tênis de mesa e xadrez (SESPORT, 2011b). A Sesport, entre os anos de 2005 e 2011, passou por constantes trocas na gestão, sendo limitada e/ou prejudicada pela descontinuidade. No período pesquisado foram 6 secretários diferentes que ocuparam a pasta (Tabela 5). Ao optar por uma política de mudança de gestores, o Estado do Espírito Santo perde em consistência e continuidade das ações, uma vez que os gestores têm experiências distintas, tendendo a desconsiderar as políticas anteriores em busca de uma inovação política. Além da busca por novas políticas, os gestores demandam um determinado tempo para se adaptar a função da Sesport. Conforme a Tabela 5 apenas um secretário (Maurício Ribeiro de Souza Junior) se manteve no cargo por mais de 2 anos, o que mostra a descontinuidade e desorganização do setor.

Tabela 5 – Secretários da Sesport (2005-2011)

Nome do Secretário	Período de atuação	
	Início	Fim
Valdir Klug	Abril/2005	Agosto/2005
Guerino Luiz Zanon	Agosto/2005	Março/2006
Maurício Ribeiro de Souza Junior	Março/2006	Julho/2008
Valdir Klug	Julho/2008	Fevereiro/2009
Luciano Santos Rezende	Fevereiro/2009	Março/2010
Lenise Menezes Loureiro	Março/2010	Janeiro/2011
Vanderson Alonso Leite	Janeiro/2011	Dezembro/2011

Fonte: Diário Oficial do Espírito Santo (DIOES) (2005-2011)

Segundo documentos da Sesport, a instituição trabalha com quatro dimensões de esporte: a) social (inclusão social); b) educacional ou escolar (complemento da atividade escolar por meio da Educação Física cotidiana e a realização dos jogos estudantis e universitários); c) esporte como forma de lazer (melhorar a saúde, qualidade de vida, acesso

⁵⁵ Sesport. Disponível em: <<http://www.sesport.es.gov.br/>> Acesso em: 21 Dez. 2011a

ao direito e bem-estar físico); e d) esporte de rendimento (realizado junto às federações esportivas, permitindo o desenvolvimento de atletas) (SESPORT, 2008; SESPORT, 2011a).

A Sesport ao propor quatro dimensões do esporte, se afasta da concepção de esporte desenvolvida nas políticas públicas em âmbito federal, ao incluir a dimensão de esporte social, diferenciando-se da concepção de esporte educacional, participação e rendimento trabalhado no Ministério do Esporte e apresentadas por Tubino (1996). Mas, assim como no âmbito federal, o foco das ações concentra-se no esporte de rendimento, que recebe o maior apoio financeiro da Secretaria. Esse fato foi evidenciado com o evento em homenagem aos melhores do ano, que distribuiu prêmios aos esportistas capixabas que obtiveram resultados expressivos em nível nacional e internacional.

Distintamente, o Ministério do Esporte realiza um evento de distribuição de prêmios em nível nacional, no entanto, tem buscado incentivar às iniciativas científicas, pedagógicas, tecnológicas e jornalísticas, por meio do Prêmio Brasil de Esporte e Lazer de Inclusão Social. Essa ação ministerial é um modelo de política societal, que tem promovido à qualificação das ações, e que podem servir de modelo de programa para incentivar ações de inclusão social no Estado do Espírito Santo.

Os programas, projetos e ações Sesport estão em destaque na Tabela 6 Políticas da Sesport, conforme abaixo:

Tabela 6 - Políticas da Sesport

Políticas da Sesport	Objetivo/público-alvo	Características
Programa Campeões de Futuro	Oportunizar aos alunos a prática esportiva aliada à educação, com o intuito de diminuir a criminalidade, consumo de drogas e álcool, afastando os jovens do risco social. O público-alvo do programa são crianças e adolescentes, com faixa etária entre 7 e 17 anos, dos 78 municípios capixabas.	Principal ação da Sesport, criado em 2008, o programa dissemina os valores e ideais olímpicos: o jogo limpo, bom rendimento na escola, organização, planejamento, dedicação, respeito, dentre outros valores. Atendeu em 2009 cerca de 16 mil pessoas nas modalidades de atletismo, basquetebol, futsal, voleibol, handebol, futebol de campo, futebol de areia, <i>bodyboarding</i> , capoeira, ginástica rítmica, lutas olímpicas, natação e xadrez. O programa não tem a intenção de formar atletas para o esporte de rendimento, mas não nega que existe a possibilidade que, em alguns núcleos do Estado, os atletas possam se destacar em competições.
Projeto Esporte pela Paz	Atuar em áreas que necessitam de uma maior intervenção do poder público, oferecendo práticas esportivas para crianças e adolescentes. O público-alvo são crianças e adolescentes, com faixa etária entre 6 e 17 anos, as quais se encontram em situação de vulnerabilidade social, em	Projeto iniciado em 2011 e compreenderá três etapas: na primeira (etapa finalizada) atendeu dez aglomerados de bairros da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), com maiores índices de homicídios; na segunda, ampliará a sua área para mais dez aglomerados de bairros da RMGV; e na terceira, serão incluídos os dez municípios do interior do Estado que registram os maiores números de

	busca da redução da criminalidade por meio do esporte e do lazer.	homicídios. O projeto dependente de um “tripé sustentador”, o colaborador que cede o espaço físico, o colaborador que oferece o suporte técnico esportivo e a Sesport, responsável pelo fornecimento dos uniformes e materiais esportivos, além dos profissionais. Cada núcleo deverá atender de 100 a 200 crianças e adolescentes de acordo com a especificidade de cada comunidade e com as seguintes modalidades esportivas: atletismo, badminton, ciclismo, danças, basquetebol, capoeira, futebol de areia, futebol americano, futebol de campo, futsal, ginástica rítmica, ginástica artística, voleibol, vôlei de areia, boxe, <i>jiu jitsu</i> , judô, <i>taekowndo</i> , handebol, <i>kickboxing</i> , natação, surf, <i>bodyboard</i> e xadrez.
Projeto Campo Bom de Bola	Integrar comunidades por meio da prática esportiva, aproveitando o espaço físico para promover projetos de inclusão social, como núcleos do programa Campeões de Futuro. O público-alvo do projeto são todas as idades, com destaque para as atividades direcionadas à terceira idade.	Corresponde à construção de campos de futebol <i>society</i> , com gramados sintéticos, equipados com alambrado e iluminação, visando à inclusão social e integração da comunidade em todos os municípios capixabas. O campo pode ser utilizado 24 horas por dia, 7 dias por semana, o que permite o acesso de um maior número de pessoas às práticas esportivas e de lazer. Para a construção do equipamento, o documento original prevê o investimento no valor em média de R\$ 239.093,83 e ao todo, serão erguidos 80 campos por todo o Espírito Santo, sendo que até 2011 foram inauguradas 33 unidades. Para facilitar a construção dos campos, a Sesport organizou e distribuiu cartilhas para os secretários municipais de esporte, com toda a documentação técnica necessária para formalizar convênios, contendo: o plano de trabalho, o orçamento, a planta, o memorial descritivo, e o cronograma físico e financeiro.
Projeto Estádio Estadual Novo Kleber Andrade	Apresentar aos capixabas o plano de uma obra que simboliza os conceitos fundamentais da política da Sesport, ao buscar a construção de um estádio de futebol profissional, com capacidade para mais de 23 mil pessoas, com a possibilidade de ampliação para 40 mil pessoas, para abrigar os clubes capixabas. O público-alvo do projeto é atender atletas e torcedores dos clubes capixabas, bem como toda a população com os espaços alternativos.	O projeto corresponde a uma ação de construção de equipamento, que compreenderá campo, além de outros equipamentos alternativos, como: primeira pista oficial de atletismo do Estado, um edifício educacional e de lazer, espaço para museus e exposições, e uma concha acústica para eventos multiculturais, em parceria com a prefeitura de Mariacaia. O projeto Estádio Estadual Novo Kleber Andrade envolverá uma área superior a 85.000 m ² de extensão, área de construção de 38.017,78 m ² , com cinco quadras poliesportivas, totalmente integradas com a natureza. Serão investidos cerca de R\$ 100 milhões, além de R\$ 6,8 milhões destinados à compra do atual estádio e do terreno.
Projeto Olimpíadas Escolares do Espírito Santo (OES)	Aumentar a participação das escolas públicas (municipais, estaduais e federais) e privadas do Estado do Espírito Santo em atividades esportivas e mobilização da juventude estudantil, em torno do esporte e do lazer, com o intuito de	A competição é dividida em duas etapas: municipais, coordenadas por cada secretaria local; e estaduais ou regionais, sendo coordenadas pela Sesport. As equipes vitoriosas nas etapas municipais e estaduais representarão o Estado na edição nacional das Olimpíadas Escolares Brasileiras, organizada pelo COB e o Ministério do Esporte.

	integrar crianças e adolescentes.	
Projeto Jogos Abertos do Espírito Santo	Promover a competição e intercâmbio sócio esportivo cultural nos municípios capixabas na modalidade handebol, voleibol, basquetebol e futsal. O público-alvo dos jogos são atletas acima de 18 anos de idade, de todo o Estado.	Os jogos buscam a qualidade de vida e inserção dos praticantes à prática de esporte e lazer. A Sesport financia transporte, alimentação e hospedagem para os atletas classificados para os Jogos Abertos participarem das seguintes modalidades em âmbito nacional: futsal, basquetebol, voleibol, handebol, natação, judô e atletismo.
Projeto Jogos Estaduais dos Idosos (JEIs)	Promover uma vida saudável aos idosos, melhorando assim, a qualidade de vida dos atletas da melhor idade (maiores de 60 anos). Tem como escopo proporcionar a integração dos participantes, a socialização e a melhoria na autoestima. O público-alvo do projeto são os idosos de diferentes regiões do Estado do Espírito Santo.	Compreende uma competição criada em 2009, sendo realizada em duas etapas, a municipal, que depende das prefeituras, e a estadual, dependente da Sesport. O campeonato envolve as seguintes modalidades: atletismo, bocha, malha, buraco, coreografia, dama, dança de salão, dominó, natação, tênis de mesa, truco, voleibol e xadrez. A competição também seleciona atletas do Estado para representá-lo nos Jogos Brasileiros dos Idosos. O projeto JEIs corresponde a um modelo de ação política que contempla uma faixa etária da população em prol da inclusão social, uma vez que os idosos foram historicamente excluídos das políticas públicas de esporte e lazer.
Projeto Jogos dos Servidores estaduais (JOSERV)	Comemorar a Semana do Servidor público no dia 28 de outubro, integrando os mesmos de forma sociocultural e esportiva. O público-alvo do programa são servidores públicos do Estado do Espírito Santo.	A competição abrange todos os Órgãos do Executivo Estadual, nas mais diversas modalidades, atendendo a política da Sesport de integração de todos os servidores.
Projeto Academia	Atender os esportistas de rendimento do Estado do Espírito Santo, na preparação para as competições.	O projeto busca a qualidade de vida dos capixabas e treinamento de atletas que representam o Estado em nível nacional.

Fonte: Sesport (2011)

Dos programas, políticas e ações da Sesport apresentados na tabela 6 merece destaque o programa Campeões de Futuro, que corresponde a uma política social como discutido por Behring e Boschetti (2011), ao atender um público-alvo específico, crianças e adolescentes em vulnerabilidade social dos mais diferentes municípios capixabas. Apesar de ser considerada uma política social, o Campeões de futuro se caracteriza por ser focalizado e desarticulado, dentro de uma perspectiva de Estado gerencial, aproximando-se das características neoliberais (DRAIBE, 1993) de criação de uma proteção social para uma determinada classe.

O programa apresenta uma visão salvacionista, ao acreditar que o acesso às práticas esportivas e de lazer seriam suficientes para diminuir a criminalidade, violência e afastar os adolescentes e jovens das drogas, compreensão esta individualista e meritocrática conforme criticada por Melo (2005). As práticas esportivas e de lazer desenvolvidas de forma

isoladas não são suficientes para promover uma reversão histórica e minimização das desigualdades.

Apesar das críticas ao programa Campeões de Futuro, essa ação política se configura como a única ação que buscou a justiça redistributiva e de reconhecimento como discutido por Honneth (1992; 2003) e Fraser (2007). Ou seja, a justiça redistributiva, foi contemplada quando se buscou a igualdade, acesso ao direito e equidade por meio do esporte; e o reconhecimento, foi contemplado quando se criou um núcleo no município de Aracruz, com o objetivo de atender as diferenças a partir de uma minoria étnica, no caso específico, os povos indígenas do município. A discussão sobre a redistribuição e reconhecimento de forma integrada é de grande relevância para as políticas públicas do Estado, a partir do momento que o Espírito Santo tem uma formação heterogênea, com a presença de quilombolas, povos indígenas e descendentes de europeus. O processo de articulação entre as políticas de reconhecimento e redistribuição é complexo e as ações intersetoriais correspondem a um caminho para garantir o esporte e o lazer para todos os cidadãos.

Além disso, o programa Campeões de Futuro corresponde a uma iniciativa de esporte educacional, tendo em vista as possibilidades de esporte na perspectiva da inclusão social. A política não pode ser considerada como intersetorial, devido à falta de acompanhamento, planejamento articulado com diversos autores e ausência de formação dos gestores.

O projeto Esporte pela Paz, ação em andamento até o fim da pesquisa, atenderá, prioritariamente, as dimensões do esporte competitivo e do esporte inclusivo, haja vista a ação ser implantada em áreas de risco social. O projeto envolve entidades públicas e privadas dispostas a se tornarem parceiras. O Estado tem a intenção de ocupar o tempo livre das crianças e adolescentes com práticas saudáveis para o corpo e convívio da comunidade, gerando uma cultura de paz e solidariedade. Destaca-se a preocupação com a formação dos profissionais envolvidos, na realização de pelo menos um encontro semestral para qualificação profissional.

O projeto Esporte pela Paz, assim como o programa Campeões de Futuro configura-se como uma ação de caráter salvacionista, que compreende o esporte como o “messias” ou “salvador”, remediador de todos os problemas sociais, ao propor uma política com foco apenas na ocupação do tempo livre, por meio do esporte. Segundo Mascarenhas (2004), o Estado, ao desenvolver políticas sociais focalizadas busca controlar o tempo livre dos jovens, “tempo” esse, compreendido pelo Estado como o perigo para sociedade.

Além disso, ao buscar uma cultura de paz, a Sesport se aproximou da concepção de esporte desenvolvida pela Organização das Nações Unidas (ONU), que prevê por meio do esporte o desenvolvimento e a paz. Ao discutir acerca do esporte, na perspectiva da ONU, Melo (2005) destaca que a aproximação com as ONGs e instituições do terceiro setor são ideais do projeto de terceira via, buscando desresponsabilizar o Estado da garantia do direito, propondo aos colaboradores apenas o financiamento dos uniformes, materiais esportivos e profissionais. Dessa forma, o projeto aproxima-se ainda do modelo de gestão pública gerencial com foco nas estratégias neoliberais, como debatido por Paula (2005), ao buscar um alinhamento aos organismos multilaterais internacionais.

Apesar do projeto Esporte pela Paz funcionar como uma política focalizada, correspondeu à única ação da Sesport que tem prescrito todo o ciclo de políticas públicas, ao propor: o diagnóstico e o planejamento, com o intuito de chegar ao futuro de forma coerente e organizada (MAXIMIANO, 2004); implementação do projeto em três etapas, sendo pré-requisito para o sucesso da política (PUPPIM DE OLIVEIRA, 2006); e avaliação, ao propor reuniões quinzenais, questionário de avaliação, qualificação profissional e apresentação do relatório do desempenho das atividades desenvolvidas (ARRETCHE, 2001; BELLONI et al., 2007). O projeto configurou-se como a única ação da Sesport que destacou a formação profissional, apesar de ser um dos princípios importantes para o desenvolvimento de uma ação política, conforme apontado por Marcellino et al. (2007).

Duas ações da Sesport podem ser classificadas como políticas públicas de caráter universal (MARCELLINO, 2002; HEIDEMANN, 2009), o projeto Campo Bom de Bola e o projeto Estádio Estadual Novo Kleber Andrade. Os dois projetos visam à construção de construção de equipamentos específicos multiusos para garantir acesso às práticas esportivas e de lazer, buscando atender os cidadãos de forma universal, a partir de um equipamento padronizado, coletivo e multiuso. No entanto, a construção de equipamentos específicos para o esporte e o lazer não são suficientes, sendo necessária a criação de programas e ações continuadas para formação dos agentes que atuam nos equipamentos.

O projeto Estádio Estadual Novo Kleber Andrade, apesar de ter potencial para o desenvolvimento do esporte participativo, tem como foco o esporte de rendimento. Em nenhum momento da descrição do projeto, o esporte e o lazer aparecem como direitos sociais a ser garantido pelo Estado, o que se assemelha com os resultados das pesquisas realizadas em âmbito nacional por Mascarenhas (2003; 2004) e Marcellino (2001; 2002). O estádio se encontrava em construção quando se encerrou a pesquisa, sendo possível perceber, que a ação política se constituirá como uma política pública, com foco na construção de equipamentos

específicos para o esporte de rendimento. De forma secundária, o equipamento tem como escopo o esporte na perspectiva do lazer. O projeto trata-se de um macro equipamento, modernizado, empreendedor, inovador e sustentável, que envolverá recursos do governo estadual e setor privado.

Na descrição do projeto Estádio Estadual Novo Kleber Andrade, ficou claro que o Estado, por meio do projeto entende o cidadão como cliente, na busca da prestação de serviços inovadores e com características de modernização e sustentabilidade. Apresenta-se assim, como uma ação de uma gestão pública empreendedora e descentralizada com foco apenas nos resultados, conforme discutidos por Garces e Silveira (2002) e Secchi (2009).

