

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE EDUCAÇÃO FÍSICA E DESPORTOS - CEFD
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO FÍSICA

LORENNA PEREIRA OLIOSI

**A UTILIZAÇÃO DAS PRAIAS COMO ESPAÇOS DE ESPORTE E LAZER:
TENSÕES ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO**

VITÓRIA
2014

LORENNNA PEREIRA OLIOSI

**A UTILIZAÇÃO DAS PRAIAS COMO ESPAÇOS DE ESPORTE E LAZER:
TENSÕES ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO**

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.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Nazareno Ferreira Borges

VITÓRIA

2014

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

O46u Oliosí, Lorena Pereira, 1990-
A utilização das praias como espaços de esporte e lazer :
tensões entre o público e o privado / Lorena Pereira Oliosí. –
2014.
142 f. : il.

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

1. Políticas públicas. 2. Espaços públicos. 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

LORENNA PEREIRA OLIOSI

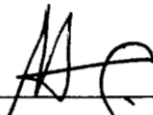
**A UTILIZAÇÃO DAS PRAIAS COMO ESPAÇOS DE ESPORTE E LAZER:
TENSÕES ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO**

Dissertação apresentada ao Programa do 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.

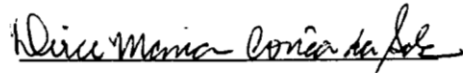
COMISSÃO EXAMINADORA



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



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



Profª. Drª. Dirce Maria Corrêa da Silva
Universidade Vila Velha



Prof. Dr. Hélder Isayama Ferreira
Universidade Federal de Minas Gerais

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais Lina e Toninho, meus grandes mestres. E à minha irmã, Carol, meus sinceros agradecimentos. Foram vocês que vivenciaram comigo os momentos de aflição, cansaço, estresse, alegria e ansiedade. E por isso são vocês os principais atores da comemoração desta conquista.

Agradeço à minha família, pela confiança, pelas referências e pelos princípios que juntos compartilhamos. Em especial aos meus padrinhos, Robson e Cássia, pelo grande apoio dado desde a graduação.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Carlos Nazareno Ferreira Borges, o grande “Naza”, por toda dedicação, compreensão, carinho e confiança; pela formação humana como lida com as pessoas; e pela excelência na arte de ensinar. Você foi fundamental.

Agradeço aos meus amigos, que sempre me incentivaram e me encorajaram.

Agradeço aos colegas de turma. Vocês são especiais. Fizemos churrascos, cafés da manhã, ficamos noites sem dormir para terminar um artigo ou um capítulo da dissertação, mas enfim conseguimos concluir. Podem ter a certeza de que cada momento desses valeu a pena.

Agradeço também a um grande amigo, Prof. Marcos Néspoli, que me motivou a caminhar pelos trilhos da Educação Física e me ensinou de forma brilhante a exercer eticamente a nossa profissão. Mas não só por isso, também pelos barzinhos e risadas nos momentos de tensão, que, sem dúvida, foram muito valiosos.

Agradeço aos professores que fizeram parte da minha graduação e fortemente me motivaram a ingressar na pós-graduação, em especial à Prof^a Dr^a Dirce Maria Corrêa da Silva e ao Prof. Aldo Machado Junior. Tenham a certeza de que vocês foram fundamentais para que hoje, com muito orgulho, eu possa ser a Professora Lorena.

Agradeço aos membros da banca, por participarem deste momento e pelas grandes contribuições, desde a qualificação – Prof. André Mello, Prof. Helder Isayama e Prof^a. Dirce Correa.

Agradeço aos colegas de trabalho, por compreenderem e colaborarem nos momentos de aflição e de algumas ausências.

Agradeço à Universidade Federal do Espírito Santo e a todos os funcionários, em especial aos do CEFD.

E por fim, agradeço a todos que direta ou indiretamente tenham contribuído para a concretização deste trabalho.

Obrigada!

"Dedicação é a capacidade de se entregar a realização de um
objetivo."

Roberto Shinyashiki

RESUMO

O presente estudo se propõe a investigar a relação estabelecida entre o Poder Público e a iniciativa privada na utilização das praias do município de Vila Velha/ES como espaços de esporte e lazer, analisando se e como as políticas formuladas para utilização das praias podem incidir no acesso do cidadão ao esporte e ao lazer, no período de 2009-2012. Trata-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa, que utiliza como planos de pesquisa os estudos descritivo e explicativo. A realização do estudo ocorreu em etapas, constando de levantamento bibliográfico, coleta de dados documentais, inserção em campo e por fim, análise dos dados coletados, utilizando como meio a técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 2009). Os resultados da pesquisa apontam que a Secretaria de Esportes e Lazer de Vila Velha/ES, através das políticas implementadas, não buscou garantir o acesso do cidadão ao esporte e ao lazer, considerando que as políticas adotadas não contemplam a gestão dos espaços públicos e das práticas de esporte e lazer. Além disso, as parcerias estabelecidas com a iniciativa privada não são institucionalizadas e não preveem o acesso livre e gratuito ao cidadão, comprometendo o direito previsto constitucionalmente no acesso ao esporte e ao lazer.

Palavras chave: Políticas públicas; espaços públicos; relação público privado; esporte e lazer

ABSTRACT

The present study aims to investigate the relation between government and the private sector in the use of the beaches in the municipality of Vila Velha / ES as sports and leisure spaces, analyzing whether and how policies formulated for use of beaches can focus on citizen access to sport and leisure, in the period 2009-2012. This is a qualitative study, using as research plans the descriptive and explanatory studies. The completion of the study occurred in stages, consisting of literature, collection of documentary data, field integration and finally, data analysis, using the content analysis technique. (Bardin, 2009). The survey results show that the Department of Sports and Recreation Vila Velha / ES, through the policies implemented, did not seek to ensure citizen access to sport and leisure, considering that these policies do not address the management of public spaces and sports practices and leisure. In addition, partnerships with the private sector are not institutionalized and do not provide the free access to citizens, jeopardizing the right constitutionally provided of access to sport and leisure.

Keywords: Public policies; public spaces; public-private relationship; sports and leisure

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Quantitativo de práticas corporais orientadas na Praia da Costa

Quadro 2 – Descritivo de práticas corporais orientadas na Praia da Costa

Quadro 3 – Práticas orientadas de esporte e lazer desenvolvidas na Praia da Costa

Quadro 4 – Variáveis observadas na comparação dos modelos

Quadro 5 – Limites e pontos positivos dos modelos de gestão

Quadro 6 – Perfil dos sujeitos da pesquisa

LISTA DE SIGLAS

SEMEL – Secretaria Municipal de Esporte e Lazer

IJSN – Instituto Jones dos Santos Neves

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INSIÈME – Grupo de Estudos Sociológicos, Políticos e Culturais das Práticas Corporais

DIO/ES – Diário Oficial do Espírito Santo

EUA – Estados Unidos da América

SPU – Secretaria do Patrimônio da União

SPU/ES – Superintendência do Patrimônio da União no Espírito Santo

MMA – Ministério do Meio Ambiente

CREF – Conselho Regional de Educação Física

CESPCEO – Centro de Estudos em Sociologia das Práticas Corporais e Estudos Olímpicos

PEGC – Plano Estadual do Gerenciamento Costeiro

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 PROBLEMATIZAÇÃO	14
1.2 JUSTIFICATIVA DA PESQUISA	17
1.3 OBJETIVOS	19
1.4 CAMINHOS METODOLÓGICOS	20
1.4.1 Tipologia do estudo	20
1.4.2 Instrumentos e procedimentos da pesquisa	20
1.4.3 Tratamento e análise dos dados	24
1.5 ORGANIZAÇÃO DO ESTUDO	24
2 POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITOS SOCIAIS: A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA COMO EXERCÍCIO DA CIDADANIA	26
2.1 ESTADO E SOCIEDADE CIVIL EM GRAMSCI	26
2.2 POLÍTICA, POLÍTICA PÚBLICA E POLÍTICA SOCIAL	32
2.3 CIDADANIA, DIREITOS SOCIAIS E PARTICIPAÇÃO	43
3 PLANEJAMENTO E GESTÃO PÚBLICA	53
3.1 PERSPECTIVAS DO NOVO MODELO DE GESTÃO PÚBLICA	55
3.2 MODELO GERENCIAL E MODELO SOCIETAL	56
3.3 EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE SOCIAL	63
3.4 DESCENTRALIZAÇÃO, INTERSETORIALIDADE E EMPREENDEDORISMO	65
3.4.1 Descentralização	66
3.4.2 Intersectorialidade	70
3.4.3 Empreendedorismo	74
4 A ESFERA DO PÚBLICO E A ESFERA DO PRIVADO	79
4.1 A CONSTITUIÇÃO DOS ESPAÇOS PÚBLICO E PRIVADO	79
4.2 ESPAÇOS E EQUIPAMENTOS DE ESPORTE E LAZER DAS CIDADES E A RELAÇÃO ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO	84
4.3 GESTÃO E OCUPAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO: O CASO DAS PRAIAS BRASILEIRAS	88
5 PÚBLICO X PRIVADO: POLÍTICAS DE UTILIZAÇÃO DAS PRAIAS E ACESSO AO ESPORTE E AO LAZER EM VILA VELHAS	93

5.1 GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A UTILIZAÇÃO DAS PRAIAS NO MUNICÍPIO DE VILA VELHA/ES	93
5.2 POLÍTICAS DE UTILIZAÇÃO DAS PRAIAS NO MUNICÍPIO DE VILA VELHA/ES	96
5.2.1 Perfil dos sujeitos	97
5.2.2 Concepção de espaço público	99
5.2.3 Concepção de parceria	104
5.2.4 Institucionalização dos serviços	112
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	121
7 REFERÊNCIAS	125
APÊNDICE A	132
APÊNDICE B	133
APÊNDICE C	134
APÊNDICE D	135
ANEXO A	139

1 INTRODUÇÃO

Esporte e lazer tornaram-se temas relevantes nas discussões acadêmicas e no campo da gestão pública, principalmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, ao serem estabelecidos como direitos dos cidadãos. Historicamente, no Brasil, as políticas públicas de esporte e lazer apresentaram como características serem seletivas, fragmentadas, excludentes, setoriais e assistencialistas, ficando o Poder Público¹ como tutor dessas ações, por meio de isenções, doações, incentivos fiscais e repasses de recursos para a iniciativa privada (BONALUME, 2011).

Segundo De Pellegrin (1996), os espaços públicos de esporte e lazer também fazem parte deste contexto, estando diretamente ligados às políticas públicas. Esses espaços possuem grande relevância na política urbanística das cidades, fazendo-se necessárias ações integradas com diversos setores, a fim de possibilitar sua abertura, estruturação e democratização. Ao pensarmos a utilização dos espaços e equipamentos públicos de esporte e lazer, o que observamos é uma visão mercantilista dos espaços urbanos, que passam a representar uma mercadoria de investimento. Parece haver uma tendência à privatização, tornando-se os espaços de lazer e o lazer propriamente dito produtos de mercado.

Na presente pesquisa, o foco está relacionado às políticas de utilização das praias do município de Vila Velha/ES para práticas de esporte e lazer, a partir das relações que se estabelecem entre o Poder Público e iniciativa privada. Tal discussão permitirá analisar como estas políticas podem incidir no acesso dos cidadãos ao esporte e ao lazer. Para tanto, partimos do campo de discussões que envolvem o ciclo das políticas públicas, aspectos de cidadania, participação, direitos sociais, planejamento, gestão pública e parcerias público-privadas.

Vila Velha faz parte da Região Metropolitana da Grande Vitória – Estado do Espírito Santo – que compreende ainda os municípios de Vitória, Cariacica, Serra, Viana, Guarapari e Fundão (IJSN, 2014). O município tem aproximadamente 210 km² e uma população estimada de 458.489 habitantes (IBGE, 2014), distribuídos em 91 bairros, os quais são divididos em cinco regiões administrativas: Região I -

¹ Embora nas Ciências Políticas exista uma diferenciação, mesmo que sutil, no uso dos termos Poder Público e setor público, assumiremos neste estudo ambos como Poder Público, referindo-nos à gestão do Estado, ao governo.

Centro, Região II - Grande Ibes, Região III - Grande Aribiri, Região IV - Grande Cobilândia e Região V - Grande Jucu (TOLEDO; JACINTO, 2008).

A instituição responsável pelo desenvolvimento das políticas públicas em esporte e lazer no município de Vila Velha é a Secretaria Municipal de Esportes e Lazer (SEMEL). Este órgão, quando criado e aprovado pela Lei nº 4.749, de 2009, assumiu objetivos e responsabilidades que beneficiam os cidadãos, melhoram e justificam a atuação da Secretaria. Dentre as competências apresentadas na referida Lei, destacamos a formulação de políticas, planos e programas em articulação com outros órgãos e em consonância com os princípios de integração social e promoção da cidadania, no desenvolvimento do esporte e do lazer.

Souza (2006) afirma que as políticas públicas consistem em ações que o governo, de forma intencional, pretende fazer ou, de fato, faz, envolvendo vários atores. Considerando as novas formas de gestão pública, podemos afirmar que, com os novos arranjos institucionais, ganharam destaque as ações que consideram as práticas mais participativas, a intersetorialidade e a descentralização política como formas de aprimorar as ações e resoluções de problemas sociais (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997), além das ações empreendedoras dos governos.

A discussão acerca das categorias de intersetorialidade, descentralização e empreendedorismo nos leva, então, à compreensão do papel do Estado e da sociedade civil nos processos de decisão política. Na perspectiva desta pesquisa, trataremos o Estado a partir da visão Gramsciana, ou seja, o Estado de forma ampliada, composto por uma vertente da sociedade política e outra da sociedade civil.

A atuação do Estado nas esferas federal, estadual e municipal e o envolvimento do Estado no desenvolvimento do esporte e do lazer se configuram como importantes objetos de análise (BUENO, 2008). Neste aspecto, a consolidação das políticas públicas mostra que esporte e lazer adquiriram, nas últimas décadas, relevância e visibilidade, tornando-se cada vez mais presentes nas reivindicações sociais (LINHALES, 2001). Por isso, segundo Cruz (2001), devem ser compreendidos como uma demanda social de necessidade primária, sendo alvo de atendimento por parte do Estado, com o intuito de garantir o bem-estar da população.

1.1 PROBLEMATIZAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO

Em nossos estudos, nos parece que o termo “políticas públicas” vem se tornando alvo de discussões cada vez mais frequentes no campo do esporte e do lazer e, conseqüentemente, nos órgãos públicos responsáveis por gerir estas políticas. Como afirma Carvalho (2008), para o desenvolvimento de políticas públicas mais democráticas e acessíveis à população, a participação política representa elemento relevante para a garantia dos direitos sociais, por meio de alternativas que envolvam os cidadãos nos processos.

Em meio às propostas de um novo modelo de gestão pública, principalmente após a Constituição Federal de 1988, na qual houve a inserção de ideais democráticos, podemos evidenciar, seguindo esta perspectiva, que os governos locais passaram a exercer um papel de coordenação, mobilizando as ações dos diferentes atores sociais, o que denota a essa abordagem um caráter multidisciplinar na construção das políticas públicas, a fim de que a gestão e o planejamento sejam eficazes (SANTOS, 2013). No entanto, o esporte e o lazer atravessam momentos de contradições e limites que passam por problemas relacionados à adoção de um conceito minimalista de esporte e lazer por parte dos gestores e à falta de qualificação profissional (MARCELLINO, 2002), o que pode levar ao não cumprimento do direito, constitucionalmente previsto, de acesso ao esporte e ao lazer.

A Carta Magna pode ser considerada um marco institucional da universalização de direitos sociais e de evolução da cidadania, cabendo ao Estado grande responsabilidade sobre o bem-estar coletivo (ROBERTO, 2006). Constatamos ainda que a proclamação dos cidadãos pelos direitos sociais vem sendo cada vez mais demandada e, entre eles, estão incluídos os direitos ao esporte e ao lazer (BONALUME, 2011). Neste sentido, a mobilização popular na construção de canais diretos de controle e participação nos processos das políticas públicas é de grande importância (BONALUME; ECHER, 2009) e essencial à efetivação dos seus direitos, havendo a necessidade de o Poder Público estabelecer políticas a partir de ampla discussão com a sociedade civil (MARCELLINO, 2001).

Considerando esses novos canais de comunicação, concordamos com Frey (2000), ao afirmar que, devido a mudanças de valores sociais, interesses e objetivos

de ação, surgem novos atores, que se empenham a favor de modificações dos estilos de comportamento político. Esse fato se consolida com a institucionalização, por exemplo, dos conselhos municipais, orçamentos participativos e foros de debate, frutos da pressão político-social exercida pelos movimentos sociais e pela sociedade civil em geral. Para Marcellino (2007), este tipo de relação, na qual existe a comunicação entre a população e o Poder Público, é fundamental na gestão de políticas públicas de esporte e lazer.

Neste contexto, a descentralização e a intersetorialidade também representam categorias importantes ao tratarmos de políticas públicas. Para Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997), a descentralização corresponde à transferência de poder de decisão para as instâncias mais próximas dos cidadãos, e a intersetorialidade diz respeito ao atendimento das necessidades e expectativas desses mesmos cidadãos, de forma sinérgica e integrada. Para o autor, tanto a descentralização como a intersetorialidade constituem um “novo” paradigma orientador de um modelo de gestão pública.

No entanto, estudos como os de Borges *et al.* (2009), Venturin e Borges (2010), Areias e Borges (2011) e Marcellino (2001), entre outros, mostram que as ações nos setores de esporte e lazer são insuficientemente planejadas e articuladas com outros setores do Poder Público e demonstram baixo nível de participação da sociedade nos processos de planejamento, implementação e avaliação dessas políticas. No campo das políticas públicas, o esporte e o lazer devem estar vinculados ao conjunto de direitos sociais, cabendo ao Estado assumir a responsabilidade, por meio de políticas de qualidade e acessíveis a todos (BONALUME, 2011).

Segundo Reis, Lima e Gomes (2008), discutir políticas públicas de esporte e lazer aliadas a uma gestão democrática implica discutir também o acesso e a utilização dos espaços e equipamentos públicos das cidades, demonstrando a grande importância da participação do Poder Público nos processos de planejamento, construção, administração e animação, como propõe Marcellino (2007). O espaço urbano é um elemento importante para a vivência das práticas de esporte e lazer e, por isso, propiciar tal vivência deve fazer parte da política urbanística das cidades através de políticas agregadas a diversas áreas, para

estruturação de espaços adequados, como parte integrante da cultura social (REIS; LIMA; GOMES, 2008).

A administração do espaço urbano requer detalhado conhecimento da cidade e de suas possibilidades (DE PELLEGRIN, 1996) e, neste sentido, o desenvolvimento de políticas públicas de esporte e lazer com vistas à utilização dos espaços e equipamentos públicos torna-se fundamental, uma vez que desempenham papel relevante na qualidade de vida da população.

Existe a necessidade de se pensar as políticas públicas de esporte e lazer e compreender o papel do Estado nessas práticas, a partir da discussão sobre a questão dos espaços e equipamentos públicos, e também da redefinição de tais políticas, a fim de que proporcionem acesso a todas as camadas populares. Neste cenário, considerando a função social do esporte e do lazer, as praias constituem-se como espaços onde a valorização das dimensões humanas se faz presente (COSTA; TUBINO, 1998).

Marcellino (2002) contribui para reforçar as discussões sobre o acesso e a utilização dos espaços e equipamentos públicos, ao destacar que, no desenvolvimento de políticas públicas, os setores de esporte e lazer enfrentam algumas dificuldades, dentre as quais está a carência de acessibilidade aos espaços e equipamentos. Também ressalta a falta de qualificação profissional e formação continuada para atender às demandas destes setores.

Walter (2004), em estudo realizado na Secretaria Municipal de Esporte e Lazer de Curitiba, destacou três fatores importantes para a compreensão da formação da estrutura de esporte e lazer no município e que podem servir de parâmetro para outras cidades: a criação de espaços públicos; a influência do planejamento urbano da cidade nas práticas esportivas desenvolvidas; e a proposta de descentralização das ações. É possível perceber a busca pelo desenvolvimento de políticas voltadas à questão do espaço urbano, o que se torna um fator relevante neste cenário. Neste sentido, concordamos com Marcellino (2007), ao considerar que os espaços e equipamentos de lazer são componentes dinâmicos de uma política pública, uma vez que as cidades são espaços e equipamentos de lazer e, portanto, democratizar o lazer implica democratizar o espaço.

Neste sentido, é importante que o Poder Público tenha uma visão ampla e integrada com diversos setores, a fim de utilizar estes espaços em prol da população

e das práticas de esporte e lazer para os cidadãos, que deveriam possuir o acesso a tais espaços públicos (MARCELLINO, 2007).

No entanto, cabe destacar, como aponta Cruz (2001), que alguns espaços que eram utilizados pelo público, como as praias e campos de futebol, atualmente são instrumentos de lucro para poucos, que se utilizam da avalanche de consumo do lazer e se apropriam de espaços que deveriam ser de uso público. Para De Pellegrin (1996), esta ação denota ao espaço urbano um caráter de mercadoria de investimento, seguindo a lógica da privatização.

Especificamente no município de Vila Velha/ES, foco deste estudo, a busca por pesquisas sobre a temática em questão gerou como resultado o artigo produzido por Oliosí *et al.* (2010), que trata da análise dos equipamentos públicos de esporte e lazer do município. O estudo avalia o estado de conservação destes equipamentos, bem como sua distribuição no município, embora não tenha mapeado os espaços e equipamentos da praia.

Assim, a reflexão geral deste estudo passou pelas seguintes questões: existem políticas públicas de utilização das praias do município de Vila Velha/ES para o esporte e o lazer? Caso existam, como foi a participação da iniciativa privada na política de utilização das praias do município? Da forma como as políticas foram formuladas, como podem incidir no acesso do cidadão ao esporte e ao lazer?

Essas questões permitirão analisar as políticas públicas do município de Vila Velha/ES, no que tange às políticas de utilização das praias como espaços e equipamentos de esporte e lazer e ao atendimento dos direitos sociais. A fim de elaborar uma discussão consistente das questões, consideramos o debate de políticas públicas, com foco nos setores de esportes e lazer, bem como as questões sobre cidadania, participação, direitos sociais, planejamento e gestão pública.

1.2 JUSTIFICATIVA DA PESQUISA

O presente estudo é justificado por vários fatores. Inicialmente o interesse pessoal pelo tema de pesquisa em políticas públicas de esporte e lazer, que emergiu no início da graduação em Educação Física, na Universidade Vila Velha (UVV), participando do Grupo de Estudos e Pesquisa em Gestão do Esporte.

Posteriormente ocorreu uma aproximação com o campo profissional, ao iniciar um programa de estágio na Secretaria de Esportes e Lazer do município de Vila Velha/ES. Esta aproximação com o campo levou ao aprofundamento teórico na temática em questão, resultando, inicialmente, na elaboração do trabalho de conclusão de curso da graduação e de outras pesquisas relacionadas. Estes, por conseguinte, incentivaram a participação em outro grupo de pesquisa, o Grupo de Estudos Sociológicos, Políticos e Culturais das Práticas Corporais, INSIEME², do Centro de Estudos em Sociologia das Práticas Corporais e Estudos Olímpicos (CESPCEO) e mais especificamente ao ingresso no curso de pós-graduação *scriptu sensu* da Universidade Federal do Espírito Santo, na área de concentração de Estudos Socioculturais da Educação Física, Esporte e Lazer.

Neste percurso, foi possível perceber que a pesquisa no campo de políticas públicas de esporte e lazer ainda carece de apreciações científicas. Nas últimas décadas, esporte e lazer ganharam espaço nas reivindicações pelos direitos sociais e, conseqüentemente, se tornaram objetos de políticas públicas no Brasil, nos setores dos governos federal, estadual e municipal (BUENO, 2008). Borges *et al.* (2009), Venturin e Borges (2010), Areias e Borges (2011) e Marcellino (2001) comprovam que há uma preocupação com estudos desta natureza; porém, apontam para a insuficiência das ações nos campos do esporte e do lazer, demonstrando pouca participação da população nos processos de planejamento, implementação e avaliação das políticas públicas.

Arelada às barreiras encontradas no desenvolvimento das políticas públicas, destacamos a questão dos espaços e equipamentos públicos de esporte e lazer, que representam importante elemento na qualidade de vida da população, por possibilitarem o acesso de diferentes grupos sociais, e também as praias, que possibilitam a valorização das dimensões humanas, como uma função social do esporte (COSTA; TUBINO, 1998). Por isso, discutir políticas públicas de esporte e lazer implica discutir também o acesso e a utilização dos espaços e equipamentos públicos (SILVA', 2012 e REIS; LIMA; GOMES, 2008).

² O INSIEME é um grupo de estudos e pesquisas oriundo do Centro de Estudos em Sociologia das Práticas Corporais e Estudos Olímpicos (CESPCEO), da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), tendo como foco os Estudos Sociológicos, Políticos e Culturais das Práticas Corporais. O grupo conta com uma rede de contato de diferentes grupos de estudos de diferentes instituições com objetos de estudo afins.

Algumas pesquisas ainda apontam a presença, cada vez mais frequente, da iniciativa privada nos espaços públicos de esporte e lazer. Para Costa (2010) e De Pellegrin (1996), esses espaços passaram a representar mercadoria e investimento de poucos, comprometendo o uso do espaço público por parte dos cidadãos.

Principalmente quando o foco do estudo é direcionado para o município de Vila Velha/ES, explorar uma área de conhecimento relevante e permeada de problemas e indagações a serem superados se torna um fator motivador deste estudo. Diante deste contexto, algumas inquietações nos levaram a pensar sobre as políticas públicas e os mecanismos de gestão municipal nos setores de esporte e lazer e sobre as formas de utilização do espaço público pelo setor privado.

O estudo ainda encontra justificativa na busca por diagnósticos, importantes para o processo de planejamento das políticas e, no caso da proposta que aqui se apresenta, para o atendimento aos direitos sociais de acesso ao esporte e ao lazer. Embora aparentemente esta pesquisa se proponha a investigar uma realidade corriqueira, atrelada a direitos muitas vezes secundarizados (como são o esporte e o lazer) os quais muitas vezes não são considerados pelos gestores do Poder Público, acreditamos que a situação tende a mostrar uma ausência de políticas específicas para este item, uma vez que se trata dos usos de espaços e equipamentos públicos, apontando, assim, a relação entre o que é proposto nas políticas e na legalidade e o que se consolida na prática.

Partindo da proposta desta pesquisa, vale ressaltar que os objetos estudados são cercados por objetivos metodológicos cuja consolidação do modelo de estudo em determinado espaço servirá de observação para outros espaços.

1.3 OBJETIVOS

A partir do referencial teórico descrito, o objetivo geral da pesquisa consiste em investigar a relação estabelecida entre o Poder Público e a iniciativa privada na utilização das praias do município de Vila Velha/ES como espaços de esporte e lazer, analisando se e como as políticas formuladas para utilização das praias podem incidir no acesso do cidadão ao esporte e ao lazer, no período de 2009-2012.

De forma mais específica, objetivamos identificar as políticas públicas de utilização das praias do município de Vila Velha/ES e identificar como ocorreu a

participação da iniciativa privada na utilização dessas praias. Pretendemos também realizar mapeamento das práticas de esporte e lazer desenvolvidas na Praia da Costa e, posteriormente, compreender se e como as políticas de utilização das praias incidem sobre os direitos sociais estabelecidos constitucionalmente no acesso ao esporte e ao lazer.

Desta maneira, o foco encontra-se no processo de planejamento e execução das políticas públicas de esporte e lazer do município de Vila Velha/ES, na tentativa de identificar a relação que se estabelece entre o Poder Público e a iniciativa privada na utilização das praias como espaços de esporte e lazer.

1.4 CAMINHOS METODOLÓGICOS

1.4.1 Tipologia do Estudo

O presente estudo, de abordagem qualitativa, utiliza como planos de pesquisa os estudos descritivo e explicativo. O estudo descritivo é aquele no qual se deseja descrever as características de um fenômeno, e o estudo explicativo é o que deseja analisar as causas e consequências deste fenômeno (RICHARDSON, 1999).

1.4.2 Instrumentos e procedimentos da pesquisa

Os procedimentos metodológicos para coleta de dados e construção dos conhecimentos ocorreram em três etapas. Inicialmente realizamos levantamento bibliográfico através da coleta de informações para suporte teórico, utilizando como fontes: livros, artigos científicos, banco de dados e periódicos, que possibilitaram apresentar o contexto da pesquisa e o que já foi produzido nos estudos da área sobre esta temática. Além destes, utilizamos documentos publicizados na *home page* da Prefeitura Municipal de Vila Velha, no período delimitado para a pesquisa, e no Diário Oficial do Espírito Santo (DIO/ES) *on line*, que possibilitaram identificar as políticas públicas do município, bem com suas ações e projetos que estabelecem relação com a iniciativa privada e/ou ações e projetos desenvolvidos nas praias de Vila Velha/ ES.

A pesquisa foi delimitada pelos anos de 2009-2012, por se tratar tal intervalo temporal de um período de gestão municipal no qual ocorreu a criação da Secretaria de Esportes e Lazer,³ conforme estabelecido pela Lei 4.749 do ano de 2009.

A segunda etapa consistiu na coleta de dados por meio de mapeamento das práticas de esporte e lazer desenvolvidas no município de Vila Velha/ES, tomando como *locus* a Praia da Costa. Entendemos como Praia da Costa o conjunto formado por calçadão, areia e mar.

A escolha por Vila Velha/ES pode ser justificada pelo fato de este município apresentar o maior contingente populacional dentre os municípios de Grande Vitória, segundo dados do IBGE (2014). Além disso, o município apresenta uma orla bastante urbanizada – com muitas residências –, o que atrai o interesse da iniciativa privada na oferta de atividades de esporte e lazer para a população, principalmente no entorno destes espaços. A delimitação da investigação à Praia da Costa se deve pela observação preliminar realizada, constando neste espaço grande incidência das práticas esportivas e de lazer então mencionadas.

Em um primeiro momento, realizamos a identificação e o registro de todas as práticas desenvolvidas no espaço delimitado para a pesquisa, através de visitas sistemáticas. Tais visitas ocorreram num período de duas semanas consecutivas, de forma que a pesquisadora visitou o local todos os dias, nos turnos matutino, vespertino e noturno. Das práticas mapeadas, enfatizamos as práticas corporais orientadas⁴ desenvolvidas na Praia da Costa – conforme descritas nos quadros 01 e 02 – das quais selecionamos as práticas ligadas ao esporte e ao lazer. Destacamos ainda que este primeiro momento, assim como a demonstração dos quadros que se seguem, constituem uma estratégia de exploração do campo e evidenciação do problema.

³ Durante o período da pesquisa, a Secretaria Municipal de Esportes e Lazer de Vila Velha foi extinta, conforme estabelecido pelo Decreto 228/2014, que dispõe sobre alteração da estrutura organizacional da administração municipal. Com a extinção, a Secretaria de Esportes e Lazer passa a fazer parte de uma nova secretaria, de Cultura, Esporte e Lazer.

⁴ Entendemos por práticas corporais orientadas aquelas práticas que ocorrem com orientação ou acompanhamento sistemático de um ou mais indivíduos.

Quadro 01 - Quantitativo de práticas corporais orientadas mapeadas na Praia da Costa

Espaço da prática	Quantidade
Calçadão	1
Areia	14
Mar	2
Total de práticas corporais orientadas	17

Quadro 02 - Descritivo de práticas corporais orientadas mapeadas na Praia da Costa

Descrição da prática	Quantidade
Academia da terceira idade	1
<i>Beach tennis</i>	1
Circuito funcional	7
Futebol de areia	1
Futevôlei	1
Ginástica para terceira idade	1
<i>Stand up paddle</i>	1
Treinamento de goleiros	1
Vôlei de praia	2
<i>Wind surf</i>	1
Total de práticas corporais orientadas	17

Além dos registros acima, destacamos outras práticas, que não se enquadram como práticas corporais. Dentre elas, registramos as feiras de comida e artesanato, que regularmente ocorrem no calçadão da Praia da Costa, além de arenas esportivas e culturais e shows, como atividades itinerantes, tendo maior incidência no período do verão.

Num segundo momento, retornamos ao local e aplicamos questionário com perguntas diretas (Apêndice 01) aos sujeitos responsáveis pelas práticas, por meio do qual foi possível identificar suas características – dentre as quais o tempo de funcionamento, dado que nos possibilitou selecionar a amostra para as entrevistas. O quadro 03 - Práticas orientadas de esporte e lazer desenvolvidas na Praia da Costa, nos mostra os dados fornecidos por este instrumento.

Quadro 03 - Práticas orientadas de esporte e lazer desenvolvidos na Praia da Costa

Modalidade da atividade	Espaço da prática	Gênero do responsável	Grupo atendido	Gênero do grupo atendido	Turno de funcionamento	Dias de atendimento	Tipo de atendimento	Possui algum tipo de dispensa de pagamento	Tempo de funcionamento
Futebol de Areia	Areia	Masculino	Crianças e jovens	Masculino	Matutino	Quarta e sexta feira	Gratuito	-	12 anos
					Noturno	Segunda a sexta feira	Particular	Sim	20 anos
Futebol de Areia	Areia	Masculino	Crianças	Masculino	Noturno	Segunda e sexta feira	Público (seletivo) ⁵	-	Menos de 1 ano
Treinamento de goleiros	Areia	Masculino	Crianças, jovens e adultos	Masculino	Noturno	Segunda e quarta feira	Particular	Não	Menos de 1 ano
Vôlei de Praia	Areia	Feminino	Adultos	Masculino e feminino	Matutino	Segunda à sexta feira	Particular	Sim	9 anos
Vôlei de Praia	Areia	Masculino/ Feminino	Jovens	Masculino e feminino	Matutino	Segunda à sexta feira	Público (seletivo)	-	1 a 2 anos
Vôlei de Praia	Areia	Masculino	Crianças, jovens, adultos e idosos	Masculino	Noturno	Segunda a quinta feira	Particular	Sim	20 anos
Futevôlei	Areia	Masculino	Crianças acima de 12 anos, jovens, adultos e idosos	Masculino e Feminino	Matutino e Noturno	Terça e quinta feira	Particular	Não	6 anos

⁵ Consideramos como atendimento público seletivo aquele serviço que não exige cobrança financeira, mas que estabelece critérios de seleção do público participante, não permitindo o acesso de todos.

A seleção da amostra para entrevista contemplou os sujeitos responsáveis pelas práticas com no mínimo 04 (quatro) anos de funcionamento, uma vez que esta pesquisa se propõe a analisar o período da gestão de 2009-2012 da SEMEL. Após esta seleção, aplicamos entrevista semiestruturada aos responsáveis por estas práticas de esporte e lazer. Para validação do instrumento, realizamos uma entrevista piloto, na qual contamos com a colaboração de um sujeito que desenvolveu, durante determinado período, uma intervenção - escolinha de esporte - com vôlei de praia, também na Praia da Costa, o que caracteriza sua aproximação com os demais sujeitos da pesquisa.

Por fim, buscamos investigar se existem políticas de utilização das praias do município de Vila Velha/ES para o esporte e o lazer e, se existem, como se deu a participação da iniciativa privada nesta política. Então, analisaremos, levando em consideração a forma como as políticas foram formuladas, como podem incidir no acesso dos cidadãos ao esporte e ao lazer?

1.4.3 Tratamento e análise dos dados

Para análise dos dados, utilizamos a técnica de análise de conteúdo, proposta por Bardin (2009), que corresponde a um conjunto de técnicas para análise de comunicações que, através de procedimentos sistemáticos, visa descrever os conteúdos das mensagens e inferir sobre eles. A autora organiza a análise de conteúdo em três fases: 1) a pré-análise, que corresponde a sistematização das ideias iniciais, leitura e escolha de documentos; 2) a exploração do material, que consiste no aprofundamento da leitura e análise; e 3) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação.

A codificação dos textos foi estabelecida com base nos conteúdos mais significativos para esta pesquisa e, com esses dados, analisaremos as seguintes categorias: 1) concepção de espaço público; 2) concepção de parceria; 3) institucionalização dos serviços.

1.5 ORGANIZAÇÃO DO ESTUDO

Pretendemos, com esta pesquisa, contribuir para análise das políticas públicas de esporte e lazer e seus vários aspectos, como cidadania, participação,

direitos sociais, planejamento e gestão pública. O estudo impactará, especialmente, as discussões sobre a utilização dos espaços e equipamentos públicos das cidades e a relação que se estabelece entre o Poder Público e a iniciativa privada nestas políticas.

Como suporte para a organização, foi realizada uma divisão do estudo em três partes. Na primeira parte, discutimos conceitos e concepções de política, políticas públicas e políticas sociais, bem como a relação com as políticas de esporte e lazer e com os aspectos de cidadania, Estado, sociedade civil e direito social. Por fim, dialogamos sobre os pontos elencados a partir de aprofundamentos sobre a categoria participação como componente importante na discussão do conceito de políticas públicas.

Na segunda parte, apresentamos uma discussão sobre o planejamento no âmbito da administração pública; a gestão pública a partir do modelo gerencial e modelo societal; os novos arranjos institucionais e as propostas de descentralização, intersetorialidade e empreendedorismo na gestão pública.

Na terceira parte, abordamos a discussão sobre a esfera do público e a esfera do privado. Após isso, apresentamos um debate sobre os espaços e equipamentos de esporte e lazer das cidades, finalizando com uma discussão sobre a gestão e a ocupação das praias no Brasil.

Por fim, apresentamos a análise dos dados a partir de uma discussão que envolve a gestão das políticas de utilização das praias do município de Vila Velha/ES, buscando compreender como essa política foi formulada e como pode incidir no acesso dos cidadãos ao esporte e ao lazer.

2 ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITOS SOCIAIS: A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA COMO EXERCÍCIO DA CIDADANIA

No presente capítulo apresentaremos, inicialmente, uma discussão sobre Estado e sociedade civil a partir da visão gramsciana, ou seja, o Estado de forma ampliada, constituído pela sociedade política e pela sociedade civil. Tal discussão subsidiará uma posterior abordagem teórico-conceitual sobre política, políticas públicas, políticas sociais, cidadania, participação e direitos sociais. Estes elementos mostram-se relevantes para a pesquisa, pois contribuem para compreender o processo de construção das políticas, políticas públicas e sociais como forma de intervenção estatal, bem como as etapas constituintes do ciclo das políticas públicas como mecanismos de cumprimento, pelo Estado, dos direitos sociais previstos constitucionalmente, garantindo assim o exercício da cidadania.

2.1 ESTADO E SOCIEDADE CIVIL EM GRAMSCI

Ao analisarmos os processos de construção e manutenção e/ou transformação de um projeto de sociedade, bem como a relevância que diversas organizações da sociedade civil têm nesse contexto, estamos ampliando a compreensão de política e de Estado, ou seja, empreendemos uma ampliação para além da análise do aparelho estatal. Tal compreensão implica discutir o conceito de sociedade civil como parte do Estado ampliado. Essa ampliação envolve também os "aparelhos privados de hegemonia" que fazem parte da sociedade civil, ou seja, aqueles organismos que estão diretamente vinculados ao Estado, mas que atuam na disseminação de concepções de mundos que interferem no poder (MELO, 2005).

O Estado ampliado, na perspectiva gramsciana⁶, segundo o que aponta Coutinho (2008), corresponde à configuração de Estado nas sociedades capitalistas complexas, como perspectiva de análise das sociedades contemporâneas mais desenvolvidas. Esse novo entendimento de Estado proposto por Gramsci, segundo Portelli (2002), apresenta-se a partir da estrutura e da superestrutura. Daí temos a distinção entre: a estrutura social, representada pelas classes que dependem

⁶ A abordagem de Gramsci será realizada a partir de comentadores reconhecidos no campo da ciência política.

diretamente da relação com as forças produtivas; e a superestrutura ideológica e política, composta por dois elementos: "a sociedade civil, ou direção cultural e moral, e a sociedade política, ou aparelho do Estado, e suas contribuições recíprocas" (PORTELLI, 2002, p. 15 e 16).

O estudo das relações entre a estrutura e a superestrutura a partir da concepção gramsciana,⁷ conforme comentado por Portelli (2002), torna-se essencial para o entendimento da noção de bloco histórico. Ou seja, a ideia de que, em uma situação histórica específica, há fluxos entre a estrutura e a superestrutura, fluxos que estabelecem uma organicidade operada por intelectuais,⁸ constituindo assim um bloco histórico.

A relação entre a estrutura e a superestrutura possui um ponto essencial, que está no vínculo em que se realiza sua unidade, vínculo este classificado por Gramsci como orgânico, que corresponde a uma organização social. Portanto, "se considerarmos o bloco histórico, isto é, uma situação histórica global, distinguimos aí, por um lado, uma estrutura social [...] e uma superestrutura ideológica e política" (PORTELLI, 2002, p. 14).

A estrutura social corresponde, neste caso, às classes que diretamente dependem da relação com as forças produtivas. Já a superestrutura ideológica e política refere-se à sociedade civil – ou direção cultural e moral –, e à sociedade política – ou aparelho de Estado – e suas contribuições recíprocas (PORTELLI, 2002). Para o autor, o vínculo orgânico realizado entre esses elementos ocorre por meio de grupos sociais (intelectuais) que têm função no nível superestrutural, representando assim a articulação interna de um bloco histórico.

Segundo Portelli (2002), Gramsci teria sido qualificado como teórico da superestrutura, uma vez que, ao mostrar o significado social do vínculo orgânico

⁷ Existe uma diferenciação entre a estrutura e a superestrutura nas obras de Marx e Gramsci: -Marx compreende que o conjunto das relações econômicas é que determina a sociedade civil, a qual pertence à estrutura. Já em Gramsci, a sociedade civil é compreendida como o conjunto complexo da superestrutura ideológica. Desse modo, para Marx, é a estrutura econômica que determina a superestrutura. Já em Gramsci, a relação estrutura-superestrutura é dada por um "vínculo orgânico" (COUTINHO, 2008).

⁸ No âmbito da superestrutura de Gramsci encontram-se os "intelectuais", os quais possuem formação e função específicas na sociedade. Trata-se de um grupo que possui o poder dentro de um determinado grupo social. Já os "intelectuais orgânicos" são aqueles que, além de possuírem as características descritas acima, relacionam-se com aqueles que representam e com aqueles com os quais trabalham em conjunto, sendo responsáveis por estabelecer a ligação da estrutura com a superestrutura (COUTINHO, 2008).

estabelecido entre esses elementos, teria possibilitado uma análise estrutural imediata de qualquer situação política, seguida, *a posteriori*, por uma análise econômica. Segundo esse autor, Gramsci frequentemente retorna ao conceito de sociedade civil para definir “a direção intelectual e moral” de um sistema social. Essa noção de sociedade civil advém de Hegel e, embora as concepções de sociedade civil de Marx⁹ e Gramsci tenham partido deste mesmo teórico, elas são radicalmente diferentes, como vemos:

Partindo ambos da obra de Hegel, Marx e Gramsci evoluíram em sentido oposto: o primeiro entendeu a noção hegeliana de “sociedade civil” como o conjunto das relações econômicas; o segundo interpretou-a como o complexo da superestrutura ideológica (PORTELLI, 2002, p. 16).

Na concepção marxiana, comentada em Portelli (2002), a sociedade civil é considerada como o conjunto formado pelas estruturas econômica e social de um determinado período. “Refere-se à concepção hegeliana, que compreende, na sociedade civil, o complexo das relações econômicas e a formação das classes sociais” (PORTELLI, 2002, p.18).

Numa concepção radicalmente diferente, Gramsci, segundo Portelli (2002), teria afirmado que a sociedade civil pertence à superestrutura, que reúne os organismos ditos “privados” e corresponde à função que o grupo hegemônico exerce sobre toda a sociedade. Neste sentido, a sociedade civil é entendida como “o conjunto de organismos, vulgarmente ditos privados, que correspondem à função de hegemonia que o grupo dominante exerce em toda a sociedade” (PORTELLI, 2002, p. 21).

Desse modo, o autor aponta que a sociedade civil pode ser analisada como um conjunto complexo, considerada sob as seguintes características: como ideologia da classe dirigente; como concepção de mundo difundida em todas as camadas sociais, a fim de vinculá-las à classe dirigente; e como direção ideológica da sociedade.

Por outro lado, a sociedade política opõe-se à sociedade civil no seio da superestrutura. Tal sociedade – a política – apresenta características bem definidas, tais como o agrupamento das atividades da superestrutura, que dizem respeito à

⁹ A abordagem de Marx será realizada a partir de comentadores reconhecidos no campo da ciência política.

função de coerção, representando aí um prolongamento da sociedade civil (PORTELLI, 2002).

Para Coutinho (2008), foi sobretudo a partir de 1870 que Gramsci teria afirmado o surgimento de uma nova esfera do ser social capitalista, constituído pelas auto-organizações, as quais ele denominou "aparelhos privados de hegemonia". Esse novo ser social compreendia os partidos de massa, os sindicatos, as diferentes associações, os movimentos sociais etc., resultantes do ingresso, cada vez maior, de novos sujeitos políticos individuais e coletivos na esfera pública. A este crescente processo de inserção de novos sujeitos na esfera pública Gramsci denominou "socialização política".

A distinção entre sociedade civil e sociedade política é organicamente completa, havendo uma combinação de uma e de outra para que a classe dominante exerça sua hegemonia. Em nível estratégico, existe uma importância relativa da sociedade civil em relação à sociedade política, pois, para que a hegemonia se estabeleça, faz-se necessário que as sociedades civil e política estejam organicamente vinculadas e se desenvolvam igualmente (PORTELLI, 2002).

Para Gramsci, segundo Portelli (2002), não existe, de fato, uma separação orgânica entre sociedade civil e sociedade política. É o que ocorre no caso da elaboração da "opinião pública", que caracteriza uma relação permanente entre governo político e sociedade civil. Outro exemplo apontado por Portelli (2002, p. 37) está no caráter ambivalente de órgãos, como é o caso do Parlamento, "órgão da sociedade política para elaboração da lei, [que] é igualmente órgão da sociedade civil, como tradução oficial da opinião pública".

A estreita colaboração, inclusive o caráter ambivalente dos órgãos da sociedade civil e política se traduzem [...] em uma ampliação do conceito de Estado, entendido como o conjunto dos órgãos, qualquer que seja seu estatuto formal – organizações "privadas" ou aparelho de Estado –, através dos quais é exercida a influência do grupo dominante (PORTELLI, 2002, p. 40).

Nessa perspectiva, o Estado reúne a superestrutura do bloco histórico, e sua unidade decorre da gestão exercida por um grupo social que garante a hegemonia do bloco histórico: os intelectuais. Estes, por sua vez, são entendidos por Gramsci, segundo Portelli (2002), como "agentes" da classe dominante, os quais direcionam política e culturalmente o bloco histórico.

Como vemos em Portelli (2002, p. 15), “um sistema social só é integrado quando se edifica um sistema hegemônico, dirigido por uma classe fundamental que confia a gestão aos intelectuais: realiza-se aí um bloco histórico”. Para o autor, o estudo do conceito de bloco histórico de Gramsci não pode ser dissociado do estudo do conceito de hegemonia, pois, segundo ele, “só esta concepção de bloco histórico permite captar, em sua realidade social, a unidade orgânica de estrutura e superestrutura” (PORTELLI, 2002, p. 15). Então, é a partir da análise do bloco histórico que Gramsci, segundo Portelli (2002), teria estudado como ocorreu a desagregação da hegemonia da classe dirigente, para a edificação de um novo sistema hegemônico – mais ligado à ação política –, criando-se então um novo bloco histórico.

Nesta perspectiva, Portelli (2002) afirma que, para Gramsci, a hegemonia consiste na primazia da sociedade civil sobre a sociedade política. Ou seja, o grupo que exerce o controle é hegemônico e a conquista da sociedade política coroa essa hegemonia como conjunto do Estado – sociedade civil e sociedade política. O autor afirma que Gramsci considera como aspecto essencial da hegemonia da classe dirigente o monopólio intelectual, que resulta na criação de um “bloco ideológico” ou “bloco intelectual”, que exerce a função de vincular as camadas intelectuais aos representantes da classe dirigente.

O bloco ideológico é fator de hegemonia sob um duplo aspecto, num sistema realmente hegemônico: por um lado em seu próprio seio, na medida em que os representantes da classe dirigente orientem os de outros grupos sociais e sobretudo, por outro lado, no nível do bloco histórico, permitindo à classe dirigente controlar, por intermédio do bloco ideológico, outras camadas sociais. A consequência desse duplo papel do bloco ideológico é que sua desagregação separa tanto os intelectuais da classe dirigente, quanto os grupos que representam (PORTELLI, 2002, p.81).

Neste sentido, podemos afirmar, a partir da discussão estabelecida em Portelli (2002), que, para Gramsci, no seio do bloco histórico, o estudo das relações entre o Estado e as sociedades civil e política é que levaram a afirmar a dicotomia entre estrutura e superestrutura, se considerarmos que o grupo dirigente exerce a função de hegemonia sob toda a sociedade. Assim, o bloco histórico reúne a estrutura e a superestrutura, portanto, as classes subalternas e o sistema hegemônico. “Gramsci mostra, pois, que, se a hegemonia de uma classe fundamental é a base de edificação do bloco histórico, um bloco histórico localmente

determinado pode ser a base da hegemonia dessa classe [...]” (PORTELLI, 2002, p. 93).

A interpretação superestrutural do bloco histórico tem, por um lado, a superestrutura como elemento motor do bloco histórico e, por outro lado, a sociedade civil representa papel essencial no seio da superestrutura (PORTELLI, 2002). Considerando a sociedade civil como superestrutura pertencente ao Estado ampliado, o autor afirma que a concepção gramsciana de sociedade civil era entendida como as organizações ditas privadas, que são o "conteúdo ético" do Estado.

Ou seja, a concepção de sociedade civil que pertence ao momento da superestrutura reúne os organismos ditos "privados" e representa a função de hegemonia que o grupo dominante exerce sob a sociedade. A essa nova esfera, que, para Coutinho (2008), Gramsci teria denominado "sociedade civil", instituiu-se lugar evidente para as relações de poder, representando uma importante arena de lutas de classes, onde se busca hegemonia, ou seja, direção política a partir de um consenso, a fim de conquistar o efetivo exercício do poder governamental.

Coutinho (2008) corrobora a leitura da sociedade civil como parte do Estado ao afirmar que, após o surgimento da sociedade civil, o Estado se amplia, tornando-se mais complexo, ou seja, o Estado deve, a partir desse momento, considerar outros interesses, que não os interesses restritos da classe dominante. Entretanto, o autor aponta que Gramsci afirmava que, em todo Estado, por mais complexo que fosse, ainda existia o que ele chamou de "núcleo duro", que define a sua natureza como de dominação da classe que detém os meios de produção. Neste sentido, Coutinho (2008) afirma que, a partir da nova definição de Estado, na obra de Gramsci, em que surgiu a sociedade civil e se assumiu uma perspectiva de Estado ampliado, ganha destaque a distinção entre as formações sociais "orientais" e "ocidentais", conforme vemos:

Para Gramsci, no que ele chama de "Oriente" (pensando sobretudo na Rússia czarista), o Estado em sentido estrito é tudo e a sociedade civil é primitiva e gelatinosa. Já o que chama de "Ocidente" (pensando aqui na Europa Central e Ocidental e nos Estados Unidos), há um equilíbrio entre as duas esferas.

Decerto, para Coutinho (2008), o Brasil apresentou como característica, durante o Império e a República Velha, a formação "oriental". Sobretudo a partir dos

anos de 1930, em meio aos avanços e recuos, vivemos um processo chamado de "ocidentalização", marcado pelo crescimento e complexificação da sociedade civil. Face ao exposto, o autor faz uso da expressão "Ocidente periférico e tardio" para caracterizar o Brasil, e justifica tal expressão ao apontar a permanência de vastas zonas sociais tipicamente "ocidentais".

Coutinho (2008) afirma ainda que foram muitas as leituras de Gramsci no Brasil, tendo influenciado várias pesquisas em diferentes áreas universitárias, além de continuar determinando a orientação de muitos debates políticos, do PSTU (Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado) ao PPS (Partido Popular Socialista) e correntes internas do PT (Partido dos Trabalhadores). Dessa forma, para o autor, Gramsci pode ser considerado uma referência para grande parte da esquerda e da chamada centro-esquerda brasileira. Além dessas correntes, o autor destaca uma entrevista do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso à revista "Veja",¹⁰ na qual fez referência a Gramsci para justificar suas posições políticas neoliberais.

Diante da discussão delimitada, evidenciamos a perspectiva do Estado ampliado gramsciano como a constituição da sociedade civil mais sociedade política que rompe com a hegemonia de um Estado que representava apenas os interesses individuais. O Estado ampliado se mostra, então, mais complexo e representado por uma sociedade soberana, constituída por instituições públicas e privadas que exercem uma luta constante pela garantia dos interesses coletivos.

2.2 POLÍTICA, POLÍTICA PÚBLICA E POLÍTICA SOCIAL

Até as primeiras décadas do século XX, na Europa, a promoção do progresso esteve a cargo das forças da economia de mercado, sob o comando da economia política. O Estado exercia, essencialmente, administração da justiça, diplomacia e educação, não existindo uma política de progresso nos moldes das políticas de desenvolvimento de hoje. Sem a presença ou iniciativa do Estado regulando politicamente a economia, não havia política pública para condicionar as ações econômicas (HEIDEMANN, 2009).

¹⁰ Neste caso, Coutinho (2008) afirma que o uso hipócrita de Gramsci pelo ex-presidente se deu pelo fato de que sua obra – *Cadernos do cárcere* – aparenta ser uma "obra aberta", permitindo múltiplas interpretações, embora o autor não acredite nisso, pois Gramsci era comunista.

Este afastamento do Estado com relação ao mercado pode ser visto nas ideias de Behring e Boschetti (2011), ao tratarem de um Estado mínimo. As autoras afirmam que,

[...] para os liberais o Estado deve assumir o papel "neutro" de legislador e árbitro, e desenvolver apenas ações complementares ao mercado. Sua intervenção deve restringir-se a regular as relações sociais com vistas a garantir a liberdade individual, a propriedade privada e assegurar o livre mercado (p. 62).

Neste sentido, destacamos a distinção entre os termos progresso e desenvolvimento. Quanto ao entendimento de progresso, essa ideia teria surgido no período da Renascença e atingido seu ápice no século XIX, significando uma "noção de que os acontecimentos históricos desenvolvem-se no sentido mais desejável, realizando um aperfeiçoamento crescente" (HEIDEMANN, 2009, p. 23). Entretanto, segundo o mesmo autor, no século XX, a cultura do progresso foi abalada, em decorrência das duas guerras mundiais e, com isso, suas esperanças e promessas foram assumidas, em parte, pela ideia do desenvolvimento, construída num contexto que discutiremos ainda no decorrer deste tópico.

O Estado garantia liberdade plena de iniciativa ao indivíduo em todos os campos de ação, pois não interferia em forma de leis e regulamentação, políticas governamentais ou públicas. Mas, a excessiva liberdade dos indivíduos trouxe problemas, por desconsiderar as dimensões comunais da vida humana, havendo então a necessidade de se impor limites às atividades individuais, principalmente no campo econômico, fazendo prevalecer o papel do Estado (HEIDEMANN, 2009).

Existia um contexto para isso, a partir de alguns elementos do liberalismo que, para Behring e Boschetti (2011), ajudariam a compreender melhor a pequena intervenção que o Estado realizava na forma de políticas sociais. O primeiro desses elementos seria o predomínio do individualismo, pelo qual os liberais consideravam o indivíduo e não a coletividade, de modo que os direitos civis – os quais discutiremos com maior propriedade nos próximos itens – foram reconhecidos primeiro pelo Estado liberal do século XVIII. Um segundo elemento consiste na ideia de que o bem-estar individual maximizava o bem-estar coletivo. E, por fim, podemos citar a proposta dos liberais de que o Estado não deveria garantir políticas sociais, pois, para eles, haveria um estímulo ao ócio e ao desperdício, o que poderia ser um risco para a sociedade de mercado.

No final do século XIX e início do século XX, em meio às reivindicações sociais, a mobilização e a organização da classe trabalhadora foi fundamental para a mudança da natureza do Estado liberal, quando houve o reconhecimento dos direitos sociais, sem que se colocassem em xeque os fundamentos do capitalismo (HEIDEMANN, 2009).

Em meio às mudanças e evoluções da atuação do Estado e frente à grande depressão enfrentada pelos EUA com o *New Deal* na década de 1930, iniciou-se um período de regulação da economia. Este fato deu início a um novo processo de desenvolvimento. Durante as décadas subsequentes, os países passaram a ser classificados por indicadores de desenvolvimento (países desenvolvidos, subdesenvolvidos e em desenvolvimento), cujo grau de industrialização era basicamente sinônimo de desenvolvimento. A ideia era descrever o *status* econômico de cada país, por isso, os principais indicadores eram de natureza econômica (HEIDEMANN, 2009). Como afirma o autor, "desenvolver um país significava, e ainda significa, basicamente, implantar uma economia de mercado que incluía, se não a totalidade, pelo menos a maior parte de seus cidadãos" (HEIDEMANN, 2009, p. 26).

O significado genérico e neutro da palavra desenvolvimento passa a assumir, então, a conotação de um Estado positivo e desejável, que aconteceria, em termos, pela iniciativa conjunta do Estado e do mercado. Neste cenário, o termo política ganha espaço para discussão, envolvendo várias acepções, que nos permitem sua compreensão (HEIDEMANN, 2009).

Após o período das duas grandes guerras mundiais, este fortalecimento do Estado levou ao desenvolvimento das sociedades através da ação política dos governos no campo da economia, que se expressou de duas formas: primeiro como uma ação reguladora, com a criação de leis que imprimiram direcionamentos específicos às iniciativas econômicas e, segundo, pela participação direta do Estado na economia. É desta forma que surgem então as políticas governamentais, que posteriormente foram entendidas como políticas públicas (HEIDEMANN, 2009).

A política pode ser entendida como tudo o que diz respeito à vida coletiva das pessoas em sociedade e em suas organizações. Pode ser tratada também como o conjunto dos processos, métodos e expedientes usados por indivíduos ou grupos de interesse para influenciar, conquistar e manter o poder. Sob outro entendimento, a

política pode ser a arte de governar e realizar o bem público. Em sua forma mais operacional, é entendida como ações, práticas ou funções de Estado para resolver questões da sociedade (HEIDEMANN, 2009).

Finalmente, numa concepção que envolve todas as acepções anteriores, a política é entendida como conhecimento dos fenômenos ligados à regulamentação e ao controle da vida humana em sociedade, bem como à organização, ao ordenamento e à administração político-administrativa (HEIDEMANN, 2009).

No campo das ciências políticas, em meados do século XX, a análise das políticas públicas ganha espaço nas discussões envolvendo a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos da política, com o arcabouço dos questionamentos tradicionais da ciência política, caracterizando assim a *policy analysis* (FREY, 2000). Laswell, um dos fundadores da área das políticas públicas do século passado, foi quem introduziu esta expressão (*policy analysis*), ainda nos anos 1930, como forma de conciliar o conhecimento científico com a produção empírica dos governos, possibilitando assim uma forma de diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo (SOUZA, 2006).

Nos Estados Unidos, foi a partir dos anos 1950 que essa vertente de pesquisa da ciência política começou a se instituir. Já na Alemanha, o campo das políticas toma força a partir dos anos 1970. No Brasil, estudos sobre políticas públicas só foram realizados recentemente, os quais deram ênfase, ou à análise das estruturas e instituições, ou à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas (FREY, 2000).

Para Souza (2006), a área de políticas públicas surgiu, na Europa, como um desdobramento de trabalhos baseados em teorias que explicavam o papel do Estado e do governo, este, por sua vez, produtor das políticas públicas. Já nos Estados Unidos, contrariamente à Europa, a área surgiu no mundo acadêmico, não estabelecendo relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, dando ênfase nos estudos sobre a ação dos governos.

A concepção da *policy analysis*, inicialmente, parece apropriada para a análise de políticas públicas no contexto da realidade brasileira, fazendo-se necessárias adaptações da abordagem às particularidades institucionais e culturais da situação política e institucional do país. No caso brasileiro, o exercício do poder pelas elites políticas e econômicas parece determinar de forma mais decisiva os

rumos do país (FREY, 2000). Um exemplo emblemático foi o da Política do Café com Leite, um arranjo político que vigorou no período da República Velha no Brasil, que visava a predominância do poder nacional por parte das oligarquias paulista e mineira, sendo abalada pela quebra da Bolsa de Nova Iorque em 1929, que gerou uma crise pela superprodução.

Podemos notar, ao longo da história do Brasil e como aponta Frey (2000), que a falta de consolidação e determinação político-ideológica, tanto da população como dos políticos e partidos, atrelada às mudanças constitucionais levaram a rupturas e transformações das estruturas político-administrativas no país, tais como a Constituição Federal de 1988.

Como contraponto ao modelo da *policy analysis*, Frey (2000) apresenta dois outros modelos: o neo-institucionalismo e a análise de estilos políticos. O primeiro caracteriza um modelo mais adequado à análise de sistemas políticos em transformação e com instituições não consolidadas, típico dos países em desenvolvimento,¹¹ como é o caso do Brasil. Para Frey (2000), o neo-institucionalismo, mediante políticas estruturadoras de sistema, possibilitaria pôr ordem no caos existente nos sistemas político-administrativos dos países em desenvolvimento.

Este modelo salienta a existência de regras gerais e entendimentos que prevalecem em cada sociedade, exercendo influência decisiva sobre as interpretações e sobre o agir das pessoas. Sendo assim, o neo-institucionalismo pretende contribuir para estratégias de configuração de políticas mediante estudos científicos, indo muito além de apenas oferecer uma perspectiva adicional de explicação do comportamento político (FREY, 2000).

O outro modelo, a análise de estilos políticos, dedica-se mais ao aspecto do “como” da política, frisando fatores culturais – da cultura política para uma região supostamente homogênea, como no caso da América Latina –, padrões de

¹¹ Termo comentado em Heidemann (2009), na discussão sobre a compreensão do fenômeno da modernidade, que pode ser situado num *continuum*, cujos polos são designadas como Teoria *N* e Teoria *P*. "O postulado principal da Teoria *N*, no que tange à modernização, é que existe uma lei de **necessidade histórica** que compele toda sociedade à procura de alcançar o estágio em que se encontram as chamadas sociedades desenvolvidas ou modernizadas" (HEIDEMANN, 2009, p. 43, grifo nosso). No caso da Teoria *P*, duas características principais são destacadas, quanto ao aspecto da modernização: "1) pressupõe que a "modernidade" não está localizada precisamente em algum lugar do mundo; que o processo de modernização não tem de se orientar segundo algum arquétipo platônico; e 2) sustenta que toda nação, qualquer que seja sua configuração atual, sempre terá **possibilidades próprias** de modernização [...]" (HEIDEMANN, 2009, p. 43, grifo nosso).

comportamento político e atitudes de atores políticos, como formas fundamentais de compreender melhor o processo político. Esta abordagem contém um forte componente prático normativo.