O projeto OES se refere à única ação, que contempla a prática esportiva no ambiente escolar. Foi constatado que a OES contempla o esporte educacional e o esporte de rendimento, aproximando-se da concepção descrita por Bracht (2003), ao evidenciar que mesmo o esporte educacional pode estar associado à dimensão de esporte de rendimento. A escola é compreendida no projeto OES como um lugar favorável à formação de atletas (MELO, 2005) que representem o Estado em âmbito nacional, em vez de compreender o espaço escolar como elemento para formação humana. Assim, corroboramos com Gramsci (2002) ao compreender a escola como um espaço favorável a formação e a emancipação dos cidadãos.

A Sesport, ao desenvolver os projetos JEIs, Joabes e OES aproximou-se das políticas ministeriais, caracterizadas por Junqueira et al. (1997), como relações intergovernamentais. No entanto, o Estado do Espírito Santo só se aproximou das políticas federais, em políticas setorializadas, eventuais e corriqueiras, com foco, na maioria das vezes, no esporte de rendimento, e justificadas como ação política que promove intercâmbio sócio esportivo cultural. As ações ainda podem ser caracterizadas como descentralizadas, ao não envolver na sua organização os municípios, os estados e o governo federal.

Os eventos desenvolvidos pela Sesport, OES, Joabes, JEIs e JOSERV são classificadas como ações eventuais, corriqueiras, desarticuladas e focalizadas em um determinado grupo específico, não promovendo a minimização das desigualdades. As OES são focalizadas nas escolas, os Joabes nos atletas, o JEIs nos idosos e o JOSERV nos servidores. Essas ações não podem ser caracterizadas como políticas sociais na perspectiva descrita por Demo (2006), já que, para tal autor, só podem ser consideradas sociais, as ações que buscarem erradicar a pobreza.

Além dos programas, projetos e ações, destacam-se como iniciativas, duas grandes conquistas de 2009, que segundo a própria Sesport tem guiado uma nova história da

política de esporte e lazer do Estado do Espírito Santo: a criação da lei Bolsa Atleta Capixaba (n. 9.366/09); e a criação da lei de Incentivo ao Esporte, o Pró-Esporte (n. 9.365/09) (SESPORT, 2008).

A primeira corresponde à criação da lei n. 9.366/09,⁵⁶ instituindo o programa Bolsa Atleta Capixaba, que tem por finalidade apoiar os atletas de alto rendimento em plena atividade esportiva e com resultados expressivos nas modalidades olímpicas e paraolímpicas, dando condições que permitam o aperfeiçoamento dos treinamentos. O recurso financeiro à disposição chegará ao equivalente de R\$ 1,5 milhão, e o valor da bolsa varia de acordo o rendimento do atleta em âmbito estudantil, nacional e internacional. O valor anual global pode chegar 750 mil reais, com duração de um ano (SESPORT, 2011b).

O Bolsa Atleta Capixaba é uma ação da Sesport, que institui o Programa Estadual de Fomento e Incentivo ao Esporte e Lazer, por meio da lei n. 9.366/2009 foi estabelecida os valores da bolsa de acordo com as seguintes categorias:

a) o Bolsa-Atleta Estudantil contempla nesta modalidade 30 (trinta) bolsas no valor mensal de R\$ 500,00 (quinhentos reais). O atleta da categoria estudantil corresponde ao aluno regularmente matriculado em instituição de ensino, que tenha participado das Olimpíadas Escolares, Paraolímpicos Escolares Brasileiros ou jogos estudantis escolares organizados, direta ou indiretamente pela Sesport, com resultados em destaque em âmbito nacional no ano anterior do pleito (SESPORT, 2011d).

2) o Bolsa-Atleta Nacional concede 60 (sessenta) bolsas no valor mensal de R\$ 1.500,00 (hum mil e quinhentos reais). O atleta da categoria nacional deve apresentar o atestado que está regularmente inscrito nas entidades Estadual (Federação) e Nacional (Confederação), bem como ter idade mínima de quatorze anos, no ano da concessão da bolsa, desde que tenha atingido primeiro, segundo ou terceiro lugar no *ranking* nacional da sua modalidade, no ano anterior do pleito (SESPORT, 2011d).⁵⁷

3) o Bolsa-Atleta Internacional concede 10 (dez) bolsas no valor mensal de R\$ 2.000,00 (dois mil reais). O atleta da categoria internacional também deve apresentar o atestado que está regularmente inscrito nas entidades Estadual (Federação) e Nacional (Confederação), ter idade mínima de quatorze anos, e que tenha atingido primeiro, segundo ou terceiro lugar, no ano anterior ao do pleito, representando o Brasil em Campeonatos Sul-Americanos, Pan-Americanos, Parapan-Americanos ou Copas mundiais (SESPORT, 2011d).

⁵⁶ Espírito Santo. Assembleia Legislativa. Lei Bolsa-atleta capixaba. Disponível em: <<http://www.al.es.gov.br/portal/>> Acesso em: 03 Jan. 2012.

⁵⁷ SESPORT. Edital Bolsa Atleta. 2011. Disponível em: <<http://www.sesport.es.gov.br/>> Acesso em: 20 dez. 2011d.

O “Bolsa Atleta Capixaba” segue o modelo de política focalizada, beneficiando apenas os atletas. O programa atende ao direito individual, de forma meritocrática.

A segunda ação, a Lei de Incentivo e Fundo de Apoio ao Esporte e Lazer do Estado do Espírito Santo (Pró-Esporte n. 9.365/09)⁵⁸ foi aprovada pela Assembleia Legislativa e tem como objetivo promover o esporte escolar na construção, ampliação e recuperação de instalações esportivas, bem como no apoio às federações esportivas e aos atletas de alto rendimento. Tem como escopo o desenvolvimento do esporte na perspectiva do lazer entre crianças, adolescentes e jovens, principalmente os que se encontram em situação de vulnerabilidade social, pessoas com deficiência e da terceira idade. A lei tem como intenção a instalação e a recuperação de instalações esportivas e formação continuada (SESPORT, 2011b).

Os recursos financeiros da lei Pró-Esporte são gerados por meio de verbas internas consignadas no orçamento anual do Estado do Espírito Santo, ou por empréstimos e doações de instituições nacionais, internacionais, governamentais e não governamentais. O incentivo financeiro pode ser concedido por meio de editais publicados pela Sesport, cujos beneficiários serão pessoas físicas e jurídicas de direito privado, com ou sem fins lucrativos, sendo que a função da Sesport é fiscalizar a forma que os recursos financeiros estão sendo investidos (SESPORT, 2011b).

A partir da lei de Incentivo ao Esporte, Pró-Esporte, surgiu um programa de incentivo aos atletas, denominado de Compete Espírito Santo, o qual se refere a um instrumento do governo do Estado, em conjunto com a iniciativa privada, cujas ações incentivam o atleta a competir em nível nacional. A partir desse projeto, os atletas serão contemplados com a concessão de passagens aéreas nacionais e internacionais, para representarem o Estado, com o intuito de melhorar a imagem do Espírito Santo e fortalecer a identidade do capixaba, aproximando dos objetivos de apoio ao esporte de rendimento previsto no Plano de Desenvolvimento ES 2025 (SESPORT, 2011a).

O mecanismo de incentivo na forma da lei estadual estabelece um marco regulatório histórico e fundamental para o uso dos recursos públicos, definindo funções do Estado, da prefeitura, das federações, das ligas, dos clubes etc. O esporte ganhou uma lei específica de incentivo e amparo ao seu pleno desenvolvimento das políticas públicas de esporte e lazer do Estado do Espírito Santo.

⁵⁸ Espírito Santo. Assembleia Legislativa. *Programa Estadual de Fomento e Incentivo ao Esporte e Lazer e o Fundo de Incentivo ao Esporte e Lazer do Estado do Espírito Santo (Pró-esporte)*. Disponível em: <<http://www.al.es.gov.br/portal/>> Acesso em: 03 Jan. 2012.

A Sesport destaca ainda a Copa do Mundo Fifa de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016 como uma oportunidade única para o Brasil e para o Estado do Espírito Santo. A Sesport compreende os megaeventos esportivos, como elemento importante para provocar um grande impacto no esporte estadual e nacional. Para isso, foi lançado o movimento ES no Rio 2016, incentivando a geração de esportistas no Estado (SESPORT, 2008).

As ações da Sesport, assim como as políticas públicas do Ministério do Esporte (discussão no capítulo 3), são setorializadas e centralizadas, com o intuito de atender as pessoas e comunidades que se encontram em vulnerabilidade social, como no caso do programa Campeões de Futuro e Esporte pela Paz, no formato de políticas sociais. A intenção da Sesport é priorizar o esporte de rendimento em detrimento do esporte educacional e de participação. Ao adotar um modelo mais próximo das políticas sociais, o Estado do Espírito Santo se aproxima do modelo de gestão pública neoliberal, forçando a população com maior acesso ao poder econômico a buscar o esporte e o lazer como mercadoria a ser consumida, e não como direito a ser vivenciado. Mascarenhas (2004), ao tratar do lazer como mercadoria, intitula-o como o mercolazer. Assim, foi constatado que as políticas da Sesport, não buscaram garantir o acesso aos direitos sociais, conforme discutido por Marcellino (2002), Carvalho (2008) e Behring e Boschetti (2011).

Vale ressaltar que, até o momento foi apresentada as ações da Sesport, discutindo o modelo de políticas públicas e sociais adotadas pelo Estado, sendo que, na próxima seção, será discutido os dados a partir de 3 categorias criadas de acordo à análise de conteúdo de Bardin (2009): a) intersetorialidade; b) descentralização política; e c) empreendedorismo.

5.2 INTERSETORIALIDADE, DESCENTRALIZAÇÃO E EMPREENDEDORISMO NA SESPORT

5.2.1 Percepções sobre o esporte e lazer no Estado do Espírito Santo

Nesta primeira seção, discutiremos as concepções de esporte e lazer na Sesport, como princípio básico para compreensão de uma política pública, dos quais utilizaremos dados de todos os documentos oficiais coletados na Sesport, plano de desenvolvimento ES 2025 e entrevistas com os gestores que fizeram parte da gestão entre 2005 e 2011. A

concepção dos gestores, de acordo com Marcellino (2002) é de fundamental importância para compreensão e análise de uma política pública.

Na análise do Plano de Desenvolvimento ES 2025 constatou-se que o esporte e o lazer são compreendidos a partir de três perspectivas: esporte e lazer como instrumento para redução da violência e criminalidade; esporte como instrumento para fortalecimento da identidade e melhoria da imagem capixaba; e o esporte como acesso ao lazer do Idoso, em decorrência do envelhecimento populacional (ESPÍRITO SANTO, 2006).⁵⁹

Na primeira dimensão percebida no plano, o esporte e o lazer como instrumento para redução da violência e criminalidade, merecem destaque os trechos do volume 1 Síntese do Plano e do volume 3 Condicionantes do Futuro:

Implantar, em áreas de risco de municípios de médio e grande porte, núcleos de referência que disponibilizem atividades de esporte, música, dança, teatro e cursos profissionalizantes [...] (ESPÍRITO SANTO, 2006, v.1, p. 108).

O maior objetivo desta estratégia não é desenvolver habilidades musicais ou esportivas nas comunidades carentes, e sim, oferecer a uma população desprivilegiada outras opções de vida. Independente do foco dos projetos sociais, eles devem configurar-se como um caminho alternativo e saudável, diferente dos que estão mais próximos, e possivelmente, mais atrativos [...] (ESPÍRITO SANTO, 2006, v.3, p. 177).

A utilização do esporte como elemento de prevenção da criminalidade é meritocrática e individualista (MELO, 2005), as práticas esportivas e de lazer não serão suficientes para superar os problemas sociais, ou seja, não podem ser compreendidas como a panaceia da sociedade (remédio para todos os males). Esse discurso salvacionista nas políticas públicas de esporte e lazer sempre existiu, e que na atualidade, há avanço para uma visão de acesso aos direitos sociais (BONALUME, 2010).

Na segunda dimensão, o esporte como instrumento para Fortalecimento da Identidade e Melhoria da Imagem Capixaba, mereceu destaque os trechos do volume 7 “Visão de Futuro” e volume 12 Memória dos cálculos dos custos dos projetos, ao destacarem o esporte para os seguinte fins:

Deve-se destacar a valorização e divulgação da imagem em âmbitos nacional e internacional, a disseminação da cultura na educação, a construção de espaços e a preservação das manifestações culturais tradicionais e o desenvolvimento do esporte (ESPÍRITO SANTO, 2006, v.7, p. 49).

[...] foi estimado um valor de R\$ 45 milhões nos três Centros de Excelência Esportiva a serem criados x Valor unitário médio de criação de cada centro [...] Governo do Estado do Espírito Santo (25% do valor de criação dos centros).

⁵⁹ ESPÍRITO SANTO. Plano de desenvolvimento Espírito Santo 2025. 2006. Disponível em: <www.espiritosanto2025.com.br/> Acesso em: 20 dez. 2010.

Ministério do Esporte (50% do valor de criação dos centros). Recursos Privados (25% do valor de criação dos centros) (ESPÍRITO SANTO, 2006, v.12, p. 163).

A intervenção estatal no campo do esporte tem como marca mundial os Jogos Olímpicos de Berlin em 1936, quando as práticas esportivas foram utilizadas pelo governo de Adolf Hitler para demonstrar a força do seu regimento, a recuperação da Alemanha e a supremacia da raça ariana. No Brasil, a principal legislação corresponde à lei n. 378/37, criada no governo de Getúlio Vargas, que intensificou o controle estatal sobre os clubes, como discutido em Alves e Pieranti (2007). A partir desses governos, o esporte passou a ser utilizado como elemento importante para mostrar a força do Estado e para o ganho de votos no período das eleições. No Espírito Santo, o esporte é compreendido como elemento central para melhorar a imagem do Estado e fortalecer a identidade do capixaba.

Nos governos democráticos brasileiros a partir dos anos de 1980, o Estado passou a utilizar o esporte como propaganda para o ganho de votos e como direitos sociais, contemplados em Constituição Federal brasileira em 1988. Reis e Starepravo (2008), ao pesquisarem a função do Estado brasileiro, afirmaram que o foco tem sido a manutenção e regulação, assegurando o desenvolvimento social, por meio das práticas esportivas e de lazer.

Dessa forma, o uso do esporte como elemento para fortalecer a imagem do Estado corrobora com a discussão realizada por Bracht (2003), ao destacar que o esporte tem potencial para o desenvolvimento da integração nacional, educação cívica, preservação da saúde, melhoria da qualidade de vida e oferecimento de oportunidades de lazer.

Na terceira dimensão, acesso ao lazer do Idoso em decorrência do envelhecimento, foi verificado nas prescrições no volume 3 Condicionantes do Futuro e no volume 5 Cenários Exploratórios para o Espírito Santo no Horizonte 2006-2025:

A mudança da pirâmide etária brasileira, com maior percentual de adultos e idosos, tende a intensificar, nos próximos anos, a pressão sobre alguns serviços, tais como previdência, saúde e lazer, entre outros. O Estado deverá, assim, despender cada vez menos recursos com construção de escolas para crianças e terá que ampliar, cada vez mais, os serviços de saúde (mais caros) para pessoas idosas, que demandam naturalmente maiores cuidados (ESPÍRITO SANTO, 2006, v.3, p. 74).

[...] outros setores experimentarão um aquecimento nos próximos anos, como a construção civil (com uma expansão, sobretudo, dos trabalhos temporários) e o setor de serviços, com especial atenção ao comércio e ao lazer - áreas que crescerão a reboque da expansão industrial, do crescimento da população e da intensificação da urbanização (ESPÍRITO SANTO, 2006, v.5, p. 42).

Nesta dimensão, o esporte e o lazer são compreendidos como setores que crescerão no futuro e que sofrerão maior pressão para a melhoria dos serviços. Ao propor o

lazer para o idoso, em decorrência do futuro, fica evidente o descaso atual do Brasil, em específico do Estado do Espírito Santo, em garantir o acesso desse direito para todas as faixas etárias. O lazer não é só uma necessidade básica, é um direito tão importante quanto os outros e por isso o Estado deve criar mecanismos para garanti-los de forma imediata, e não apenas como elemento do futuro, inserindo-o na compreensão de direito a ter direito de Hanna Arendt. Outras dimensões do esporte e lazer apresentadas no Plano de Desenvolvimento ES 2025 compreendeu o lazer como iniciativa para aumento da segurança pública, como infraestrutura de equipamentos a serem construídas.

No segundo documento analisado, Planejamento estratégico da Sesport (2009-2010), o esporte é utilizado como elemento para melhorar a imagem do Estado em âmbito nacional, ao buscar parcerias públicas e privadas, nacionais e internacionais, para receber seleções para pré-temporada da Copa do Mundo Fifa de 2014. Ao propor esta visão, o planejamento da Sesport se aproxima dos objetivos do Plano de Desenvolvimento ES 2025, na tentativa de incluir:

[...] o Espírito Santo entre as melhores equipes/atletas de esporte e de paraesporte no Brasil: definir o modus operandi com as Federações; estabelecer critérios para apoio; priorizar as federações a serem apoiadas; acompanhar resultados; acompanhar prestações de contas; disponibilizar um kit atleta de representação e divulgação do Estado [...] articular a vinda de seleções para a pré-temporada da Copa do Mundo de Futebol da Fifa de 2014: Articular a participação da Sesport no Comitê encarregado da função; organizar o corpo de voluntariado de estudantes do ensino médio e superior (SESPORT, 2009, p. 16).⁶⁰

O planejamento estratégico foi realizado em 2009, durante o Primeiro Seminário de Planejamento Estratégico da Sesport. O planejamento foi aberto para toda a sociedade, contando com centenas de participantes junto à equipe técnica, estabelecendo metas e objetivos a serem atendidos e seguidos no biênio 2009-2010 e com o intuito de levar a prática esportiva a todos os cidadãos de diferentes grupos e idades, incluindo pessoas com deficiência. Dessa maneira, esse planejamento se aproxima do modelo de planejamento discutido por Puppim de Oliveira (2006) (SESPORT, 2008).

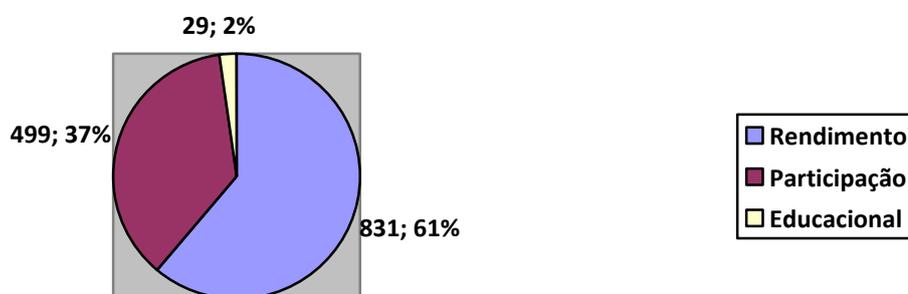
O planejamento da Sesport realizado em 2009 não teve continuidade, devido às constantes trocas de gestores públicos, não havendo uma lógica de estruturação das políticas públicas, isto é, os gestores que planejaram o biênio 2009-2010, não foram os mesmos que implementaram e avaliaram as ações nos anos posteriores, o que corrobora com o insucesso dos programas. Uma das limitações das políticas públicas (PUPPIM DE OLIVEIRA, 2006) é

⁶⁰ SESPORT. Planejamento estratégico da Sesport (2009-2010), 2009. Disponível em: <<http://www.sesport.es.gov.br/>> Acesso em: 20 Dez. 2011.

a disparidade entre quem planeja a ação e quem implementa. O planejamento é a fase mais importante do processo, no entanto, na maioria das vezes é realizado por um corpo técnico especialista e quem executa são os gestores, não tendo uma continuidade no processo.

Na análise do DIOES, foi categorizado um total de 1341 publicações de ações da Sesport, sendo possível perceber que 831 ações buscaram atender a dimensão de esporte de rendimento, 499 ações atendiam prioritariamente a dimensão de esporte participação e apenas 29 ações focalizaram a dimensão de esporte educacional (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Concepções de esporte e lazer na Sesport.



Fonte: Diário Oficial do Espírito Santo (DIOES) (2005-2011).

Os dados das publicações no DIOES apontaram para uma política pública com foco no esporte de rendimento, como secundário as dimensões de esporte participação e esporte educacional. No programa Campeões de Futuro o esporte é destacado como elemento importante para o desenvolvimento da qualidade de vida e o lazer aparece de forma secundária dentro do desenvolvimento das políticas públicas da Sesport, esse programa social:

[...] tem como objetivo proporcionar na forma democrática o acesso ao esporte e lazer na elevação do bem-estar da população como meta suprema e invariável na perspectiva da melhoria da qualidade de vida especialmente para a população em situações de ameaça, vulnerabilidade e risco social e econômico, na promoção à construção da cidadania por meio de incentivo a prática de jogos socioculturais, esportes, capoeira, dança, práticas artísticas e culturais, atividades multicultural, lutas e ginástica, esporte recreativo e práticas corporais para criança – adolescente – adultos – idosos (SESPORT, 2010a, p. 2-3).⁶¹

No projeto Campo Bom de Bola e no projeto Estádio Estadual Novo Kleber Andrade não foi perceptível uma compreensão detalhada acerca das concepções de esporte e

⁶¹ SESPORT. Projeto Campo bom de bola. 2010b

lazer, sendo possível verificar que o atendimento prioritário do equipamento será o esporte de rendimento, com o escopo de atender outras concepções do esporte e do lazer.

No projeto Esporte pela Paz, o esporte é colocado como uma das políticas públicas de maior eficácia na qualidade de vida, na prevenção à violência e na formação cidadã. A proposta de diminuição da criminalidade por meio da prática esportiva é justificada pela transmissão de valores, como o respeito a regras e limites, com o discurso que a derrota deve ser aceitável, e com o incentivo a vibração com a vitória para melhorar a autoestima. Dessa forma, o esporte é compreendido pelo Estado como prática disciplinadora, que tem potencial para afastar os jovens de hábitos desordenados (SESPORT, 2011d).

No que se refere ao lazer, o projeto Esporte pela Paz compreende o setor como sinônimo de tempo livre, ao destacar que o Estado tem como responsabilidade:

[...] ocupar o tempo livre das crianças e adolescentes com práticas saudáveis para o corpo e atividades complementares que desenvolvam atitudes positivas em suas vidas e no convívio na comunidade, de forma a espalhar uma cultura da paz e solidariedade (SESPORT, 2011d).

No projeto Estádio Estadual Novo Kleber Andrade, o esporte é utilizado para os mais diversos fins, destacando as leis de incentivo ao esporte, programas de governo, democratização das práticas esportivas, inclusão social, saúde, qualidade de vida, valores, dentre outros.

O esporte, além de saúde e vitalidade, oferece a seus praticantes aprendizados fundamentais quanto à importância do trabalho em equipe, da definição de metas e objetivos, do valor da união, da perseverança e da firmeza de propósitos. As atividades esportivas trazem ainda importantes ganhos quanto à socialização e à inclusão social, gerando oportunidades de superação e conquistas pessoais e comunitárias. Sem falar na autoestima e na alegria proporcionadas pelas conquistas dos esportes (SESPORT, 2008, p. 11-12).

Esse projeto, apesar de focar o esporte de rendimento, tem potencial para desenvolver o esporte participativo ou de lazer, por meio das práticas culturais e esportivas.

O novo Estádio [...] será uma arena multiuso, com preparação para shows e grandes eventos, cinco quadras poliesportivas ao redor e a primeira pista oficial de atletismo do Estado. Além disso, nos espaços sob as arquibancadas e no prédio educacional haverá ambientes para diversas atividades culturais, educacionais, administrativas e de saúde, como academias populares, salas de aula e de convivência, entre outros equipamentos (SESPORT, 2008, p. 16-17).

O Estádio, em verdade, um centro de esportes, lazer e cidadania, será implantado em área superior a 85.000m², localizada no terreno remanescente da ocupação do antigo Estádio do Rio Branco, em Campo Grande, Cariacica, na Região Metropolitana da Grande Vitória (SESPORT, 2008, p. 25).

Dessa forma, nas políticas da Sesport, a concepção de esporte e lazer em evidência foi o esporte de rendimento. Em contrapartida, a redação dos documentos procura evidenciar uma preocupação com o esporte participação e o esporte educacional, na tentativa de romper com a lógica hegemônica de atendimento apenas a um tipo de esporte, no entanto, esse atendimento não tem saído do plano teórico e ideológico, corroborando com os dados apresentados por Marcellino (2001; 2002) e Mascarenhas (2004).

Quanto à compreensão, dois gestores destacaram o esporte e o lazer como direito social, ao afirmarem que:

[...] o Esporte, ele está lá como garantia de direito social, né? O lazer entra lá no artigo 3º de direitos de uma forma direta, mas o Esporte vem de uma forma indireta lá no artigo 217, que é uma subseção da Educação, nesse contexto. Mas também o lazer volta a ser trabalhado ali nessa perspectiva, e o esporte de forma direta, né? Lá no parágrafo único ele vai dizer que: o lazer tem que ser desenvolvido como forma de promoção social (G1).⁶²

O Campeões de Futuro, ele tinha o objetivo de chegar aquela criança, aquele adolescente que não teve acesso a prática esportiva, mas ele não era para grupos exatamente. Ele era de acesso aberto, democráticos aqueles que quisessem de forma gratuita. O objetivo era fazer a democratização de acesso ao esporte, e a questão como eu falei do edital, que selecionava as entidades que trabalha no âmbito esportivo (G2).⁶³

Os gestores relataram ainda que o esporte e o lazer na Sesport são compreendidos como setores importantes para o desenvolvimento do Estado, mostrando a aproximação com o que foi apresentado na discussão do Plano de Desenvolvimento ES 2025, ao proporem o esporte como elemento para aumentar a autoestima e melhoria da imagem do Estado.

[...] o esporte é uma arma muito mais poderosa [instrumento] que as pessoas possam pensar (sic), ele bem pensado e planejado, ele trás reflexos de todos esses setores que você citou, logicamente que o setor do turismo, do impacto econômico e diminuição da violência, pelo fato dele pregar a disciplina, cuidado com o corpo, o cumprimento dos horários, o esforço próprio sendo recompensados, nós estamos acompanhando agora competições internacionais, como o Pan, Olimpíadas, e nós sabemos que o esporte trás o sentimento de autoestima para uma nação, conhecendo esse potencial do esporte é que a Sesport tem planejado suas ações, isto vai trazer sem dúvidas algum reflexo bom para o Espírito Santo (G3).⁶⁴

O primeiro projeto foi o programa Campeões de Futuro, que deu uma visibilidade muito grande para o Estado. Eu acho que a ginástica rítmica foi muito importante para o Estado, eu acho que até voltando um pouco aqui, a ginástica rítmica teve uma visão totalmente diferente, nós nos destacamos como campeões no Pan-americano ganhamos medalhas diretas, vôlei de praia, atividades esportivas. O Campo Bom de

⁶² G1 corresponde a um gestor da Sesport nos anos de 2005 a 2008, conforme detalhado na metodologia do trabalho.

⁶³ G2 corresponde a um gestor da Sesport nos anos de 2009 e 2010, conforme detalhado na metodologia do trabalho.

⁶⁴ G3 corresponde a um gestor da Sesport nos anos de 2010 e 2011, conforme detalhado na metodologia do trabalho.

Bola que foi um gol de placa [projeto bem sucedido] [...] foi uma coisa espetacular em todos os 78 municípios do Estado, existe o programa Campeões de Futuro e o que não inaugurou, está sendo inaugurada agora (G4).⁶⁵

Na fala dos dois gestores são perceptíveis as aproximações com o projeto 92 Desenvolvimento do esporte, do Plano de Desenvolvimento ES 2025, a partir do momento que o esporte é citado como setor que deve ter como objetivo os resultados em competições. Além disso, foram destacados os megaeventos esportivos, em específico, o Pan-americano no México e as vitórias dos atletas capixabas. Por fim, um dos gestores destacou o esporte como elemento relevante para o crescimento do turismo no Estado, a partir do momento que o Brasil estará recebendo um número cada vez maior de turistas até a Copa do Mundo Fifa de 2014 e Jogos Olímpicos de 2016.

A Sesport sabe, dentre outras coisas o esporte tem uma participação muito importante, com destino ao turismo, e que o esporte bem planejado e bem executado, num intercâmbio estadual, nacional e internacional, pode além de estimular o turismo, trazer um forte impacto econômico, então, a Sesport sabe disso, tem conversado sobre isto com o governo e as ações (G3).

Nos documentos analisados e nas entrevistas com gestores, ficou evidente que a prioridade da Sesport tem sido a perspectiva do esporte de rendimento, sendo que a dimensão de esporte de participação só foi evidenciada de forma secundária, apesar de se constituir como direito. Os espaços e equipamentos são criados para atender ao projeto hegemônico capital, deixando o lazer como possibilidades, não existindo um programa consistente para atender ao setor.

Dessa forma, na discussão sobre a concepção de esporte e de lazer na Sesport, ficou em destaque o uso das práticas esportivas para fortalecer a imagem do Estado em âmbito nacional e para reforçar a identidade do capixaba. Foi notória ainda a preocupação com a inserção do Estado do Espírito Santo na organização dos megaeventos esportivos, em específico a Copa do Mundo Fifa 2014, como apontado na fala de um dos gestores (G3) e descrito no projeto Estádio Estadual Novo Kleber Andrade. A intenção do Estado, via Sesport, corresponde ao acolhimento de 1 (uma) ou mais seleções no Estado, na pré-temporada, que antecede aos jogos como forma de melhoria da imagem do Estado.

Quanto ao conceito de lazer, foi possível perceber que o setor é associado com esporte, sendo pouco compreendido pelos gestores da Sesport. Essa limitação no entendimento do lazer como próximo do esporte, no Estado do Espírito Santo, corrobora com os dados apresentados por Marcellino (2002) em diversas pesquisas e experiências no Brasil.

⁶⁵ G4 corresponde a uma representante do Conselho Estado de Esporte e gestor da Sesport nos 2005 a 2011, conforme detalhado na metodologia do trabalho.

5.2.2 Princípios de intersetorialidade na gestão pública da Sesport: Estado gerencial x Estado societal

Na primeira categoria de análise, a intersetorialidade das ações políticas da Sesport foi discutido o papel do Estado do Espírito Santo na gestão pública de esporte e lazer, bem como o modelo de gestão que a Sesport se aproximado, gerencial ou societal?

No plano de desenvolvimento ES 2025, não existem evidências que comprovem à ocorrência do planejamento de forma intersetorial como proposto por Junqueira et al. (1997), com a participação dos governos federal, estadual e municipal, articulado com o setor privado e sociedade civil, prevendo a qualificação profissional, desde o planejamento, implementação, até a avaliação.

No plano de desenvolvimento ES 2025 foi destacado que a sua construção:

[...] contou com a contribuição direta de aproximadamente cem pessoas de diferentes segmentos da sociedade das várias regiões do Estado, de órgãos de governo e de entidades da sociedade civil e do setor empresarial, ao longo de sete meses de trabalho (ESPÍRITO SANTO, 2006, v.1 p. 29).

[...] conduzido pelo governo do Estado, através da Secretaria de Economia e Planejamento em parceria com o Espírito Santo em Ação e a Petrobras, com o apoio técnico e metodológico da Macroplan – Prospectiva, Estratégia & Gestão (ESPÍRITO SANTO, 2006, v.2, p. 11).

Os atores sociais citados no plano de desenvolvimento correspondem ao: setor privado; entidades empresariais; organizações do terceiro setor; instituições governamentais; poder judiciário; poder legislativo; e o executivo estadual (considerado como o ator principal). A participação da sociedade civil no processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento ES 2025 não se aproximou da perspectiva democrática do Estado ampliado (GRAMSCI, 2002), uma vez que, a instituição responsável pela organização do documento foi a ONG “Espírito Santo em Ação”, que buscou fortalecer o setor privado, ao invés de pensar o bem coletivo.

As evidências que comprovam que a ONG “Espírito Santo em Ação” tem fortalecido o setor privado foi referenciado por Gonçalves et al. (2009), quando foi constatado que apesar da ONG corresponder a uma organização civil, o intuito da instituição é fortalecer o movimento empresarial e criar uma instância de representação qualificada em benefício do setor privado no Estado do Espírito Santo. Dessa forma, é valido destacar que o Estado não criou canais de participação para a sociedade civil no planejamento estadual, o que fere o princípio de democratização das ações. A sociedade civil não pode ser confundida com o

Estado, isto é, não pode resultar do engessamento das instituições da sociedade civil em estruturas burocratizadas, conforme discutido por Habermas (2003), e que atendem estritamente os interesses do Estado.

A participação política da sociedade civil, conforme discutido por Amaral (2003), Lovisolio (1999) e Carvalho (2008), esbarra em limitações como a falta de identidade nacional, a inversão na lógica clássica de surgimentos dos direitos, o clientelismo e o paternalismo, dentre outros elementos que influenciam na participação. Dos elementos destacados por esses autores, os fatores mais frequentes no Estado do Espírito Santo constatados foram: a falta de identidade do capixaba, presente no Plano de Desenvolvimento ES 2025, e o paternalismo, característica essa, que se manteve desde os anos pesquisados por Zorzal e Silva (1995).

No Plano de Desenvolvimento ES 2025 foi prescrito que, após a crise do Estado no final da década de 1990, adotou-se no Espírito Santo, um modelo de gestão pública gerencial em busca da recuperação da credibilidade institucional, destacando a ética como princípio básico da governança pública. O modelo de gestão pública gerencial, apresentado por Paula (2005) e adotado pelo Estado do Espírito Santo, compreende a integração competitiva, em nível nacional e internacional, na busca de resultados e de diversificação da economia, sendo que o esporte entraria como elemento para melhoria da imagem do Estado (ESPÍRITO SANTO, 2006, v.1).

No volume 9 Agenda de Implementação e Governança do Plano de Desenvolvimento ES 2025 ficou evidente que o Estado tem como função de:

[...] estimular as organizações empresariais e da sociedade civil para monitorar, demandar e negociar compromissos de avanços constantes na melhoria da qualidade das instituições e no desempenho da gestão pública, no âmbito dos três poderes e nas esferas estadual e municipal (ESPÍRITO SANTO, 2006, v.9, p.23).

Soma-se a isso a adoção de novas formas de governança pelo Estado, mais ágeis e integradas aos atores da sociedade civil e do mercado, e corretamente focada na obtenção e divulgação dos resultados demandados daqueles que constituem a sua razão de ser: a sociedade (ESPÍRITO SANTO, 2006, v.1, p.80).

O conceito básico é o da governança compartilhada (Estado, Setor Privado, Terceiro Setor) da implementação e comunicação do Plano de Desenvolvimento, sob a liderança do governador do Estado do Espírito Santo (ESPÍRITO SANTO, 2006, v.1 p. 173-174).