A análise de estilos políticos entende que as sociedades se encontram em um processo de transformação, caracterizado por tensões entre os padrões individuais e aqueles que ultrapassam as ações individuais. Diante destas mudanças em relação aos valores sociais, interesses e objetivos de ação, surgem atores que se empenham a favor de modificações dos estilos de comportamento político, caracterizados por novos procedimentos e arranjos – como é o caso dos conselhos populares, orçamentos participativos, foros de debate e outros – frutos da pressão político-social exercida pelos movimentos sociais e pela sociedade civil em geral (FREY, 2000).

Considerando as discussões apresentadas até este momento sobre a análise das políticas públicas e considerando o esforço que faremos para compreender os processos envolvidos neste fenômeno, faz-se necessário conceituar o termo políticas públicas. Embora consideremos não existir uma única, nem melhor, definição do termo, alguns autores nos permitem compreendê-las e discuti-las.

Para Heidemann (2009), em termos político-administrativos, o desenvolvimento de uma sociedade resulta de decisões formuladas e implementadas pelos governos dos Estados em conjunto com as demais forças da sociedade. Este conjunto de ações e decisões de governo e de outros atores sociais é o que o autor entende por políticas públicas.

Souza (2006) sintetiza a ideia de política pública como o campo do conhecimento que busca, simultaneamente, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação e, quando necessário, sugerir mudanças no rumo ou curso dessas ações. A formulação de políticas públicas representa a tradução das propostas eleitorais em programas e ações que deverão produzir resultados ou mudanças na sociedade. Essas políticas, após formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos e base de dados que devem ser submetidos a sistemas de acompanhamento e avaliação.

O autor ainda traz duas definições: a de Dye,¹² que sintetiza a política pública como sendo o que o governo escolhe fazer ou não fazer; e a de Laswell,¹³ a qual propõe que decisões e análises sobre políticas públicas implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz.

Partindo dos conceitos apresentados, discutiremos adiante os elementos das políticas públicas a partir de sua forma operacional. Tal discussão parte da abordagem do *policy cycle*, também denominada abordagem processual, que representa um componente da *policy analysis*.

O *policy cycle* consiste em um modelo que subdivide o agir público em fases parciais do processo político-administrativo, considerando seu caráter dinâmico (FREY, 2000). Este ciclo de políticas públicas é compreendido como uma construção política e social que corrobora a ideia de que as políticas públicas não seguem um modelo linear e contínuo, mas sim um processo interativo que se move a partir das relações entre Estado e sociedade (FERREIRA; ALENCAR; PEREIRA, 2012). As propostas apresentadas por este ciclo envolvem três fases principais: formulação, implementação e controle dos impactos das políticas, que possuem ainda algumas subdivisões (FREY, 2000).

Sobre esta divisão do processo político, Heidemann (2009) apresenta a proposta do ciclo conceitual das políticas públicas, que corrobora a proposta da abordagem processual ou *policy cycle*. Na proposta de Heidemann o processo compreende quatro etapas: 1) decisões políticas para solucionar problemas sociais previamente identificados; 2) implementação das ações formuladas; 3) verificação para identificar se as partes interessadas na política foram satisfeitas em suas demandas; e 4) avaliação das políticas, visando continuidade, aperfeiçoamento, reformulação ou, se for o caso, a descontinuidade. Neste modelo, as decisões tomadas e implementadas nas organizações integram a formulação das políticas públicas. Neste caso, o bem público que deve dar substrato às decisões, na sua

¹² Thomas Dye é Professor Emérito de Ciência Política na Universidade Estadual da Flórida, autor de vários livros e artigos sobre o governo americano e políticas públicas. Atuou como presidente da Associação de Ciência Política do Sul, presidente da Organização de Estudos de Políticas e Secretário da Associação Americana de Ciência Política (DYE, s/d.).

¹³ Laswell foi cientista político e teórico da comunicação estadunidense, além de ter sido considerado um dos fundadores da psicologia política. Foi membro da escola de Chicago, aluno de Ciência Política na Universidade de Yale e presidente da Academia Mundial de Arte e Ciência (SOUSA; VARÃO, s/d.).

grande maioria, é o desenvolvimento da sociedade em suas diversas dimensões sociopolíticas.

Souza (2006) ainda acrescenta a proposta de divisão dos processos das políticas públicas ao trazer o ciclo da política pública como um processo deliberativo, dinâmico e de aprendizado. Este ciclo é constituído pelos seguintes estágios: definição da agenda; identificação de alternativas; avaliação das opções; seleção das opções; implementação; e avaliação. Esta proposta valoriza sobretudo a definição da agenda, em que, inicialmente, focaliza-se o problema, ou seja, faz-se o reconhecimento e a definição do problema. Em seguida focaliza-se a política propriamente dita, por meio da construção de consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar determinado problema. E, por fim, o foco se dá nos participantes que definem as agendas e as alternativas.

Nesta perspectiva, Bueno (2008) afirma que, para teóricos estudiosos das políticas públicas como Charles Jones, James Anderson e B. Guy,

[...] tais estágios integram um amplo ambiente que é moldado pelo federalismo, instituições políticas e governamentais, cultura política, opinião pública e por uma série de outros constrangimentos (BUENO, 2008, p. 20).

Sob a perspectiva da *advocacy coalitions*,¹⁴ o autor ainda afirma que o sistema de crenças políticas deve orientar sobre os problemas que devem receber as mais altas prioridades e os fatores causais que necessitam ser examinados mais atentamente, ou seja, procura traduzir as crenças em ações governamentais, que muitas vezes incorporam elementos ou princípios defendidos por diferentes coalizões. Os sistemas de crenças determinam a direção que uma coalizão buscará dar a um programa ou uma política pública.

Embora cada uma das vertentes apresentadas, que discutem o ciclo das políticas públicas, focalize mais algumas das etapas do que outras, de acordo com sua proposta, identificamos uma aproximação entre elas no que se refere à divisão dos processos político-administrativos, a forma básica de diagnóstico, ação ou implementação e avaliação. Para fins deste estudo, utilizaremos a proposta do *policy cycle*, analisando, a seguir, as etapas que compõe este ciclo.

¹⁴ *Advocacy coalitions* ou Coalização, na perspectiva apresentada por Bueno (2008), representa um conjunto de atores que agem em unidade e compartilham crenças e normativas causais. Cada coalização adota estratégias específicas que visam manter o *status quo* ou estabelecer inovações, de acordo com seus interesses e objetivos.

Segundo Frey (2000), a subdivisão do processo das políticas públicas se mostra mais pertinente, uma vez que corresponde a uma sequência de elementos do processo político-administrativo. As fases do processo são: percepção e definição de problemas; *agenda-setting*; elaboração de programas e decisão; implementação de políticas e; por fim, avaliação de políticas e eventual correção da ação.

Na fase de percepção e definição dos problemas, o fato deve ser identificado como um problema político para que, então, seja diagnosticado cautelosamente e, após isso, sejam feitas proposições para solucioná-lo. É preciso identificar o campo de ação política, entre um número infinito de possíveis campos, ou seja, o fato deve ser percebido como um problema político por grupos sociais, grupos políticos ou pela administração pública, atribuindo-se a ele a devida relevância (FREY, 2000).

Bueno (2008), ao tratar de políticas públicas para o esporte, afirma que esta área ainda é incipiente e busca uma legitimidade nas diversas disciplinas que compõem o fenômeno esportivo. Exemplo disto está, segundo o autor:

[...] na ênfase do governo federal em reconhecer a necessidade de formular uma sólida política nacional para o esporte, assegurando maior participação e representatividade dos atores envolvidos na sua produção, o esforço em reestruturar a gestão e o financiamento do esporte dando-lhe maior *accountability* e o esforço de estender o acesso às práticas esportivas à maior parte da população (BUENO, 2008, p. 3-4).

Ainda assim, observamos que nem sempre o estabelecimento da agenda política se consolida num plano de decisões técnicas, pois, como aponta Bueno (2008) sobre a *advocacy coalitions*, muitos dos programas ou políticas públicas, comumente, reúnem elementos defendidos por coalizões. Para o autor, a *advocacy coalitions* ainda "valoriza o papel da ideologia ao assumir que o compartilhamento de crenças é a principal força de união dos atores" (BUENO, 2009, p. 29).

Uma outra fase, a *agenda-setting*, corresponde ao momento da decisão sobre a permanência de um tema na pauta política atual ou se dever ser excluído ou adiado. Para decidir sobre isso, é preciso que se realize uma avaliação preliminar sobre custos e benefícios das opções disponíveis de ação, bem como que se avaliem as possibilidades de o tema ou projeto se impor na arena política, sendo de grande importância o envolvimento dos atores políticos (FREY, 2000).

Na fase seguinte, de elaboração de programas e decisão, é preciso escolher, dentre as alternativas de ação, a mais apropriada. Normalmente, a instância

responsável decide por um programa de compromisso já negociado com os atores políticos mais relevantes (FREY, 2000). Para Ferreira, Alencar e Pereira (2012), este momento do processo de políticas públicas implica uma maior aproximação da sociedade civil com o Estado, o que coloca a descentralização e a participação dos cidadãos como elementos centrais na gestão das políticas públicas.

A participação do cidadão, que trataremos com maior propriedade adiante, também deve contribuir na implementação das políticas públicas, através de uma gestão que seja permeada por uma ação deliberativa, na qual o indivíduo participa decidindo seu destino, ou seja, sua autodeterminação se dá pela lógica da democracia e não pela lógica do mercado (PAULA, 2005).

No *policy cycle*, a fase de implementação de políticas se refere, particularmente, ao fato de que, muitas vezes, os resultados e impactos reais não correspondem aos impactos projetados na fase de formulação. Quanto à análise dos processos de implementação, é possível discernir as abordagens que têm como objetivo principal a apreciação da qualidade material e técnica de projetos e programas, daquelas cujas análises são direcionadas para as estruturas político-administrativas e a atuação dos atores envolvidos (FREY, 2000).

Ferreira, Alencar e Pereira (2012), citando Kelma (2006), Thompson Jr. e Strickbland (2000) e Oliveira (2006), mostram que a fase de implementação se caracteriza pela materialização das políticas públicas sendo, principalmente, uma atividade orientada para as operações, por meio do gerenciamento das pessoas e dos processos. Essa dimensão prática do processo político representa o momento em que o governo assume suas preferências, que são medidas por um número de atores sociais que criam um processo circular caracterizado por relações recíprocas de poder e negociação.

Por fim, na fase de avaliação de políticas e eventual correção da ação, é feita uma apreciação dos programas já implementados, no tocante a seus efetivos impactos. Esta etapa permite iniciar um novo ciclo, a partir, novamente, da fase de percepção e definição, que possibilitará a elaboração de um novo programa político ou a modificação do programa anterior (FREY, 2000). A avaliação das políticas públicas permite tomar decisões com maior qualidade, maximizando o gasto público nas diversas atividades de intervenção estatal, por meio de identificação e superação dos pontos de estrangulamento e êxitos das políticas, o que

consequentemente abre perspectivas mais racionais para implementação e formulação de políticas públicas (FERREIRA; ALENCAR; PEREIRA, 2012).

Diante da discussão delimitada até aqui sobre conceitos e análises de políticas públicas, é importante considerarmos, como propõe Frey (2000), a análise dos conteúdos das políticas públicas, bem como a importância das dimensões institucional e processual. Partindo desta visão mais ampla, a política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. E, embora envolva vários atores, a política pública se materializa através dos governos, por meio de ação intencional com objetivos a serem alcançados, principalmente no longo prazo, não devendo se limitar a leis e regras (SOUZA, 2006).

Neste mesmo campo de discussão, consideramos relevante abordar aspectos das políticas sociais que, para Heidemann (2009, p. 30), referem-se "às políticas consideradas do ponto de vista setorial, ou de uma questão pública em particular da sociedade. Entre elas se incluem as de educação, saúde, transportes, entre tantas mais", como o esporte e o lazer. Assim, essas políticas têm o intuito de atender uma demanda específica da sociedade e, em geral, buscam minimizar as desigualdades sociais.

Behring e Boschetti (2011) consideram a política social como um fenômeno associado à constituição da sociedade burguesa, no qual se tem um reconhecimento da questão social¹⁵ inerente às relações sociais nesse modo de produção, paralelamente ao momento em que os trabalhadores assumem um papel político na sociedade. Para as autoras, no caso do Brasil, somente a partir do século XX a questão social se colocou com uma questão política, com o início das lutas dos trabalhadores e as primeiras iniciativas de legislação voltadas para o mundo do trabalho.

Para Demo (2006), a política social tem como princípio a redução das desigualdades e, por isso, o Estado tem um papel de grande importância na política social, embora sua função seja de instrumentação das ações políticas. O autor ainda acrescenta que:

¹⁵ Para Behring e Boschetti (2008, p.51), a questão social tem sua "gênese na maneira com que os homens se organizam para produzir num determinado momento histórico [...] - o de constituição das relações sociais capitalistas - e que tem continuidade na esfera da reprodução social". Quando se fala em produção e reprodução das relações sociais em determinado momento histórico, a questão social representa uma inflexão desse processo. Trata-se, portanto, da produção e reprodução de condições de vida, de cultura e de produção de riqueza.

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

Em suma, as políticas sociais são ações que determinam o padrão de proteção social, com o intuito de minimizar as desigualdades sociais produzidas pelo desenvolvimento econômico. Assim, como afirma Silva" (2012) as políticas sociais correspondem a uma via democrática para o cidadão participar do Estado e dos principais processos decisórios relativos às políticas públicas. Esta participação leva o cidadão a tomar decisão e ter autonomia para reivindicar a contemplação dos seus direitos.

2.3 CIDADANIA, DIREITOS SOCIAIS E PARTICIPAÇÃO

O desenvolvimento da cidadania na sociedade inglesa, estudada por Marshall (1967), focaliza principalmente os processos de mudança social e suas consequências, especialmente em relação a instituições e valores políticos. O entendimento da cidadania nesta perspectiva abarca três tipos de direitos: civil, ligado à liberdade individual; político, relacionado ao direito de participar no exercício do poder político; e social, que está ligado às instituições de sistema educacional e serviço social, e se refere a tudo que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança, até o direito de participar na herança social e levar uma vida civilizada de acordo com os parâmetros da sociedade.

O conceito de cidadania foi construído ao longo da história, relacionado ao processo de aquisição e acesso aos direitos, e seu conteúdo se confunde com a democracia (MARSHALL, 1967). A democracia, neste sentido, é resultado de conquistas diárias e consequência da responsabilidade, consistindo no agir baseado em regras de conduta comunitariamente aceitas, em que há não somente direitos, mas também deveres (DEMO, 1980).

No início do século XX, a complexidade das sociedades industrializadas e o surgimento de formas burocráticas de organização levantaram vários questionamentos sobre a possibilidade de se colocar em prática o conceito de democracia – enquanto ideal de governo do povo que envolve a máxima

participação do povo –, principalmente pela ênfase dada na participação e, com ela, a formulação da teoria democrática. Nesta perspectiva, a partir do debate teórico acerca da democracia é que emergem as visões de participação (PATEMAN, 1992).

Em uma definição mais clássica, Marshall (1967, p. 76) afirma que a cidadania corresponde a “um *status* concedido àqueles que são membros integrantes de uma comunidade”, ou seja, todos aqueles indivíduos que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações. Para o autor, mesmo em suas formas iniciais, a cidadania constitui um princípio de igualdade, que se desenvolveu pelo enriquecimento do conjunto de direitos de que os homens podiam gozar.

Para Carvalho (2008), o fenômeno da cidadania é complexo e historicamente definido e, concordando com a ideia de Marshall (1967), ao afirmar que o desdobrar da cidadania se deu em direitos civis, políticos e sociais, Carvalho (2008) desenvolve ainda o conceito de cidadania plena ou ampliada, que combina a liberdade, a participação e a igualdade, além da garantia dos três tipos de direitos.

Entendendo que a participação cidadã é essencial à efetivação dos direitos, Demo (1996) enfatiza que, nas sociedades modernas, esta participação dos indivíduos no processo decisório representa uma possibilidade de alteração da atividade política. Para o autor, desde que respeitadas as regras do jogo democrático, é possível viabilizar participação expressiva da base, com extremo proveito para a política social.

Sob um outro ponto de vista, Lafer (1988) apresenta a discussão de Hannah Arendt sobre cidadania a partir de sua obra *The Origins of Totalitarianism*, na qual aborda a perplexidade gerada pelo totalitarismo em relação aos direitos humanos. Partindo das condições de organização do Estado-Nação do século XX e da análise da condição dos apátridas,¹⁶ Arendt esclarece sua conclusão básica sobre os direitos humanos. Ou seja, para ela, nós não nascemos iguais, mas sim nos tornamos iguais por pertencermos a uma coletividade que nos permite, através de decisões conjuntas, a garantia a todos os direitos iguais. Nesta perspectiva, Hannah Arendt aponta os direitos humanos como construção da igualdade e a cidadania como direito a ter direitos.

¹⁶ Os apátridas não existiam perante a lei e por isso eram privados de uma comunidade política, em relação aos direitos e deveres. O drama dos apátridas, proposto pela análise arendtiana passa pela impossibilidade de se encontrar um novo tecido social, não como um problema de espaço, mas sim de organização política (LAFER, 1988).

Ainda em Lafer (1988), Hannah Arendt aponta que os direitos humanos pressupõem a cidadania como um valor universal, que corresponde não apenas a um fato e um meio, mas a um princípio. Neste sentido, a privação da cidadania afeta substancialmente a condição humana, pois o ser humano privado de seu estatuto político perde sua qualidade substancial, que é de ser tratado pelos outros como um semelhante (LAFER, 1988). Para o autor:

O que Hannah Arendt estabelece é que o processo de asserção dos direitos humanos, enquanto invenção para convivência coletiva, exige um espaço público. [...]. A este espaço só se tem acesso pleno por meio da cidadania. É por essa razão que, para ela, o primeiro direito humano, do qual derivam todos os demais, é o direito a ter direitos, direitos que a experiência totalitária mostrou que só podem ser exigidos através do acesso pleno à ordem jurídica que apenas a cidadania oferece (LAFER, 1988, p. 166).

A partir dos aspectos sobre cidadania e direitos discutidos até o presente momento, constatamos que tanto Arendt, discutida em Lafer (1988), como Marshall (1967) e Carvalho (2008) fundamentam a cidadania na posse de direitos. No entanto, Marshall e Carvalho advogam o acesso aos direitos como conquista, até que a posse plena garanta a cidadania. Tais aspectos diferenciam-se da concepção de Arendt, ao defender que o reconhecimento dos direitos por uma comunidade só ocorre na medida em que o sujeito tenha acesso à ordem jurídica estabelecida pela comunidade.

Ao tratar dos direitos civis, políticos e sociais, Marshall (1967) traçou uma ordem cronológica para o surgimento deles no mundo moderno. Esta ordem se desenvolveu pelas constantes lutas da população, constituídas num processo que vai desde a obtenção dos direitos civis, passa pelos direitos políticos e chega, finalmente, aos direitos sociais. O autor classifica essa ordem de surgimento dos direitos no decorrer da história da Inglaterra, entendendo que foi o exercício dos direitos civis que levou os ingleses a reivindicarem os direitos políticos e, posteriormente, os direitos sociais.

Na história dos direitos civis, sua formação no século XVII, na Inglaterra, apresentou como característica a gradativa adição de novos direitos a um *status* já existente e então pertencente aos homens livres das comunidades. Estes direitos correspondem aos direitos individuais de liberdade, igualdade e propriedade – por exemplo –, num contexto em que os termos liberdade e cidadania eram semelhantes (MARSHALL, 1967).

No caso dos direitos políticos, estes se diferem dos direitos civis tanto no tempo como no caráter. O período de formação dos direitos políticos iniciou-se no século XIX, quando os direitos civis relacionados ao *status* de liberdade já haviam se consolidado. Os direitos políticos referem-se à participação do cidadão no governo da sociedade, sendo limitados a determinada parcela da população (MARSHALL, 1967). Para o autor, foi característico da "sociedade capitalista do século XIX tratar os direitos políticos como um produto secundário dos direitos civis" (MARSHALL, 1967, p. 70).

Já os direitos sociais, incorporados ao *status* de cidadania no século XX, surgiram a partir de um entrelaçamento com os direitos políticos, com o objetivo de reduzir as diferenças de classes. Eles advêm das lutas sindicais e operárias e permitem às sociedades organizadas politicamente reduzir o excesso de desigualdades. São representados pelos direitos a saúde, lazer, educação, trabalho, entre outros (MARSHALL, 1967). Neste sentido, a viabilização dos direitos sociais ocorre através das políticas públicas, que devem ser implementadas pelo Poder Público por meio de um processo interativo, que se move a partir das relações entre Estado e sociedade (FERREIRA; ALENCAR; PEREIRA, 2012), com vistas a garantir os direitos dos cidadãos.

A cidadania exigia a participação numa comunidade, baseada em lealdade a uma civilização que é patrimônio comum, de homens livres, imbuídos de direitos e protegidos por uma lei. Entretanto, Marshall (1967) aponta que, embora a cidadania tivesse ajudado a conduzir o processo em busca das políticas igualitárias do século XX, pouco fez para reduzir a desigualdade social.

Existia a busca por um progresso social através do fortalecimento dos direitos civis e não pelo estabelecimento dos direitos sociais. Esses direitos civis se tornaram um instrumento para elevar o *status* econômico e social dos trabalhadores, formando a reivindicação segundo a qual eles, como cidadãos, estavam habilitados a certos direitos sociais. Mas o método para adquirir os direitos sociais era o exercício do poder político, uma vez que esses direitos pressupõem um direito absoluto a um determinado padrão de civilização, que dependia apenas do cumprimento das obrigações gerais da cidadania (MARSHALL, 1967).

Para Marshall (1967), a obrigação do Estado é para com a sociedade como um todo e, por isso, é de grande importância manter um equilíbrio entre os

elementos coletivos e individuais. O autor ainda acrescenta que a política governamental concedeu ao cidadão, inequivocamente, uma expectativa legítima com relação aos seus direitos, mas que, na prática, se limita ao mínimo do mínimo, que realmente é oferecido pelo Estado.

De acordo com Demo (1980, p. 21), "se o necessitado é que mais sabe de suas necessidades, ele pode oferecer corretivo importante a metas facilmente viciadas da política social". A partir de tal afirmação, o autor aponta que a participação dos cidadãos nos processos de formulação das políticas é essencial e que, com isso, os programas sociais podem ser altamente maximizados através da participação.

Para Pateman (1992), Rousseau estabeleceu a participação de cada cidadão na tomada de decisão como critério para a legitimidade do poder político, tendo também um efeito psicológico sobre os que participam. É a ênfase na participação como centro das teorias que constitui a distinta contribuição dos teóricos da democracia participativa – como é o caso de Rousseau – para a teoria democrática.

Embora Rousseau, citado por Pateman (1992), tenha escrito num período que antecede o desenvolvimento das instituições modernas da democracia, num contexto em que a sociedade era uma cidade-estado não industrial, é em sua teoria que podemos encontrar proposições básicas sobre a função da participação de um Estado democrático (PATEMAN, 1992). Segundo a autora, Rousseau defendia uma sociedade em que houvesse igualdade e independência econômica, apesar de que em "sua teoria não exige igualdade [...], absoluta, mas destaca que as diferenças existentes não deveriam conduzir à desigualdade política" (PATEMAN, 1992, p. 36).

Para ele, quem governa são as leis e não os homens. Em outros termos, quando os benefícios e encargos são igualmente compartilhados, temos a existência de uma única política a ser aceita por todos. Dessa forma, o processo de participação confere que a igualdade política se efetive nas assembleias em que as decisões são tomadas (PATEMAN, 1992).

Fazendo uma análise do sistema participativo de Rousseau, a partir da discussão evidenciada em Pateman (1992), temos dois pontos para orientar o debate. O primeiro deles é que, para o teórico, a participação acontece na tomada de decisões. E o segundo é que a participação constitui-se numa forma de proteção aos interesses privados e assegura um bom governo. O sistema idealizado por

Rousseau tem a finalidade de desenvolver uma ação responsável, individual, social e política, resultante do processo de participação, numa lógica em que o interesse público e o interesse privado encontram-se interligados (PATEMAN, 1992).

Nesta lógica, na teoria de Rousseau, a participação exerce três funções básicas: a) ela aumenta o valor da liberdade individual, capacitando o indivíduo a ser e permanecer seu próprio senhor; b) permite que o indivíduo aceite mais facilmente as decisões coletivas; e c) desenvolve o papel de integração, fornecendo aos cidadãos a sensação de pertencer à sua comunidade (PATEMAN, 1992).

Nesta perspectiva, a teoria da democracia participativa se constrói a partir da lógica de considerar os indivíduos e suas instituições como indissociáveis. Portanto, a principal função da democracia participativa é educativa, tanto no sentido psicológico quanto na aquisição da prática de habilidades e procedimentos democráticos (PATEMAN, 1992). Além desse caráter educativo, a autora afirma que a participação tem um papel de integrar os indivíduos à sociedade, facilitando a aceitação das decisões coletivas e tornando a democracia participativa mais estável.

Em consequência, para que um governo se consolide como democrático, faz-se necessária a existência de uma sociedade participativa, ou seja, uma sociedade na qual tenha ocorrido a democratização dos sistemas políticos e que permita a socialização por meio da participação em todas as áreas. Novamente, nesta teoria, a participação refere-se à participação (igual) na tomada de decisões, ao passo que "igualdade política" refere-se à igualdade de poder na determinação das consequências das decisões (PATEMAN, 1992).

Diante deste cenário, em que se deu a construção da teoria da democracia participativa, e diante do crescente reconhecimento da necessidade de envolvimento da sociedade civil na tomada de decisões junto ao governo, associados às reivindicações de vários grupos pela implementação efetiva de direitos que, teoricamente, já haviam conquistado, no contexto dos anos 1960, podemos afirmar que o termo "participação" passou a se consolidar a partir deste período. Neste mesmo momento, os governos nacionais passaram a incorporar a participação em seus discursos, e alguns até encaminharam políticas neste sentido, como nos casos da França e Grã-Bretanha (PATEMAN, 1992).

Na visão de Demo (1980), o controle exercido pela sociedade contribui positivamente para melhoria na qualidade da oferta de serviços à população, que

exerce, ainda, controle sobre o dispêndio de recursos. Além disso, quem conhece as necessidades é o necessitado, que deve co-planejar e ser parceiro no diálogo, como sujeito do processo. Considerando um contexto de uma sociedade democrática, é possível viabilizar a participação expressiva da base, com muito proveito para a política social.

No entanto, o temor diante da participação surge à medida que se atribui à sociedade a incapacidade decisória, o conformismo e a violência contestatória. Além disso, esse temor coincide muitas vezes com o temor de ser julgado e de perder privilégios. Mas estes fatores em nada se relacionam com política social que tenha como propósito reduzir as desigualdades econômicas e políticas (DEMO, 1980).

Para Gohn (2004), uma sociedade só é democrática se existe o caminho da participação dos indivíduos e de grupos sociais organizados. Pautada nesta ideia, a autora afirma que existem algumas premissas básicas relativas à participação da sociedade civil na esfera pública, por meio de conselhos e demais formas institucionalizadas. A intenção da participação da sociedade não é de substituir o Estado, mas sim de lutar para que o Estado cumpra seu dever, proporcionando serviços sociais de qualidade e para todos.

A participação se faz importante ao democratizar a gestão pública, criando um espaço que permite, também, que os cidadãos organizados exerçam fiscalização sobre o Poder Público. Esses grupos organizados priorizam pautas coletivas, deixando de lado interesses particulares e corporativistas (GOHN, 2004). A autora ainda acrescenta que a minimização dos problemas sociais se dará a partir da formulação de políticas públicas democráticas, não excludentes e não alicerçadas no lucro.

Desta maneira, Gohn (2004) utiliza-se da expressão "participação cidadã", como aquela que

[...] redefine os laços entre o espaço institucional e as práticas da sociedade civil organizada, de forma que não haja nem a recusa à participação da sociedade civil organizada, nem a participação movida pela polaridade do antagonismo *a priori*, e nem sua absorção pela máquina estatal, porque o Estado reconhece a existência dos conflitos na sociedade e as divergências nas formas de equacionamento e resolução das questões sociais, entre os diferentes grupos, e participa da arena de negociação entre eles (GOHN, 2004, p. 29).

Neste sentido, para a autora, os conselhos representam uma das modalidades para o exercício da cidadania. No entanto, os Conselhos e/ou outros mecanismos de participação criados pela esfera pública não devem ser os únicos canais de participação. É preciso que a sociedade civil organize estruturas participativas de forma autônoma, para que a participação seja qualificada.

Carvalho (2008) afirma que a participação torna-se uma prática política da cidadania quando há a combinação entre os princípios de liberdade, participação e igualdade, bem como o exercício individual e coletivo dos três tipos de direitos: civis, políticos e sociais.

No contexto brasileiro, o processo histórico de construção da cidadania foi marcado pela ausência de participação nas principais decisões políticas do país – como a independência, a abolição da escravatura e a proclamação da república. Ainda no caso do Brasil, considerando o surgimento dos direitos, a ênfase esteve nos direitos sociais em relação aos direitos civis e políticos. Além disso, a aquisição dos direitos decorreu numa ordem diferente daquela apresentada por Marshall para o caso inglês, uma vez que, no Brasil, o direito social precedeu a aquisição dos demais direitos (CARVALHO, 2008). Para Carvalho:

Aqui primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime (CARVALHO, 2008, p. 220).

Estes fatores tornaram o tema da cidadania carente de discussões e efetivação na prática, além de terem reforçado a supremacia do Estado. Como vemos:

É possível que, apesar da desvantagem da inversão da ordem dos direitos, o exercício continuado da democracia política, embora imperfeita, permita aos poucos ampliar o gozo dos direitos civis, o que, por sua vez, poderia reforçar os direitos políticos, criando um círculo virtuoso no qual a cultura política também se modificaria (CARVALHO, 2008, p. 224).

Neste contexto de discussões, Marshall (1967) e Carvalho (2008) dialogam na mesma perspectiva ao tratar da cidadania e dos três tipos de direitos, apesar de Carvalho ter seu foco de estudos com ênfase no contexto brasileiro. As ideias desses autores convergem, também, na discussão sobre a cidadania, ao

estabelecer uma relação direta desta com a educação, como a principal forma de emancipação do sujeito.

Para Marshall (1967), o desenvolvimento da educação pública primária no século XIX representou um processo em prol do restabelecimento dos direitos sociais da cidadania no século XX. O autor afirma ainda que "o direito a educação é um direito social de cidadania genuíno porque o objetivo da educação durante a infância é moldar o adulto em perspectiva" (p. 73)

Para Marshall (1967) e Carvalho (2008), educação e cidadania se relacionam diretamente, de modo que a educação popular é essencial para a luta e aquisição dos direitos. E, neste sentido, a ausência de uma população educada representa um obstáculo à participação política. Os autores defendem que a educação tem um caráter formativo na aquisição dos direitos, já que representa um elemento de emancipação do sujeito e é de grande relevância para a cidadania.