Dessa forma, o Estado do Espírito Santo tem como conceito básico da sua gestão a governança compartilhada, concepção essa compreendida por Secchi (2009) como articulações horizontais entre os agentes sociais públicos, setor privado e terceiro setor. A governança proposta no plano, com a colaboração entre os diferentes agentes sociais, também

se aproxima da discussão proposta por Knopp e Alcoforado (2010), ao direcionar maior flexibilidade, descentralização, responsabilização e transparência, tendo a marca da reforma gerencial de 1995. No Estado do Espírito Santo os dados indicam um modelo de governança compartilhada, próxima dos princípios neoliberais, ao tentar reduzir a intervenção do Estado na elaboração das políticas públicas, responsabilizando outros agentes sociais.

O Estado do Espírito Santo tende a um modelo de Estado próximo dos princípios neoliberais, a partir do momento que buscou a transferência de responsabilidades para o mercado, aproximando-se das parcerias com o terceiro setor. Melo (2005), faz uma crítica ao modelo de Estado neoliberal, afirmando que a focalização fere o princípio de universalização, transferindo para o indivíduo as responsabilidades pelos seus direitos.

A governança proposta no plano corresponde aos novos arranjos institucionais, próxima do conceito de intersetorialidade, discutido em Junqueira et al. (1997) e Bonalume (2010), ao buscarem o desenvolvimento e a modernização na gestão do Estado, e na geração de impactos diretos no campo da pobreza, desigualdade e violência no contexto de mudanças institucionais. Assim, o modelo de Estado proposto no Plano de Desenvolvimento ES 2025 não tem buscado apenas a recuperação e modernização,

[...] mas uma verdadeira revolução que cria novas institucionalidades e promove uma articulação mais produtiva entre Estado, mercado e sociedade civil [...] Atores políticos e econômicos não apenas conduzem esse processo e inovação institucional, como direcionam os investimentos no fortalecimento da infraestrutura econômica e no aumento dos benefícios (ESPÍRITO SANTO, 2006, v.5. p. 65).

Em síntese, as novas formas de gestão pública no Estado do Espírito Santo buscam superar: as práticas de nepotismo e morosidade do Poder Judiciário capixaba; as autarquias do legislativo; os interesses corporativistas das assembleias estaduais e câmaras municipais; e o baixo crescimento de organizações da sociedade civil, como ONGs e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) (ESPÍRITO SANTO, 2006, v.5).

No volume 8 Carteira de Projetos Estruturantes, o Estado apresenta-se por meio de uma gestão integrada e intersetorial com o objetivo de:

Ampliar e democratizar o acesso a serviços sociais e produtivos e ao conhecimento [...] Alfabetização digital da população em larga escala. Universalização do acesso à internet banda larga. Produção e disseminação de conteúdos adequados em parcerias com empresas privadas, universidades e entidades da sociedade civil (ESPÍRITO SANTO, 2006, v.8, p. 77).

Assim, o Plano de Desenvolvimento ES 2025 foi construído de forma holística, estimulando a comunicação entre os múltiplos agentes no processo de comunicação, e mesmo, não aparecendo à categoria intersetorialidade, ficou evidente a proposta de governança e planejamento intersetorial gerencial, com características neoliberais. Esta

proposta, apesar de indícios intersetoriais não prescreve a participação da sociedade civil no processo de desenvolvimento do Estado, o cidadão é entendido como um cliente, conforme defendido no próprio plano:

Nas sociedades democráticas contemporâneas, eficiência, transparência, controle social e responsabilização são demandados de todas as esferas da administração pública. A consolidação da democracia pressupõe o empoderamento do cidadão (na perspectiva dos “clientes-cidadãos-usuários”) e da sociedade civil, que assumem papel cada vez mais relevante na cobrança de resultados das instituições públicas. Tais resultados devem se traduzir em melhorias efetivas na realidade da população, o que exigirá melhorias contínuas na qualidade dos serviços (ESPÍRITO SANTO, 2006, p. 139).

Ainda no Plano de Desenvolvimento ES 2025, são prescritos dois projetos que visam à aproximação entre o Estado e a sociedade civil. O primeiro é o projeto 83 Governo Eletrônico, que destaca a utilização da Tecnologia de Informação e Comunicação como canais de participação da sociedade civil. E o projeto 87 Ampliação da Gestão Pública Não Governamental, que tem como objetivo reduzir custos da prestação de serviços públicos, por meio da parceria com a sociedade civil, evidenciando mais uma vez que a busca de parcerias tem a intenção de transferência de responsabilidades e não de coparticipação.

Na prescrição do planejamento estratégico da Sesport (2009-2010), a instituição detalha que o planejamento foi construído de forma articulada com os diferentes agentes sociais da política capixaba, por meio de uma audiência pública, que contou com:

Mais de 350 atletas, pais de atletas, idosos, portadoras de deficiência, estudantes, líderes comunitários, dirigentes, professores, secretários municipais de esporte, ex-atletas, apaixonados pelo esporte e jornalistas, entre outros, expuseram as dificuldades conhecidas e indicaram soluções (SESPORT, 2009, p. 4).

Corroborando com o Plano de Desenvolvimento ES 2025, o planejamento estratégico da Sesport (2009, p. 23) reafirma a necessidade de criar canais de participação, além de “Implantar reuniões periódicas com os Secretários/Diretores Municipais de Esportes”. Dessa forma, a participação da sociedade civil é prescrita de forma simplória, apenas por meio de reuniões, com foco no controle social da prestação de serviços. É visível ainda a preocupação da Sesport em trabalhar de forma integrada para melhoria da imagem do Estado, na eficiência das ações políticas e no aumento do recurso financeiro. No entanto, essa participação se restringe à democratização da discussão e não na deliberação, concentrando-o no aparato estatal o poder de decisão. Esses dados corroboram com a análise do Orçamento Participativo realizada por Santos e Avritzer (2002) nos municípios de Porto Alegre e Belo Horizonte.

Além disso, existe uma dificuldade destacada por Nogueira (1997) e Junqueira et al. (1997), no desenvolvimento da intersetorialidade, a partir do momento que a mesma demanda tempo, adaptação, mudança no desenvolvimento das funções e formação para atuar de forma intersetorial.

No programa Campeões de Futuro os indicativos de intersetorialidade são próximas do um modelo gerencial, a partir do momento que a Sesport trabalhou em parceria com as prefeituras municipais, oferecendo os materiais esportivos e estagiários de forma desarticulada. Enquanto as prefeituras oferecem o espaço e o profissional (na maioria das vezes com formação em Educação Física) para qualificar a execução do trabalho. O programa, segundo a própria Sesport, vai além de uma escolinha de esporte, sua principal preocupação é incluir o jovem socialmente, por meio das atividades esportivas e educacionais.

Na prescrição do programa Campeões de Futuro (2011, p. 5), identifica-se um indício de formação e emancipação da sociedade civil, por meio da prática esportiva, do qual as “[...] atividades que contribuíram para a melhoria da relação criança – adolescente – adulto – família – comunidade – sociedade (proteção social integral) formando um cidadão crítico e participativo, na busca da autonomia”. Apesar dos indícios de intersetorialidade, o programa não se configura como uma ação intersetorial conforme discutido por Junqueira et al. (1997), a partir do momento que não existe um acompanhamento da Sesport e das prefeituras em todo o ciclo de desenvolvimento do programa. A Sesport é a tutora das ações, financiando os materiais e estagiários, enquanto as prefeituras têm o papel de implementação das ações, isto é, a Sesport não avalia e nem fiscaliza as ações, ficando a cargo da sociedade civil o controle social. Ao consolidar como tutor das ações, fica evidente que o Estado tem um modelo de gestão pública gerencial, com fortes perspectivas neoliberais.

No projeto Campo Bom de Bola só foi percebido indícios de intersetorialidade, quando destacado a busca de parcerias na construção dos equipamentos específicos (campos de futebol *society*) de esporte e lazer nos municípios. Assim, o Campo Bom de Bola compreende no seu projeto “Organização(ões) envolvida(s) e/ou parceiras: - governo do Estado do Espírito Santo - Prefeituras, Federações, Associação de Moradores, Escolas do Sistema de Ensino Estadual, Associação dos gestores públicos do Estado do Espírito Santo” (SESPORT, 2010b, p. 7).

A intersetorialidade no projeto Campo Bom de Bola é limitada as parcerias entre as instituições públicas e sociedade civil, sendo que, a implementação da ação é de responsabilidade do município e mais uma vez o Estado tem a função de financiador, por meio de um convênio de transferência de recursos.

No projeto Esporte pela Paz, os indícios de intersetorialidade aparecem na forma de parcerias entre o Estado e outras instituições, denominadas no projeto de colaboradores. Além disso, o projeto reforça a presença do Estado nas áreas com vulnerabilidade social, com destaque para o programa Estado Presente, o que confirma:

[...] a necessidade da presença do Estado, sobretudo em áreas de maior vulnerabilidade social, o programa - provisoriamente intitulado - Estado Presente configura-se em uma ação articulada entre diversas Secretarias de Estado, entidades públicas e privadas com o objetivo de atingir as metas estabelecidas no Plano de Defesa Social (PLADES), capitaneadas pela Secretaria de Estado Extraordinária de Ações Estratégicas (SEAE) (SESPORT, 2011d, p. 4).

Trata-se de uma união de esforços entre o Governo do Estado, por intermédio da Secretaria de Estado de Esportes e Lazer, e os diversos parceiros que colaborarão com o projeto de diferentes formas. O tripé sustentador do projeto se forma ao passo que se uni a cessão do espaço físico (Colaborador 1), o suporte técnico (Colaborador 2) e os materiais e profissionais que trabalharão nos núcleos (Governo do Estado) (SESPORT, 2011d, p. 6).

As instituições do setor público, sociedade civil, setor privado e terceiro setor em destaque no projeto Esporte pela Paz são:

Prefeituras Municipais; Escolas Federais, Estaduais, Municipais e Particulares; Organizações Sociais; Associação de moradores; Juizado da Infância e Juventude; Conselho Municipal de Assistência; Conselho Municipal da Criança e do Adolescente; Entidades parceiras da Rede Criança; Conselho Municipal do Negro; Conselho de Educação; Conselho de Escola; Instituições religiosas; Clubes e outras entidades públicas ou privadas afins (SESPORT, 2011d, p. 7).

No projeto Esporte pela Paz foi constatado que a intersetorialidade aproxima mais uma vez da perspectiva gerencial, com o Estado como o tutor e o financiador, enquanto os colaboradores entram com o espaço físico e suporte técnico. Além disso, a figura do colaborador no projeto aparece como voluntário, o que reforça o modelo de filantropia, que tende desresponsabilizar o Estado da garantia dos direitos ao esporte e ao lazer, transferindo a responsabilidade para a sociedade.

Dessa forma, o modelo de gestão pública gerencial discutida por Paula (2005) é o que mais se aproximou da Sesport. Destacou-se ainda que o modelo gerencial buscou alinhar com os organismos multilaterais internacionais, como no caso da ONU no projeto Esporte pela Paz, com foco na dimensão econômico-financeira e institucional-administrativa. Ao focar o modelo gerencial, o Estado preocupa-se mais com a eficiência do aparato estatal e resultados, entendendo o cidadão como um cliente. O cidadão não é o centro do processo, e o Estado apenas incentiva a participação da sociedade civil, mas não busca oferecer educação e preparação suficiente, para que os mesmos participem da cogestão das ações políticas, como proposto por Gramsci (2002).

No projeto Estádio Estadual Novo Kleber Andrade também foi perceptível os indícios de intersetorialidade, destacados no seguinte trecho:

[...] por uma diversificada experiência no mundo esportivo, entendo que, para um esporte campeão, o incentivo e o suporte de governos e sociedade civil são requisitos fundamentais, entre outros pontos essenciais. É nessa direção que trabalhamos no Novo Espírito Santo (SESPORT, 2008, p. 20-21).

A sociedade civil detalhada no projeto Estádio Estadual Novo Kleber Andrade tem como função a reconstrução político-institucional e democratização, para isto, no documento destacou que em 2003 foi realizado um mutirão com diversas instituições e lideranças da sociedade civil.

Nos projetos analisados Campeões de Futuro, Campo Bom de Bola, Esporte pela Paz e Estádio Estadual Novo Kleber Andrade a intersetorialidade só se fez presente em uma perspectiva gerencial, apresentado por Junqueira et al. (1997) como elemento para redução do tamanho do Estado, transferindo os direitos de esporte e lazer para o mercado. Em nenhum momento a governança ou intersetorialidade aparecem como elementos essenciais para garantir o direito aos cidadãos, e como elemento democrático para aumentar a participação da sociedade civil, em busca da reversão história, minimização das desigualdades, resoluções de problemas e inclusão social.

Quanto às ações da Sesport, os gestores reafirmaram a necessidade de articulação com outras áreas das políticas públicas, apontando a integração do conhecimento como caminho concreto para o desenvolvimento das ações políticas estaduais. Os gestores asseguram que:

[...] não dá para trabalhar o esporte sem a educação, sem a ação social, sem a saúde, sem cultura, sem o turismo, sem o desenvolvimento econômico, sem uma visão de uma forma mais ampla [...] se você pegar o plano estratégico do governo, você vai identificar que os programas, eles não estão exclusivos, são programas da área social, da área de infraestrutura, programa do desenvolvimento econômico, programa da parte orçamentária. São programas que se encaixam dentro de um perfil desse processo de planejamento. Então, tem toda a parte de planejamento de governo, questões estratégicas de governo, quanto à parte da sociedade (G1).

Um dos gestores (G2), ao tratar da intersetorialidade, destacou as parcerias entre a Sesport, a Secretaria de Estado de Educação, a Secretaria de Estado de Cultura e as secretarias municipais. Esse tipo de emparceiramento é apontado por Farah (2000), como articulação intergovernamental vertical (articulações entre os diferentes níveis de governo) e articulação horizontal (articulações entre instituições públicas de uma mesma instância). No entanto, segundo o mesmo gestor, a Sesport não se articulou com o Ministério do Esporte, limitando a integração dos três níveis de governo, como verificadas nas seguintes falas:

[...] nós trabalhávamos muito em parceria com as secretarias de Estado de Educação, e também naquilo que diz respeito às secretarias municipais de esporte, porque, nós tivemos o Campo Bom de Bola e o Campeões de Futuro. Atuações que a gente tentava dar condições de uma melhor performance de atuação das secretarias municipais. Assim, também, tem essa parceria com a Secretaria de Estado de Educação. E, assim, outras secretarias de cultura que nos forneceu muitos elementos para construção dos editais, então, esta relação política intersetorial, ela era muito facilitada [...] (G2).

[...] eu não me lembro dessa relação tão frequente com o Ministério [...] Secretarias estaduais sim, como eu falei, a Secretaria de Estado de Educação, a relação é muito frequente, na rede, a gente tinha uma participação direta com os servidores nossos. Então, essa ligação era muito valiosa, troca apoio e acesso, e inclusive o nosso modelo, nós chegamos a cogitar o Segundo Tempo federal. E o modelo que ficava caminhando era o implementado nas escolas estaduais. Então, nós tivemos um momento de planejamento muito intenso para identificação dessas escolas, que tivesse o perfil de modalidade, que era o mínimo de três modalidades (G2).

A articulação horizontal discutida por Farah (2000) foi mencionada na fala de dois gestores: o primeiro (G3) destacou a articulação entre a Secretaria Estadual de Justiça e a Secretaria Estadual de Educação e o segundo (G4) mencionou que a articulação entre as secretarias estaduais aconteceu de forma incipiente. Segundo os relatos desses gestores:

A Sesport, ela tem se articulado dentro do governo, principalmente com a Secretaria de Justiça e a Secretaria de Educação para atingir dois setores, que é o setor estudantil, crianças, adolescentes e jovens (sic), e através dessa articulação, incentivar a prática esportiva desse seguimento, e também a população carcerária para que o esporte sirva de estímulo para a socialização desse segmento (G3).

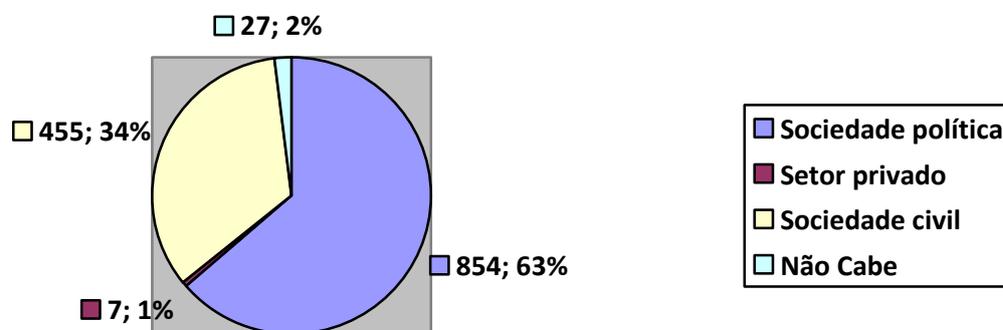
O Ministério do Esporte era com o projeto Segundo Tempo, na verdade, nunca andou né? Desde que era subsecretaria lá atrás, isto vem se arrastando, junto com a secretaria de educação, o próximo não andava e enrolava tudo. Eu acho que na verdade não existiu um planejamento adequado até do Governo Federal (G4).

Continuando a tomar as considerações dos gestores sobre a participação da sociedade civil no processo de intersetorialidade, um primeiro gestor (G1) destacou a presença do Conselho Estadual de Esporte e Lazer, como instituição responsável pelo controle social, destacando as conferências estaduais realizadas em 2004 e 2006 e ouvidoria. Um segundo gestor (G2) relatou as reuniões com as federações e o incentivo da Sesport para que a sociedade civil enviase críticas como marco da gestão pública. Um terceiro gestor (G3) afirmou que durante a sua gestão na Sesport não houve articulação intersetorial com a sociedade civil. E o quarto gestor (G4) afirmou que a sociedade civil tem um poder de alavancar o esporte no Estado por meio dos debates e controle social. Dessa forma, dois gestores (G1; G4) afirmaram que o Conselho Estadual de Esporte e Lazer é compreendido como o instrumento de ligação entre o Estado e a sociedade civil, o que mostra a incongruência entre os documentos analisados e as falas dos gestores.

Além disso, dois gestores entrevistados (G1 e G4) destacaram que o desligamento do Conselho Estadual de Esporte e Lazer do Estado do Espírito Santo no ano de 2011 é um retrocesso para as ações da Sesport, embora o mesmo seja apenas consultivo. Ao desligar a instituição, a sociedade civil é afastada do controle social, tendendo a centralização das ações. Ao contrário do que aconteceu no Estado, acreditamos em um Conselho Estadual de Esporte e Lazer mais participativo, como órgão de poder deliberativo e fiscalizador, possibilitando o controle social dos gastos públicos e transparência, com foco na democratização das ações políticas. Esse desligamento da organização civil evidencia a tendência gerencial do Estado, em busca de um cliente cidadão e da desresponsabilização dos direitos sociais.

Nas publicações categorizadas no DIOES ficaram evidentes as parcerias e convênios com a sociedade política, por meio das prefeituras municipais, principalmente no repasse de verbas para os programas e projetos, eventos esportivos, e construção de equipamentos específicos para o esporte e lazer. Dessa forma, das 1.341 ações publicadas, 854 (63%) concentraram na parceria entre instituições públicas da sociedade política (Gráfico 2).

Gráfico 2 - Frequência de articulação dos diferentes atores sociais



Fonte: DIOES (2005-2010)

As parcerias com a sociedade civil também foram frequentes, no entanto, das 455 ações, 333 aconteceram na transferência de recursos, financiamento de eventos ou compra de materiais esportivos da Sesport para as federações esportivas, com foco na dimensão do esporte de rendimento. De forma corriqueira, as ações da sociedade civil buscaram atender associações esportivas, associações de moradores, associação de capoeira quilombo queimado, associação de gestores públicos do Espírito Santo, Ordem dos Advogados do

Brasil (OAB), sindicato dos comerciantes e sindicato de trabalhadores rurais. A Sesport também articulou com a sociedade civil, na construção de equipamentos, como a construção da piscina na instituição “Lar da fraternidade” e no financiamento de ônibus para o projeto “Nossa Criança”.

Dessa forma, percebemos que a participação da sociedade civil na Sesport aconteceu de forma simplória, na maioria das vezes, apenas na transferência de recursos para as instituições realizarem ações eventuais, que se aproximam da concepção de políticas focalizadas. Em nenhum momento no DIOES foi constatado uma articulação política consistente e em longo prazo para o desenvolvimento das políticas públicas de esporte e lazer no Estado do Espírito Santo.

De forma secundária e bem menos frequente apareceu às parcerias com as instituições do terceiro setor ou ONGs, com destaque para as seguintes instituições: Instituto Neymara Carvalho, Barracuda Pontal, Clube de Pesca, Jeep Clube do Espírito Santo e Maníacos Moto Grupo. Vale destacar, que a aproximação com as políticas do terceiro setor, aproxima a gestão da Sesport com a perspectiva neoliberal.

Em síntese, a gestão pública da Sesport adotou a governança ou intersectorialidade como um instrumento para reforçar o modelo gerencial, com características neoliberais. As características centrais foram: a redução da intervenção do Estado nos campos do esporte e do lazer; a busca de resultados, como forma de melhoria da imagem do capixaba; o alinhamento aos organismos multilaterais internacionais como a ONU, por meio do projeto Esporte pela Paz; e a intersectorialidade como elemento para modernização da gestão pública em prol do aumento da eficiência.

5.2.3 Descentralização política nas ações da Sesport

Na presente seção, foi discutida a segunda categoria, a descentralização política, bem como o papel da sociedade política e da sociedade civil na construção política das ações da Sesport. No Plano de Desenvolvimento ES 2025, ficou evidente que o Estado do Espírito Santo tem como objetivo desenvolver o princípio de descentralização. No documento é destacado que o modelo de Estado a ser seguido nos próximos anos, será o gerencial, que segundo Paula (2005), corresponde a um novo modelo de gestão pública, focado nas dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa (ESPÍRITO SANTO, 2006).

A descentralização no Plano de Desenvolvimento ES 2025, em um primeiro momento, apareceu como um elemento importante para ter representatividade na bancada federal e para inovação da gestão, como destacado no objetivo do projeto 84 Modernização da gestão pública Municipal, ao buscar:

Promover a modernização da gestão pública municipal, a partir de uma visão integrada do ciclo de gestão pública, com foco na orientação para resultados, na melhoria da qualidade e ampliação do acesso ao serviço público, e na profissionalização dos servidores públicos (ESPÍRITO SANTO, 2006, v.1, p. 142).

O modelo gestão pública, proposto no plano, aproxima-se do modelo de gestão pública empreendedora apresentada por Secchi (2009), ao buscar uma gestão orientada para os resultados, com foco na modernização e prestação de serviços.⁶⁶ A descentralização é apontada como elemento de desenvolvimento, no volume 2 Pesquisa Qualitativa, sendo incentivada para a melhoria da infraestrutura do Estado em direção aos municípios, aproximando-se da transferência de poder do centro para as unidades mais subalternas, como discutidas por Junqueira (1997) e Inojosa (1983). A falta de representatividade na bancada federal e a dificuldade em atrair investimentos da União foi um dos fatores que incentivaram o Estado do Espírito Santo a buscar uma gestão pública inovadora, com foco na descentralização política e empreendedorismo. No Plano de Desenvolvimento ES 2025:

O aumento da eficiência da gestão governamental foi considerado um grande objetivo nesse período. As prioridades citadas neste tema foram buscar sinergia entre governo e iniciativa privada, descentralizar os processos de planejamento, garantindo a sua execução, e discutir as funções estratégicas do Governo (ESPÍRITO SANTO, 2006, v.2, p. 69).

A descentralização foi evidenciada no Plano de Desenvolvimento ES 2025, com o objetivo de criar uma estabilidade política. No entanto, no volume 3 Condicionantes do Futuro, foi reafirmado que mesmo com as mudanças da Constituição Federal brasileira em 1988, a participação da sociedade civil e a descentralização política não foram suficientes para garantir experiências concretas que apontem para a democratização das ações, o que corrobora com as pesquisas realizadas em âmbito local, como discutidas por Andrade (2006) nos municípios de Curitiba e Fortaleza, e por Junqueira et al. (1997) no município de Fortaleza. Dessa forma:

As mudanças trazidas pela Constituição de 1988, apesar da ênfase dada à participação dos cidadãos e à descentralização, não se traduziram em mudanças concretas nas práticas da gestão pública e no comportamento da população. Persistem os antigos padrões. Com isso, a situação agudizou e manifestou-se nos anos 1990 na forma de crise da ética pública, dando origem a movimentos de

⁶⁶ A categoria empreendedorismo será discutida com maior profundidade na próxima seção do presente texto.

cidadania mais abrangentes e efetivos. Dessa maneira intensifica-se, de maneira visível, o aumento da importância dos ideais éticos da democracia para a gestão pública, mensurada pelo aumento da demanda por ampliação dos canais de comunicação Estado/sociedade, pelo fortalecimento da cidadania e o aumento da transparência nas relações das entidades governamentais (ESPÍRITO SANTO, 2006, v.3, p. 211).

A descentralização é vista ainda como elemento para melhoria da qualidade da gestão pública gerencial na busca de resultados, como foi perceptível no volume 5 Cenários Exploratórios para o Espírito Santo no Horizonte 2006-2025 do Plano de Desenvolvimento ES 2025:

As poucas melhorias observadas na gestão pública se deram de maneira incremental e descentralizada, de tal forma que o País tem, hoje, áreas ágeis e integradas aos atores da sociedade civil e ao mercado, coexistindo com outras áreas, a maioria, frágeis e emperradas pela burocracia e pela corrupção (ESPÍRITO SANTO, 2006, v.5, p. 115).

Assim como na primeira categoria, concepções de esporte e de lazer, a descentralização aparece no Plano de Desenvolvimento ES 2025 como elemento que favorece ao fortalecimento da identidade e melhoria da imagem capixaba nas atividades culturais do Estado. Em síntese, a análise da descentralização no plano, volume 11 Nova técnica: desenvolvimento da logística e dos transportes no Espírito Santo, foi verificado o comprometimento de setores da iniciativa privada e do governo nos âmbitos federal, estadual e municipal no desenvolvimento da infraestrutura, construindo um ambiente político-institucional favorável à implementação das ações.

Nas ações de planejamento do Estado do Espírito Santo foi possível verificar que o foco das ações compreendeu a obtenção de resultados, entre agentes sociais do poder público, da sociedade civil e da iniciativa privada. A perspectiva de descentralização, apesar de ser evidente no plano do Estado, no planejamento estratégico da Sesport (2009-2010) não foi mencionada dentro das ações propostas, o que mostra um distanciamento entre o planejamento do Estado e o da Sesport.

Nos programas, projetos e ações da Sesport analisados, a descentralização foi apontada como importante no programa Campeões de Futuro, quando associada à função do Estado, município e federações na construção do esporte. As responsabilidades foram divididas e descentralizadas da seguinte forma:

Estado: Coordenador e financiador do projeto (material esportivo, técnico e pedagógico) para desenvolvimento das atividades [...] Município: Responsável por disponibilizar adequado e com segurança a prática do projeto [...] Mobilizar a integração entre os secretários da área geral (saúde, educação, meio ambiente, cultura, ação social, cidadania entre outras) para acompanhamento e garantia dos

serviços às crianças e adolescentes do projeto; Quando possível, viabilizar lanche para as crianças; Manutenção do espaço físico (SESPORT, 2010a, p. 6-7).

No projeto Campo Bom de Bola, se configurou pré-requisito para os municípios participarem da estrutura descentralizada e receberem os recursos financeiros do Estado: não estar inadimplente com relação às exigências legais; não se encontrar em débito junto ao órgão ou entidade da Administração Pública Estadual; não se encontrar inadimplente na execução de convênio; estar em situação regular para com o Estado ou com a entidade da Administração Pública Estadual; estar ciente da Legislação vigente referente às licitações para cumprimento das regras na celebração de contratos para a execução do objeto da presente solicitação; e se encontrar ciente da obrigação de prestar contas de todos os recursos que forem repassados a esta prefeitura (SESPORT, 2010b).

Assim, o Campo Bom de Bola corresponde a uma ação descentralizada, que transfere recursos para construção de campos de futebol de forma padronizada, com alambrados, arquibancadas, iluminação e grama sintética. Esse tipo de descentralização, aproxima-se da perspectiva gerencial destacada por Junqueira et al. (1997), ao realizar apenas a transferência de recurso, responsabilizando o município pela manutenção e fiscalização, nem nenhum acompanhamento da Sesport.

No projeto Estádio Estadual Novo Kleber Andrade, a descentralização foi destacada a partir das atribuições a cada arena esportiva, apontando a lei Pró-esporte, como um marco regulatório importante para o incentivo do esporte no Estado, sendo que:

[...] a instituição do Fundo de Amparo ao Esporte - Pró-esporte -, que pode ser considerado um verdadeiro marco regulatório, com a definição das atribuições de cada ente da arena esportiva (Estado, prefeituras, federações, ligas, clubes, etc.), além de destinar R\$ 4 milhões para a formação e o incentivo ao esporte capixaba (SESPORT, 2008, p. 19).

A descentralização política, quando questionada aos gestores entrevistados, foi pontuada como um princípio importante para o desenvolvimento das políticas públicas de esporte e lazer do Estado do Espírito Santo, em consonância com os municípios. Um dos gestores apontou que:

[...] o local de ações do Estado é principalmente o município. Então, ele depende desse processo de articulação e da boa relação com os municípios [...] Há a descentralização pública, clara? Há! No processo de convênios, tanto na esfera federal, nós tivemos convênio com o governo federal e tínhamos também dentro dos municípios. Então, nesse caso há uma descentralização [...] houve a partir do momento em que você tem ações de começar a identificar qual é o papel do município, qual é o papel do Estado, qual é o papel do governo federal. E também em debate como aconteceu no processo de democratização. No nosso governo

aconteceram as duas conferências do esporte, nós fizemos a primeira, fizemos a segunda conferência nacional, municipal e estadual (G1).

Um dos gestores (G1) faz a diferenciação entre a democratização e a descentralização política, corroborando com a discussão realizada por Nogueira (1997), ao destacar que a intersectorialidade e a descentralização política, necessariamente não levam a um Estado democrático. De acordo com o mesmo gestor:

[...] democratização é a participação de todos dentro desse processo, e a descentralização é a definição de papéis. O que não está claro é uma coordenação nacional, a legislação nacional deixa muito à vontade, os Estados e municípios na definição de papéis. Tanto que acaba ficando claro que cada um investe aonde aparece mais, e aonde aparece mais é o Esporte de rendimento [...] O Esporte brasileiro quem financia na prática o Esporte de rendimento é o governo, quando é financiador, pelo Banco do Brasil o voleibol, quando é financiador pela Eletrobrás o basquete, quando financia a Petrobras o handebol, quando financia a Caixa Econômica a ginástica e o atletismo, os Correios a Natação (G1).

A parceria entre o setor público e privado apontada na fala do G1 se aproximou da discussão realizada por Veronez (2005) a respeito da Lei Mendes Thames, n. 7.752/89, que garante o incentivo fiscal às atividades relacionadas com o esporte de rendimento. O vôlei e o tênis são financiados pelo Banco do Brasil, a natação e o atletismo pelos Correios, e a vela e o handebol pela Petrobras. Os recursos públicos aplicados nas entidades privadas visam o desenvolvimento do esporte de rendimento e o *marketing* comercial.

Um dos gestores (G2) relatou que a descentralização política é compreendida como um princípio das novas formas de gestão pública, necessária ao desenvolvimento, distribuição de poder, exercício de cidadania e alcance dos objetivos do Estado do Espírito Santo. No entanto, foi perceptível na fala do gestor que a Sesport, apesar de não ter articulações concretas com a esfera federal, buscou essa articulação, mesmo que de forma simplória:

[...] a questão da descentralização é uma forma que o Estado tem, no caso, amplo, falar do Estado, unidade da federação, o poder público tem de ficar mais próximo das políticas importantes para sociedade, aqui, hoje o esporte, ele é tido como uma oportunidade de ascensão social, de realmente, cidadania, então, é necessária essa descentralização administrativa, para que a gente possa alcançar esses objetivos [...] Na nossa gestão, nós não recebemos repasses federais, então, era assim, era uma política de governo estadual da época, de (sic) só celebrar convênios, acima de 1 milhão. Então, eu não sei exatamente o porquê a gente não tinha esta forma de trabalhar na busca de tantos recursos, mas parece que está sendo celebrado um bom convênio com a Secretaria de Estado de Esporte, agora, e esta é uma política importantíssima, política de descentralização financeira, é uma forma que a gente tem, assim, conhecedora, de chegar, realmente lá na ponta do cidadão do município (G2).

Um dos gestores (G3), de forma semelhante, afirmou que o setor do esporte, a partir da criação da Sesport em 2005, passou a desenvolver políticas descentralizadas, desvinculando-o de outras áreas, além de promover uma boa relação com a esfera municipal na distribuição de papéis e recursos.

De forma geral, os gestores compreenderam que a descentralização no campo do esporte permitiu a criação de uma pasta específica para tratar do setor, com recursos garantidos em leis do Estado, como forma de desenvolvimento e acesso aos direitos, como evidenciados nos seguintes trechos das falas dos gestores:

[...] o Esporte tem que ser de participação, educacional e tem que ser de rendimento. Lá no artigo 217, ele diz [...] É dever do Estado fomentar as práticas formais e não formais como direito de cada um, mas no inciso, ele fala da autonomia das entidades. Então, esse processo de descentralização, fala da responsabilidade dos municípios, mas a lei que rege o esporte trás conflito nessa visão (G1).

[...] o esporte passou de um período para cá a se desvincular de outras pastas, na maioria dos casos isto existe ainda até hoje, o esporte é vinculado à pasta da educação ou de turismo, e com esse movimento, a descentralização, a democratização, o esporte passou a ter uma pasta própria, o orçamento próprio e o planejamento próprio. E essa é a contribuição que o esporte vai aos poucos se beneficiando com essa transformação [...] (G3).

O Estado utiliza alguns projetos que ele tem, são padrões para todos os municípios, eu posso citar aqui o projeto Campo Bom de Bola, que o Estado disponibilizou 80 campos, alambrados, grama sintética, ou iluminação, e eles estão espalhados em todos os municípios do Espírito Santo. Já foram inaugurados 35 campos (G3).

Enquanto que apenas um gestor (G4), afirmou que a descentralização não ocorreu de forma concreta, no entanto, destacou que a criação da Sesport possibilitou o desenvolvimento e a democratização das ações, ao abordar:

[...] que foi criado alguns projetos federais para poder ajudar nisto, mas, as coisas perdem pelo caminho, mudança de governo [...] No entanto, sem dúvidas o esporte foi democratizado, o esporte não tinha uma força de expressão nenhuma, porque o esporte [...] era representada por uma autarquia, depois foi sempre subsecretaria, atrelada a secretaria de cultura e esportes, depois educação e esporte no governo de Paulo Hartung, que foi criada a Secretaria de Esportes (G4).