Corroborando a discussão sobre educação e cidadania, Demo (1980) afirma que a educação assume papel estratégico na qualidade da participação do cidadão e que sua força está na dimensão política, como incubadora da cidadania e cristalizadora das regras democráticas do jogo. A educação precisa propor elementos que despertem nos cidadãos uma visão que permita não só perceber suas condições reais de vida e seus problemas, como também participar da estrutura produtiva do país, no sentido de comprometê-la com a satisfação das necessidades básicas da maioria da população.

Em outra perspectiva, Hanna Arendt, fundamenta seu ponto de vista sobre direitos a partir da discussão "sobre os direitos humanos como invenção que exige a cidadania através de uma distinção ontológica que diferencia a esfera do privado e a esfera do público" (LAFER, 1988, p. 151).

A esfera pública corresponde àquilo que é comum a todos, o mundo que compartilhamos com os outros e que, portanto, não é propriedade privada de indivíduos e/ou do poder estatal e, por isso, deve prevalecer o princípio da igualdade, para se alcançar a democracia. A igualdade é um meio de equalizar as diferenças através das instituições, que resultam da organização humana. Por isso, aquele indivíduo que se vê destituído de cidadania, ao ver-se limitado à esfera do privado, fica privado de direitos, uma vez que estes só existem em função da pluralidade dos homens (LAFER, 1988).

A reflexão de Arendt sobre o direito a ter direitos, no que tange ao debate sobre o direito brasileiro, vai de encontro, principalmente, à questão da nacionalidade, discutida pela autora quando trata dos apátridas. No Brasil admitia-se a perda da nacionalidade como pena, até o surgimento da Constituição de 1891, que a vetou. Entretanto, a Constituição de 1934 novamente introduziu a perda da nacionalidade como punição para o indivíduo que exercesse atividade social ou política nociva ao interesse nacional. Em 1937, uma nova Constituição foi estabelecida e manteve a perda da nacionalidade como punição. A Constituição de 1946 restabeleceu a garantia judicial do processo de cancelamento de naturalização, se mantendo vigente também na Constituição de 1967 e Emenda Constitucional de 1969 (LAFER, 1988). Por fim, com a Constituição de 1988, introduziu-se novamente a perda da nacionalidade em virtude de atividade nociva ao interesse nacional e/ou aquisição de outra nacionalidade por naturalização voluntária (BRASIL, 1988).

Os direitos humanos como construção da igualdade e a cidadania como direito a ter direitos, nesta perspectiva do contexto histórico brasileiro, demonstram que a perda de nacionalidade prevista na tradição das constituições não se trata de uma sanção penal, mas sim uma sanção política (LAFER, 1988).

Desta maneira, considerando a discussão sobre cidadania e os direitos sociais, podemos afirmar que estes delimitam uma importante mudança na evolução da cidadania moderna, e que seu objetivo é garantir condições mínimas de bem-estar social e econômico. Em suma, os direitos sociais não pretendem eliminar completamente as desigualdades sociais e econômicas, mas assegurar que não interfiram no exercício da cidadania (DEMO, 2006). Carvalho (2008), ao tratar do conceito de cidadania ampliada, aponta que este envolve várias especificidades, como religião, língua etc., sendo construído por meio da identidade nacional, com vistas a assegurar aos cidadãos o amparo legal de suas necessidades e aspirações.

3 PLANEJAMENTO E GESTÃO PÚBLICA

No campo da administração pública, o planejamento é evidentemente um momento importante do processo de políticas públicas. Neste sentido, Puppim de Oliveira (2006) aponta que o planejamento é concebido como um processo de decisão construído política e socialmente, envolvendo diferentes atores, e tem o papel de construtor e articulador de relações na sociedade ou na organização, com a finalidade do bem comum.

Considerando o ciclo do processo que envolve as políticas públicas, o planejamento deve ser orientado também pelos resultados alcançados nas avaliações das políticas. Então, a avaliação deve contemplar o processo de formulação e implementação das ações, bem como seus resultados, conferindo condição para tomada de decisão e para o aperfeiçoamento ou reformulação das ações desenvolvidas (BELLONI; MAGALHÃES; SOUZA, 2007).

Para Puppim de Oliveira (2006, p. 275):

Um dos motivos que leva a falhas nos resultados de políticas públicas é a dissociação que se faz entre elaboração e implementação no processo de planejamento de acordo com algumas visões da prática ou escolas de pensamento.

Com base no exposto, e seguindo as reflexões de Puppim de Oliveira (2006), encontramos diferentes concepções a respeito do planejamento. Uma primeira escola entende que o processo de planejamento está associado à elaboração de planos. Nesta visão, se o plano desenhado inicialmente é bom, o resultado final também será, com isso, para a elaboração de boas políticas públicas são necessários bons planejadores, com visão de futuro e com a elaboração de planos corretos que levem aos resultados calculados.

Outra visão de planejamento reconhece a importância da implementação, embora enfatize a elaboração do plano como condição primordial para o sucesso das políticas públicas. Conforme esta visão, existem bons e maus planos, porém, neste caso, bons planos podem falhar por problemas técnicos de implementação (PUPPIM DE OLIVEIRA, 2006).

Numa terceira visão, um pouco mais moderna, a tentativa é de adicionar um componente de implementação no plano, ou seja, priorizam-se alguns mecanismos de gestão dos planos para garantir a efetiva implementação do que foi indicado.

Esses mecanismos incluem monitoramento, auditorias e reuniões técnicas de acompanhamento. Mas, embora haja fiscalização, os resultados podem ser insatisfatórios devido a problemas institucionais (PUPPIM DE OLIVEIRA, 2006).

Ainda temos a visão popular do planejamento, em que a ênfase se dá na participação da população na implementação dos planos. Nesta visão, os beneficiários auxiliam no monitoramento do projeto, que muitas vezes ocorre através dos "conselhos populares", que permitem decidir e acompanhar os projetos (PUPPIM DE OLIVEIRA, 2006).

Além das escolas destacadas, Puppim de Oliveira (2006) aborda duas correntes antagônicas que entendem o planejamento em função da direção do fluxo de decisões. Uma delas é o modelo *top-down* (de cima para baixo), caracterizado por seguir a hierarquia clássica da pirâmide organizacional, na qual a criação e gestão das informações seguem o comando de quem está no "topo", excluindo qualquer forma de socialização do conhecimento tácito (NOKATA; TAKEUCHI *apud* HOLANDA *et al.*, 2005).

O segundo modelo, *bottom-up* (de baixo para cima), trata-se basicamente de uma imagem refletida da gerência *top-down*, na qual o conhecimento é criado e controlado na base. A hierarquia e a divisão do trabalho dão lugar à autonomia. Nele a organização tem um formato plano e horizontal do conhecimento, o que favorece lidar com o conhecimento tácito. No entanto, a ênfase dada à autonomia faz com que seja muito difícil disseminar e compartilhar esse conhecimento na organização (NOKATA; TAKEUCHI *apud* HOLANDA *et al.*, 2005).

Em síntese, Puppim de Oliveira (2006) assegura que o planejamento constitui-se num processo político e social de decisão, que depende de informações precisas, transparência, ética, temperança, aceitação de visões diferentes e é permeado pela visão de negociar e buscar, conjuntamente, soluções que sejam aceitáveis por todos da sociedade.

Em políticas públicas, o planejamento existe de várias formas e suas características e especificidades variam em cada localidade, envolvendo concepções de tomada de decisão, sendo uma construção política e social que ultrapassa o produto técnico denominado por economistas e burocratas. No Brasil, os problemas relacionados ao planejamento estão atrelados ao tecnicismo, à burocracia e às previsões dos economistas (PUPPIM DE OLIVEIRA, 2006). No

entanto, para Farah (2000), este modelo de planejamento centralizado, após a década de 1990, deu lugar aos novos arranjos institucionais, que buscam maior articulação com o Estado, o mercado e a sociedade civil.

Considerando que o ciclo de políticas públicas permitiu introduzir na gestão pública ideias mais democráticas em prol do acesso aos direitos pelos cidadãos, ganham espaço as discussões sobre novos modelos de gestão, a partir de propostas mais democráticas e participativas. Nesse contexto, concordamos com Silva" (2012), ao afirmar que as políticas públicas são analisadas a partir de um ciclo que envolve, de forma geral, processos de planejamento, implementação e avaliação e tem como propósito atingir eficiência, eficácia e efetividade social com a ação política.

3.1 PERSPECTIVAS DO NOVO MODELO DE GESTÃO PÚBLICA

A gestão das políticas públicas foi reformulada na busca pela eficiência da administração pública, marcada pelas perspectivas do novo modelo de gestão pública, que vislumbrou novas técnicas organizacionais oriundas do ambiente empresarial (PAULA, 2005). Neste cenário de mudanças, a sociedade passa a reivindicar espaço na gestão pública, levando a nova administração pública a incorporar um discurso que enfatiza a democracia e a participação política, que, como afirma Carvalho (2008), está relacionada à garantia dos direitos e reforma em todos os setores sociais.

A democratização ligada à participação da sociedade civil representa uma luta para assegurar os direitos civis, políticos e sociais, tais como: qualidade de vida, melhores condições de trabalho, educação, saúde, lazer, moradia etc. Além disso, ela possibilita maior controle social,¹⁷ ou seja, a sociedade participa e controla os gastos públicos. Neste sentido, como afirma Gohn (2004), a importância de uma gestão democrática que privilegie a participação está na busca pela cidadania por meio de ética, justiça e igualdade social, na tentativa de alcançar todas as camadas sociais.

¹⁷ Controle social foi um conceito que emergiu com a Constituição de 1988 e prevê maior participação e controle da sociedade sobre os gastos públicos, a partir de mecanismo que confirmam ao cidadão a participação na administração pública (BONALUME, 2010).

Nesta linha de debate, Paula (2005) apresenta dois modelos de gestão que se consolidaram no Brasil no período que sucede as mudanças ocorridas no campo da administração pública por meio da reforma de 1990: a gestão gerencial, que dá maior ênfase às dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa; e a gestão societal, que prioriza a dimensão sociopolítica.

O modelo de gestão gerencial apresenta como característica ser mais técnico, com ênfase nos resultados, ou seja, este modelo está diretamente vinculado aos conceitos de eficiência, eficácia e efetividade social tratados por Belloni, Magalhães e Souza (2007). Por outro lado, embora o modelo de gestão societal também busque resultados, a ênfase está nos processos gerais alcançados pelos sujeitos que compõem o grupo gestor. Nesse modelo, os indicadores sociais ganham destaque ao possibilitarem, segundo Jannuzzi (2002), medir ou avaliar as mudanças na sociedade de forma quantitativa.

Esses indicadores podem enriquecer a interpretação empírica de uma realidade social e dar orientações aos processos de análise, formulação e implementação de políticas sociais, além de contribuírem no dimensionamento das carências das diversas áreas de intervenção. Isso porque os indicadores possibilitam o monitoramento das condições de vida da população por parte da sociedade civil e do Poder Público, que necessitam da participação e do controle social, a fim de legitimá-los perante a sociedade e potencializá-los no alcance do sucesso nos processos de planejamento, implementação e avaliação das políticas públicas (JANUZZI, 2002).

Embora cada modelo de gestão apresente suas particularidades, ambas possuem discursos democráticos e de inovação, além de destacarem a intersectorialidade, a descentralização e a participação no âmbito das políticas públicas. A seguir, discutiremos com maiores detalhes os dois modelos de gestão apontados por Paula (2005), a partir de elementos como antecedentes, caracterização dos modelos, aplicações, pontos positivos e limitações de cada modelo.

3.2 MODELO GERENCIAL E MODELO SOCIETAL

No final do século XX, em decorrência da modernização das organizações estatais, as formas de gestão das políticas públicas foram reformuladas, na busca da eficiência da nova administração pública, através de técnicas organizacionais oriundas do ambiente empresarial, principalmente no Reino Unido e nos Estados Unidos. Em 1980, essa visão alcançou seu ápice, quando emergiu a *new public management*, ou nova administração pública, também conhecida como administração pública gerencial (PAULA, 2005).

Neste contexto de mudanças, a sociedade passa a requisitar espaço na gestão do interesse público, o que faz com que a nova administração pública incorpore um discurso que enfatize a democracia e a participação, tornando-se um modelo de referência para o processo de reforma em diferentes países. No entanto, embora essa nova tentativa de democratização tenha sido incorporada, a nova administração pública adere a uma dinâmica administrativa centralizadora das relações de poder, restringindo o acesso dos cidadãos ao processo decisório (PAULA, 2005).

Para a autora, os limites da nova administração pública se mostram muito evidentes, principalmente por contribuírem com a formação de uma nova elite burocrática, por centralizar o poder nas instâncias do executivo, pela inadequação da utilização das técnicas e práticas do setor privado no Poder Público, pela dificuldade de lidar com a complexidade dos sistemas administrativos e a dimensão sociopolítica da administração, assim como pela incompatibilidade entre a lógica gerencialista e o interesse público.

Nas últimas décadas, transformações econômicas e sociais levaram a reforma do Estado e de sua administração para o centro das discussões políticas de diversos países. No entanto, a evolução de práticas administrativas no sentido do atendimento dos interesses públicos e da democracia ainda parece um desafio. Historicamente, a administração pública enfatiza mais aspectos instrumentais de gestão do que sociopolíticos, o que gera um descompasso entre as três dimensões que pautam a construção de uma gestão pública democrática (PAULA, 2005). Para a autora, essas três dimensões correspondem a:

- Dimensão econômico-financeira, que trata dos problemas no âmbito das finanças públicas e investimentos estatais e envolve questões de natureza fiscal, tributária e monetária;
- Dimensão institucional-administrativa, que compreende problemas de organização e articulação dos órgãos que compõem o aparato estatal, bem como as questões de planejamento, controle das ações e profissionalização dos servidores públicos;
- Dimensão sociopolítica, que abrange problemas relacionados às relações entre Estado e sociedade, envolvendo os direitos dos cidadãos e sua participação na gestão pública.

É importante frisar que o equilíbrio entre essas dimensões é fator fundamental para a consolidação de uma gestão pública democrática. No entanto, em função da clássica dicotomia entre a política e a administração, a dimensão sociopolítica acaba ficando em segundo plano. Em consequência, a gestão pública enfrenta barreiras para lidar com a relação entre o Estado e a sociedade (PAULA, 2005).

Neste contexto de reforma, identificamos elementos que influenciaram tal processo e que possibilitaram compreender a inserção da nova administração pública no Brasil, como reforma do Estado. Dentre os elementos referenciados, destacamos o patrimonialismo, o autoritarismo e a tecnocracia¹⁸ do Estado e da administração pública brasileira, a crise do nacional-desenvolvimento e a ascensão do desenvolvimento dependente e associado¹⁹, bem como o Consenso de Washington²⁰. Neste cenário, consolidaram-se no Brasil duas vertentes de administração pública: a gestão gerencial e a gestão societal (PAULA, 2005).

No caso do modelo de gestão pública gerencial, esta se diferenciaria da administração pública burocrática ao propor princípios do gerencialismo, através dos

¹⁸ O patrimonialismo, o autoritarismo e a tecnocracia do Estado brasileiro estavam presentes no aparelho administrativo, caracterizado como uma unidade política centralizada. Essa centralização do poder na cúpula contribuiu para o autoritarismo da administração pública brasileira. No caso do patrimonialismo, sua característica principal está no desenvolvimento de ações em favor de interesses pessoais e não interesses públicos. Esses dois elementos, o patrimonialismo e o autoritarismo, moldaram a tecnocracia brasileira do regime militar (PAULA, 2005).

¹⁹ Para Paula (2005), as experiências desenvolvimentistas de países como o Reino Unido e os Estados Unidos, nos anos de 1980, influenciaram as reformas de mercado e a nova administração pública na América Latina. Segundo a autora, a administração pública brasileira sofreu influências das ideologias desenvolvimentistas que permeavam o país entre os anos de 1945 e 1964.

²⁰ O Consenso de Washington constituiu um conjunto de medidas de modelos liberais de reforma e gestão pública que visavam a reconstrução e o desenvolvimento econômico dos países em desenvolvimento.

quais se alcançariam objetivos como: melhorar as decisões estratégicas do governo, garantir o bom funcionamento do mercado, garantir autonomia e capacitação gerencial aos administradores públicos e assegurar a democracia através da prestação de serviços públicos orientados para o cidadão-cliente²¹ e controlados pela sociedade (PAULA, 2005).

Para conquistar tais objetivos, a administração pública gerencial deveria apresentar como características: uma administração profissional, autônoma e organizada, a descentralização administrativa, maior competição entre as unidades administrativas, disciplina e parcimônia para utilização dos recursos, indicadores de desempenho transparentes, maior controle dos resultados e ênfase no uso de práticas de gestão originadas no setor privado (PAULA, 2005).

Sob outra ótica, o modelo de gestão pública societal buscou uma nova proposta de desenvolvimento a partir de uma visão participativa e deliberativa de democracia, a reinvenção político-institucional e a renovação do perfil dos administradores públicos. Diante destas características, o intuito é descentralizar o processo decisório, alimentando diversos canais de participação; modelar novas formas de conexão entre as esferas municipal, estadual e federal; estimular práticas democráticas a fim de transformar as relações entre Estado e sociedade; e qualificar os gestores para atuar na administração pública (PAULA, 2005).

Ambas as propostas se mostram contrárias ao estilo burocrático de gestão e afirmam ser portadoras de um novo modelo de gestão pública, pautado na descentralização e na ampliação da democracia através da participação social na administração pública (PAULA, 2005). No entanto, a autora formula algumas hipóteses para descrever o caso brasileiro, em que a gestão gerencial não foi bem sucedida. O país, ao focar a nova administração pública como modelo de gestão, não cumpriu com a proposta de democratização do Estado brasileiro. Além disso, as questões que envolvem a relação Estado e sociedade não tiveram a devida atenção, fazendo com que prevalecessem as características de centralização e autoritarismo, fatos marcantes na história político-administrativa do país.

²¹ Segundo Paula (2005), o termo cidadão-cliente foi utilizado por Luiz Carlos Bresser-Pereira, ex-ministro de Reforma do Estado e Ciência e Tecnologia no mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso, para designar os cidadãos na perspectiva do modelo da administração pública gerencial. Tal expressão causou muita polêmica em função da sua aproximação com a lógica de mercado.

Na história das reformas brasileiras, houve uma notória prevalência das dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa. Sendo assim,

[...] não foi possível conciliar os dois aspectos que circundam o exercício da cidadania: a inclusão socioeconômica, que abrange direitos constitucionais como trabalho, educação e saúde; e a inclusão sociopolítica, que se refere à participação dos cidadãos nas decisões de natureza política que afetam a vida social no presente e no futuro (PAULA, 2005, p. 115).

As propostas do modelo de gestão gerencial foram concebidas e implementadas no período do governo de Fernando Henrique Cardoso, com participação direta do ex-ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira. Na ocasião, houve a implementação de uma política neoliberal, cujo foco estava no desenvolvimento econômico, com constantes tentativas de enxugar o Estado e transferir as políticas predominantemente sociais para regulação do mercado. Essa vertente enfatiza a dimensão econômico-financeira, ao passo que seus pressupostos são fundamentados no pensamento organizacional do setor empresarial privado (PAULA, 2005).

Por outro lado a gestão societal pauta-se na dimensão sociopolítica, tendo como princípio a intersubjetividade sociopolítica dos processos de tomada de decisão. Essa vertente busca formas de administração e organização do Estado através da participação da sociedade na tentativa de construir uma gestão pública social. Inspira-se nas experiências alternativas de gestão pública realizadas no Brasil no âmbito do poder local (conselhos gestores, orçamento participativo etc.). A proposta da gestão pública societal ganhou força nas eleições para presidente de 2002, com a vitória de Luiz Inácio “Lula” da Silva (PAULA, 2005).

No caso da gestão societal a intenção era construir e implementar um projeto político capaz de modificar essas características autoritárias da relação entre o Estado e a sociedade brasileira ao apresentar propostas que visavam repensar as instituições políticas e a dinâmica administrativa. Entretanto, mesmo com a vitória da aliança popular nacional nas eleições de 2002, o que se observa é a continuidade das práticas gerencialistas, inclusive no campo das políticas sociais (PAULA, 2005).

Diante das discussões evidenciadas sobre as duas vertentes consolidadas na administração pública brasileira, apresentamos a seguir o quadro 04, que sintetiza as variáveis que compõem as características dos dois modelos de gestão.

Quadro 04 - Variáveis observadas na comparação dos modelos. Adaptado de Paula (2005).

Variável	Administração pública gerencial	Administração pública societal
Origem	Movimento internacional pela reforma do Estado, que se iniciou nos anos de 1980 e se baseia principalmente nos modelos inglês e estadunidense.	Movimentos sociais brasileiros, que tiveram início nos anos 1960 e desdobramentos nas três décadas seguintes.
Projeto político	Enfatiza a eficiência administrativa e se baseia no ajuste estrutural, nas recomendações dos organismos multilaterais internacionais e no movimento gerencialista.	Enfatiza a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho do Estado e o paradigma.
Dimensões estruturais enfatizadas na gestão	Dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa.	Dimensão sociopolítica
Organização administrativa do aparelho do Estado	Separação entre atividades exclusivas e não exclusivas do Estado nos três níveis governamentais.	Não tem uma proposta para a organização do aparelho de Estado e enfatiza iniciativas locais de organização e gestão pública.
Abertura das instituições políticas à participação social	Participativo no nível do discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e a construção de canais de participação popular.	Participativo no nível das instituições enfatizando a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular.
Abordagem da gestão	Gerencialismo: enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o Poder Público	Gestão social: enfatiza a elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas ao público-alvo, incluindo questões culturais e participativas.

As duas vertentes abordadas na discussão – gestão gerencial e gestão societal – apresentam pontos positivos e limitações no cenário da administração pública. No que se refere à vertente gerencial, embora a ênfase esteja nas dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa, esse modelo teve suas contribuições, principalmente no aspecto da melhoria da eficiência gerencial do Poder Público. São evidentes os grandes desafios inerentes à construção de uma administração pública democrática (PAULA, 2005).

A vertente societal, por sua vez, pauta-se na dimensão sociopolítica e dá ênfase à participação social com a proposta de repensar o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho estatal e o paradigma da gestão. Entretanto, é possível afirmar que a vertente societal ainda está em processo, não sendo um conhecimento institucionalizado no país. Além disso, grande parte das experiências vivenciadas no Brasil que se aproximam da gestão societal está restrita à administração pública municipal (PAULA, 2005).

O quadro 05 ilustra os limites e os pontos positivos dos modelos de gestão analisados.

Quadro 05 - Limites e pontos positivos dos modelos de gestão gerencial e gestão societal. Adaptado de Paula (2005).

Modelo	Limites	Pontos Positivos
Administração pública gerencial	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Centraliza o processo decisório e não estimula a elaboração de instituições políticas mais abertas à participação social. ▪ Enfatiza mais as dimensões estruturais do que as dimensões sociais e políticas da gestão. ▪ Implementou um modelo de reforma e gestão pública que não foi construído no país. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Possui clareza em relação à organização do aparelho de Estado e métodos de gestão. ▪ Alguns métodos gerencialistas vêm melhorando a eficiência do Poder Público, especialmente no campo econômico-financeiro.
Administração pública societal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Não tem uma proposta nova para a organização do aparelho do Estado. ▪ Não elaborou sistematicamente alternativas de gestão coerentes com seu projeto político. ▪ Não conseguiu ainda desenvolver uma estratégia que articule as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica da gestão pública. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Procura elaborar um projeto de desenvolvimento que atenda aos interesses nacionais ▪ Está construindo instituições políticas e políticas públicas mais abertas à participação social e voltadas para as necessidades dos cidadãos.

Posto isto, o fato de cada uma das vertentes ocupar um extremo no debate reflete a dicotomia entre a política e a administração, que permeia a discussão no campo da gestão pública. A proposta por modelos de gestão mais participativos reflete uma importante tentativa de desmonopolização das ações públicas, através da criação de espaços públicos mais democráticos, que dissolvem o autoritarismo do Estado tradicional (PAULA, 2005).

Por fim, concordando com Paula (2005), afirmamos que tanto a gestão gerencial como a gestão societal podem ser consideradas novos modelos de gestão pública, que se contrapõem ao modelo burocrático de gestão, cujo objetivo é romper com o paradigma centralizado das ações políticas na busca pela descentralização.

Pretende-se, nesse sentido, ampliar a democracia através da participação cidadã organizada na administração pública. No entanto, em termos práticos, considerando a ausência de transparência nas ações públicas, o controle social ainda é idealizado.

3.3 EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE SOCIAL

A fase de avaliação em políticas públicas é caracterizada pela tomada de decisão, com maior qualidade, maximizando o gasto público nas diversas atividades de intervenção estatal (FERREIRA; ALENCAR; PEREIRA, 2012). Em Belloni, Magalhães e Souza (2007), a avaliação em políticas públicas representa um instrumento de aperfeiçoamento da gestão do Estado na busca pelo desenvolvimento de ações eficientes e eficazes em face das necessidades da população.

Neste sentido, no final da década de 1980 e início dos anos 1990, no Brasil, ao lado da preocupação com a democratização dos processos e equidade dos resultados, passou a existir também a preocupação com a eficiência, eficácia e efetividade da ação do Estado e com a qualidade dos serviços públicos, decorrentes da crise fiscal e escassez de recursos vivenciadas no país (BELLONI; MAGALHÃES; SOUZA, 2007).

Para tanto, é fundamental assegurar uma metodologia que englobe avaliação do planejamento, dos recursos, do sistema de gestão, o acompanhamento e a supervisão. Esta etapa de avaliação permite realizar uma apreciação das políticas implementadas e então iniciar um novo ciclo de políticas (FREY, 2000). Neste sentido, a eficiência, a eficácia e a efetividade social funcionam simultaneamente como critérios avaliativos básicos e como indicadores gerais de avaliação das ações de planejamento e execução dos resultados alcançados (BELLONI; MAGALHÃES; SOUZA, 2007).

Quanto ao delineamento conceitual dos elementos do processo avaliativo abordados pelos autores mencionados, "a eficiência diz respeito ao grau de aproximação e à relação entre o previsto e o realizado, no sentido de combinar os insumos e implementos necessários à consecução dos resultados visados" (BELLONI; MAGALHÃES; SOUZA, 2007, p. 59). Os autores ainda afirmam que a eficiência está relacionada à otimização dos recursos utilizados, sendo um indicador de produtividade das ações desenvolvidas. Portanto, está ligada à comparação das necessidades de atuação com as diretrizes e os objetivos propostos, e com os instrumentos disponibilizados para intervir. Ou seja, traduz-se por respostas dadas a

questionamentos ou indicadores relacionados às necessidades atendidas, aos recursos utilizados e à gestão desenvolvida.

O conceito de eficácia está relacionado ao resultado efetivamente alcançado. Corresponde ao resultado de um processo, que contempla também a orientação metodológica e a atuação para o alcance de objetivos e metas de um plano, programa ou projeto proposto. Ao se tratar de políticas públicas, a eficácia deve ser expressa, também, pelo grau de qualidade do resultado alcançado, e não somente pela aferição de resultados parciais (BELLONI; MAGALHÃES; SOUZA, 2007).

Por fim, a efetividade social refere-se às consequências, ou seja, procura dar conta dos resultados das políticas públicas, tanto no âmbito econômico como no social. Partindo de uma avaliação externa, a efetividade social está relacionada com os resultados objetivos e práticos da política junto aos interesses sociais visados (BELLONI; MAGALHÃES; SOUZA, 2007).

Ainda no aspecto da efetividade social, discutido em Belloni, Magalhães e Souza (2007), este tipo de avaliação em políticas públicas deve considerar, entre outros fatores, as seguintes dimensões:

- verificar quais são e como são estabelecidas as carências e as metas para se saber qual o padrão de referência;
- verificar, entre os beneficiários, a presença de grupos não visados pelas ações da política;
- verificar se as ações propostas têm a ver com as necessidades dos beneficiários e da sociedade;
- verificar se as ações propostas diferem ou não do usualmente oferecido em atividades similares;
- verificar a forma e as condições em que ocorre a participação dos setores sociais envolvidos, seja na concepção seja na gestão da política;
- verificar o potencial de mudança presente nas ações implementadas;
- examinar a interação das ações propostas com outras políticas governamentais (p. 71).

Neste sentido, a avaliação a partir das perspectivas de eficiência, eficácia e efetividade social são permeadas por critérios avaliativos denominados básicos e operacionais. Estes, por sua vez, analisam elementos das políticas públicas, tais como relevância e adequação, coerência e compatibilidade, descentralização e parceria, além de exequibilidade. O desenvolvimento da avaliação demanda integração entre os critérios de avaliação e as hipóteses de trabalho e representa uma estratégia que permite uma análise consistente e sistemática da execução e também a compreensão das características globais da política analisada. Desta

forma, ao final tem-se uma análise comparativa entre o que foi proposto e o que foi realizado, identificando os níveis de alcance dos critérios de eficiência, eficácia e efetividade social (BELLONI; MAGALHÃES; SOUZA, 2007).

Jannuzzi (2002), ao discutir a avaliação de políticas públicas através de indicadores sociais, propõe que a matriz de indicadores deve ser complexa e contemplar indicadores referentes às distintas fases do processo de políticas públicas. O autor propõe, ao citar Cardoso (1999), uma classificação na formulação das políticas públicas que diferencia os indicadores segundo aspectos de relevância para a avaliação de programas sociais. Os indicadores para avaliação da eficiência dos meios e recursos aplicados; os indicadores para avaliação da eficácia no cumprimento das metas; e os indicadores para avaliação da efetividade social do programa, ou seja, indicadores que avaliem o efeito do programa em termos de bem-estar para a sociedade.

Assim, embora o modelo de avaliação por eficiência, eficácia e efetividade social seja mais característico da proposta gerencial, é o mais utilizado nas políticas públicas sob um ponto de vista mais próximo do modelo societal. Concordamos com Jannuzzi (2002) ao afirmar que os indicadores sociais permitem medir ou avaliar as mudanças quantitativas na sociedade, a partir do monitoramento das condições de vida dos cidadãos.

Além disso, o autor coloca que o sistema de indicadores sociais confiáveis e de qualidade potencializa as possibilidades de sucesso no processo de planejamento, implementação e avaliação das políticas públicas, pois está condicionado a um diagnóstico que dá respaldo aos objetivos das ações públicas.

3.4 DESCENTRALIZAÇÃO, INTERSETORIALIDADE E EMPREENDEDORISMO

A administração pública possui uma lógica própria que requer o desenvolvimento de técnicas de gestão democráticas e formação específica para os gestores, tendendo a romper com os modelos administrativos e fórmulas prontas, uma vez que estes não permitem reflexão da complexidade dos processos políticos e sociais (PAULA, 2005). Nesta perspectiva, a autora afirma que "a nova administração pública está sempre em processo de reinvenção e enquanto houver vitalidade democrática permanecerá como projeto inacabado" (p.180).

A partir da democratização e, sobretudo da Constituição Federal de 1988, ganhou evidência um movimento mais abrangente de reforma que envolveu todas as esferas do governo, com destaque para os governos municipais, que ampliaram significativamente as ações no campo das políticas sociais (FARAH, 2000). Neste cenário de mudanças, algumas categorias como a descentralização, a intersetorialidade e a gestão empreendedora ganharam espaço por se aproximarem das novas exigências estabelecidas em função de uma proposta democrática e participativa de administração pública.