No Plano de Desenvolvimento ES 2025 foi destacada ainda a descentralização como elemento para o desenvolvimento do ensino fundamental, melhoria da qualidade de ensino e como princípio que aumente a eficiência e eficácia dos resultados dos projetos. A perspectiva de descentralização nas políticas públicas da Sesport tiveram como elemento chave o desenvolvimento e a modernização das ações, tendendo a um modelo gerencial apresentado por Paula (2005), e presente no plano. Foi possível verificar que a

descentralização e a intersectorialidade estão próximas do modelo de Estado neoliberal, com foco nos princípios económicos e na transferência de responsabilidades do Estado para o mercado.

De forma distinta, a defesa do presente texto tende ao modelo societal. Um Estado que valorize a intersectorialidade e a descentralização política progressiva, como proposta por Junqueira et al. (1997). O modelo progressista, que coloca o cidadão ao centro das ações políticas da Sesport, em um modelo de coparticipação da sociedade civil, com foco na dimensão sociopolítica.

A participação da sociedade civil no processo de gestão tornaria o Estado mais democrático, o que aproximaria do Estado ampliado proposto por Gramsci (1989; 2002), como modelo ideal para chegarmos a um caminho concreto de cidadania. No entanto, no Estado do Espírito Santo, é evidente que as novas formas de gestão pública buscam um enxugamento do Estado, transferindo suas responsabilidades para o mercado. Além disso, as articulações políticas, com os diferentes agentes sociais (Estado, setor privado e sociedade civil) não buscaram a contemplação dos direitos de esporte e lazer, mas sim, o desenvolvimento do esporte de rendimento, para melhorar a imagem do Estado e para fortalecer a identidade do capixaba.

Para finalizar, a descentralização percebida no plano tem a intenção de distribuir responsabilidades, transferindo o poder e recursos das unidades hegemônicas para as mais periféricas. Quanto à visão da Sesport e dos gestores, a descentralização tem sido compreendida de forma simplória, apenas para a distribuição de responsabilidades.

5.2.4 Empreendedorismo e inovação política na gestão pública da Sesport

Nesta seção foi discutida a terceira e última categoria – empreendedorismo – como princípio das novas formas de gestão pública. No Plano de Desenvolvimento ES 2025, como percebido nas categorias intersectorialidade e descentralização constataram-se indícios suficientes da presença de características de gestão do Estado do Espírito Santo, que apontam para o modelo empreendedor e gerencial, com foco nos resultados, evidenciados nos seguintes trechos:

[...] o desenvolvimento social no Espírito Santo será acelerado pela ampliação do acesso dos mais pobres a serviços sociais e produtivos e às oportunidades de mercado. Isto por intermédio de um forte estímulo ao empreendedorismo local,

disseminação de microcrédito e assistência técnica para a formação e desenvolvimento de micro e pequenos negócios (ESPÍRITO SANTO, 2006, v.1).

O Espírito Santo consolidará um setor de ciência, tecnologia e inovação (CT&I) altamente integrado às empresas, orientando suas ações prioritariamente para as demandas do setor produtivo, de tal forma que este se constituirá em efetivo lócus da inovação. Os investimentos serão atraídos para o Estado, sobretudo pela qualidade do capital humano (ESPÍRITO SANTO, 2006, v.1, p. 64).

[...] não apenas o Governo do Estado como também as diversas municipalidades do Espírito Santo, adotam um modelo de gestão orientada para resultados, com forte capacidade de produzir, avaliar e comunicar benefícios relevantes para a sociedade (ESPÍRITO SANTO, 2006, v.1, p. 68).

Essa aproximação do Brasil e dos estados brasileiros com o modelo gerencial tem sido alvo de diversos pesquisadores, dentre os quais podemos destacar Mascarenhas (2001), que faz uma crítica ao modelo de produção capitalista, ao afirmar que a redução de gastos públicos e a não intervenção do Estado tem gerado a precariedade dos serviços e desigualdades sociais, em vez de promover a equidade e garantia de acesso aos direitos. O perfil de cidadão desejado pelo Estado do Espírito Santo corresponde ao cidadão-cliente como proposto no modelo de gestão empreendedora (SECCHI, 2009), que cria uma lógica de serviços prestados pelo aparato estatal, transferindo os direitos sociais para a esfera do mercado.

No Projeto 36 Planejamento e Gestão de Cidades o modelo gerencial foi destaque nos seguintes objetivos:

[...] Prover a Rede de Cidades do Espírito Santo de instrumentos de planejamento e gestão que façam frente aos desafios de crescimento, sustentabilidade e qualidade do espaço urbano [...] Difusão da aplicação dos instrumentos de planejamento e gestão de cidades, incluindo: planejamento estratégico, elaboração de plano diretor, ordenamento territorial e elaboração e aplicação da legislação pertinente. Introdução de sistemas e práticas de gestão que privilegiem a governança democrática ancorada na sociedade (ESPÍRITO SANTO, 2006, v.1, p. 117).

A gestão empreendedora verificada no Espírito Santo teve como objetivo a melhoria na infraestrutura tecnológica, estimulando a realização de projetos de desenvolvimento em busca dos ganhos e resultados, ao propor a “[...] ampliação da capacidade de captação de recursos de financiamento oriundos de agências e empresas. Expansão e melhoria da infraestrutura tecnológica capixaba com ênfase em recursos humanos e redes de laboratórios” (ESPÍRITO SANTO, v.1, p. 130).

No Projeto 82 Gestão Orientada para Resultados existe mais evidências que reafirma o Estado do Espírito Santo como promotor de uma gestão empreendedora, sendo próxima da discussão proposta por Secchi (2009), uma vez que a intenção do Estado é: “Dotar o Governo do Estado do Espírito Santo de um modelo de gestão orientada para resultados,

visando ao aumento da sua capacidade de produzir, avaliar e comunicar benefícios relevantes para a sociedade” (ESPÍRITO SANTO, 2006, v.1, p. 141).

O empreendedorismo é compreendido como um elemento que deve ser incentivado, destacando-se o incentivo a inovação e a pesquisa. O Espírito Santo é conhecido como um Estado que se destaca com os diversos empreendimentos e incentivo às novas lideranças e de estímulo inovação. No Plano de Desenvolvimento ES 2025, o empreendedorismo é compreendido como elemento para o desenvolvimento e para aumentar a competitividade do Estado, com destaque para o:

[...] aumento das demandas sociais decorrentes da intensificação do capitalismo, os cidadãos, empresas e demais organizações passaram a desejar ter cada vez mais acesso ao governo, e de modo mais rápido e facilitado, na expectativa de que os programas governamentais estejam focados em suas necessidades. Nesse contexto, com a consolidação da ‘Sociedade da Informação’ e o desenvolvimento de novas tecnologias, estabeleceram-se novas estruturas de governança – cada vez mais baseadas em TIC – que tem potencial de construir uma nova relação entre governo e cidadãos: mais eficiente, democrática e transparente (ESPÍRITO SANTO, 2006, v.3, p. 213).

No Plano de Desenvolvimento ES 2025, as ações são compreendidas como elementos para o desenvolvimento do Estado, sendo elevado o empreendedorismo, com destaque para o movimento empresarial “Espírito Santo em Ação” que tem a intenção de fortalecer as parcerias do Estado com o setor privado. Essa articulação é evidenciada nos seguintes trechos do documento:

Esse ambiente favorável à melhoria do capital humano e à atração de novos investimentos de envergadura decorre de uma verdadeira transformação do quadro institucional, resultante da renovação política, do empreendedorismo empresarial e do adensamento do terceiro setor. A presença de investidores nacionais e internacionais dissemina uma forte cultura de negócios e empreendimento. Este aspecto acarreta em pressões crescentes, por parte da sociedade, em favor da adoção de bons procedimentos na administração pública, que adota práticas eficazes de gestão e articulação com a sociedade, guardando um papel de eficiente regulador das relações econômicas e estimulador das soluções sociais (ESPÍRITO SANTO, 2006, v.5, p. 76).

Como agravante, percebe-se ainda uma crescente perda de capacidade de planejar o longo prazo por parte do Estado. Esta tendência, todavia, é compensada pelo forte empreendedorismo do setor privado em alguns setores que conhecem visível melhoria de seu ambiente de negócios, e pelas melhorias no aparelho estatal, com avanços na qualidade do gasto público (ESPÍRITO SANTO, 2006, v.5, p. 93).

O empreendedorismo no Estado do Espírito Santo buscou um alinhamento com organismos multilaterais internacionais, limitando a sua atuação como planejador e regulador das relações econômicas. O princípio de empreendedorismo apareceu com destaque para o

desenvolvimento do Estado nos próximos 20 anos, como elemento a ser investido no futuro, como forma de inovação tecnológica:

[...] os principais desafios do Espírito Santo para os próximos 20 anos na órbita econômica consistem em (i) empreender a atração agressiva de novos investimentos, (ii) conquistar uma transformação radical da qualidade de seu capital humano, e (iii) ampliar sua capacidade de inovação tecnológica, de modo coerente com a evolução da economia do conhecimento que se desenha em escala mundial (ESPÍRITO SANTO, 2006, v.8, p. 168).

No Projeto 58 Tecnologia e Inovação o objetivo é ampliar a capacidade local de gestão dos projetos de desenvolvimento tecnológico, ao prescrever a necessidade de: “Ampliação da capacidade de captação de recursos de financiamento oriundos de agências e empresas. Expansão e melhoria da infraestrutura tecnológica capixaba com ênfase em recursos humanos e redes de laboratórios” (ESPÍRITO SANTO, 2006, v.8, p. 173).

Os programas, projetos e ações com princípios de empreendedorismos não foram suficientes para afirmar que a Sesport tem uma gestão empreendedora, mas considera o princípio como importante para o desenvolvimento do futuro do Estado. No programa Campeões de Futuro, no projeto Campo Bom de Bola e no projeto Esporte pela Paz não foi possível constatar políticas com caráter empreendedor, com características de inovação política. Apenas no projeto Estádio Estadual Novo Kleber Andrade foi constatado um modelo inovador, de ação política voltada para construção de equipamento específico para o esporte e o lazer, com caráter multiuso, com espaços de sustentabilidade e áreas verdes. Um equipamento, compreendido como importante para o desenvolvimento do esporte e lazer no Estado do Espírito Santo, com vistas a atender aos clubes, agremiações e cidadãos.

Para os gestores da Sesport, o empreendedorismo e a inovação não tem sido o princípio fundamental da gestão pública da instituição, restringindo a atuação nas comunidades que se encontram pessoas em vulnerabilidade social. Apenas um dos gestores pontou os megaeventos esportivos, que acontecerão no Brasil, como uma oportunidade para o desenvolvimento do empreendedorismo por meio do esporte:

O empreendedorismo vai começar a ser estimulado dentro do esporte, com os dois grandes eventos que nós temos previstos para o país, que todo mundo sabe, a Copa do Mundo 2014 e Jogos Olímpicos e Paraolímpicos 2016. A partir daí as demandas vão aumentar, o empreendedorismo tem, o empreendedor tem que começar a visualizar isto e o governo já tem conversado em relação a trazer, e a estimular o empreendedorismo e pequenas empresas, para que ela possa começar a visualizar o mercado e qualificar pessoas voltadas para o enorme campo de oportunidades que vão abrir, quando esses eventos se tornarem (sic) mais próximos (G3).

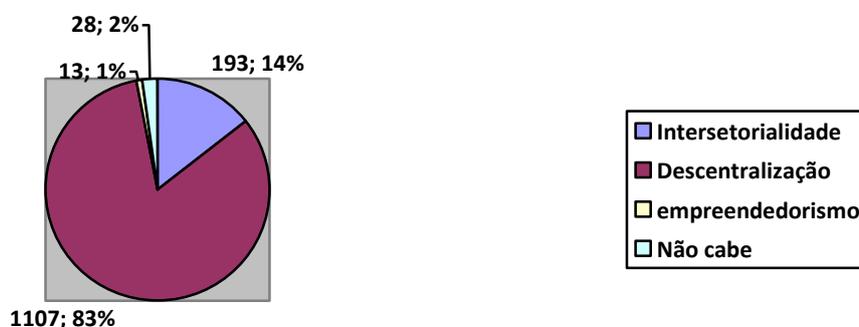
Chama-se a atenção para o relato de um dos gestores (G2), ao considerar uma ação política com foco no acesso aos direitos, como um indício de gestão empreendedora, mostrando o descaso com o direito. As ações de acesso ao esporte e ao lazer como direito na Sesport não são priorizadas, apesar de serem direitos legalmente contemplados em Constituição Federal brasileira.

Na discussão acerca do empreendedorismo vale destacar uma prescrição do volume 7 Visão de futuro, que tem como intenção materializar um novo ciclo de desenvolvimento no Espírito Santo, ao pressupor:

[...] a superação de desafios relacionados à ampliação do capital social e à melhoria da qualidade das instituições públicas capixabas. Por isso, é imperativo que iniciativas que visem à profissionalização do serviço público, a formação de capital humano de qualidade no âmbito das instituições públicas, o fortalecimento da confiança da população nas instituições, a construção de parcerias com a iniciativa privada e sociedade civil [...] (ESPÍRITO SANTO, 2006, v. 7, p. 48).

A partir da análise de 1341 publicações no DIOES acerca das ações da Sesport, entre o período de 2005 e 2010 foi possível concluir que as ações da instituição se configuram dentro de um modelo gerencial, com perspectivas neoliberais, corroborando com os documentos e entrevistas realizadas com os gestores. As ações (Gráfico 3) com indícios de intersetorialidade percebidas foram em um total de 193 (14%). Quanto à descentralização, a categoria é destacada como a principal característica da gestão pública da Sesport, foi constatada 1107 ações (83%). De modo incipiente, foram verificadas 13 ações (1%) que tinha características de empreendedorismo. Destacamos ainda a existência de 28 ações (2%), que não declararam a forma de articulação política e por isso não foram classificadas.

Gráfico 3 – Síntese das ações da Sesport



Fonte: DIOES (2005-2010)

Essa tendência verificada no DIOES confirma a política da Sesport de transferência de recursos e responsabilidades, buscando diminuir a intervenção do Estado e criando uma cultura de desobrigação do Estado em desenvolver as políticas de garantia ao acesso aos direitos de esporte e lazer. O Espírito Santo não atendeu todas as dimensões de desenvolvimento proposta por Sen (2000), focando apenas a dimensão econômica, em vez de trabalhar as dimensões social, cultural e política. Além disso, os dados apresentados corroboram com a pesquisa realizada em Borges et al. (2009) a partir do momento que constatamos que as políticas de Sesport não tem criado estratégias para garantir os direitos sociais, e o foco das ações tem sido o esporte na dimensão do rendimento.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho permitiu investigar e discutir as possibilidades, limites e avanços nos princípios de intersetorialidade, descentralização e empreendedorismo na gestão pública de esporte e de lazer no Estado do Espírito Santo. Essa instigação não focalizou um projeto, mas sim, uma análise ampliada das políticas e convênios estabelecidos pela Sesport e demais instituições, na tentativa de compreender um conjunto de ações políticas que formaram a gestão. Os objetivos pretendidos convergiram para a gestão pública da Sesport, com destaque para as parcerias com as entidades públicas, privadas e sociedade civil. No caso da Sesport, foi interesse verificar as principais políticas desenvolvidas, apontando as aproximações e distanciamentos com as políticas em âmbito federal e com o planejamento do Estado do Espírito Santo.

Em síntese, para discutir a categoria intersetorialidade, foi estabelecido como elegibilidade as ações articuladas que envolvessem integração de experiências e conhecimentos das instituições e agentes sociais e políticos no planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas em busca da minimização das desigualdades e reversão histórica. A segunda categoria, descentralização política, foi compreendida como distribuição de poder e responsabilidades, das unidades centrais para as unidades mais periféricas. E na última categoria, empreendedorismo, foi considerado as ações inovadoras, que garantia a autonomia dos cidadãos no desenvolvimento de ações políticas, com foco nos resultados da gestão pública.

Para dar conta das nossas intenções, foi utilizada uma coleta que permitiu a triangulação de dados, que incluiu documentos oficiais, *websites*, entrevistas semiestruturadas com gestores e ex-gestores da Sesport, Plano de Desenvolvimento ES 2025 e a categorização das publicações do DIOES. A coleta de dados de forma triangulada permitiu uma análise criteriosa, aproximando-se da veracidade e fidedignidade dos fatos. De posse a todos os dados coletados, foi realizada uma análise da gestão pública da Sesport, a partir das categorias de análise escolhidas para fazermos nossas inferências. São elas: a) intersetorialidade; b) descentralização política; e c) empreendedorismo.

A partir das análises e interpretação dos dados da Sesport, foi possível chegar às seguintes considerações:

1 - O Estado do Espírito Santo via Sesport, buscou desenvolver uma gestão pública gerencial, sendo evidente a prioridade ao desenvolvimento de políticas sociais com características neoliberais. As ações políticas são focalizadas em comunidades e pessoas que

se encontram em vulnerabilidade social, como nos casos do programa Campeões de Futuro e Esporte pela Paz. Apesar dessa focalização, a Sesport também desenvolveu políticas públicas com caráter universal, sobretudo nas políticas de construção de equipamentos específicos para o esporte e o lazer, como verificados nos projetos Campo Bom de Bola e Estádio Estadual Novo Kleber Andrade.

As aproximações e distanciamentos das ações da Sesport com as ações do Estado, só foram possíveis de serem verificadas após a análise do planejamento do Espírito Santo. Neste sentido, identificamos que o Estado possui um plano de desenvolvimento em longo prazo, ES-2025. O plano tem a intenção de auxiliar o desenvolvimento, sendo que os setores do esporte e do lazer foram concebidos sob três eixos: a) esporte e lazer como instrumento para redução da violência e criminalidade; b) esporte como instrumento para fortalecimento da identidade e melhoria da imagem capixaba; e c) acesso ao lazer do Idoso, em decorrência do envelhecimento. Dos três eixos acima, as políticas da Sesport se aproximaram dos dois primeiros, quando focalizou seus programas em comunidades com alto índice de violência e criminalidade e quando criou leis e programas que incentivou o desenvolvimento do esporte de rendimento para melhorar a imagem do Estado, no entanto, não foi constatado nenhum programa consistente que garantiu o acesso ao lazer do Idoso.

Constatou-se que o Estado do Espírito Santo, aproximou-se de um modelo de gestão pública gerencial, apontando para um modelo de privatização, transferindo as responsabilidades do Estado para a sociedade civil, isto é, para a esfera do mercado, como foi evidenciado nas publicações do DIOES, aproximando-se do terceiro setor, via ONGs. As parcerias constatadas tiveram como objetivos: a) a melhoria na eficiência do aparato estatal; b) a desresponsabilização do Estado na garantia do esporte e do lazer como direito social; c) o desenvolvimento do setor econômico (garantia de proteção social apenas para as classes mais baixas) em detrimento dos setores sociais, culturais, humanísticos etc. d) a aproximação com os organismos multilaterais internacionais, como no caso do projeto Esporte pela Paz, cujo objetivo se aproximou com o estabelecido pela ONU; e e) compreensão do cidadão como um cliente, que receberia a prestação de serviços do Estado.

2 - A Sesport priorizou a dimensão do esporte de rendimento, em detrimento das outras dimensões do esporte (educacional e participação). Todas as ações desenvolvidas pela instituição, ou tinham o objetivo central o desenvolvimento do esporte de rendimento, ou tinham como escopo das ações o favorecimento das mesmas. Destacou-se, neste sentido, a aproximação com um dos objetivos do Plano de Desenvolvimento ES 2025, ao buscar reforçar a identidade do capixaba e melhorar a imagem do Estado a partir das práticas

esportivas. Ao estabelecer como meta esse objetivo é notória a intenção do Estado em priorizar o esporte de rendimento na busca de resultados. No que se refere ao esporte educacional, só foi possível perceber a sua contemplação no projeto “Olimpíadas Escolares do Espírito Santo”. Quando ao esporte participação, esporadicamente, relatados pelos gestores e prescritos nos documentos, o que mostrou o desinteresse do Estado em garantir o direito às práticas esportivas na vertente do lazer.

Ao compreender o lazer como secundário, apesar de ser um direito legalmente contemplado na Constituição Federal brasileira, a Sesport dificulta o processo de aquisição da cidadania dos capixabas, impedindo a democratização do Estado e contemplação dos direitos sociais. Compreendemos o esporte de participação, na vertente do lazer, como um espaço privilegiado para o desenvolvimento da participação política do cidadão na política, a partir do momento que garante aos indivíduos um tempo autogerido, que poderá ser utilizado para a sua formação cidadã. No entanto, para que esse tempo seja utilizado de forma favorável à construção de uma sociedade democrática, o Estado deve se responsabilizar, garantindo e oportunizando os intelectuais orgânicos, para lutarem por cidadania e realizar o controle social das ações da sociedade política, em uma perspectiva gramsciana.

3. No que diz respeito à identificação das perspectivas e limites da intersetorialidade na Sesport, foi possível constatar alguns indícios que a instituição realiza um trabalho integrado, no entanto, os documentos apontaram para uma gestão gerencial, com perspectivas neoliberais. O objetivo das ações intersetoriais da Sesport tendem a desresponsabilização do Estado, em busca dos resultados e eficiência da política.

A intersetorialidade foi destacada no planejamento, sendo evidente à distância entre os gestores que planejam e os que implementam as ações da Sesport, devido a constante troca de gestores. No que se refere à avaliação das ações, não foi possível perceber nenhum documento, ou relatório que avalie as ações da instituição, o que mostra a desorganização da instituição em avaliar suas políticas em prol da melhoria das ações.

Dessa, foi evidenciado os seguintes indícios que a Sesport tem desenvolvimento uma política intersetorial, entre os quais merecem destaque:

a) a Sesport ao firmar convênios com entidades do setor público, setor privado e terceiro setor, tem a função apenas de financiadora das ações, não construindo uma rede de ações políticas, mas sim, iniciativas isoladas, que não permite o planejamento, implementação e avaliação de forma holística;

b) A Sesport não tem uma política de formação ou qualificação dos agentes sociais e gestores, o que dificulta e limita a troca de experiência e integração dos conhecimentos;

c) Não foi evidenciado nenhum programa da Sesport que tem materializado a minimização das desigualdades e redistribuição de renda. A instituição tem trabalhado em um modelo de intersectorialidade neoliberal, visando à eficiência do aparato estatal, e não a resolução de problemas sociais, inclusão social e reversão histórica;

d) verificou-se que a participação da sociedade civil não existiu em todas as etapas da política pública (planejamento, implementação e avaliação) da Sesport, seja nos convênios firmados entre os órgãos do Estado, seja nos convênios firmados entre o Estado e sociedade civil. O cidadão é compreendido como um cliente, usuário dos serviços do Estado, que não participa do processo decisório, e os canais de participação apontados – conferências de esporte, reuniões e fóruns estaduais – só democratizaram as discussões, ficando o poder de decisão, concentrado na sociedade política;

e) entre os programas, projetos e ações da Sesport, o programa Campeões de Futuro se destacou como a única política consistente do setor, com frequentes indícios de ação intersectorial. O programa articula o governo do Estado, prefeituras municipais, e entidades da sociedade civil. Os convênios foram firmados na maioria das vezes com prefeituras, no entanto, foi perceptível o emparceiramento com entidades da sociedade civil e terceiro setor. O Estado, ao desenvolver o Campeões de Futuro, tem a função de financiador e tutor, transferindo as responsabilidades de garantia do esporte e lazer como direito social para os municípios e sociedade civil, reforçando assim, o modelo de mercado e aproximando do projeto neoliberal.

4. No que se refere à descentralização política da Sesport, verificou-se nos dados, que a articulação e distribuição de responsabilidades entre os três níveis de governo, federal, estadual e municipal, aconteceram de maneira incipiente e simplória, não existindo programas consistentes. As parcerias existiam apenas para o repasse de verbas, e não como articulação intergovernamental em todas as etapas de uma política pública, prevalecendo às parcerias que permitissem a melhoria da eficiência da gestão pública.

As perspectivas de descentralização constatadas na Sesport só visaram à divisão das funções do desenvolvimento do esporte e lazer, destacando as instâncias públicas, setor privado e sociedade civil, como responsáveis pelo desenvolvimento das ações. Dessa forma, foi evidenciado na prescrição dos documentos e falas dos gestores que a Sesport compreende a descentralização política como um princípio importante para o desenvolvimento da sua

gestão pública. As perspectivas de descentralização constatadas, assim como na categoria intersetorialidade, têm características gerenciais e neoliberais, buscando o melhoramento da eficiência do aparato estatal e redução da intervenção do Estado nas ações políticas.

5) O empreendedorismo verificado na Sesport, apesar de ser evidente no dados discutidos, são insuficiente para afirmar que o Estado do Espírito Santo realiza uma gestão empreendedora. Os gestores afirmaram que as ações desenvolvidas pela Sesport não tem um caráter inovador e empreendedor, no entanto, no projeto Estádio Estadual Novo Kleber Andrade foi apontado para uma política de construção de um macro equipamento específico para o esporte e o lazer, destacando as dimensões de sustentabilidade, inovação, empreendedorismo e modernização na descrição do projeto.

7 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Arthur; SUASSUNA, Dulce Maria Figueira de Almeida. Práticas corporais, sentidos e significado: uma análise dos Jogos dos Povos Indígenas. **Movimento** (UFRGS. Impresso), v. 16, p. 53-71, 2010.

ALMEIDA, Marco Antonio Bettine; GUTIERREZ, Gustavo Luis; MARQUES, Renato Francisco Rodrigues. O Lazer como objeto das Ciências Humanas. **Licere**, (Belo Horizonte), v. 11, p. 1-15, 2008.

ALVES, José Antônio Barros; PIERANTI, Octavio Penna. O Estado e a formulação de uma Política Nacional de Esporte no Brasil. **RAE Eletrônica**, São Paulo, v. 6, p. 1, 2007.

AMARAL, Silvia Crina Franco. **Políticas públicas de lazer e participação cidadã: entendendo o caso de Porto Alegre**. Tese (Doutorado) – Educação Física, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, São Paulo: Unicamp, 2003. 208f.

_____. Políticas públicas de Lazer: existe possibilidade de uma gestão participativa. In: PADILHA, Valquíria. (Org.). **Dialética do Lazer**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2006, p. 104-125.

AMARAL, S. C. F; PEREIRA, A. P. C. Reflexões sobre a produção em políticas públicas de Educação Física, Esporte e Lazer. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, v. 31, p. 41-57, 2009.

ANDRADE, Luiz Odorico Monteiro. **A saúde e o dilema da intersetorialidade**. São Paulo: Hucitec, 2006.

ATHAYDE, Pedro Fernando Avalone. **Programa Segundo Tempo: conceitos, gestão e efeitos**. Dissertação (Mestrado) Educação Física, Universidade de Brasília. Brasília, Distrito Federal: UNB, 2010. 183f.

ARRETCHE, Teresa da Silva. Tendências no Estudo Sobre Avaliação. 3. ed. In: RICO, Elizabeth Melo. (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 2001.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 4. ed. Lisboa: Edições 70, 2009.

BATISTA, Maria da Conceição Araújo. A relação governo e sociedade na gestão da política pública de esportes e lazer no governo do Estado de Pernambuco – 1999-2001: analisando o projeto “Idosos em Movimento”. **Movimento**, Porto Alegre, v. 11, n. 3, p. 27-48, 2005.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011

BELLEFLEUR, Michel. **Le loisir contemporain**. Essai de philosophie sociale. Québec: Presses de l'Université du Québec, 2002. p.192.

BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor; SOUZA, Luiza Costa. **Metodologia de Avaliação em Políticas Públicas**: uma experiência em educação profissional. Tradução de Floriano de Souza Fernandes. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BOBBIO, Norberto. **Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

_____. **Estado, governo, sociedade** – Para uma teoria geral da política. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de Política**. 12. ed. Brasília: UnB, 2002.

BOGDAN, Robert C; BIKLEN, Sari Knopp. **Investigação qualitativa em educação**: uma introdução a teoria e aos métodos. Porto Editora, 2006. p. 336.

BONALUME, Cláudia Regina. **O Esporte e o Lazer na formulação de uma Política Pública intersetorial para a juventude**: a experiência do PRONASCI. Dissertação (Mestrado) – Educação Física, Universidade de Brasília. Brasília, DF: Unb, 2010. 215f.

_____. O Paradigma da Intersetorialidade nas Políticas Públicas de Esporte e Lazer. **Licere** (Belo Horizonte), v. 14, p. 1-26, 2011.

BORGES, Carlos Nazareno Ferreira; AREIAS, Keni Tatiana Vazzoler; CABRAL, Lucas Resende; TONINI, Grece. Teles. . Políticas Públicas de Esporte e Lazer no Espírito Santo: Políticas de Governo X Políticas de Estado. In: XIV CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA: CONSENSOS E CONTROVÉRSIAS. Rio de Janeiro, **Anais...** Rio de Janeiro: SBS/UFRJ, 2009. p. 191-211.

BRACHT, V. **Sociologia crítica do esporte**: uma introdução. 2. ed. Ijuí: Editora Unijui, 2003. v. 1. 134p .

BRASIL. **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **Plano Plurianual 1996-1999**. Brasília, 1996.

_____. **I Conferência Nacional do Esporte**: documento final. Brasília: Ministério do Esporte, 2004.

_____. (Ministério do Esporte). **Conselho Nacional do Esporte**. Resolução nº 5, de 14 de junho de 2005. Política nacional do Esporte, Brasília, DF, 2005.

_____. **II Conferência Nacional do Esporte**: caderno de resoluções. Brasília: Ministério do Esporte, 2006.

_____. **III Conferência Nacional do Esporte**: texto básico. Brasília: Ministério do Esporte, 2010.

_____. (Ministério do Esporte). **Sistema de Formação dos Agentes Sociais de Esporte e Lazer do Programa Esporte e Lazer da Cidade**. Brasília: SNDEL, 2010. BRASIL. Ministério do Esporte. **Jogos dos Povos Indígenas**. Brasília: SNDEL, 2011b

CAMARGO, Luiz Octávio de Lima. **O que é lazer**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986. v. 1. 101 p.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CASTRO, Luiza Carnicero. O Desenvolvimento Guiado por um Elemento Estrangeiro: as relações entre o Banco Mundial e os países periféricos. In: SERAINE, Ana Beatriz Martins dos Santos; Raimundo Batista dos Santos Junior; Shiguenoli Miyamoto. (Org.). **Estado, Desenvolvimento e Políticas Públicas**. 1. ed. Unijuí: Editora Unijuí, 2008, v. 1, p. 271-287.

COHEN, Jean L.; ARATO, Andrew. **Sociedad Civil y Teoría Política**. México: Fondo de cultura económica, 2001.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

CITTADINO, Gisele. Invisibilidade, Estado de Direito e Política de Reconhecimento. In: MAIA, Antonio Cavalcante et al. **Perspectivas Atuais da Filosofia do Direito**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2005.

CKAGNAZAROFF, Ivan Beck; MOTA, Nomaston Rodrigues. Considerações sobre a relação entre descentralização e Intersetorialidade como estratégias de modernização de prefeituras municipais. **E & G. Economia e Gestão**, Belo Horizonte, v. 3, n. 6, p. 23-41, 2003.

DEMO, Pedro. **Política Social, educação e cidadania**. 2. ed. Debates Sociais. Rio de Janeiro: CBCISS, n. 65/66, ano XLI, 2006.

DOLABELA, Fernando. **O Segredo de Luísa**. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1999.

DORNELAS, José Carlos Assis. **Empreendedorismo: transformando ideias em negócios**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2001.

DRAIBE, S. M. O Neoliberalismo e As Políticas Sociais. **Revista da USP**, n. 17, p. 26-48, 1993.

DUMAZEDIER, Joffre. **Lazer e cultura popular**. São Paulo: Perspectiva, 1976.

ELIAS, N. A gênese do desporto: um problema sociológico. In: ELIAS, N.; DUNNING, E. (Orgs.). **A busca da excitação**. Tradução Maria Manuela Almeida e Silva. Lisboa: Difel, 1992. p. 187-221.

ELIAS, Norbert. **O processo civilizador**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1993.

FALEIROS, Vicente de Paula. **O que é Política Social?** Coleção Primeiros Passos. Editora Brasiliense, 2. ed. São Paulo, 1986.

FANTINI, Tânia Sueli. Gestão Compartilhada: uma cultura de colaboração na Escola Comunitária. In: CONGRESSO NACIONAL DE EMPREENDEDORISMO, Florianópolis-SC, **Anais...** Florianópolis-SC: UFSC, 2003.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, Novos Arranjos Institucionais e Políticas Públicas Locais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 18, 2000.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. **Avaliação Política e Avaliação de Políticas: Um Quadro de Referência Teórica**. In: Textos IDESP, n. 15, 1986, mimeo.

FRASER, Nancy. Reconhecimento sem Ética? **Lua Nova**, São Paulo, v. 70, p. 101-138, 2007.

_____. **Redistribuição, Reconhecimento e Participação: por uma concepção integrada da justiça**, 2008.

GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, ano 53, n. 4, out-dez, 2002.

GOMES, Christianne Luce. **Significados de recreação e lazer no Brasil: reflexões a partir da análise de experiências institucionais (1926-1964)**. Tese (Doutorado), Educação – Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2003. 322f.

GOULART, Debora Cristina. Opostos que não se atraem: a sociedade civil para Gramsci e os neoliberais. **Lutas Sociais** (PUCSP), v. 1, p. 66-79, 2008.

GRAMSCI, Antônio. Maquiavel. **A Política e o Estado Moderno**. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

_____. **Cadernos do cárcere**. Organizador Carlos Nelson Coutinho, Marco Aurélio Nogueira e Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002 (vol. 3).

_____. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

GIDDENS, Anthony. **Mudo em descontrolado: o que a globalização está fazendo de nós**. 7. ed. Rio de Janeiro: Record, 2010.

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 20-31, 2005.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. v.2, ed.2 Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HEIDEMANN, Francisco. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco; SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Ed. UNB, 2009

HONNETH, Axel. Padrões de reconhecimento intersubjetivo: amor, direito, solidariedade. In: _____. **Luta por reconhecimento**. A gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo, Ed. 34, 2003, p. 155-211

_____. **Kampf um Anerkennung**. Suhrkamp, 1992.

INOJOSA, Rose Marie Inojosa, JUNQUEIRA, Luciano Prates A. Práticas e Saberes: desafios e inovações em gestão social. **o&s** - v. 15 - n. 45 - Abril/Junho, 2008

JACOBI, Pedro. Prefeituras democráticas, movimentos populares e poder local: participação, cooptação e autonomia? **Espaços & debates**, NERU: Cortez, n. 9, maio/ago. 1983, p. 66-69.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72, 2002.

JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates; INOJOSA, Rose Marie; KOMATSU, Suely Descentralização e intersectorialidade na Gestão Pública Municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. **EL TRÁNSITO de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública**, Caracas: Unesco / Clad. 1997. p. 63-124.

JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates; INOJOSA, Rose Marie. **Desenvolvimento social e intersectorialidade**: a cidade solidária. São Paulo: FUNDAP. 1997.

JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates. A gestão intersectorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Saúde e Sociedade**, v. 13, n. 1, p. 25-36, 2004.

KEANE, John. **A sociedade civil**: velhas imagens e novas visões. 1. ed. Lisboa: Temas e debates, 2001.