Em meio às propostas que emergiram de um novo modelo de gestão pública destacamos os governos locais que passaram a exercer um papel de coordenação, mobilizando as ações dos diferentes atores sociais, denotando a essa abordagem um caráter multidisciplinar na construção das políticas públicas, a fim de que a gestão e o planejamento sejam eficazes (SANTOS, 2013). Desta maneira, parte-se do pressuposto de que, somados à participação popular, a descentralização, a intersetorialidade e o empreendedorismo foram categorias que surgiram e que devem estar presentes na proposta de uma gestão pública inovadora. Discutiremos a seguir cada uma dessas categorias.

3.4.1 Descentralização

A discussão sobre descentralização é polêmica, na medida que envolve um processo complexo e multifacetado, presente em vários campos disciplinares (GUIMARÃES, 2002). No campo da administração pública, ela constitui uma política que visa diluir o poder decisório e administrativo do governo através da transferência de responsabilidade administrativa sobre os serviços básicos públicos da esfera federal para os níveis regional e local (PENFOLD-BECERRA *apud* GUIMARÃES, 2002).

Com base na Constituição Federal, em seu artigo 18, a descentralização é destacada quando 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 nos termos desta constituição" (BRASIL, 1988).

Nesse contexto, Guimarães (2002) fundamenta sua discussão sobre a descentralização em dois planos: um jurídico e um político-institucional. No plano

jurídico, a descentralização é entendida como a delegação de funções, num processo de transferência de competências e de poderes entre órgãos ou dentro de um mesmo órgão, caracterizado pela ruptura de um vínculo hierárquico pré-existente (GUIMARÃES, 2002).

No âmbito político-institucional, a descentralização é vista como transferência de poderes do centro para a periferia. Essa desagregação do Poder Público ocorre através de diversas modalidades, que vão desde a desconcentração de atividades até a descentralização do poder decisório. Neste plano, identificamos três dimensões complementares: a administrativa, a social e a política (GUIMARÃES, 2002).

Na dimensão administrativa, a descentralização refere-se à transferência de competências e funções entre os níveis de governo ou entre órgãos, justificada pela necessidade de se obter maior eficácia na gestão pública. Eliminam-se as intermediações burocráticas, possibilitando maior proximidade no contato com o cidadão, gerando mais fidelidade às demandas sociais e melhor adequação da administração ao cumprimento de seus objetivos (GUIMARÃES, 2002).

Na dimensão social a descentralização é concebida como participação social na gestão pública, configurando uma passagem de parcelas de poder, competências e funções da administração pública para a sociedade civil. Desta forma, a descentralização é vista como estratégia de capacitação de grupos sociais para decidirem sobre problemas da administração pública local e como forma de estabelecer parcerias com os setores sociais, assim como para o setor privado. Esta concepção se justifica pela necessidade de romper com práticas paternalistas de Estado, através de novas formas de participação popular organizada, que possibilitam a democratização da gestão pública e a eliminação de intermediações burocráticas (GUIMARÃES, 2002).

Na dimensão política, a descentralização representa uma estratégia para redistribuição do poder político do Estado, da esfera central para os níveis periféricos. Nesta dimensão, a descentralização é entendida enquanto um processo político e é vista como estratégia para democratização do poder, ao ampliar os níveis de participação cidadã, com o objetivo de melhorar a eficácia da gestão pública (GUIMARÃES, 2002).

Diante do debate apresentado, constatamos que, na visão da autora, a descentralização envolve diferentes dimensões e pode ser aplicada em vários contextos. No caso de reestruturação do Estado, a descentralização vem sendo concebida tanto como forma de redução das funções básicas do Estado, quanto como sinônimo de democratização da administração pública, como vemos a seguir:

Nesse processo, a população passa a ser considerada como sujeito e não como objeto de intervenção. Com isso ela passa a assumir um papel ativo, colaborando na identificação dos problemas e na sua solução. Com isso, muda-se a lógica da política social, que sai da visão da carência, da solução de necessidades, para aquela dos direitos dos cidadãos a uma vida digna e com qualidade (JUNQUEIRA, 2004, p. 28).

Neste sentido, uma das principais diretrizes da descentralização constitui-se na transferência de responsabilidade para as instâncias mais periféricas do poder (JUNQUEIRA, 2004), por meio da transferência de competências e funções entre as unidades, buscando maior eficácia na gestão pública, na possibilidade de estabelecer contato mais próximo com o cidadão e gerando maior fidelidade às demandas sociais (SANTOS, 2013). Desse modo, a descentralização torna possível a tomada de decisão compartilhada com a população por meio da identificação de problemas e da capacitação de grupos sociais.

Segundo Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997), a descentralização, enquanto fenômeno político, tem se apresentado como estratégico projeto de reforma do Estado. Analisada como mecanismo de redução das funções básicas e indispensáveis do Estado, a ação de descentralização pode ser entendida como sinônimo de democratização da administração pública, da burocracia e dos partidos, por meio da multiplicação das estruturas de poder. Os autores ainda complementam que:

A descentralização é, aqui, uma estratégia para reestruturar o aparato estatal, não com o objetivo de que, reduzido, ganhe agilidade e eficiência, mas para aumentar a eficácia das ações das políticas sociais pelo deslocamento, para esferas periféricas, de competências e de poder de decisão sobre as políticas (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997, p. 9).

O deslocamento do poder de decisão é uma forma democrática de gestão através da participação, apontando para a redefinição da relação Estado e sociedade. A descentralização possibilita a abertura de canais de comunicação,

permitindo que os cidadãos façam chegar suas necessidades a quem tem o poder de decidir. Isso não quer dizer que a descentralização garanta automaticamente a participação. O que ocorre são mudanças que caracterizam um novo processo de articulação entre Estado e sociedade, entre Poder Público e realidade social (JUNQUEIRA, 2004).

Para Farah (2000), a descentralização não significa a transferência de atribuições visando a garantia de eficiência, mas sim é vista como redistribuição de poder, que favorece a democratização das relações entre Estado e Sociedade e a democratização do acesso aos serviços. No entanto, a descentralização nem sempre se apresenta como superação das características críticas do padrão anterior da relação Estado-Sociedade, tais como o clientelismo (FARAH, 2000).

Além disso, a descentralização não ocorreu de forma homogênea em todo o território brasileiro, sendo diversificada em função das características de cada município frente aos novos desafios. Mas a descentralização e a intensificação da importância dos governos locais foram acompanhadas, também, pela emergência de novas práticas políticas e de administração pública com vistas à maior eficiência da ação estatal (FARAH, 2000).

No caso brasileiro, Guimarães (2002) exemplifica as limitações do nosso sistema político ao destacar as oscilações entre momentos centralizadores e descentralizadores verificados em determinadas realidades sociais. Para a autora, a Constituição Federal de 1988 representa uma tentativa de superação desta situação, quando a descentralização passa a ser a sustentação das reformas constitucionais do país. Alguns exemplos de ações descentralizadoras são evidentes, principalmente, em nível municipal, dentre os quais destacamos os fóruns temáticos, o orçamento participativo e os conselhos gestores.

Os fóruns temáticos surgiram no final dos anos de 1980 como um novo tipo de espaço que permitia o debate de problemas públicos, por meio de publicização de temas de interesse coletivo e da articulação do público interessado em contribuir para a geração de novas propostas de políticas públicas. Os fóruns atuam paralelamente ao Poder Público e representam uma experiência democrática, uma vez que criam espaço de discussão e confronto de ideias e possibilitam maior fluidez e dinamismo nas decisões. Embora apresentem um caráter informal, alguns fóruns temáticos ganharam muita importância na definição de pautas e políticas públicas,

como é o caso do Fórum da Reforma Urbana, que influenciou fortemente as questões urbanas na Constituição de 1988 (PAULA, 2005).

Também como um mecanismo de gestão descentralizado, o orçamento participativo ganha destaque ao romper com a tradição patrimonialista do orçamento público. Com origem no município de Vila Velha/ES, em 1985, o orçamento participativo "consiste na participação da população em discussões e definições do orçamento público" (PAULA, 2005, p.165). No entanto, para a autora, o caso de Porto Alegre é que ganhou destaque, por se apresentar como uma experiência amadurecida que se transformou em uma das políticas centrais do município. Além disso, a dinâmica participativa estabelecida em Porto Alegre mostra uma combinação de mecanismos representativos e direitos de participação, havendo impacto positivo na cultura política, que tende a ser mais democrática e participativa.

Um outro mecanismo de descentralização está nos conselhos gestores, que surgiram nos anos de 1980 durante o processo de redemocratização e foram incorporados pela Constituição de 1988. Os conselhos, ao serem experimentados em caráter deliberativo, demonstram uma tentativa de criar uma nova cultura, que rompa com a tradição patrimonialista e clientelista da administração pública brasileira, possibilitando um papel mais ativo à sociedade na formulação e implementação das políticas públicas (PAULA, 2005).

Sob estas perspectivas, a descentralização aparece como fator de grande importância para a participação eficaz e para que o exercício da cidadania seja possível, garantindo os direitos sociais (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997). Para os autores, essa dissolução de poder cria espaços de negociação, permitindo maior controle social sobre o Estado, que se torna capaz de responder às demandas da sociedade com mais eficácia.

Os conceitos de descentralização e intersetorialidade se aproximam, ao observarmos que a descentralização corresponde à dissolução do poder de decisão para as instâncias mais próximas dos cidadãos e a intersetorialidade diz respeito ao atendimento das necessidades e expectativas desses mesmos cidadãos, de forma sinérgica e integrada (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997), ambas constituindo novos arranjos da gestão pública.

3.4.2 Intersectorialidade

Em decorrência ao processo de reforma estatal, vivenciado no Brasil entre o final dos anos 1980 e início de 1990, os governos locais demonstraram grande contribuição para a formatação de novos arranjos institucionais e de novos processos de gestão ao implementarem mudanças significativas no desenho das políticas sociais, a partir da promoção das ações integradas, dirigidas ao mesmo público-alvo. Ou seja, articulam-se ações tradicionalmente fragmentadas em diversos setores, rompendo com a setorialização e a fragmentação institucional, gerando maior eficiência e efetividade da política (FARAH, 2000).

A discussão sobre um modo integrado de atuação das políticas sociais, presente na Constituição Brasileira de 1988, foi um salto de qualidade e, somado à demanda por eficácia na gestão das políticas sociais nos diversos países, exigiu um aparato cada vez mais democrático e suscetível ao controle social. A complexidade dos problemas sociais exige vários olhares e diversas formas de abordagem, a fim de construir, de forma integrada, soluções que garantam à população uma vida com mais qualidade (JUNQUEIRA, 2004). Nesta perspectiva, o autor afirma que a intersetorialidade constitui um fator de inovação na gestão pública, o qual integra saberes e experiências e possibilita a articulação de diversas organizações.

A ação intersetorial surge como uma nova possibilidade para resolver problemas que incidem sobre uma população, ao incorporar o ideal dos direitos sociais. Ou seja, é uma nova perspectiva de abordagem dos problemas sociais através da qual se considera o homem na sua integridade, ao superar a autonomização e a fragmentação que caracterizam, frequentemente, a gestão das políticas sociais (JUNQUEIRA, 2004).

Segundo Bonalume (2010), as demandas complexas tendem a exigir a ampliação da proteção social e do desenvolvimento humano, com a finalidade de obter resultados mais eficazes. Assim, a divisão do aparelho estatal em áreas fragmentadas de intervenção precisa ser superada por meio de estratégias interdisciplinares entre as políticas sociais, com articulação das ações e respeito às demandas regionais de cada setor.

Para Junqueira (2004), a intersetorialidade transcende um único setor, ao alterar a forma de articulação dos diversos segmentos da organização governamental e dos seus interesses. A ação intersetorial representa uma nova lógica para a gestão da cidade de forma a superar a fragmentação das políticas e

então considerar o cidadão na sua totalidade. Tratar os cidadãos pertencentes a um mesmo território e seus problemas de maneira integrada requer planejamento articulado das ações e serviços, devendo estas práticas enfatizar a integração de saberes e experiências em detrimento da setorialização e da autonomização.

Neste sentido, a intersetorialidade representa um fator de viabilização do desenvolvimento e da inclusão social enquanto ação do Estado (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997), privilegiando a integração matricial das políticas sociais tanto na fase de planejamento quanto nas fases de execução e de monitoramento (BONALUME; ECHER, 2009). Assim, a intersetorialidade é a articulação (entre cidadãos, instituições públicas e privadas) de saberes e experiências em planejamento, execução e avaliação das ações com vistas ao desenvolvimento da sociedade (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997).

O desenvolvimento de ações integradas e intersetoriais implica a capacidade de gerir demandas coletivas, agregando aspirações, valores e estratégias, valorizando as diferenças e dando atenção aos problemas sociais. Essas ações requerem ideais como parceria e solidariedade, exigindo conhecimento do outro e das demandas que enfrentam juntos (BONALUME, 2010).

No entanto, é importante salientar o quão difícil é o desenvolvimento de ações intersetoriais no Brasil, uma vez que a política brasileira foi organizada de forma setorial. Na formação do Governo Federal existe uma fragmentação nos Ministérios, que também é observada nas secretarias de Estado, assim como nos governos municipais e suas respectivas secretarias. Assim, tem-se uma especialização do saber de cada setor, de modo que as problemáticas são enfrentadas de forma fragmentada (SANTOS, 2013).

Entretanto, em meios às dificuldades evidenciadas sobre o desenvolvimento de ações intersetoriais, Farah (2000) aponta alguns municípios brasileiros que conseguem superá-las e desenvolver programas que envolvem este tipo de articulação. Tais programas, segundo o autor, são desenvolvidos principalmente com crianças e adolescentes e procuram prestar atendimento integral (formação profissional, reinserção na escola e na família, acompanhamento de saúde etc.), tais como o Projeto Miguilim,²² de Belo Horizonte; o Programa Cidade Mãe,²³ de

²² Ver informações sobre o Projeto na *home page*: <<http://www.miguilim.com/>>

²³ Ver informações sobre o Programa na *home page* da Prefeitura Municipal de Salvador: <<http://www.salvador.ba.gov.br/index.php/8-cabecalho/9-fundacao-cidade-mae-fcm>>.

Salvador; o Projeto Criança Feliz,²⁴ de Jundiaí/SP; e o Programa Sobral Criança,²⁵ em Sobral/CE. Ainda nesta abordagem, também ganham destaque alguns programas dirigidos às mulheres, os quais envolvem principalmente o combate à violência contra a mulher, integrando as áreas jurídica, psicossocial, assim como as da saúde e da educação. Alguns exemplos desses programas são: Casa Rosa Mulher,²⁶ no Rio Branco/AC, e Casa do Caminho,²⁷ em Fortaleza/CE.

Outro aspecto de destaque nos programas recentes desenvolvidos pelos governos municipais consiste no "estabelecimento de vínculos de parceria com outros níveis de governo e com governos de outros municípios" (FARAH, 2000, p. 19). A autora afirma que a articulação entre governos municipais e entre diferentes esferas de governo possibilita o estabelecimento de um novo tipo de vínculo intergovernamental, que se diferencia daqueles que caracterizavam as políticas sociais do país, tais como o clientelismo e a função dos municípios como executores. Ou seja, neste modelo de parceria, existe uma corresponsabilização pelas políticas e seus resultados, a partir do esclarecimento dos papéis de cada órgão no processo de implementação das políticas.

Desta forma, a parceria interna de um Estado ocorre, segundo Farah (2000), de duas formas: por um lado, através da articulação intersetorial, e, por outro, através da articulação intergovernamental, seja de forma vertical – em que a articulação ocorre em níveis distintos de governo –, seja de forma horizontal, isto é, entre governos de um mesmo nível.

Mas, a construção de novos arranjos institucionais só se mostra completa nas experiências municipais recentes atreladas a um outro elemento inovador: "o estabelecimento de novas formas de articulação entre Estado, sociedade civil e mercado", pelas quais se pode observar a "inclusão de novos atores na formulação e implementação de políticas públicas a nível local" (FARAH, 2000, p. 21). Ou seja, um dos elementos constitutivos desse novo arranjo é a participação do cidadão na formulação, na implementação, no controle e na avaliação das políticas públicas.

²⁴ Ver informações sobre o Projeto na *home page*: <http://www.projetocriancafelizbrasil.com.br/o_projeto.htm>.

²⁵ *Home page* não identificada.

²⁶ Ver informações sobre o Programa na *home page* da Prefeitura de Rio Branco/AC: <<http://lai.riobranco.ac.gov.br/lai/index.php/interesse-publico/rosa-mulher>>.

²⁷ *Home page* não identificada.

Neste contexto, e diante dos exemplos aqui tratados, entendemos que a concretização da ação intersetorial envolve mudanças de práticas e de valores organizacionais e incorpora a compreensão compartilhada de finalidades, objetivos e indicadores de cada programa ou projeto, com o intuito de superar os problemas sociais e conseqüentemente melhorar a qualidade de vida²⁸ da população. Portanto, a ação de intersectorialidade não se acaba no âmbito de uma organização ou de uma política social; ao contrário, exige a articulação de instituições e pessoas para integrar e articular saberes e experiências (JUNQUEIRA, 2004).

Se analisarmos esses fatores no período histórico atual, veremos que a complexificação, a diferenciação e a fragmentação sociais vêm sendo reforçadas como subprodutos do capitalismo. Ocorre cada vez mais a diversificação, a individualização e a mercantilização das sociedades, marcadas por ambientes tensos e competitivos nos quais predominam condutas fechadas em si, com pouco diálogo e muito desagregadas (BONALUME, 2010). De acordo com a visão de Bonalume (2010), "uma sociedade civil fragmentada é impotente, pois esta fragmentação fragiliza as bases da contestação, bloqueia a democracia e incentiva a improdutividade dos governos" (p.102).

É nessa perspectiva que a intersectorialidade constitui um importante fator de inovação na gestão das políticas sociais (JUNQUEIRA, 2004). Os novos arranjos institucionais assumidos pelo Estado possibilitam reunir diversos atores, envolvem articulações intersectoriais e intergovernamentais e articulações entre Estado, sociedade civil e mercado, possibilitando uma nova dinâmica no processo de políticas públicas e sociais, que permitem maior efetividade no atendimento aos direitos dos cidadãos.

3.4.3 Empreendedorismo

O termo empreendedorismo, embora tenha surgido na iniciativa privada, está cada vez mais presente na administração pública, visando modernizar e impulsionar a gestão do Poder Público, a partir de uma visão gerencial, que se aproxima do

²⁸ O conceito está pautado na discussão de Vieira (1997, citado por Junqueira *et al.*, 1997), quando diz que a qualidade de vida representa a garantia do exercício dos direitos sociais e econômicos, conquistados no século XX, a partir do movimento operário e sindical, como o direito ao trabalho, à saúde, à educação e aos meios de bem-estar social, que tornam reais os direitos formais, conquistados a partir do século XVII.

modelo de gestão gerencial apresentado por Paula (2005). Este conceito surge, segundo Dornelas (2008), como consequência das mudanças tecnológicas, e não somente como modismo, e está orientado, segundo as ideias de Paula (2005), por práticas originadas no setor privado, que prevê uma administração profissional, autônoma e organizada com ênfase no controle dos resultados.

Para Dornelas (2008, p. 22) o "empreendedorismo é o envolvimento de pessoas e processos que, em conjunto, levam à transformação de ideias em oportunidades". É a perfeita implementação destas oportunidades que possibilita a criação de negócios de sucesso. Para o autor, o empreendedorismo pode ser entendido sob duas definições: empreendedorismo de oportunidade e empreendedorismo de necessidade.

O empreendedorismo de oportunidade é aquele em que o empreendedor sabe aonde quer chegar, ou seja, tem em mente o crescimento que deseja alcançar para a empresa, visando gerar lucros, empregos e riquezas (DORNELAS, 2008).

A segunda definição, o empreendedorismo de necessidade, mais comum no Brasil, está relacionado a uma aventura do indivíduo (candidato a empreendedor), caracterizada pela falta de opção, por exemplo, por estar desempregado e não ter alternativas de trabalho (DORNELAS, 2008).

Na visão de Dolabela (1999), o empreendedorismo deve levar ao desenvolvimento econômico, ao gerar e distribuir riquezas e benefícios para a sociedade. Por estar constantemente diante do novo, o empreendedor evolui por meio do processo de tentativa e erro e avança em função das descobertas que faz.

O termo empreendedorismo passou a integrar os princípios da gestão pública, dando destaque para a gestão empreendedora, que ganhou visibilidade no contexto brasileiro com as mudanças na estrutura do mercado de trabalho e do Estado (DOLABELA, 2006), representando um movimento de inovação na forma de agir, na busca por novas oportunidades e mudanças. Essa forma de gestão, segundo Dolabela (1999), exige um perfil gerencial, para se fazer diferente, numa perspectiva que parte do inconformismo daquele que está gerindo.

A gestão empreendedora passa a ser responsável por estimular e apoiar o empreendedorismo, que deve estar presente nas políticas públicas (DOLABELA, 2006). Este, por sua vez, surge como estratégia para conduzir o desenvolvimento econômico, gerando riquezas e benefícios à sociedade, cabendo ao empreendedor

avançar em virtude das suas descobertas, que podem estar relacionadas a vários elementos, inclusive à gestão. Desta forma, Dolabela (1999) afirma que as atividades inovadoras são capazes de agregar valores sociais e econômicos, importantes para a sociedade.

Neste sentido, como afirma Drucker (1986), as instituições de serviços públicos – órgãos governamentais, sindicatos trabalhistas, universidades, hospitais, organizações comunitárias, associações etc. – precisam apresentar características inovadoras e empreendedoras, como qualquer negócio. Para tanto, o autor acrescenta que o empreendedorismo no Poder Público deve ser muito particular ao contexto, considerando sua estrutura administrativa burocrática e suas leis rígidas, vistas como fatores de limitação da liberdade e da criatividade do empreendedor.

No caso do Brasil, o processo de gestão empreendedora adotado teve crescimento na reestruturação do planejamento governamental, a partir da década de 1990, com os planos plurianuais (PPA)²⁹ do Governo Federal (1996-1999 e 2000-2003) e a inserção da gestão por programas na administração pública brasileira (GARCES; SILVEIRA, 2002; DORNELAS, 2008). A gestão por programas pressupõe orientar as ações do governo para que se resolvam os problemas ou demandas da sociedade, rompendo com a visão departamentalista do Poder Público (GARCES; SILVEIRA, 2002). Os autores ainda apresentam dois exemplos deste modelo de gestão por programas:

[...] os programas voltados para a redução da mortalidade infantil, que conseguiram, graças à ação conjunta de organizações não-governamentais, governo central e local, uma redução de 41 em cada 1.000 nascidos, em 1995, para 28 em cada 1.000 nascidos, em 2001. E a construção da ferrovia que liga as regiões produtoras de grãos, RSP no Centro-Oeste do país, com o porto de Santos, no Estado de São Paulo (Ferronorte), investimento privado que se tornou viável em função da combinação de ações públicas e privadas (GARCES; SILVEIRA, 2002, p. 57-58).

Considerando esta proposta de gestão no ambiente da administração pública brasileira, é necessário considerarmos os objetivos dos programas de cada ministério, que devem ter clareza dos problemas e oportunidades a serem enfrentados, a fim de viabilizar uma situação futura desejada (GARCES; SILVEIRA, 2002). Além disso, os autores afirmam que:

²⁹ O PPA consiste em uma lei que torna o plano normativo para todo o setor público federal, no horizonte dos quatro anos de gestão.

[...] outro passo importante é o fortalecimento e a integração das funções de planejamento, orçamento e gestão dos ministérios. Em uma perspectiva de gestão por resultados, é recomendável que se dê ênfase ao planejamento e à gestão estratégica, à elaboração e execução orçamentária e financeira orientada pelos resultados dos programas, a um processo contínuo de evolução organizacional (p. 71).

Dentre as contribuições do modelo de gestão por programas, destacamos a transparência para a sociedade e o fortalecimento do controle social, que podem ser intensificados a partir do diálogo do governo com a sociedade. O programa passa então a ser referencial para a discussão pública sobre os resultados alcançados e as melhorias necessárias para um processo contínuo de aperfeiçoamento, além de estabelecer uma proximidade entre a comunidade e o Estado, numa relação de corresponsabilidade (GARCES; SILVEIRA, 2002).

A partir deste modelo, a capacitação gerencial das equipes que estão próximas dos cidadãos beneficiários da ação governamental torna-se primordial no contexto da administração pública, que busca formas de descentralizar e flexibilizar a gestão, visando mudanças comportamentais que transformem atitudes burocráticas em postura empreendedora. Neste sentido, a gestão por programas, diferentemente da gestão departamental, permite organizar múltiplas áreas de governo e vários setores da sociedade em torno de interesses comuns aos cidadãos (GARCES; SILVEIRA, 2002).

Esta proposta da gestão por programas guarda relação com o princípio da intersetorialidade, ao prever a articulação de instituições e pessoas que, de forma integrada, articulam saberes e experiências em ações direcionadas ao mesmo público-alvo (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 2004; FARAH, 2000).

Em síntese, a complexidade dos problemas sociais faz com que governo e sociedade estabeleçam mecanismos para viabilizar soluções para essas demandas sociais. Dessa forma, o empreendedorismo, a descentralização e a intersetorialidade constituem princípios de um novo modelo proposto para a gestão pública, de forma a superar as características de um modelo burocrático e garantindo maior agilidade e efetividade nas ações públicas.

Entretanto, concordamos com Puppim de Oliveira (2006) ao acrescentar que, no caso dos países em desenvolvimento, em particular no Brasil, sentimos falta ainda de uma articulação mais eficiente entre as várias organizações envolvidas no

planejamento das políticas públicas. De forma geral, o processo de planejamento de políticas públicas requer a interação de diversas organizações estatais, e destas com a sociedade civil e o setor privado.

Muitas vezes ocorre uma excessiva centralização do processo de planejamento, atrelada à falta de articulação ou conflitos entre os órgãos do governo que dificultam ainda mais o bom desenvolvimento de políticas públicas no país. No caso brasileiro, alguns desses aspectos têm mudado. Entretanto, a questão financeira ainda se apresenta como um limitador do planejamento das políticas públicas (PUPPIM DE OLIVEIRA, 2006).

Estão presentes aqui as ideias de descentralização e intersetorialidade, uma vez que representam um novo arranjo institucional que possibilita uma partilha de ações e de poder de decisão para as políticas desenvolvidas. A esses elementos soma-se o empreendedorismo, ou a gestão empreendedora, marcados principalmente pela necessidade de estratégias que possam gerar mais resultados e otimizar as ações do governo. Assim, busca-se envolver os atores sociais, por meio da articulação entre governo, sociedade civil, setor privado e terceiro setor, visando resultados que sejam refletidos em melhorias para a qualidade de vida dos cidadãos (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997).

Com a inserção de novos participantes nos processos de planejamento e gestão pública, os governos locais passaram a exercer coordenação, mobilizando as ações dos diferentes atores sociais. Neste sentido, exige-se cada vez mais uma abordagem multidisciplinar na construção das políticas públicas para que a gestão e o planejamento sejam otimizados e, de maneira integrada, possam fortalecer a perspectiva solidária e coletiva deste planejamento (SANTOS, 2013).

As políticas públicas de caráter social surgem então como uma possibilidade de contemplar as diferentes necessidades dos variados segmentos sociais, porém, para que isso ocorra, o planejamento torna-se elemento fundamental. É necessário então, como apontam Brust, Baggio e Saldanha Filho (2006), que as estratégias de ação aconteçam através do exercício da cidadania, com a participação de amplas camadas da população, que devem decidir sobre os rumos da sociedade, superando a visão assistencialista de alguns programas governamentais.

4 A ESFERA DO PÚBLICO E A ESFERA DO PRIVADO

No presente capítulo, nos propomos a discutir as definições de público e privado enquanto espaços de relações entre os atores da sociedade, a partir dos conceitos de esfera pública e esfera privada trabalhados em Habermas. Além de um espaço que permite a organização política da sociedade favorecendo a interação de grupos, a importância dos espaços públicos reside também no aspecto da geografia, ao oferecer uma noção de mediação socioespacial para uma vida conjunta nas cidades (VALVERDE, 2007). Desse modo, a associação entre o espaço público em Habermas e o espaço (físico) público se faz relevante. Valverde (2007) contribui para isso ao afirmar que a matéria geográfica deve compreender a maneira pela qual certa extensão física que possui leis e princípios fundadores é colocada em questão pelos indivíduos que compõem, constroem e dão sentido a sua existência.

Com isto, o espaço público não transcenderia o indivíduo e nem a esfera social e, igualmente, não se limitaria à representação de uma base física, mas estaria produzindo algo eminentemente novo, o produto da interação de múltiplas representações não-concordantes, conferindo o retorno de suas dinâmicas para o desenvolvimento da vida política e social da cidade (VALVERDE, 2007, p. 78).

Desse modo, com base no objeto delimitado para esta pesquisa, realizamos, num segundo momento, uma abordagem sobre público e privado a partir de um viés em que se discute a ocupação e a utilização dos espaços (físicos) públicos de esporte e lazer das cidades. Tal elemento se mostra relevante, pois nos permite compreender as relações que se estabelecem, em termos de gestão, entre o Poder Público e o setor privado no âmbito das pesquisas que discutem esta temática, a fim de subsidiar a compreensão que faremos no contexto específico desta investigação. Por fim, discutiremos a gestão e ocupação das praias brasileiras a partir do que o Poder Público estabelece, com base em informações constatadas em documentos oficiais que regulamentam e determinam as normas e diretrizes de gestão e ocupação das praias, entendidas como bens de uso público.

4.1 A CONSTITUIÇÃO DOS ESPAÇOS PÚBLICO E PRIVADO

As definições e usos do conceito de esfera pública (ou espaço público) sofreram constantes modificações ao longo do tempo, até chegarem ao modelo discursivo de espaço público, assumido nos anos de 1990. Tal modelo, como veremos, passou a ser assumido também no contexto da América Latina e, embora tenha suas potencialidades, necessita de algumas adaptações e correções para que se torne uma ferramenta mais útil para o estudo dos países latino-americanos (AVRITZER; COSTA, 2004).

Nas últimas décadas, as chamadas teorias da transição democrática representaram, segundo Avritzer e Costa (2004), um dos filões mais ricos das ciências sociais no Brasil e na América Latina. Para os autores, as teorias da transição consagraram ainda a ciência política, que começou a se afirmar como campo de investigação independente a partir dos 70, no contexto latino-americano.

Contudo, vai se consolidando, ao longo dos anos 90, uma nova abordagem sociológica da democratização, que procura mostrar, em meio às construções de instituições democráticas – como as eleições livres, a liberdade de imprensa etc., – a necessidade de incorporação de valores democráticos (AVRITZER; COSTA, 2004). Para tanto, os autores apontam que:

[...] a análise dos processos sociais de transformação verificados no bojo da democratização não poderia permanecer confinada na esfera institucional, deveria, ao contrário, penetrar o tecido das relações sociais e da cultura política gestadas nesse nível, revelando as modificações aí observadas (AVRITZER; COSTA, 2004, p. 704).

Assim, a crítica que se faz às teorias da transição indica a necessidade de se estudar uma nova forma de relacionamento entre o Estado, as instituições políticas e a sociedade, pois, como afirmam Avritzer e Costa (2004), são nessas interseções que habita o movimento de construção da cidadania. Portanto, para os autores, a construção da abordagem sociológica da democratização requer a incorporação do conceito de espaço público.

No processo que envolve as sociedades de massa e a mudança estrutural da esfera pública, o conceito de espaço público possibilitara identificar, no advento da modernidade, uma esfera para interação legal de grupos, associações e movimentos, favorecendo uma "relação argumentativa crítica" com a organização política, permitindo uma nova forma de relação entre racionalidade e participação (AVRITZER; COSTA, 2004).

Para os autores, o conceito de esfera pública de Habermas favoreceu o desenvolvimento de duas áreas de investigação na teoria social: uma inclui as teorias sobre movimentos sociais e sociedade civil, e a outra compreende os estudos sobre os meios de comunicação de massa.

Segundo Avritzer e Costa (2004), Habermas, no livro *Mudança Estrutural da Esfera Pública*, analisa o desenvolvimento do capitalismo na Europa do século XVII e aponta que este desenvolvimento provocou a emergência de um espaço entre a esfera privada e o Estado. Tal espaço seria caracterizado por proporcionar uma discussão livre e racional sobre o exercício da autoridade política. Assim, "a emergência do espaço público encontra-se vinculada ao desacoplamento da capacidade reflexiva do indivíduo da esfera dos interesses materiais" (AVRITZER; COSTA, 2004, p. 707).

Para Habermas,

Para preencher sua função, que consiste em captar e tematizar os problemas da sociedade como um todo, a esfera pública política tem que se formar a partir dos contextos comunicacionais das *peçoas virtualmente atingidas*. O público que lhe serve de suporte é recrutado entre a totalidade das pessoas privadas (HABERMAS, 1997, p. 97).

Além disso, Avritzer e Costa (2004) afirmam que a transformação analisada por Habermas na antiga Europa burguesa refere-se às mudanças na relação da burguesia com o poder, num contexto em que esta representou a "primeira classe governante cuja fonte de poder é independente do controle do Estado e que se localiza no nível privado" (p. 707). A relação estabelecida, neste caso, é de renúncia do poder por parte da burguesia, entretanto, reivindicando o direito de ter conhecimento daquilo que o Estado faz. Este fato acabou por conferir um caráter público às relações entre o Estado e a sociedade.

Losekann (2009) complementa que, para Habermas, somente entre os burgueses poderia existir um interesse comum proveniente da esfera privada, pois eles é que compunham tal esfera, pois haviam fatores que geravam a unidade de interesses entre as pessoas, tais como a propriedade privada e a necessidade de mantê-la.

Para Venturelli (2010), a esfera pública surgiu como um espaço independente do Estado cujo objetivo principal era discutir questões de interesse privado – neste

caso, da burguesia – que acabavam por se tornar interesses públicos que, por sua relevância, tornavam-se demandas políticas.

Neste contexto particular, Habermas afirma ser sintomático constatar que, nas sociedades europeias dos séculos XVII e XVIII, tenha se formado uma esfera pública burguesa moderna, a qual o autor chamou de "esfera das pessoas privadas reunidas e formando um público" (HABERMAS, 1997, p. 98).

Para o autor, com exceção da religião, da arte e da literatura, somente as esferas da vida privada possuem uma linguagem existencial por meio da qual se torna possível equilibrar os problemas gerados pela sociedade. Tais problemas, tematizados na esfera pública política "transparecem inicialmente na pressão social exercida pelo sofrimento que se reflete no espelho de experiências pessoais de vida" (HABERMAS, 1997, p. 97). Habermas (1997) acrescenta ainda que a esfera pública, além de perceber e identificar os problemas sociais a serem elaborados pelo sistema político, deve tematizar, problematizar e dramatizar esses problemas de modo convincente e eficaz.

Inicialmente, tais experiências são formadas de modo privado, ou seja, são interpretadas no horizonte de uma biografia particular que se entrelaça com outras experiências em contextos de vida comuns. Desse modo, os canais de comunicação da esfera da vida pública e da esfera da vida privada engatam-se de tal modo "que as estruturas espaciais de interações simples podem ser ampliadas e abstraídas, porém não destruídas" (HABERMAS, 1997, p. 98).

Como apontado em Losekann (2009), inicialmente Habermas compreendia a esfera privada como sendo formada pelo espaço da família e pela sociedade civil burguesa, ligada ao trabalho e à troca de mercadorias, que visava assegurar autonomia, principalmente da família e da propriedade. A esfera privada compreende um setor da vida em sociedade no qual o indivíduo desfruta de certo grau de autoridade, estando livre de intervenções do governo ou de outras instituições.

Sendo assim, existe forte ressonância entre as esferas pública e privada. Neste sentido, o autor afirma que a esfera pública problematiza as temáticas existentes na esfera privada, trazendo-as para o debate público. Não existe uma diferenciação entre os temas privados e os públicos, dessa forma, à medida que os temas são captados na esfera privada, logo podem ser incorporados aos debates

públicos, transformando-se em demandas públicas que devem ser encaminhadas ao sistema político para serem atendidas.

Contudo, Losekann (2009) afirma que Habermas adverte para a necessidade de se preservar a privacidade com direitos que garantam a livre expressão, livre crença, livre consciência e todos os outros direitos que fundamentam os direitos civis. Isso porque, para a autora, somente com uma esfera privada livre e preservada por direitos é que pode existir a esfera pública.

Para Avritzer e Costa (2004), no modelo discursivo de esfera pública, o espaço público estabelece a constituição democrática da opinião pública e da vontade coletiva, representando a mediação entre a sociedade civil e o Estado e sistema político.

Avritzer e Costa (2004) apontam que Habermas teria afirmado que a fonte de legitimidade política deve ser resultado do processo comunicativo de "formação da opinião e da vontade coletiva", e não da vontade individual dos cidadãos. É, então, este processo que estabelece a mediação entre a sociedade e o Estado, operando dentro da esfera pública.

Habermas ainda acrescenta que a esfera pública constitui uma "estrutura comunicacional", ou seja:

A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos (HABERMAS, 1997, p. 92)

Sob o ponto de vista de Avritzer e Costa (2004), Habermas, em trabalhos subsequentes, teria desenvolvido e ampliado esta concepção, na tentativa de

[...] detalhar o papel de uma esfera pública "politicamente influente" dentro de sua concepção teórico-discursiva da democracia. Nesses trabalhos, o autor detalha a forma como, nos contextos democráticos, os procedimentos legais e políticos institucionalizados asseguram que os processos espontâneos de formação de opinião sejam considerados nas instâncias decisórias (AVRITZER; COSTA, 2004, p. 709).

Ainda que constitua o modelo teórico de espaço público mais utilizado no debate contemporâneo, a abordagem discursiva da esfera pública, desenvolvida por Habermas na década de 90, é passível de críticas e complementações importantes,

principalmente quando tal modelo passa a ser utilizado fora da sua origem – a Europa – como aconteceu na América Latina (AVRITZER; COSTA, 2004).

Para os autores, no contexto da América Latina, o mais importante e generalizado uso do conceito de espaço público aconteceu nas pesquisas sobre os meios de comunicação de massa. Neste cenário, a inexistência de um espaço comunicativo entre a sociedade e a esfera pública política permitiu que os meios de comunicação ocupassem o lugar das mediações sociais. Como aponta Venturelli (2010), Habermas destaca o importante papel da imprensa na esfera pública, uma vez que representou, historicamente, um espaço privilegiado para as pessoas discutirem, avaliarem e analisarem suas ideias, formando assim a opinião pública.

Portanto, como apontam Avritzer e Costa:

Malgrado a metáfora espacial que sugere, equivocadamente, a existência de uma localização específica na topografia social, a esfera pública diz respeito mais propriamente a um contexto de relações difuso no qual se concretizam e se condensam intercâmbios comunicativos gerados em diferentes campos da vida social. Tal contexto comunicativo constitui uma arena privilegiada para a observação da maneira como as transformações sociais se processam, o poder político se reconfigura e os novos atores sociais conquistam relevância na política contemporânea (AVRITZER; COSTA. 2004, p. 723).

Assim, conforme apontando em Habermas (1997), a esfera pública constitui-se numa dimensão que estabelece a mediação entre a sociedade e o Estado. Nela, o conjunto de pessoas privadas se reúne para discutir questões sociais e formar as opiniões públicas. Com as transformações sofridas por Estado e sociedade e a mistura de suas funções, ocorre, segundo Venturelli (2010), uma interpenetração entre as esferas pública e privada, verificando-se, assim, novas dimensões entre público e privado e, conseqüentemente, novos comportamentos sociais. Tal distinção entre público e privado se dá na separação entre Estado e sociedade, num contexto em que a família, o trabalho e os negócios são privados, enquanto Estado e política são espaços públicos.

4.2 ESPAÇOS E EQUIPAMENTOS DE ESPORTE E LAZER DAS CIDADES E A RELAÇÃO ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO

Os conceitos de esfera pública e esfera privada, embora utilizados desde a antiguidade até os dias atuais, demonstram certa tensão, que se intensifica com a complexificação das sociedades (VITARELLI, 2010).

A partir da década de 1990, com a adoção de medidas neoliberais no Brasil e com o crescimento e as transformações do setor privado, a perspectiva do público – enquanto esfera política – passa a representar um campo de interesses amplo para a lógica do mercado (CORREIA, 2012).

O contexto de reforma do Estado brasileiro, discutido em Paula (2005), da transição da administração pública burocrática para a administração pública gerencial, provocou, segundo Peroni (2009), um estímulo ao ingresso do terceiro setor nos encargos dos serviços sociais. Para a autora, a análise das PPPs – Parcerias Público-Privadas – no contexto do terceiro setor, embora exija estudos detalhados para cada contexto, aponta para uma redução do papel do Estado na execução das políticas sociais.

Se, por um lado, existe uma deficiência do Poder Público no atendimento das demandas sociais, por outro lado a iniciativa privada busca cada vez mais mercados alternativos. Tal fato teria contribuído para o surgimento das Parcerias Público-Privadas (PPPs)³⁰. No Brasil, as PPPs iniciaram seu processo de efetivação a partir da Lei nº 11.079/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação no âmbito da administração pública (LIMA; PAULA; PAULA, 2005). Para os autores, essas parcerias surgiram como uma modalidade de contratação desenvolvida entre o Poder Público e o setor privado, com vistas a oferecer infraestrutura e serviços públicos à população

Segundo Correia (2012), são cada vez mais crescentes as entidades privadas que assumem o papel de executoras de programas dos governos. Desse modo, a autora afirma que, quando entidades privadas assumem o desenvolvimento de políticas sociais, estamos colocando em xeque a garantia de acesso a esses direitos por parte dos cidadãos.

³⁰ A regulamentação das parcerias entre o Poder Público e a iniciativa privada é criticada pela teoria marxista, pois, na perspectiva desta teoria, as PPPs tendem a reforçar a desresponsabilização do Estado, transferindo para a iniciativa privada e para o mercado a responsabilidade de atuação nos setores sociais, como evidenciado em Veronez (2005), em sua tese *Quando o esporte joga a favor do privado*. Tal situação, segundo Bueno (2008), é explicada na teoria das coalizões, por meio das quais atores agem em unidade para manter os interesses de determinado grupo, fazendo prevalecer sua ideologia, neste caso, favorecendo a manutenção do mercado.

Essas parcerias entre o Poder Público e a iniciativa privada, desenvolvidas no âmbito do contexto capitalista, têm implicações na gestão e na administração dos espaços públicos. Conforme apontado por Peroni (2009), essas novas fronteiras entre o público e o privado podem materializar-se de diferentes formas, inclusive sob a lógica do mercado. A autora afirma ainda que a relação entre o público e o privado ganhou novos contornos, principalmente no que tange à lógica da gestão, tendo como parâmetro o privado, julgado como mais eficiente e produtivo.

Correia (2012) aponta que a cidade moderna trouxe, além das inovações estéticas e urbanísticas, uma grande necessidade de consumo, decorrente da produção de massa advinda da produção industrial. Neste contexto, chamamos atenção para um movimento de afastamento do Estado e, simultaneamente, de aproximação dos setores privados.

Observamos que a lógica de ocupação do privado sobre o público transcende o campo das parcerias entre estes setores, sendo controversas as questões de responsabilidade social das empresas privadas, conforme apontado por Roberto (2006). Ou seja, existe uma lacuna no entendimento acerca do real potencial de atuação dessas entidades frente aos problemas sociais enfrentados na atualidade.

Isso resulta, como aponta o autor, em uma noção limitada de cidadania. Considerando a Constituição Federal de 1988 como um marco institucional da universalização de direitos sociais e de evolução da cidadania, e que a grande responsabilidade sobre o bem-estar coletivo cabe ao Estado, deparamo-nos com situação contraditória ao verificarmos a massiva presença do setor privado no espaço público.

A partir desta lógica das relações entre o público e o privado, ganha relevância a discussão sobre os espaços públicos de esporte e lazer, pela corriqueira presença da iniciativa privada em tais espaços (CORREIA, 2012). Sobre isso, Matos (2001) e De Pellegrin (1999) afirmam que a interferência da iniciativa privada tende a denotar ao espaço público um caráter de mercadoria, seguindo a tendência da comercialização do espaço urbano. Nesta lógica, os autores afirmam que esses espaços passam a ser acessíveis somente àqueles cidadãos que podem pagar, tornando o direito de acesso ao esporte e ao lazer refém da lógica de mercado, transformando-os num produto a ser consumido por um mercado promissor.

Cruz (2001) destaca alguns exemplos de espaços públicos ocupados gradativamente pela iniciativa privada, como as praias e campos de futebol. O autor afirma que atualmente são instrumentos de lucro para poucos, que se apropriam desses espaços, que deveriam ser de uso público, e se utilizam da avalanche de consumo do lazer vivenciada na atualidade.

Para De Pellegrin (1999), as relações de poder passaram a envolver o homem e o espaço e, em decorrência disso, a lógica do mercado passou a dominar o espaço, transformando-o em mercadoria. Diante deste fato, ser consumidor denota um aspecto de valorização do indivíduo, assim como ocorreu a valorização do espaço enquanto bem de consumo para moradia, para o lazer etc.

Tal atribuição dada ao espaço urbano gera, segundo a autora, uma ocupação desordenada e uma saturação do espaço, tendo grande responsabilidade sobre isso o mercado imobiliário e o Poder Público, como vemos:

A cidade vai ficando lotada e os espaços vazios, ao invés de preservados, são, na maioria das vezes, apropriados pela própria especulação imobiliária ou deixados de lado pelos órgãos públicos, mais especificamente tendem à privatização, comprometendo o acesso de grande parte da população (DE PELLEGRIN, 1999, p.17).

Cruz (2001) reforça esta visão ao destacar que a organização observada nas cidades tende a contribuir com a exclusão, uma vez que os equipamentos de entretenimento destinados ao público em geral são concentrados, reduzidos e carecem de manutenção. Essa exclusão acarreta a negação do acesso ao lazer à maioria da população, pelo fato de a pessoa ser ou não consumidora de bens e produtos, dentre os quais está a indústria do divertimento.

Deste modo, concordamos com De Pellegrin (1996), ao afirmar que a administração do espaço urbano exige conhecimento das cidades e de suas potencialidades, com vistas ao desenvolvimento de políticas de esporte e lazer que privilegiem os espaços e equipamentos públicos como importantes elementos para melhoria da qualidade de vida da população. Por fim, destacamos a importância de políticas voltadas para a administração dos espaços urbanos como forma de evitar a apropriação do espaço público pelo setor privado, possibilitando o cumprimento da legislação no que tange à democratização de acesso para os cidadãos, que cada vez mais perdem espaços para a lógica do mercado e do lucro.

4.3 GESTÃO E OCUPAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO: O CASO DAS PRAIAS BRASILEIRAS

A zona costeira brasileira constitui-se – segundo o Decreto 5.300,³¹ de 07 de dezembro de 2004, que regulamenta a Lei 7.661, de 16 de maio 1988 – como patrimônio nacional e compreende o espaço geográfico de interação entre ar, mar e terra. Com base nesse mesmo Decreto, as praias são consideradas bens públicos de uso comum do povo e, por isso, deve ser assegurado acesso livre e franco a elas e ao mar, ressalvados os trechos previstos em legislação (áreas de segurança nacional ou áreas protegidas). Neste sentido, se faz relevante a gestão desses espaços no intuito de estabelecer regulamentação e fiscalização para o uso e a ocupação.

Considerando os diversos usos das praias, tais como as práticas esportivas, manifestações religiosas, eventos, prática de ambulantes, shows etc., Scherer (2013) destaca o potencial conflito entre os níveis de governos – municipal e federal – responsáveis pela gestão desses espaços. A autora pontua que tais conflitos decorrem do pouco conhecimento do ambiente natural e da insuficiente participação cidadã no processo de tomada de decisões, ocasionando sérios problemas na questão da autorização para uso das praias, bem como para a fiscalização e gestão dessas áreas.

Além disso, Scherer (2013) destaca que atualmente é bastante incomum identificar uma boa gestão das praias e o direito de usufruir deste espaço, pois as iniciativas de gestão não acompanham o seu uso crescente, não atendem a necessidade de livre acesso por parte da população, nem a necessidade de conservação da biodiversidade.

Segundo informações disponibilizadas na *home page* do Ministério do Meio Ambiente, as zonas costeiras representam um grande desafio para a gestão ambiental do Brasil, pois, além da grande extensão do litoral e da biodiversidade, convergem para estes espaços fluxos de variadas ordens, fazendo da praia um grande mosaico de tipologias e padrões de ocupação humana, de uso dos recursos naturais e de exploração econômica.

³¹ Estabelecido pela Presidência da República Brasileira, o Decreto 5.300/2004 regulamenta a Lei 7.661/1998, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dispõe sobre o uso e ocupação da zona costeira e gestão da orla marítima.

Com base na Constituição Federal, em seu artigo 225, a Zona Costeira é constituída como “patrimônio nacional” (BRASIL, 1998). Nesse sentido, o Ministério do Meio Ambiente aponta que estes espaços devem receber atenção especial do Poder Público quanto às questões de ocupação e uso relacionadas aos aspectos ambientais.

Um marco legal para isso está no Programa de Gerenciamento Costeiro, estabelecido pela Lei nº 7.661/1988, que teve sua segunda edição aprovada em 1997, seguida pelo Decreto nº 5.300/2004, que visa o estabelecimento de regras para o uso e a ocupação da zona costeira, além de estabelecer critérios de gestão da orla marítima, em parceria com os demais níveis de governo – estadual e municipal.

O decreto 5.300/2004 dispõe ainda, na seção IV do capítulo IV, sobre as competências de cada esfera do governo na gestão da orla marítima, como vemos:

Art. 30. Compete ao Ministério do Meio Ambiente, em articulação com o IBAMA e os órgãos estaduais de meio ambiente, por intermédio da Coordenação do PEGC [Plano Estadual do Gerenciamento Costeiro], preparar e manter atualizados os fundamentos técnicos e normativos para a gestão da orla marítima, provendo meios para capacitação e assistência aos Municípios.

Art. 31. Compete aos órgãos estaduais de meio ambiente, em articulação com as Gerências Regionais de Patrimônio da União, disponibilizar informações e acompanhar as ações de capacitação e assistência técnica às prefeituras e gestores locais, para estruturação e implementação do Plano de Intervenção.

Art. 32. Compete ao Poder Público Municipal elaborar e executar o Plano de Intervenção da Orla Marítima de modo participativo com o colegiado municipal, órgãos, instituições e organizações da sociedade interessados.

Estes marcos legais, bem como suas mudanças e evoluções para o Gerenciamento Costeiro no Brasil vêm, segundo o Ministério do Meio Ambiente:

[...] reforçando a necessidade de gerenciar, de forma integrada e participativa, as ações antrópicas na Zona Costeira e sua compatibilização com o meio ambiente. Neste sentido, a distribuição de papéis torna-se tão essencial quanto o estabelecimento de compromissos e critérios de ação partilhados entre os diferentes atores da zona costeira, coordenados entre as diversas esferas federativas e a sociedade.

Cabe ainda ao Programa de Gerenciamento Costeiro a elaboração de macrodiretrizes de ocupação da praia e a coordenação do Projeto de Gestão

Integrada da Orla (Projeto Orla), desenvolvido em parceria com a Secretaria de Patrimônio da União (SPU). Segundo informações disponíveis na *home page* do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a SPU está ligada a este Ministério e é o órgão responsável por administrar, fiscalizar e outorgar a utilização dos imóveis da União, com base nos regimes e condições permitidos por lei.

Esta Secretaria conta com apoio e parceria dos estados e municípios para desenvolver atividades de identificação, demarcação e cadastramento, levantamentos cartográficos e fiscalização em áreas de domínio da União, bem como a regularização de ocupação dos seus imóveis. Para tanto, a SPU dispõe de uma estrutura organizacional para cumprir sua missão institucional, sendo uma Unidade Central em Brasília e 27 (vinte e sete) Superintendências Regionais do Patrimônio da União, uma em cada Estado e no Distrito Federal.

Segundo informações do Ministério do Meio Ambiente, o Projeto Orla visa contribuir para a ampliação de diretrizes de disciplinamento de uso e ocupação da orla marítima, através do ordenamento dos espaços litorâneos de domínio da União, articulando os governos federal, estadual e municipal e a sociedade. Dentre os objetivos estabelecidos para o Projeto, destacamos:

- Fortalecimento da capacidade de atuação e articulação de diferentes atores do setor público e privado na gestão integrada da orla, aperfeiçoando o arcabouço normativo para o ordenamento de uso e ocupação desse espaço;
- Desenvolvimento de mecanismos de participação e controle social para sua gestão integrada;
- Valorização de ações inovadoras de gestão voltadas ao uso sustentável dos recursos naturais e da ocupação dos espaços litorâneos (PROJETO ORLA, 2014).

Além disso, o Projeto pretende superar desafios inerentes à gestão da orla, bem como ao crescimento do uso e ocupação desordenada e irregular, a partir do estabelecimento de critérios com a finalidade de adequar o uso dos espaços públicos.

Dentre os diversos usos e atividades identificadas nas praias brasileiras, e considerando as questões abordadas pelo Projeto Orla, bem como o uso democrático dos espaços públicos, destacamos que o Projeto constitui-se em uma ação que poderia conduzir para uma gestão eficaz da orla brasileira, com a

materialização da Lei nº. 7.661/1988 e do Decreto 5.300/2004 para o gerenciamento costeiro. Segundo o Ministério do Meio Ambiente, desde a implantação do Projeto Orla, em 2001, já foram capacitados 58 municípios, em 14 estados brasileiros. Destes, 26 assinaram convênios com a SPU e o Ministério do Meio Ambiente, estabelecendo o compartilhamento da gestão da orla, também em parcerias com os órgãos estaduais competentes – Órgãos Estaduais de Meio Ambiente e Gerências Regionais do Patrimônio da União – sendo que, no estado do Espírito Santo, o único município identificado é Vitória.

Diante da discussão delimitada até o momento, destacamos alguns casos de ocupação das praias brasileiras que permitiram investigações científicas e discussões sobre os usos estabelecidos. Scherer (2013) destaca que, em visitas informais realizadas em algumas praias do Brasil, foi possível identificar diversas atividades, tais como: a presença de quiosques e barracas na areia da Praia do Futuro, em Fortaleza/CE; a presença de ambulantes nas Praias de Florianópolis/SC; montagem de arenas esportivas na Praia de Copacabana/RJ; estacionamento de carros, nas Praias do Rio Grande do Sul; além de bares, mesas e cadeiras colocadas nas areias de muitas praias brasileiras. Para o autor, este uso ocorre de forma cada vez mais desordenada, como consequência da ausência de regularização e autorização pertinentes à utilização.

Angulo (2000), embora não trate da ocupação das praias para atividades de esportes e lazer, discute os problemas associados aos fatores naturais, tais como erosão e sedimentação das praias do litoral paranaense. Para o autor, os problemas que surgem neste litoral são decorrentes da intensificação da ocupação das praias, principalmente no verão, e, além disso, da diversidade de interesses conflitantes para esta ocupação, por parte do Estado, dos municípios, das associações, das construtoras etc.

Nesta perspectiva, o autor afirma que o disciplinamento de ocupação das praias poderá minimizar ou evitar problemas socioeconômicos, tais como de saúde pública, abastecimento de água, redução de gastos públicos com obras de controle de erosão e recuperação das praias etc., decorrentes de uma ocupação desordenada. Angulo (2000) ainda afirma que este alerta sobre a ocupação da orla paranaense se dá no sentido de melhoria para a qualidade de vida das pessoas que

moram ou veraneiam nestas praias, levando assim benefícios para a região, o Estado e a sociedade.

Em outra discussão, Costa *et al.* (2008) abordou a verticalização da Praia da Boa Viagem, no Recife/PE e suas consequências ambientais. Para o autor, a ocupação da praia por diferentes grupos sociais – que envolve diferentes interesses, valores e prioridades de uso do ambiente – vem ocorrendo ao longo dos últimos 60 anos e é apresentada pelo aumento da taxa de verticalização da orla. Neste sentido, são de grande relevância ações de arborização, revitalização do calçadão, reflorestamento da praia com espécies nativas, fixadoras de dunas e amenizadoras do clima, assim como de revitalização de equipamentos urbanos da orla e da praia.

Diante do exposto, ressaltamos que a praia, entendida aqui como espaço público de interesse coletivo, deve ser alvo de políticas públicas e projetos estatais que normatizem seu uso e ocupação, a fim de que se possa estabelecer, como propõem Costa *et al.* (2008), cenários desejáveis de uso das praias, fundamentalmente, com o envolvimento e a participação de todos os atores sociais. Para tanto, concordamos com os autores ao destacarem a importância da tomada de consciência por parte da população sobre o alto valor ecológico e social das praias, exigindo práticas de lazer, pois, como afirmam Costa e Tubino (1998), a praia representa um espaço no qual a valorização das dimensões humanas se faz presente.

5 PÚBLICO X PRIVADO: POLÍTICAS DE UTILIZAÇÃO DAS PRAIAS E ACESSO AO ESPORTE E AO LAZER

No presente capítulo serão apresentados os resultados da pesquisa a partir de categorias centrais de análise. Para guiar a análise dos dados, tomamos como base os seguintes questionamentos: existem políticas de utilização das praias do município de Vila Velha/ES? Caso existam, como foi a participação da iniciativa privada na política de utilização das praias do município? Da forma como foram formuladas, como podem tais políticas incidir no acesso do cidadão ao esporte e ao lazer?

Para alcançarmos as respostas para esses questionamentos, utilizamos para análise a Lei 4.749/2009, de criação da SEMEL – Secretaria Municipal de Esporte e Lazer –, a Lei 5.362/2012, que dispõe sobre a regulamentação de práticas de esporte nas praias de Vila Velha/ES, as normas e diretrizes apresentadas pela SPU, a Lei Federal nº 7.661/1988 e o Decreto nº 5.300/2014, que instituem e regulamentam o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, as transcrições das entrevistas realizadas com os responsáveis pelas práticas de esporte e lazer desenvolvidas na Praia da Costa, bem como mapeamento realizado das ações desenvolvidas pela SEMEL entre os anos de 2009 a 2012, publicadas no Diário Oficial do Espírito Santo (DIO/ES) *on line*.³²

Como organização proposta para este capítulo, apresentamos, num primeiro momento, a SEMEL, com o intuito de identificar a constituição deste órgão enquanto gestor das políticas públicas de esportes e lazer de Vila Velha/ES e, também, identificar a existência de políticas e/ou ações deste órgão que normatizem a utilização das praias do município. Em seguida, apresentamos uma discussão das categorias de análise da pesquisa, fazendo aproximação com o referencial teórico discutido nos capítulos anteriores. As três categorias de análise são: 1) concepção de espaço público; 2) concepção de parceria; e 3) institucionalização dos serviços.

5.1 GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A UTILIZAÇÃO DAS PRAIAS NO MUNICÍPIO DE VILA VELHA/ES

³² O mapeamento foi realizado a partir da opção de pesquisa pelo ano de publicação, utilizando o descritor "esporte e lazer".

A elaboração de políticas públicas de esporte e lazer é responsabilidade, também, da administração pública municipal, por meio de secretarias, atendendo os cidadãos com esporte e lazer. A Secretaria Municipal de Esportes e Lazer de Vila Velha/ES (SEMEL), aprovada pela Lei nº 4.749 do ano de 2009, é o órgão responsável pela gestão pública do esporte e do lazer no município.

Esta Secretaria, quando criada, assumiu objetivos e responsabilidades que beneficiam os cidadãos pelo atendimento de seus direitos, melhorando e justificando a atuação deste órgão. A Lei nº 4.749, no artigo 13, dispõe, entre as competências da Secretaria:

- I - a formulação de políticas, planos e programas de esportes e recreação, em articulação com os demais órgãos municipais competentes e em consonância com os princípios de integração social e promoção da cidadania;
- II - a promoção e coordenação de estudos e análises visando à atração de investimentos e a dinamização de atividades esportivas e recreativas no Município;
- III - a celebração, a coordenação e o monitoramento de convênios e parcerias com associações e entidades afins, públicas e privadas, para a implantação de programas e realização de atividades esportivas e de lazer;
- IV - a organização e divulgação do calendário de eventos esportivos e de recreação do Município, promovendo, apoiando e monitorando sua efetiva realização;
- V - a execução e apoio a projetos, ações e eventos orientados para o desenvolvimento das práticas esportivas e o entretenimento;
- VI - a promoção e realização de ações educativas e campanhas de esclarecimento visando à conscientização da população para a importância e os benefícios da prática de esporte e das atividades de lazer;
- VII - a administração de estádios e centros esportivos municipais e do uso de praças e demais espaços públicos para a prática do esporte e recreação;
- VIII - o incentivo e apoio à organização e desenvolvimento no Município de associações e grupos com finalidades desportivas e recreativas;
- IX - o desempenho de outras competências afins (VILA VELHA, 2009).

As competências apresentadas constituem parâmetros inerentes ao ciclo das políticas públicas – planejamento, implementação e avaliação – e, aparentemente, têm como propósito garantir eficiência, eficácia e efetividade social – na perspectiva discutida em Behring e Boschetti (2011) – com as ações de esporte e lazer, visto que, no contexto das políticas públicas, esses elementos constituem direitos sociais (BONALUME, 2011; SILVA", 2012). Acreditamos ainda que, para a execução das competências apresentadas, torna-se necessária a presença de dirigentes esportivos qualificados, que assumam responsabilidade com o município e as ações de esporte e lazer.

Com base na estrutura organizacional da SEMEL, disponibilizada na *home page* desta Prefeitura, no período da gestão municipal analisada (2009-2012),

identificamos a existência de diversos cargos considerados técnicos, ou seja, que exigem uma formação profissional mínima e conhecimentos na área de atuação. Os 26 (vinte e seis) cargos identificados eram divididos da seguinte forma: Secretário Municipal de Esportes e Lazer, Secretário Adjunto, Assessores Técnicos I e II, Assistentes Técnicos, Chefe de Unidade de Assistência de Projetos, Chefe de Unidade de Assistência de Criação, Gerente de Unidade de Assistência Esportiva, Gerente de Alto Rendimento, Gerente de Lazer e Chefe de Unidade de Recreação e Lazer.