KNOPP, Glauco; ALCOFORADO, Flávio. Governança Social, Intersetorialidade e Territorialidade em Políticas Públicas. **RERE** (Salvador), v. 22, p. 1-16, 2010.

LAFER, Celso. Os direitos humanos como construção da igualdade. A cidadania como o direito a ter direitos. In: _____. **A reconstrução dos direitos humanos. Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Cia das Letras, 1988, p. 146-166.

LINHALES, Meily Assbú; LOPES, Tarcila Bretas; COSTA, Lucina Cirino Lages Rodrigues; LIMA, Cássia Danielle Monteiro Dias Lima; PEREIRA, Thiago Marques. Esporte e lazer na Grande BH: por onde caminham as gestões públicas? In: ISAYAMA; Hélder Ferreira; LINHALES, Meily Assbú. (Org.). **Avaliação de Políticas e Políticas de Avaliação**: questões para o esporte e o lazer. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, v. 1, p. 13-57.

LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa; SILVA, Vânia Souza; ALVES, Bianca; BICUDO, Valeria Rosa. Desafíos de la Gestión Social para la Integración: caso del Programa Favela Barrio. **Mejores Prácticas y Estudios de Caso sobre Gerencia de Políticas Sociales**, 2002, Washington, 2002.

LOVISOLO, Hugo. **Educação popular: maioridade e conciliação**, Salvador, Ed. OEA/UFBA/EGBA, 1990.

_____. **Cofres-palavras: pertencimento, participação e cooperação**. Motus Corporis (UGF), Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 128-142, 1999.

MARCELLINO, Nelson Carvalho. Lazer: concepções e significados. **Licere**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 37-43, 1998.

_____. **Estudos do Lazer: uma introdução**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2002.

_____. (Org.). **Lazer e Esporte: políticas públicas**. Campinas: Autores Associados, 2001.

_____. (Org.). **Lazer: formação e atuação profissional**. 8. ed. Campinas: Papirus, 2007. v. 1. 182 p.

MARCHI JUNIOR, Wanderley. Bourdieu e a teoria do campo esportivo. In: PRONI, Marcelo; LUCENA, Ricardo (orgs.). **Esporte: história e sociedade**. 1. ed. Campinas: Autores Associados, 2002, p. 77-111.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Trad. De Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MASCARENHAS, Fernando. **Lazer e grupos sociais: concepções e método**. Dissertação (Mestrado), Educação Física. Universidade Estadual de Campinas. Campinas: Unicamp, 2000.

_____. **Lazer como Prática da Liberdade**. 2. ed. Goiânia: UFG, 2004.

_____. O lazer e o príncipe eletrônico. **Licere** (Belo Horizonte), Belo Horizonte, v. 4, n. 1, p. 46-60, 2001.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Fundamentos do combate à pobreza na contemporaneidade: Amartya Sen e a perspectiva do Desenvolvimento Humano. In: SERAINE, Ana Beatriz Martins dos Santos; SANTOS JUNIOR, Raimundo Batista; MIYAMOTO, Shiguenoli. (Org.). **Estado, Desenvolvimento e Políticas Públicas**. 1. ed. Unijuí: Editora Unijuí, 2008, v. 1, p. 271-287.

MATOS, Lucilia da Silva. Belém: do Direito ao Lazer ao Direito à Cidade. In: MARCELLINO, Nelson Carvalho. (Org.). **Lazer e Esporte**. Campinas-SP: Autores Associados, 2001, p. 1-183

MAXIMIANO, Antônio César Amaru. **Introdução a Administração**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MELO, Marcelo Paula de. **Esporte e Juventude Pobre: As Políticas Públicas de lazer na Vila Olímpica da Maré**. Campinas: Autores Associados, 2005.

_____. O chamado Terceiro Setor entra em Campo: Políticas Públicas de Esporte no Governo Lula e o aprofundamento do projeto neoliberal de Terceira Via. **Licere** (Belo Horizonte), v. 10, p. 1-35, 2007.

MENICUCCI, T. M. G. Política pública de lazer: questões analíticas e desafios políticos. In: ISAYAMA, Hélder Ferreira; LINHALES, Meily Assbú. (Org.). **Sobre lazer e política: maneiras de ver, maneiras de fazer**. 1. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

MUNNÉ, Frederic. **Psicosociologia del Tiempo Libre**. México, Trillas, 1984.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. A dimensão política da descentralização participativa. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 11, n. 3, p. 8-19, 1997.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PUPPIM DE OLIVEIRA, José Antônio. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: EBAPE/FGV, n. 40, p. 273-288, mar./abr. 2006.

RAMOS, Guerreiro. A Modernização em Nova Perspectiva: em busca do modelo da possibilidade. In: HEIDEMANN, Francisco; SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Ed. UNB, 2009

RICHARDSON, Roberto Jarry et al. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

REIS, Heloisa Helena Baldy. O espetáculo futebolístico e o estatuto de defesa do torcedor. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, v. 31, p. 111-130, 2010.

REIS, Leoncio Jose de Almeida; STAREPRAVO, Fernando Augusto. Políticas públicas para o lazer: pontos de vista de alguns teóricos do lazer no Brasil. **Licere** (Belo Horizonte), v. 11, 2008.

REIS, Leoncio Jose de Almeida; CAVICHIOILLI, Fernando Renato; STAREPRAVO, Fernando Augusto. A ocorrência histórica do lazer: reflexões a partir da perspectiva configuracional. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, v. 30, p. 63-78, 2009.

SANT'ANNA, Denize B. **O prazer justificado: história e lazer**. São Paulo: Marco Zero/PNCR/BIC/MCT - CNPq, 1994.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.): **Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.

SCHERMA, Mário Augusto. Estado e Desenvolvimento na América Latina: a inflexão do pensamento e os exemplos do BID e do Banco Mundial. In: SERAINE, Ana Beatriz Martins dos Santos; SANTOS JUNIOR, Raimundo Batista; MIYAMOTO, Shiguenoli. (Org.).

Estado, Desenvolvimento e Políticas Públicas. 1. ed. Unijuí: Editora Unijuí, 2008, v. 1, p. 271-287.

SCHWARTZ, G. M. O conteúdo virtual do lazer: contemporizando Dumazedier. **Licere** (Belo Horizonte), Belo Horizonte, v. 2, n. 6, p. 23-31, 2003.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas na administração pública. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, p. 347-369, mar./abr. 2009.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000

SERAINE, Ana Beatriz Martins dos Santos. O empreendedorismo no contexto da reestruturação produtiva: um novo mecanismo institucional para enfrentar o desemprego? In: SERAINE, Ana Beatriz Martins dos Santos; SANTOS JUNIOR, Raimundo Batista; MIYAMOTO, Shiguenoli. (Org.). **Estado, Desenvolvimento e Políticas Públicas.** 1. ed. Unijuí: Editora Unijuí, 2008, v. 1, p. 271-287.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na “reforma” do estado.** São Paulo: Cortez, 2003. (Coleção Questões da Nossa Época, 103).

STAREPRAVO, Fernando Augusto; REIS, Leoncio Jose de Almeida; MEZZADRI, Fernando Marinho; MARCHI JR., Wanderley. Esporte universitário brasileiro: uma leitura a partir de suas relações com o Estado. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, v. 31, p. 131-148, 2010.

TEIXEIRA, Elenaldo. **Sociedade civil e participação cidadã no poder local.** Salvador: UFBA, 2000.

TERRA, Alessandra Matos; BRANDÃO, Henrique Candido; FLAUSINO, Michelle da Silva; MASCARENHAS, Fernando. As Conferências Nacionais do Esporte: avanços e limites na construção das políticas de Esporte e Lazer. In: XVI CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE E III CONGRESSO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, Salvador, **Anais...** Salvador: CBCE: 2009.

TUBINO, Manuel. José Gomes. **O esporte no Brasil, do período colonial aos nossos dias.** São Paulo: Ibrasa, 1996.

VERONEZ, L. F. C. **Quando o Estado joga a favor do Privado:** as políticas de esporte após a Constituição Federal de 1988. Campinas, SP: UNICAMP, 2005. Tese (Doutorado) – Educação física, Universidade Estadual de Campinas.

ZORZAL e SILVA, Marta. **Espírito Santo:** Estado, interesses e poder. 1. ed. Vitória - ES: FCAA/UFES, 1995. v. 1. 498p.

APÊNDICE A**Universidade Federal do Espírito Santo****CARTA DE APRESENTAÇÃO**

Vitória, 26 de Outubro de 2010.

À Secretaria de Estado de Esportes e Lazer,

Eu, Dirceu Santos Silva, aluno regular do curso de Educação Física e Bolsista da Fundação de Amparo a Pesquisa do Espírito Santo – FAPES/UFES, com o projeto intitulado “Perspectivas e possibilidades da Intersetorialidade no Planejamento Político de Esporte e Lazer na Gestão Estadual do Espírito Santo” sob orientação do Prof. Dr. Carlos Nazareno Ferreira Borges, estou interessado em aprofundar meus conhecimentos sobre Políticas Públicas no Estado, mais especificamente na área de Esporte e Lazer. Para tal, solicito autorização para desenvolver a pesquisa e colher documentos que embasaram as ações de planejamento público nos setores supracitados, a fim de verificar a existência de articulações intersetoriais. O projeto tem como objetivo geral, Identificar e discutir as perspectivas da democratização das políticas de Estado a partir da intersetorialidade nos planejamentos e execuções de políticas de Esporte e Lazer desenvolvidas na gestão da SESPORT com base no PDE.

Desde já agradeço a colaboração.

Atenciosamente,

Dirceu Santos Silva
Mestrando em Educação Física
(27) 8113-3473

Carlos Nazareno Ferreira Borges
Responsável pela Pesquisa
(27) 8817-4020

APÊNDICE B



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA DO
CENTRO DE CIÊNCIAS DA SAÚDE

Vitória-ES, 30 de maio de 2011.

De: Prof. Dr. Adauto Emmerich Oliveira
Coordenador do Comitê de Ética em Pesquisa do Centro de Ciências da Saúde

Para: Prof^o. Carlos Nazareno Ferreira Borges
Pesquisador Responsável pelo Projeto de Pesquisa intitulado: "**Perspectivas de Intersetorialidade e Descentralização no planejamento político em esporte e lazer na gestão estadual do Espírito Santo**"

Senhor (a) Pesquisador (a),

Informamos a Vossa Senhoria, que o Comitê de Ética em Pesquisa do Centro de Ciências da Saúde da Universidade Federal do Espírito Santo, após analisar o Projeto de Pesquisa nº. 066/11 intitulado: "**Perspectivas de Intersetorialidade e Descentralização no planejamento político em esporte e lazer na gestão estadual do Espírito Santo**" e o **Termo de Consentimento Livre e Esclarecido**, cumprindo os procedimentos internos desta Instituição, bem como as exigências das Resoluções 196 de 10.10.96, 251 de 07.08.97 e 292 de 08.07.99, **APROVOU** o referido projeto, em Reunião Ordinária realizada em 25 de maio de 2011.

Lembramos que, cabe ao pesquisador responsável elaborar e apresentar os relatórios parciais e finais de acordo com a resolução do Conselho Nacional de Saúde nº 196 de 10/10/96, inciso IX.2. letra "c".

Atenciosamente,

Adauto Emmerich Oliveira
Coordenador do
Comitê de Ética em Pesquisa
CEPIUFES

APÊNDICE C

Roteiro de Entrevista

Secretaria de Estado de Esporte e Lazer

Identificação do entrevistado

Nome:

Cargo:

Setor:

Período em que exerceu (exerce) o cargo:

Formação:

Principais atuações em políticas públicas:

1. Durante a sua atuação na gestão estadual da SESPORT, como você descreve sua participação na construção do Esporte e Lazer do Estado do Espírito Santo?
2. Existiu articulação intersetorial política da SESPORT? Se sim, como se deu tal articulação e quais são as perspectivas de futuro?
3. Durante a sua atuação na gestão pública o setor investiu ou incentivou algum curso de qualificação profissional no âmbito acadêmico voltado para o trabalho integrado para os gestores ou sociedade civil?
4. Quais são as influências do processo de democratização e descentralização que ocorreu no Brasil na criação da SESPORT e quais são as possibilidades atuais de descentralização política?
5. A SESPORT desenvolveu alguma ação que buscou o desenvolvimento do empreendedorismo ou inovação política, ou tem perspectivas de desenvolver?
6. A SESPORT tem buscado em termos de ação aproximar do planejamento estadual realizado no Plano de Desenvolvimento do Estado ES 2025? Como você vê essa questão na SESPORT?

7. Quais projetos políticos são estruturados em torno da SESPORT? O que o governo espera dele?
8. A sociedade civil é envolvida na política? Se a resposta for sim, de que forma o cidadão foi envolvido no desenvolvimento geral das ações políticas em Esporte e Lazer?
9. O setor privado ou terceiro setor é envolvido nas ações políticas? Se a resposta for sim, qual o envolvimento destas instituições no desenvolvimento das ações da SESPORT?
10. Durante a sua atuação na gestão da SESPORT, existiu planejamento, implementação e avaliação das Políticas Públicas? Se sim, como está funcionando e se não, existe alguma proposta para o acompanhamento das ações políticas?
11. Como os ministérios, secretarias estaduais e municipais têm participado do processo de desenvolvimento das ações políticas da SESPORT?
12. A SESPORT tem desenvolvido projetos voltados para redistribuição de rendas e reconhecimento dos grupos minoritários? Se a resposta for sim, como têm sido desenvolvidas estas ações políticas?
13. Quais foram às dificuldades que o setor enfrentou para realização das ações políticas?
14. Em sua opinião, quais são os principais desafios que o Estado do Espírito Santo tem para o melhoramento do planejamento e gestão pública nos setores do Esporte e do Lazer?

Obrigado pela Atenção

APÊNDICE D

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

As informações a seguir dizem respeito à sua participação voluntária no projeto de pesquisa intitulado “Intersetorialidade e descentralização nos megaeventos esportivos no Estado de São Paulo: foco nos legados sociais”, proposto como tese de Doutorado pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), sob orientação da Prof.^a Dr. Silvia Cristina Franco Amaral.

O objetivo do estudo é investigar as perspectivas de intersetorialidade e descentralização política na gestão dos megaeventos esportivos no Estado de São Paulo, sobretudo no que tange ao legado social para o esporte e o lazer.

Esclarecemos que esse trabalho tem fins para facilitar o desenvolvimento das políticas de interface, sendo de grande relevância para o desenvolvimento político de uma gestão pública, que tem dificultado os resultados positivos nas experiências que envolvem a intersetorialidade e descentralização como nos megaeventos esportivos no Estado de São Paulo. Os aspectos metodológicos serão desenvolvidos por meio de uma pesquisa de campo de caráter descritivo-interpretativa, com abordagem qualitativa, que seguirá os seguintes caminhos: revisão de literatura; pesquisa documental, observação direta, entrevistas semiestruturadas e análise de conteúdo.

Sua participação será de grande relevância para o desenvolvimento da pesquisa nos setores do esporte e lazer e envolverá responder uma entrevista com questões semiestruturadas. Ressalta-se que, caso seja autorizado, a entrevista será gravada com o objetivo de transcrição das respostas, para posterior discussão e tabulação dos resultados.

Você poderá ter acesso a todas as informações referentes aos resultados da pesquisa, bem como se retirar do estudo a qualquer momento, sem prejuízo. Pela participação no estudo, você não receberá qualquer valor em dinheiro, mas terá a garantia de que todas as despesas necessárias à realização da pesquisa não serão de sua responsabilidade. Finalmente, seu nome ou imagem não serão expostos sob quaisquer circunstâncias e todas as informações servirão exclusivamente para fins de pesquisa.

Meus dados e contatos para caso de necessidade são:

Dirceu Santos Silva

Celular (19) 9420-9897, e-mail: dirceu_09@yahoo.com.br

Dados do Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos – CEP

Universidade Federal do Espírito Santo – UFES

Telefone: (27) 3335-7211, e-mail: cep@ccs.ufes.br

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE, APÓS ESCLARECIMENTO.
Eu, _____ li e/ou ouvi o esclarecimento acima e compreendi o objetivo do estudo e qual o procedimento a que serei submetido. As informações esclarecem os benefícios do estudo, deixando claro que sou livre para interromper minha participação a qualquer momento, sem justificar minha decisão. Sei que meu nome não será divulgado, que não terei despesas e não receberei dinheiro para participar do estudo.
Eu concordo em participar do estudo
São Paulo, _____ / _____ / _____

Assinatura do(a) voluntário(a): _____ :
Telefone de Contato: _____
Assinatura pesquisador responsável: _____
Assinatura orientador responsável: _____

APÊNDICE E

FICHA DE ANÁLISE DE CONTEÚDO

TÍTULO DO DOCUMENTO OU ENTREVISTA			
ASSUNTO			
ELABORADO POR			
OBJETIVO			
VOLUME			
LINK DO DOCUMENTO			
ANO DE ELABORAÇÃO DO DOCUMENTO		ANO DE ANÁLISE	
FONTE E TIPO DO DOCUMENTO		NÚMERO DE PÁGINAS	
CATEGORIZAÇÃO			
ARTICULAÇÃO POLÍTICA			
SOCIEDADE POLÍTICA			
SOCIEDADE CIVIL			
SETOR PRIVADO OU TERCEIRO SETOR			
TIPOS DE ARTICULAÇÃO POLÍTICA EM DESTAQUE			
INTERSETORIALIDADE			
DESCENTRALIZAÇÃO			
EMPREENDEDORISMO			

PERCEPÇÃO SOBRE OS CAMPOS E FREQUÊNCIA DE OCORRÊNCIA	
ESPORTE	
LAZER	
RECORTES EM DESTAQUE	
OBSERVAÇÕES	