Ainda embasando-nos em instrumentos legais, identificamos a Lei 5.362/2012, que dispõe sobre a regulamentação da prática de esportes nas praias do município de Vila Velha/ES. Com base nesta lei, publicada no Diário Oficial do Espírito Santo (DIO/ES), em 26 de setembro de 2012, temos que:

Art. 1º O Poder Executivo Municipal, por meio da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer, procederá a regulamentação da prática de esportes nas praias do Município de Vila Velha.

Parágrafo único. A regulamentação de que trata o *caput* deverá ser efetivada no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da data da publicação da presente Lei, e estabelecerá os locais e horários destinados à prática esportiva, em especial para as modalidades que utilizam equipamentos que possam representar risco à integridade física de terceiros, tais como *skimboard*, *frescobol*, *katesurf*, e outros.

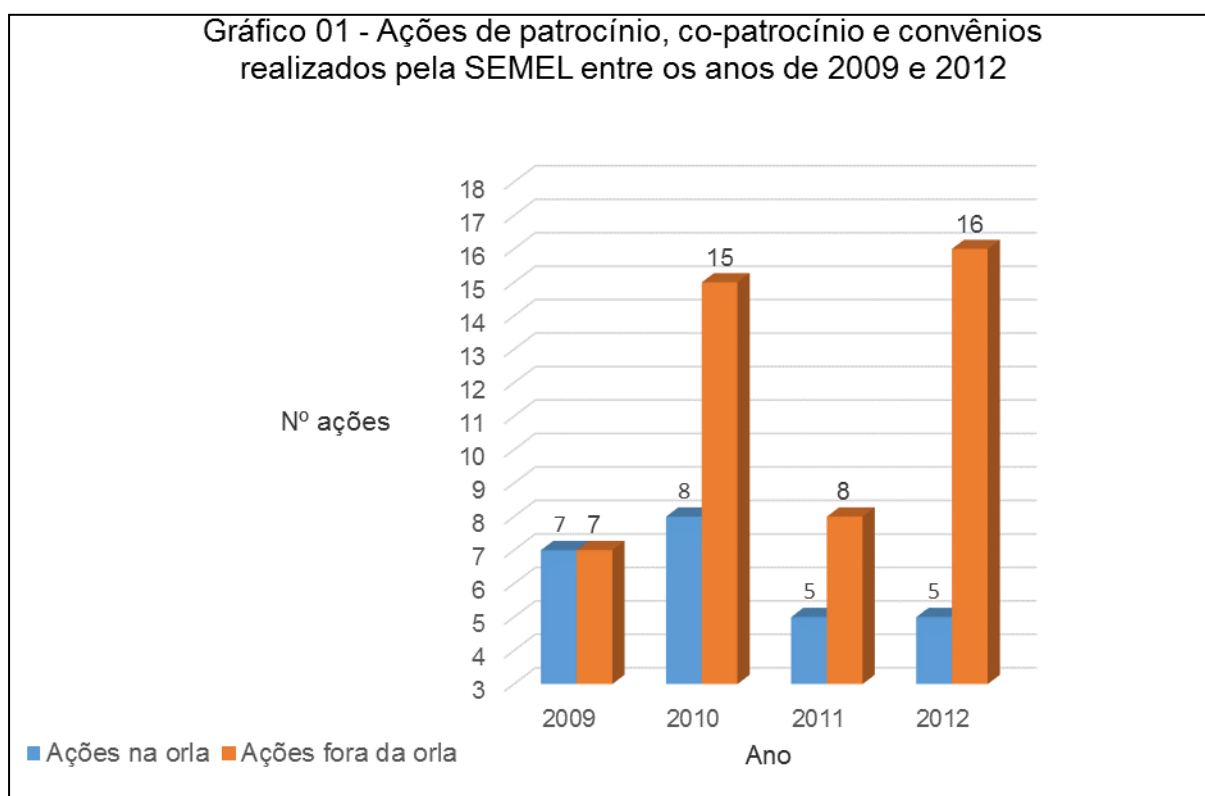
Art. 2º O Poder Executivo Municipal, através do órgão competente, procederá a fiscalização da prática esportiva nas praias conforme regulamentada, de forma a assegurar o direito ao lazer e a segurança dos banhistas (VILA VELHA, 2012).

A partir do que determina a referida Lei, realizamos uma busca por documentos que regulamentassem tal utilização, conforme disposto. No entanto, não encontramos documentos referentes a esta regulamentação, o que, inclusive, está em desacordo com o Parágrafo único do Art. 1º, que prevê o prazo de noventa dias para efetivar a regulamentação tratada.

Especificamente no período de 2009 a 2012, foco desta pesquisa, realizamos um mapeamento no DIO/ES *on line*, a fim de identificar a destinação dos investimentos da SEMEL para as ações no esporte e lazer, conforme apêndice D. O objetivo foi identificar as ações direcionadas às práticas de esporte e lazer na praia. Tal mapeamento nos possibilitou verificar que, das setenta e uma ações realizadas pela SEMEL, vinte e cinco foram direcionadas às ações de esporte e lazer na praia, o que equivale a 35,2% do total, número significativo, considerando o total das

ações realizadas. No entanto, todas essas ações foram identificadas como eventos de esporte e lazer, e não como projetos ou programas para o setor.

O gráfico 01, Ações de patrocínio, copatrocínio, contrato e convênio desenvolvidas pela SEMEL entre 2009 e 2012, permite ainda fazer um comparativo entre a quantidade de ações na praia e fora da praia durante este período.



Fonte: Gráfico elaborado pela autora a partir dos dados coletados no DIO/ES *on line*.

Os dados evidenciam que todos os eventos que a SEMEL realizou, tanto na orla quanto em outros espaços, foram desenvolvidos em parceria com a iniciativa privada – Ligas, Associações, Federações e outras – seja por convênio, contrato, patrocínio ou copatrocínio. Acrescentamos ainda que não foram identificados, em nossas buscas ao DIO/ES *on line* e nos documentos oficiais da SEMEL, indícios de programas ou projetos de esporte e lazer desenvolvidos por esta secretaria.

5.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE UTILIZAÇÃO DAS PRAIAS DO MUNICÍPIO DE VILA VELHA: ANÁLISE DOS DADOS A PARTIR DE CATEGORIAS

Nesta seção, propomos analisar as seguintes categorias: 1) concepção de espaço público; 2) concepção de parceria; e 3) institucionalização dos serviços. Para melhor compreendê-las, iniciaremos por apresentar o perfil dos sujeitos que participaram das entrevistas e que compõem um grupo que reúne características semelhantes: todos eles desenvolvem práticas de esporte e lazer na Praia da Costa há mais de quatro anos, o que nos permitiu, a partir das entrevistas concedidas, analisar as políticas de utilização das praias no município de Vila Velha.

5.2.1 Perfis dos sujeitos

O presente item tem como objetivo apresentar o perfil dos sujeitos entrevistados na pesquisa, os quais foram selecionados a partir de mapeamento e questionário – conforme descrito na metodologia –, que possibilitaram identificar aqueles que desenvolviam práticas orientadas de esporte e lazer na Praia da Costa, num tempo mínimo de quatro anos de funcionamento.

Abaixo, apresentamos o quadro 06, com o perfil dos sujeitos da pesquisa.

Quadro 06 – Perfil dos sujeitos da pesquisa

Sujeito	Gênero do sujeito	Tipo de prática desenvolvida	Formação acadêmica	Tempo de funcionamento da prática (anos)	Motivação para início da prática
S1	Feminino	Vôlei de praia	Administração (concluído)/ Educação Física (em andamento)	9	Retorno financeiro
S2	Masculino	Vôlei de praia	Não possui	21	Carência de práticas esportivas na praia
S3	Masculino	Futebol de areia	Não possui	20	Carência de práticas esportivas aliada ociosidade dos jovens
S4	Masculino	Futevôlei	Pedagogia e Educação Física (concluído)	6	Ausência de prática daquela modalidade

É possível observar, a partir do quadro apresentado, que os sujeitos entrevistados compõem um grupo com características peculiares. Grande parte deles foi atleta e, devido a isso, perspectivaram a implementação das práticas na praia. Um número também significativo apresenta como motivação para o início da

prática a carência de atividades esportivas no local, que marcadamente está atrelada à possibilidade de retorno financeiro.

O primeiro sujeito, do sexo feminino, desenvolve sua prática na modalidade vôlei de praia há cerca de nove anos. Tem como característica ser ex-atleta e a sua principal motivação é o retorno financeiro, como podemos observar no trecho da fala:

Precisava de dinheiro, como eu fui ex-jogadora de vôlei, ali tive a ideia de montar uma escolinha de vôlei para adultos (S1).

O segundo sujeito, do sexo masculino, também desenvolve sua prática na modalidade vôlei de praia e atua há cerca de vinte e um anos. Este sujeito apresenta como característica ser ex-atleta e a sua motivação principal para iniciar a prática diz respeito à ausência de práticas esportivas na praia, como destacado no trecho da fala:

[...] eu era atleta, e eu senti uma carência muito grande na praia com relação às escolinhas, não existia escolinha de vôlei de praia [...] (S2).

O terceiro sujeito, do sexo masculino, desenvolve sua prática na modalidade futebol de areia, há cerca de vinte anos. Este sujeito também é um ex-atleta da modalidade e sua principal motivação para iniciar a prática consiste no fato de que ele presenciava muitas crianças ociosas na praia, que se envolviam em práticas ilícitas devido à carência de práticas esportivas naquele local, conforme apresentado na fala:

[...] eu trabalhava na orla da praia como ambulante, vendendo refrigerante e água mineral, e eu vi muitas crianças na praia sem fazer nada, ali sozinhas, sem a companhia dos pais, alguns até fazendo coisas erradas na orla da praia, ai eu resolvi montar uma escolinha de futebol de areia [...] (S3).

O sujeito 4, também do sexo masculino, desenvolve sua prática na modalidade futevôlei, há cerca de seis anos. Este sujeito demonstra atuar na organização de eventos esportivos, e sua principal motivação para iniciar a prática que desenvolve foi a ausência de escolinhas direcionadas para o futevôlei, conforme observado na fala:

[...] a gente fez junto com a Prefeitura de Vila Velha, a gente fez um desafio Rio de Janeiro x Espírito Santo, a partir desse desafio a gente pensou em colocar a escolinha aqui na Praia da Costa, não tinha escolinha (S4).

A partir do exposto, podemos afirmar que, embora tenham suas particularidades, existem muitos aspectos que aproximam as características dos sujeitos. Neste sentido, após identificado o perfil dos entrevistados, daremos continuidade às análises a partir das categorias estabelecidas.

5.2.2 Concepção de espaço público

Nesta primeira categoria, discutiremos as concepções de espaço público com o objetivo de identificar como os sujeitos compreendem tal espaço. Para tanto, consideramos o espaço público sob duas perspectivas: uma discutida em Habermas (1997) e Avritzer e Costa (2004), sendo um espaço que permite uma organização política que favorece a interação legal de grupos; e outra que considera o espaço público na sua dimensão geográfica, na qual trataremos das discussões referentes à gestão e ocupação dos espaços públicos de esporte e lazer.

Analisando as falas dos sujeitos, notamos que o espaço público é pensado unicamente pela questão geográfica e não como um contexto de relações da vida social, como apontado nas discussões de Habermas (1997) e Avritzer e Costa (2004). Nesta lógica, constatamos que o espaço público é entendido ora como sinônimo de espaço de todos, ora como sinônimo de espaço pertencente a um público restrito. Neste caso, aos que podem pagar pelo acesso à prática desenvolvida no espaço.

Eu trabalho em um espaço público, a partir do momento que eu chegar na praia para montar a minha escolinha e tiver pessoas usando o espaço eu procuro outro local do lado para montar, eu nunca tiro ninguém do local, porque o local é público (S2).

[...] se chegar uma pessoa aqui no mastro e montar uma rede a gente vai, conversa com a pessoa e, se não der certo, a pessoa não tirar a rede, sem problemas, a gente não vai fazer confusão nenhuma [...] (S4).

Como podemos observar nas falas acima, os sujeitos apresentam uma compreensão de que o espaço público é de todos. Para compreendê-lo neste âmbito, destacamos dois aspectos: o primeiro diz respeito ao conteúdo estabelecido na Lei nº 7.661/1988, em seu artigo 10, onde se lê que

as praias são bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido, ressalvados os trechos considerados de interesse de segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica (BRASIL, 1988).

O segundo aspecto trata-se do fato de que a concepção da praia como um espaço de todos deveria favorecer a democratização do esporte e do lazer, discutida em Marcellino (2007). Isso porque o espaço público para o esporte e o lazer é grande aliado para uma gestão democrática no que diz respeito ao acesso e à utilização dos espaços e equipamentos públicos das cidades (REIS; LIMA; GOMES, 2008).

Esses sujeitos, ao pensarem o espaço público como sendo de todos, evidenciam também o seu direito de trabalhar ali, com práticas que garantam o bom uso daquele espaço. No entanto, essas práticas parecem ocorrer sem o devido planejamento e gestão para uso e ocupação das Praias de Vila Velha/ES, evidenciando um distanciamento com relação àquilo que é previsto no Decreto nº 5.300/2014, sobre o gerenciamento das atividades socioeconômicas na zona costeira e o estabelecimento de regras de uso e ocupação. O Decreto prevê objetivos e regras de uso e ocupação da zona costeira, como vemos abaixo:

Art. 6º - São objetivos da gestão da zona costeira:

I - a promoção do ordenamento do uso dos recursos naturais e da ocupação dos espaços costeiros, subsidiando e otimizando a aplicação dos instrumentos de controle e de gestão da zona costeira;

II - o estabelecimento do processo de gestão, de forma integrada, descentralizada e participativa, das atividades socioeconômicas na zona costeira, de modo a contribuir para elevar a qualidade de vida de sua população e a proteção de seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural;

Art. 21 - § 1º - O Poder Público Municipal, em conjunto com o órgão ambiental, assegurará no âmbito do planejamento urbano, o acesso às praias e ao mar, ressalvadas as áreas de segurança nacional ou áreas protegidas por legislação específica (VILA VELHA, 2014).

Outra evidência identificada nas falas dos sujeitos é de que as práticas de esporte e lazer desenvolvidas na Praia da Costa têm finalidade privada, ou seja, há uma cobrança para que o cidadão possa participar. Porém, não é possível identificar normas para o uso comercial desses espaços, tanto no referido Decreto quanto nas investigações por documentos da Prefeitura de Vila Velha/ES. Além disso,

evidenciamos, a partir das falas dos sujeitos, que, ao implementarem esta cobrança, seria necessário que ela fosse estabelecida em consonância com disposições legais, previstas em documentos que normatizassem o uso comercial das praias / espaços públicos, os quais não identificamos. Além disso, é possível inferir que a cobrança financeira para o acesso às práticas de esporte e lazer pode desconstruir a possível democratização evidenciada em Marcellino (2007) e Reis, Lima e Gomes (2008) tendendo, por outro lado, a uma concepção de espaço público como espaço hegemônico de determinado grupo social, como vemos:

[...] A procura é por quem tem dinheiro, por morar num lugar que é a Praia da Costa [...] (S1).

Quem frequenta a nossa escolinha hoje é classe média alta [...], você tem que ter poder aquisitivo razoável para pagar a escolinha, porque senão, não consegue (S2).

Neste aspecto, torna-se relevante compreender a discussão sobre direito social relacionada à concepção de espaço público, concebendo-o como espaço de todos, como bem comum. Neste sentido, a gestão democrática da cidade pressupõe que o Estado estabeleça um planejamento a partir de políticas que possibilitem o acesso à cidade como direito dos cidadãos.

No campo da administração pública, o planejamento é evidentemente importante para o processo das políticas públicas, sendo concebido como um momento de decisão que envolve diversos atores da sociedade, tendo como finalidade o bem comum (PUPIM DE OLIVEIRA, 2006). Belloni, Magalhães e Souza (2007) reforçam ainda a ideia do planejamento, destacando que este deve ser orientado para resultados das políticas, permitindo avaliar a efetividade social das políticas implementadas.

Neste sentido, considerando os espaços e equipamentos públicos das cidades como componentes dinâmicos de uma política pública, torna-se relevante estabelecer um planejamento para sua utilização, uma vez que a democratização do esporte e do lazer está diretamente vinculada à democratização dos espaços da cidade, como evidenciado em Marcellino (2007).

Entretanto, o que notamos nas falas acima, quando os sujeitos afirmam realizar uma cobrança financeira para o acesso, é a transformação do espaço urbano, que passa a reproduzir a lógica capitalista, tornando o uso associado ao

lucro e ao mercado. Instaure-se assim uma ocultação do papel do Estado nos espaços, que passam a ser acessíveis somente àqueles cidadãos que podem pagar. Tal situação é discutida em Matos (2001) e De Pellegrin (1999), ao tratarem da mercadorização do espaço público como fator de restrição do direito do cidadão ao esporte e ao lazer.

A partir desta lógica, inverte-se o significado dos espaços urbanos, que deixam de ser direito comum a todos os cidadãos e, conseqüentemente, compromete-se o direito de acesso às práticas de esporte e lazer que são desenvolvidas nesses espaços. Esta situação evidencia a contradição na concepção dos sujeitos, pois afirmam que, por ser a praia um espaço público, eles – enquanto cidadãos – podem trabalhar ali, ao passo que os outros cidadãos, para a realização da prática corporal, devem pagar. Tal fato parece incidir no exercício da cidadania, ao limitar o direito social ao esporte e ao lazer, já que o acesso aos direitos constitui um princípio da cidadania.

Assim, retomamos as discussões sobre cidadania e direitos sociais em Marshall (1967), nas quais o autor afirma que, mesmo em suas formas iniciais, a cidadania constitui um princípio de igualdade, que se desenvolveu pelo enriquecimento do conjunto de direitos dos quais os homens podiam gozar. Marshall (1967) e Carvalho (2008) ainda advogam o acesso aos direitos como conquista, até que a posse plena garanta a cidadania.

Os direitos sociais, por sua vez, advêm das lutas sindicais e operárias com o intuito de reduzir o excesso de desigualdades existente na sociedade (MARSHALL, 1967). Dentre eles, está representado o direito ao lazer, além de saúde, educação, trabalho etc. E, neste sentido, cabe ao Estado a viabilização desses direitos por meio de políticas públicas (FERREIRA; ALENCAR; PEREIRA, 2012).

Porém, como visto em Carvalho (2008), no contexto brasileiro, a aquisição dos direitos decorreu numa ordem diferente daquela apresentada por Marshall (1967) no contexto inglês. Neste caso, no Brasil, o direito social precedeu a aquisição dos direitos civis e políticos. Estes fatores, segundo o autor, tornaram o tema da cidadania carente de discussões e de efetivação na prática.

Diante disso, percebemos uma despreocupação quanto à garantia do direito de acesso aos espaços públicos e às práticas de esporte e lazer, enquanto direitos sociais, principalmente por parte do Poder Público, que não age, na forma de

políticas públicas, para solucionar esta situação. Tais políticas poderiam prescindir de programas sob responsabilidade direta do Estado, mas, na perspectiva das PPPs poderiam ser implementadas pela iniciativa privada sob regulamentação do Estado. Diante desta ausência de ação por parte do Estado, notamos que o direito dos cidadãos quanto ao acesso ao esporte e ao lazer é comprometido e, além disso, há uma tendência de ocupação do espaço público pelo setor privado.

Esta situação é evidenciada ainda no mapeamento realizado no DIO/ES, no qual constatamos que a SEMEL desenvolve uma política voltada para a promoção de eventos, com foco no esporte de rendimento, ficando o Poder Público como tutor dessas ações, por meio da transferência de recurso financeiro.

Além disto, em nenhum momento identificamos uma ação política consistente em longo prazo, com vistas ao desenvolvimento das políticas públicas de esporte e lazer de Vila Velha/ES. Esse fato se repete quando tratamos da gestão e da utilização dos espaços públicos deste município.

[...] essa nossa parceria [com a Prefeitura] é de boca, a Prefeitura sabe, a SPU sabe que nós estamos naquele espaço [...] (S2).

A Prefeitura não deu documento nenhum para a gente trabalhar [...] (S3).

Diante do exposto, identificamos uma concepção restrita de espaço público pensada também pelos sujeitos responsáveis pelas práticas de esporte e lazer nas praias do município de Vila Velha/ES. Tal restrição se deve ao fato de que todos os sujeitos pensam o espaço público unicamente pela dimensão geográfica. Desta forma, constatamos um desconhecimento do espaço público como um campo privilegiado para as pessoas discutirem, avaliarem e analisarem suas ideias, formando assim a opinião pública, conforme discutido em Venturelli (2010).

Além disso, há também uma contradição evidenciada pelos sujeitos, pois, ao pensarem o espaço público como de todos, elaboram um entendimento que, ao mesmo tempo em que lhes dá condições de trabalhar ali desenvolvendo práticas de esporte e lazer com finalidade privada, também impossibilita o acesso dos outros cidadãos, que, para realizar a prática corporal orientada, precisam pagar.

Não considerar o espaço público sob esta perspectiva implica perdas para o cidadão, ao desconstruir o conceito de cidadania estabelecido a partir das relações entre o Estado, as instituições políticas e a sociedade (AVRITZER; COSTA, 2004).

Além disso, o espaço público representa um campo que permite a identificação dos problemas sociais, possibilitando a constituição democrática da opinião pública e da vontade coletiva, representada pela mediação entre a sociedade civil, o Estado e o sistema político (HABERMAS, 1997).

Além disso, se considerarmos que o Poder Público deveria ter conhecimento da complexidade da concepção de espaço público, é possível inferir que uma compreensão desse espaço apenas pela dimensão geográfica – um equívoco possivelmente intencional – trate-se de uma decisão perversamente estratégica do Poder Público quanto à compreensão da concepção de espaço público. E, embora tal situação tenha sido constatada no município de Vila Velha/ES, o que observamos é a ausência de uma política que estabeleça a gestão e a regulamentação para a utilização dos espaços públicos, garantindo o uso comum a todos os cidadãos. Neste sentido, notamos que o esporte e o lazer e, neste caso, o acesso aos espaços públicos de esporte e lazer, não aparecem como direitos sociais a serem garantidos pelo Estado.

5.2.3 Concepção de parceria

Nesta categoria de análise, discutiremos a concepção de parceria a partir de dois aspectos essenciais: o papel do Poder Público e o papel dos intervenientes – responsáveis pelas práticas de esporte e lazer. Tal discussão tem como objetivo compreender o que o Poder Público e o que os sujeitos ou instituições que desenvolvem práticas de esporte e lazer no espaço público entendem por parceria, considerando a forma como foi desenvolvida na utilização da Praia da Costa no município de Vila Velha/ES.

Retomarmos ao debate sobre as PPPs, regulamentadas pela Lei nº 11.079/2004, em seu artigo 1º, que “institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (BRASIL, 2004). Retomamos também a compreensão apresentada por Peroni (2009), de que as parcerias entre o Poder Público e a iniciativa privada ganham, cada vez mais, novos contornos, principalmente no aspecto da gestão, em que o privado tende a sobressair-se ao público em função da lógica da eficiência e da produtividade.

Deparamo-nos aí com uma nova materialização das parcerias público-privadas, que tendem a evoluir para a lógica do mercado. A institucionalização das parcerias público-privadas se apresenta como fator fundamental para o estabelecimento de papéis, tanto para o Estado quanto para as entidades executoras das políticas sociais (PERONI, 2009).

Retomamos as falas dos sujeitos entrevistados a fim de identificar como entendem esses papéis, possibilitando uma compreensão da forma pela qual vêm sendo desenvolvidas as parcerias entre os órgãos públicos – responsáveis pela gestão das políticas de esporte e lazer e das políticas de utilização das praias de Vila Velha/ES – e as instituições ou sujeitos que desenvolvem práticas de esporte e lazer no município.

Inicialmente, destacamos, nas falas abaixo, que os sujeitos afirmam possuir parceria com a Prefeitura de Vila Velha:

Nós temos uma **parceria** hoje com a Prefeitura e eles contratam o professor e não a escolinha (S2, grifo nosso).

[...] A gente nunca teve problema com a Prefeitura, porque nós somos **parceiros** da Prefeitura [...] (S4, grifo nosso).

Embora os sujeitos afirmem existir uma parceria com a Prefeitura, não identificamos indícios, nas falas e nos documentos oficiais, que apontem para a institucionalização dessa parceria. Para eles, o fato de haver algum tipo de relação com a Prefeitura, seja no âmbito do diálogo, ou da autorização informal – como veremos adiante – ou ainda no recebimento de ajudas, já caracteriza a parceria.

Notamos ainda, diante de alguns apontamentos dos sujeitos, ser uma parceria unívoca, pois, mesmo havendo a alternância de beneficiados na relação, não necessariamente se caracteriza o caráter biunívoco, uma vez que o resultado das ações tende à pretensão de resultados pelas partes, cada uma em sua vez.

Destacamos inicialmente este modelo de parceria unívoca em benefícios dos intervenientes na promoção do esporte e do lazer:

Todas as administrações públicas que passaram por aqui nos apoiaram, todos os secretários de esporte, prefeito, todos eles gostaram da iniciativa [...] (S2).

A Prefeitura sempre **ajuda** quando a gente vai fazer algum torneio aqui da própria escolinha, ela ajuda com placas, com a estrutura, com tenda, então eles **ajudam** a gente sim, bastante, na parceria com eles (S4, grifo nosso).

Em oposição, temos indícios de que esta parceria seja unívoca também para a Prefeitura, pois, mesmo ausente do papel de executora de políticas de acesso e utilização aos espaços e às práticas de esporte e lazer, temos constatado que essas práticas existem – num espaço que é público –, não dependendo de nenhum tipo de investimento por parte do Poder Público. A fala abaixo contribui para este entendimento:

Todas as atividades que a Prefeitura faz hoje na praia eles procuram as escolinhas parceiras, exemplo, todos os campeonatos estaduais que ocorrem aqui são feitos nesse espaço da escolinha, onde eu forneço rede, bola e água [...], sempre foi assim (S2).

Notamos, nestas parcerias, a intenção de transferência de responsabilidades do Poder Público para os intervenientes, e não de coparticipação. Neste caso, há uma transferência dos direitos de esporte e lazer para o mercado, não havendo a preocupação do Estado com a democratização e a garantia dos direitos dos cidadãos, conforme visto em Correia (2012).

Neste contexto, retomamos a discussão sobre o papel do Poder Público no desenvolvimento de políticas públicas que garantam o acesso aos espaços e às práticas de esporte e lazer. Sobre isso, destacamos algumas falas dos sujeitos, ao serem questionados sobre as facilidades e dificuldades de se instalarem nos espaços onde desenvolvem as práticas:

Dificuldade nem tanto, foi mais facilidade, por ser um espaço público (S1).

Eu não tive dificuldade nenhuma, realmente foi muito fácil (S2).

A gente teve a facilidade por mexer com esporte faz muito tempo, a gente foi na Prefeitura pedir autorização para estar funcionando, pedir autorização para colocar a energia [...] aí a gente consegue jogar durante a semana e final de semana (S4).

É possível perceber, nas falas acima, a facilidade encontrada pelos sujeitos para ocuparem o espaço público, o que denota uma opção tomada pelo Estado na não realização de ações voltadas para a gestão e a normatização do uso das praias, entendidas aqui como espaços públicos. Além disso, é evidente a ausência de práticas de esporte e lazer em geral, o que também remete a uma ação (ou não ação) do Estado, como vemos:

Na realidade, na época os clubes já tinham começado a falir, a maioria deles, hoje, em Vila Velha, você conta nos dedos os clubes [...], a maioria dos clubes fecharam, as pessoas estavam procurando espaço para fazer esporte, e aí veio a ideia da praia (S2).

As situações evidenciadas sugerem retomar ao conceito de políticas públicas, discutido em Souza (2006), apontando para a escolha do governo em não realizar ações no âmbito da gestão e da normatização do uso das praias. Essa ausência de ação por parte do Poder Público interfere diretamente nos direitos sociais discutidos em Marshall (1967).

No contexto brasileiro, destacamos que ações neste sentido deveriam ser realizadas pelos Ministérios do Meio Ambiente e do Planejamento, Orçamento e Gestão, em parceria com os estados e municípios brasileiros, conforme evidenciado no Projeto Orla, disponível na *home page* do Ministério do Meio Ambiente. Somado a isso, a Lei Municipal nº 4.749/2009, que trata das competências e responsabilidades da SEMEL, evidencia a competência deste órgão na formulação de políticas, planos e programas de esporte visando a promoção da cidadania; na celebração, coordenação e monitoramento de convênios e parcerias com entidades públicas e privadas; na realização de atividades de esporte e lazer; e na administração de espaços públicos de esporte e recreação. Deve considerar, ainda, a Lei nº 5.362/2012, que confere à SEMEL o papel de regulamentar as práticas de esporte e lazer nas praias de Vila Velha/ES.

Tal situação mostra que as políticas deveriam ser desenvolvidas a partir de articulações intergovernamentais, discutidas em Farah (2000). No entanto, ao direcionarmos nosso olhar para o município de Vila Velha/ES, deparamo-nos com a ausência deste tipo de articulação, uma vez que não identificamos, em documentos oficiais e nas falas dos sujeitos, indícios dessas ações. Evidência que contribui para isso está nos dados do Projeto Orla – disponíveis na *home page* do Ministério do Meio Ambiente – ao sinalizar que, dos municípios que assinaram convênios com a SPU e com o Ministério do Meio Ambiente, no Espírito Santo, apenas Vitória está entre eles.

Evidenciamos neste estudo o uso do termo parceria sob duas possibilidades de interpretação em relação à concepção dos sujeitos: a primeira dimensão é a parceria entre o público e o privado como uma instituição normativa, prevista em lei e interessante para ambos. A segunda dimensão da parceria ocorre enquanto

indícios de relação intersetorial, discutida em Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997), entre o Estado e a sociedade civil, interessante para ambos enquanto gestão, mas interessante também para o cidadão, por sinalizar um modelo diferenciado de gestão – a gestão societal – discutida em Paula (2005).

No entanto, esta segunda dimensão de parceria parece ocorrer sempre em benefício de alguns sujeitos, estando mais próxima da lógica do modelo gerencial discutido em Paula (2005). Além disso, ela não aponta para uma gestão das demandas coletivas a partir de ações integradas, conforme apontado por Bonalume (2010). Ao contrário, há uma transferência de responsabilidade do Poder Público para o setor privado, ou seja, uma desobrigação do Estado no desenvolvimento de políticas que garantam o acesso aos direitos de esporte e lazer (CORREIA, 2012). Tal situação parece incidir negativamente sobre os direitos dos cidadãos no acesso ao esporte e ao lazer.

Como visto em Junqueira (2004), a ação intersetorial surge como uma nova possibilidade de resolução dos problemas que incidem sobre os cidadãos, ao incorporar o ideal dos direitos sociais. Desse modo, o desenvolvimento de ações integradas, previsto na Constituição de 1988, representa um salto de qualidade no desenvolvimento das políticas sociais, possibilitando a viabilização do desenvolvimento e da inclusão social enquanto ação do Estado (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997).

Entretanto, como afirma Santos (2013), no Brasil, existe uma grande dificuldade no desenvolvimento de ações intersetoriais, em função da forma setorializada como é organizada a política brasileira. Notamos aí um prejuízo para os cidadãos, pois, como destaca Bonalume (2010), uma sociedade civil fragmentada tende a bloquear a democracia e incentivar a improdutividade dos governos. Desse modo, temos comprometida a dinâmica do processo de políticas públicas e políticas sociais, marcada pela baixa efetividade no atendimento dos direitos dos cidadãos.

Outro aspecto para o qual chamamos atenção na discussão sobre o papel do Poder Público está na compreensão, evidenciada por um sujeito, ao apontar qual seria a função das Secretarias Municipais nesta relação de parceria:

Eu acho válido fiscalizar as escolinhas, fiscalizar os esportes de praia, acho que isso é fiscalizado pela Secretaria de Esportes, pela Secretaria de Serviços Urbanos, eu acho que **as Secretarias foram feitas para isso, para fiscalizar** (S2, grifo nosso).

A fala acima retrata que o sujeito tem um entendimento divergente sobre o papel do Poder Público quando comparado às discussões estabelecidas no referencial teórico, a partir das concepções de Estado em Gramsci e de políticas públicas em Frey (2000), Souza (2006) e Heidemann (2009).

Por outro lado, ao analisarmos o papel dos intervenientes nas parcerias, destacamos, inicialmente, a discussão estabelecida em Coutinho (2008), ao tratar da estrutura e superestrutura na visão gramsciana, incluindo, nesta última, as associações, os movimentos sociais, os sindicatos etc., que ingressam cada vez mais na esfera pública. Sobre isso, identificamos nas falas dos sujeitos entrevistados, a constituição da associação das escolinhas da orla, criada com o intuito de organizar os intervenientes, favorecendo a relação com o Poder Público, como vemos:

Como eu te falei anteriormente, nós já fizemos várias reuniões com a Prefeitura, já nos colocamos à disposição, já colocamos para eles os horários que nós trabalhamos, mas ninguém nos procurou, e eu falo que ninguém nos procurou porque nós fizemos a **associação das escolinhas da orla**, [várias pessoas], cada uma com uma modalidade esportiva diferente e nós nos reunimos na época para regulamentar isso, cada um assinou e fez o que tinha que fazer de documentação, mas ficou engavetado, nada foi para frente [...] (S3, grifo nosso).

Tal fato evidencia uma tentativa de representação da sociedade civil nas relações com o Estado, pois são nessas instituições que devem atuar as classes, difundindo seus ideais na tentativa de resolver problemas da vida social, segundo a perspectiva gramsciana, discutida em Portelli (2002). Melo (2005) afirma ainda que, analisando a relevância de diversas organizações da sociedade civil na defesa de múltiplos interesses de grupos sociais, estamos ampliando o entendimento de política e de Estado. Além disso, a Lei nº 4.749/2009, em seu artigo 13, estabelece como competência da SEMEL “o incentivo e apoio à organização e desenvolvimento no Município de associações e grupos com finalidades desportivas e recreativas” (VILA VELHA, 2009).

Entretanto, notamos, ao final da fala do sujeito um descontentamento, ao afirmar que, embora tenham constituído uma associação, não conseguiram difundir seus ideais. Por outro lado, notamos uma tentativa de regulamentação por parte dos intervenientes numa perspectiva que visa benefícios para a instituição ou para o sujeito responsável pela prática, e não para os cidadãos praticantes. Neste sentido,

o Poder Público passa a ser visto como um financiador (MELO, 2005) das ações desenvolvidas pela iniciativa privada, sem que sejam apontados possíveis resultados sociais consequentes destas intervenções, como vemos nas falas abaixo:

Eu acho assim, eu até gostaria, mais para frente, **se tivesse mais apoio, principalmente em relação ao financeiro, da Prefeitura**, montar um projeto desses, não só de idosos, mas de crianças também, que não tem dinheiro para custear esse tipo de esporte ou qualquer outro tipo de esporte e ter em todas as praias, divulgar esse projeto social das pessoas carentes, eu acho que tinha que ver mais essa parte. Eu acho que seria assim, claro que a Prefeitura teria que custear os professores, o material esportivo, que eu acho que para Prefeitura não seria muito (S1, grifo nosso).

Eu vejo no setor público uma dificuldade muito grande com relação ao financeiro, porque as vezes você vai pedir um auxílio, exemplo, precisamos de duas redes, dez bolas, hoje você vai gastar quatro mil reais, aí fica ruim e inviável, como esse dinheiro vai sair legalmente para a escolinha. É meio difícil. [...]. Uma parceria que nós temos hoje com a Prefeitura é no âmbito de autorização, a gente divulga, inclusive, em todas as nossas propagandas, que a Prefeitura está apoiando a gente, sempre foi assim, agora não tem realmente como esse dinheiro sair legalmente para uma escolinha, se uma escolinha receber, você imagina quantas escolinhas têm, e o recurso é limitado para as Secretarias, aí fica difícil (S2, grifo nosso).

[...] a gente tinha um projeto de fazer uma ação social junto com as escolas, de trazer os alunos aqui para fazer futevôlei aqui na praia, mas a princípio ainda não apareceu incentivo, esse **patrocínio**, mas a gente pensa nessa ação social, até **se a Prefeitura quisesse a gente faria junto com eles**, sem problema nenhum (S4, grifo nosso).

Diante das falas destacadas acima, é possível perceber a tentativa dos intervenientes em assumirem para si o papel de executores de programas sociais. Tal situação pode colocar em xeque a garantia do acesso aos direitos por parte dos cidadãos, conforme discutido em Correia (2012), por serem controversas as questões de responsabilidade social da iniciativa privada (ROBERTO, 2006). Peroni (2009) reforça esta ideia ao afirmar que parcerias entre o Poder Público e a iniciativa privada, desenvolvidas no âmbito do contexto capitalista, muito têm sido questionadas, pois muitas delas materializam-se sob a lógica do mercado e do lucro.

Desta forma, além da característica unívoca das parcerias entre o Poder Público e a iniciativa privada, evidenciadas nas falas dos sujeitos, notamos também um distanciamento da forma como evidenciaram o desenvolvimento dessas parcerias em relação àquela prevista legalmente. Diante disto, apontamos a importância do controle social sob as ações do Estado e das instituições envolvidas

nas ações políticas, a fim de garantir a eficiência das ações públicas e os direitos dos cidadãos.

Diante de nossa afirmativa quanto à importância do controle social, notamos, no entanto, que essa dimensão parece ser entendida pelos intervenientes como sendo a fiscalização a ser desenvolvida pela Prefeitura, através das Secretarias Municipais ou mesmo por parte do Conselho Regional de Educação Física (CREF). Esse tipo de entendimento parecer ser evidente nas seguintes falas:

Isso [a fiscalização] ocorre muito quando muda-se a administração ou os Secretários, que não conhecem ainda o procedimento, o funcionamento, mas isso é normal, por exemplo, se entrar um Secretário novo hoje logicamente ele vai percorrer a orla inteira e todas as escolinhas para saber como está funcionando. [...]. Eu acho válido fiscalizar as escolinhas, fiscalizar os esportes de praia [...] (S2).

E eu sou a favor [da fiscalização], a gente que é profissional, já mexe com isso, já paga uma mensalidade ao CREF (S4).

Diante das falas evidenciadas, notamos um equívoco no entendimento do controle social, se distanciando daquele discutido em Bonalume (2010), que emergiu com a Constituição de 1988 e prevê a participação cidadã no controle da administração pública. Essa participação ocorre por meio de conselhos gestores, orçamentos participativos, entre outras instâncias que possibilitem participação e controle dos gastos públicos. Esse tipo de prerrogativa não pode ser atribuído ao CREF, uma vez que este não representa, nessa situação, um mecanismo de controle social, por ser uma entidade regulamentadora e fiscalizadora do exercício profissional com natureza de associação privada, e não uma entidade representativa da sociedade civil, conforme previsto no artigo 18 da Lei nº 9.649, de 27 de maio 1998.

Evidenciamos que os sujeitos pensam o controle social por meio da fiscalização das práticas desenvolvidas na praia, cabendo à Prefeitura e ao CREF a realização deste controle. A fiscalização, neste caso, seria uma forma de inibir a ocupação da praia com práticas de esporte e lazer por outras pessoas, que não sejam profissionais habilitados para este tipo de atuação e, principalmente, para garantir a permanência formalizada de suas práticas, como vemos na fala do sujeito S3:

[...] a gente vai levando nossa rotina de trabalho, cada um com a sua modalidade esportiva e sempre sai no jornal que o fiscal está fiscalizando [sic], está apreendendo, mas realmente existe uma preocupação da nossa parte porque realmente existem várias pessoas que trabalham na orla da praia com prática esportiva e não tem formação nenhuma [...] (S3).

Eu acho importante [fiscalizar], porque eu acho que assim o nosso trabalho fica mais profissional, não fica uma coisa clandestina [...] (S1).

A gente aqui nunca teve problema com fiscalização não, nunca veio nenhuma fiscalização, mas a gente apoia [...] (S4).

Assim, notamos nas falas acima uma tentativa de organizar o espaço da praia por meio da fiscalização. Neste aspecto, segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, cabe à SPU administrar, fiscalizar e outorgar a utilização dos imóveis da União. Também ao município é estabelecido papel fiscalizador, conforme previsto na Lei nº 5.362/2012:

Art. 2º O Poder Executivo Municipal, através do órgão competente, procederá a fiscalização da prática esportiva nas praias conforme regulamentada, de forma a assegurar o direito ao lazer e a segurança dos banhistas (VILA VELHA, 2012).

Entretanto, fica evidente que não existe uma sistematização, pelo órgão público, de fiscalização dessas práticas, considerando que nem todos os sujeitos foram fiscalizados. Além disso, é possível inferir que, frente à ausência de uma política que normatize o uso dos espaços públicos, nesse caso, das praias, fica precária também a ação de controle, que ocorre sem critérios claramente definidos ou simplesmente não ocorre.

Diante do exposto, notamos que a concepção de parceria evidenciada não se aproxima das perspectivas previstas neste estudo, tanto no aspecto da parceria a partir de instruções normativas, prevista em Lei, quanto pela concepção da parceria enquanto ação de intersetorialidade, que envolve o Estado e a sociedade civil. Isso porque não se nota nos dados evidenciados uma relação entre o Poder Público e o setor privado interessante para ambos; ao contrário, existe o caráter unívoco nessa relação evidentemente informal.

5.2.4 Institucionalização dos serviços

Nesta categoria de análise discutiremos a institucionalização dos serviços de esporte e lazer ofertados na Praia da Costa, Vila Velha/ES. Para tanto, destacamos alguns elementos essenciais para a discussão: a relação “frouxa” que se estabeleceu entre o Poder Público e os intervenientes; a relação interpessoal entre os sujeitos responsáveis pelas práticas e os sujeitos do Poder Público a partir de relações clientelistas e patrimonialistas; a predominância do privado e da lógica empreendedora; a estruturação das práticas a partir da lógica empreendedora; e os indícios de gestão do espaço público.

O processo de transformação que ocorre em sociedades instáveis é caracterizado por tensões entre os padrões de comportamento individuais e os que transcendem as ações individuais. Diante das mudanças de valores sociais, de interesses e objetivos de ação, surgem atores que se empenham em modificar os estilos de comportamento político (FREY, 2000). Tal fenômeno, segundo Frey, tem caracterizado a institucionalização dos comportamentos políticos e se deve muito à pressão político-social exercida pelos movimentos sociais e sociedade civil.

Essa dinâmica política demonstra o condicionamento dos estilos políticos aos valores, ideias, sentimentos e atitudes predominantes na sociedade. Entretanto, sobre este processo de institucionalização, notamos, no caso das praias do município de Vila Velha/ES, uma excessiva informalidade no estabelecimento das parcerias entre o Poder Público municipal e as instituições ou sujeitos que desenvolvem as práticas de esporte e lazer. Esta informalidade é evidenciada diversas vezes pelos sujeitos, reforçando o entendimento de que é frouxa a relação estabelecida entre os atores, caracterizada por uma relação não institucional e não normativa.

A Prefeitura não fornece documento e eu até concordo com eles, porque você não pode autorizar hoje uma escolinha funcionar em um espaço público [...], então nossa parceria é **de boca** [sic], a Prefeitura sabe, a SPU sabe que nós estamos naquele espaço, mas nós não somos donos daquele espaço [...] (S2, grifo nosso).

Ao longo desses anos, com a parceria com a Prefeitura em termos de ajudar, **de boca a boca** [sic], autorizando a gente a trabalhar [...], sempre tive um diálogo com a Prefeitura e principalmente com a Secretaria de Esportes, de estar sempre tendo parceria, então eu nunca tive esse problema de ter documentação, de ter documento para o espaço [...] (S3, grifo nosso).

Esta relação frouxa também é evidenciada quando os intervenientes apontam, nas falas abaixo, que as relações interpessoais estabelecidas com os sujeitos do Poder Público facilitaram a autorização para desenvolverem suas práticas naquele espaço. Tal situação indica a presença de práticas clientelistas e patrimonialistas (PAULA, 2005), conforme evidenciamos nas falas abaixo:

Eu nunca tive dificuldade, realmente foi muito fácil [se instalar naquele espaço], eu sempre fui da Praia da Costa. [...]. Na realidade, as pessoas que chegam a entrar hoje na Prefeitura já conhecem o projeto e quem está por trás do projeto, então fica uma maneira mais fácil de trabalhar (S2).

Nesses anos que eu estou trabalhando sempre tiveram reuniões com a Prefeitura [...], sempre foram mudando os prefeitos, mas sempre, por eu ser uma pessoa conhecida na orla da praia, tive facilidade de conversar com as pessoas, sempre tive um diálogo com a Prefeitura e principalmente com a Secretaria de Esportes, de estar sempre tendo parceria, então nunca tive esse problema de documentação [...] (S3).

Notamos, neste contexto, a presença de práticas clientelistas e patrimonialistas, muito características do período que antecedeu a reforma do Estado brasileiro, discutida em Paula (2005). Neste sentido, mesmo com a ascensão dos modelos de administração pública gerencial e societal, como superação ao modelo burocrático, temos evidências de que tais práticas ainda estão ocorrendo na gestão pública municipal de Vila Velha/ES.

O patrimonialismo, neste caso, tem como característica a ausência de limites entre o público e o privado, que implica o desenvolvimento de ações em favor de interesses pessoais em detrimento dos interesses públicos. Já o clientelismo tem como propósito promover os interesses de determinados indivíduos ou grupos que possuem maior proximidade com os governantes, ou seja, o que caracteriza o clientelismo é o sistema de troca (PAULA, 2005).

Este cenário de informalidade na institucionalização dos serviços e nas relações estabelecidas entre o Poder Público e o setor privado e, conseqüentemente, a ausência de gestão dos espaços públicos, possibilita que a iniciativa privada ocupe, cada vez mais, esses espaços. Ou seja, retornamos ao que Roberto (2006) chama de um movimento de afastamento do Estado, favorecendo a entrada da iniciativa privada nas questões públicas.

Este fato é evidente no contexto das praias do município de Vila Velha/ES, nas quais as práticas de esporte e lazer, quando existentes, são ofertadas pela

iniciativa privada, conforme os dados vêm mostrando. Além disso, a garantia de acesso a essas práticas está na cobrança financeira, como vemos abaixo:

É particular a escolinha, é uma fonte de renda para mim. [...]. Como a gente não paga uma parte para União ou para Prefeitura, por enquanto a gente cobra para o sustento próprio, foi uma maneira que eu achei de ganhar dinheiro [...] (S1).

A gente cobra uma mensalidade de cada aluno, taxa de inscrição e o uniforme também é vendido [...] (S2).

[...] os pais dos alunos me ajudam, através de mensalidade, a manter as crianças carentes que eu tenho ali, num total de sessenta alunos [...] os alunos da praia que ajudam com o pagamento de mensalidade, isso mantém esse projeto [...] (S3).

[...] a gente pensou em ver as despesas que temos durante o mês e dividir entre as pessoas que estavam praticando, então a gente cobra isso do aluno, divide as despesas que a gente tem durante o mês, de bola, rede, água, energia que a gente paga e divide para os alunos, é assim que a gente faz (S4).

Todos os sujeitos cobram para que o cidadão possa participar da prática. Mas, se é direito social e dever do Estado a garantia do acesso aos espaços públicos e às práticas de esporte e lazer, ao terem que pagar, os cidadãos têm violado o seu direito constitucionalmente previsto (BRASIL, 1988). Apontamos que as possibilidades de acesso do cidadão ao esporte e ao lazer podem ocorrer por meio de programas implantados, tanto pelo Poder Público, quanto pela iniciativa privada, desde que se estabeleça uma normatização com a clareza necessária a respeito de quais são os benefícios que o Estado garantiria ao cidadão.

Na ausência destas possibilidades de oferta, o que temos notado nas praias de Vila Velha/ES é uma ocupação pelo setor privado que ocorre de forma não normativa e não institucionalizada, levando a uma visão dos espaços públicos e das práticas de esporte e lazer como mercadorias, como produtos a serem consumidos pelo mercado, conforme discutido em Matos (2001) e De Pellegrin (1999), e não como direitos a serem vivenciados.

Tais fatores aproximam o modelo de governo do setor de esporte e lazer de Vila Velha/ES às características neoliberais. Melo (2005), faz uma crítica a isso ao afirmar que este modelo fere o princípio da universalização, ao transferir para o indivíduo as responsabilidades pelos seus direitos. Além disso, o autor aponta que este modelo favorece a atuação de empresas privadas na promoção de ações

sociais e reforça a desresponsabilização do Estado na execução de políticas, o que proporciona ainda mais desigualdades sociais.

Essas características neoliberais aproximam a gestão de Vila Velha/ES ao modelo de gestão gerencial, discutida em Paula (2005), pois, conforme evidenciado pela autora, na tentativa estabelecer o modelo de gestão gerencial no Brasil, houve a implementação de uma política neoliberal, na qual o foco estava no desenvolvimento econômico, visando enxugar o Estado e transferir as políticas de caráter social para a regulação do mercado. De forma distinta, apresentamos neste texto uma aproximação ao modelo societal.

Neste cenário, em que ganha cada vez mais destaque o setor privado, a lógica empreendedora se mostra presente, sempre em benefício do privado, perspectivando o espaço público e as práticas de lazer como fontes de mercado e lucro. Ou seja, as intervenções passam a institucionalizar regras que visam o capital e a captação mercadológica, tanto sobre o praticante, como sobre outros parceiros da iniciativa privada.

A gente trabalha muito com essa parte de publicidade, hoje nós temos um grande e forte patrocinador, que é a Cobra D'Água, que nos ajuda muito nesse aspecto, eles ajudam inclusive a divulgar no Brasil inteiro a nossa escolinha (S2).

Eu tenho parceria com o colégio Contec, que me ajuda com uniformes; e a loja Todeschini de modulados, que me ajuda também com uniformes que eu repasso para os alunos, não só para os que pagam mensalidade, mas também para os alunos carentes. [...].

Outro aspecto que evidencia esta lógica empreendedora diz respeito às estratégias de *marketing* adotadas na divulgação das práticas, com a finalidade de captação de novos praticantes, como vemos abaixo:

A escolinha de vôlei de praia, como qualquer outra escolinha, é muito rotativa, as vezes a pessoa entra na natação, passa por aqui e vê o vôlei, quer fazer o vôlei, aí a gente explica que realmente a natação é um excelente esporte, que mexe com a musculatura completa, mas, não custa nada vir fazer o vôlei e, realmente, quando fazem essa **aula experimental** eles abandonam o esporte que estão fazendo e vêm fazer o vôlei de praia (S2, grifo nosso).

[...] se a pessoa quiser chegar aqui e jogar um dia com a gente, a gente não cobra nada não (S4).

Diante destes fatores, notamos que existe uma busca pela estruturação das práticas, sendo predominantes, neste caso, regras em favor do privado. Tais regras parecem ser implantadas unicamente pelos intervenientes, que se estabelecem no espaço público com as práticas de esporte e lazer. Entretanto, o Poder Público, ao se eximir da gestão e da normatização dos espaços e das práticas, parece compactuar com tais regras que visam o capital, uma vez que não identificamos medidas que institucionalizem regras em favor dos cidadãos. Consideramos que as práticas de esporte e lazer aqui tratadas já estão instituídas, em função do recorte metodológico da pesquisa – mínimo de quatro anos de funcionamento. Neste sentido, buscamos compreender a lógica de estruturação presente nas práticas, por meio das regras e da caracterização dos “grupos” de praticantes. Para tanto, destacamos as falas abaixo:

O motivo é pelo espaço na areia, na Praia da Costa, onde visei um público-alvo pra mim, que tem dinheiro, pessoas mais idosas e de meia idade, que procuram uma atividade física ao ar livre (S1).

Quem frequenta a nossa escolinha hoje é classe média alta. Porque uma escolinha de vôlei com material profissional como a nossa escolinha utiliza hoje, você tem que ter poder aquisitivo razoável para pagar a escolinha, porque senão, não consegue (S2).

[...] quem quiser se matricular a gente fala dessa regra [de pagamento de mensalidade] da escolinha, a gente só coloca como regra acima de 12 anos, porque abaixo dessa idade a bola é pesada e não é legal para a cabeça da criança, mas meu público-alvo são pessoas de mais idade, acima de 35 e 40 anos (S4).

Podemos observar que as regras são semelhantes nas diferentes práticas, principalmente na determinação do grupo participante, que está condicionada ao pagamento de mensalidade. Neste sentido, quaisquer exceções às regras impostas, tais como a liberação do pagamento para participação, são determinadas pelo responsável pela prática, não havendo interferência do Poder Público, com vemos abaixo:

Eu procuro ver quando a pessoa precisa fazer uma prática de esporte e não teve oportunidade, e não teve dinheiro, a gente procura fazer uma pesquisa de campo [...] e se realmente [a pessoa] gostar a gente pode dar uma bolsa. [...] Eu tenho promoções quando entram famílias, a gente faz um preço menor [...] (S1).

[...] a cada dez alunos matriculados, uma vaga é para pessoa que realmente não tem condição de pagar, não exatamente criança carente, tem muita

gente da classe média hoje que realmente não tem condição de pagar, aí vem o pai aqui, conversa, e a gente abre essa exceção para eles (S2).

As regras que estruturam o funcionamento das práticas apontam para uma segregação do público praticante. Ou seja, tendo estabelecida a lógica do privado, apenas têm acesso aqueles que podem pagar, fato que corrobora as discussões apontadas por Matos (2001) e De Pellegrin (1999).

Considerando toda a discussão delineada até o momento para esta categoria referente à institucionalização dos serviços e, embora tenham sido evidenciados diversos fatores que apontem para a ausência de gestão e normatização do uso das praias no município de Vila Velha/ES – tal como a ausência de documentos oficiais –, identificamos, em alguns trechos de falas dos sujeitos, indícios de gestão do espaço público, por parte da Prefeitura, como vemos a seguir:

Hoje em dia está tendo muita procura de atividades físicas em espaço aberto, e a Prefeitura está vendo isso, que teve muito funcional, vôlei, futevôlei, então a Prefeitura está procurando acertar cada espaço de cada pessoa na orla, desde a Praia da Costa até a Ponta da Fruta, como um alvará para você tomar conta daquele espaço e você pagar por isso. A gente já fez o protocolo e só está esperando se realmente eles vão colocar em prática, porque tem a União também [...] (S1).

No ano de 2010 para 2011 tiveram várias reuniões na Prefeitura, com GRPU (Gerência Regional de Patrimônio da União) [...], com prefeito da época, secretário de esportes, o pessoal da secretaria de esportes sempre reunia, mas nunca teve documento para nós trabalharmos (S3).

Eu já ouvi que a Prefeitura ia fazer isso [regularizar as práticas], ia fazer um apanhado [sic] das escolinhas junto com a União, e fazer essa taxa que eu te falei das escolinhas para estar pagando, acho que foi isso que aconteceu (S4).

Embora os sujeitos apontem indícios, não constatamos nenhuma ação efetiva do Estado com vistas à normatização do uso das praias. Se, por um lado, o Poder Público apresenta uma deficiência no atendimento das demandas sociais, por outro lado o setor privado tende a buscar cada vez mais mercados alternativos. Esse fato teria contribuído para o surgimento das PPPs, que, no Brasil, são regulamentadas pela Lei nº 11.079/2004. No entanto, não é possível identificar a institucionalização das parcerias no município de Vila Velha/ES, mesmo tendo em vista esta regulamentação legal, o que, no âmbito do contexto capitalista, incide diretamente na gestão e administração dos espaços públicos, conforme apontado por Peroni (2009).

Outro indício reside no fato de que o município de Vila Velha/ES não tem estabelecidas parcerias com a SPU, com o Ministério do Meio Ambiente e com os órgãos estaduais competentes para o compartilhamento da gestão da orla, conforme informação do Ministério do Meio Ambiente. Scherer (2013) reforça a discussão ao destacar que, atualmente, é muito incomum identificar uma boa gestão das praias e o direito de usufruir dos espaços. Para a autora, as iniciativas de gestão não acompanham o uso crescente das praias e, por isso, deixam de garantir o livre acesso por parte da população. Isso ocorre também em função do potencial conflito entre os níveis de governo municipal e federal, responsáveis pela gestão desses espaços públicos. Evidências disso podem ser destacadas nas falas abaixo:

[...] a escolinha é particular, é uma fonte de renda para mim, aí eu fui devagar criando meu espaço, meu lugar, até ter as vantagens sobre a Prefeitura, as reuniões para regularizar, **que até hoje ainda não está regularizado** [...], cada vez que muda a política, muda o sistema deles de pensar, de agir [...] (S1, grifo nosso).

[...] nós já fizemos várias reuniões na Prefeitura, para ficar tudo certo e regularizado, [...] foi em 2010, 2011 e 2012, na gestão anterior, com outro secretário de esportes, com outras pessoas e nada foi para frente [...] (S3).

Diante da inexistência de ações concretas dos órgãos públicos responsáveis pela gestão, o espaço público tende, segundo De Pellegrin (1999), a uma ocupação desordenada e a uma saturação, tendo grande responsabilidade sobre isso o Poder Público. Para a autora, os espaços são deixados de lado pelos órgãos públicos e tendem a ser privatizados, comprometendo o acesso de grande parcela da população. Cruz (2001) reforça esta visão destacando que esta desordem tende a contribuir com a exclusão, que acarreta a negação do acesso ao esporte e ao lazer a grande parte dos cidadãos.

Entretanto, mesmo diante da ausência de ações por parte do Poder Público para com o atendimento das demandas sociais, destacamos a situação evidenciada por um interveniente, que desenvolve, além da prática com finalidade privada, um trabalho de cunho social, permitindo acesso de todos os cidadãos à sua prática, como vemos na fala abaixo:

[...] são 12 anos que tenho o projeto com crianças carentes [...]. Os meninos carentes têm de Cariacica, Terra Vermelha, Ulisses Guimarães, Santa Rita, Paul, São Torquato, tem aluno até de Viana que vem para o projeto. [...] procuro fazer um trabalho social carente e ali abranger muitas pessoas [...] (S3).

Neste “trabalho social”, não identificamos nenhum tipo de coparticipação do Poder Público, ficando a cargo do interveniente o atendimento social, como forma de garantia de acesso ao esporte e ao lazer pelos cidadãos. Entretanto, como afirma Roberto (2006), quando nos deparamos com os problemas sociais enfrentados na atualidade, notamos que existe uma lacuna acerca do real potencial de atuação das entidades privadas que assumem o desenvolvimento de políticas sociais. Desta forma, corroboramos as ideias de Correia (2012) ao afirmar que o Estado coloca em xeque a garantia de acesso aos direitos por parte dos cidadãos.

Diante das evidências apontadas, notamos que a institucionalização dos serviços ocorreu na informalidade das relações público-privadas. Além disso, prevalece a lógica de mercado nas práticas desenvolvidas nos espaços públicos, caracterizando um distanciamento do Poder Público em relação às ações desenvolvidas e comprometendo o acesso dos cidadãos. Por fim, destacamos a importância de o Poder Público desenvolver políticas que visem a administração dos espaços urbanos, a fim de evitar a apropriação do público pelo privado, garantindo assim o acesso democrático dos cidadãos ao esporte e ao lazer.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo permitiu investigar e discutir como ocorre a relação entre o Poder Público e a iniciativa privada nas políticas de utilização das praias de Vila Velha/ES. Os objetivos pretendidos convergiram para a análise das políticas de utilização das praias, investigando de que forma se deu a participação da iniciativa privada nessas políticas e então analisando como podem incidir no acesso dos cidadãos ao esporte e ao lazer.

Assim, realizamos uma coleta de dados que permitiu a triangulação das seguintes fontes: referencial teórico, documentos oficiais e entrevistas semiestruturadas com os responsáveis pelas práticas de esporte e lazer. De posse desses dados, foi possível estabelecer uma análise da política de utilização das praias do município de Vila Velha/ES e da forma como esta política pode incidir no acesso dos cidadãos ao esporte e ao lazer. Tal análise se deu a partir das seguintes categorias: a) concepção de espaço público; b) concepção de parceria; e c) institucionalização dos serviços.

A partir das análises e interpretações, chegamos às seguintes considerações: quanto às políticas de utilização das praias do município de Vila Velha/ES, destacamos a competência da SEMEL, prevista na Lei nº 4.749/2009, sobre a gestão pública do esporte e do lazer no município, à qual cabe a administração dos espaços públicos destinados às práticas de esporte e recreação. Mais especificamente, no caso das praias, identificamos a Lei nº 5.362/2012, que confere à SEMEL a responsabilidade pela regulamentação das práticas de esportes nas praias do município.

Esta mesma legislação – que dispõe sobre a regulamentação das práticas de esportes nas praias – determina que, a partir da publicação da Lei, em 26 de setembro de 2012, a SEMEL deveria efetivar esta regulamentação no prazo máximo de 90 dias. No entanto, a busca por tal regulamentação não gerou resultados. Além disso, as falas dos sujeitos entrevistados mostram que não existe regulamentação para o funcionamento das práticas, uma vez que o Poder Público não participa das atividades desenvolvidas na praia, e as parcerias público-privadas são unívocas, não institucionalizadas e não normativas.

Outro indício da ausência de uma política que normatize o uso das praias e o desenvolvimento de atividades esportivas e de lazer nesses espaços públicos está na ausência de ações intergovernamentais na gestão compartilhada dos espaços, que deveria ocorrer entre as esferas de governo municipal e federal, conforme evidenciado nos dados do Projeto Orla, disponíveis na *home page* do Ministério do Meio Ambiente.

Outro aspecto a ser considerado em nossas análises diz respeito à participação da iniciativa privada na utilização dos espaços públicos. Em nossas investigações, identificamos a interferência do setor privado nas ações desenvolvidas na Praia da Costa, uma vez que todos os intervenientes entrevistados nesta pesquisa desenvolvem práticas de esporte e/ou lazer com finalidade lucrativa na praia.

Somado a isto, o mapeamento realizado no DIO/ES possibilitou identificar que as ações realizadas pela SEMEL nas praias do município estão voltadas unicamente para a promoção de eventos. Tais ações conferem ao Poder Público um caráter de financiador, ao transferir recursos financeiros para instituições privadas para que realizem os eventos.

Neste sentido, o que notamos é uma visão equivocada da concepção de espaço público, assim como a ausência de parcerias legalmente estabelecidas entre o Poder Público e a iniciativa privada, o que leva à fragilidade na institucionalização dos serviços ofertados aos cidadãos.

Quanto à concepção de espaço público, inferimos que os sujeitos apresentam uma visão limitada, que entende o espaço público apenas pela dimensão geográfica. Isto demonstra um desconhecimento da perspectiva do espaço público discutida em Habermas (1997), que o considera como campo de identificação e discussão dos problemas sociais, favorecendo a construção da opinião pública e da vontade coletiva. O desconhecimento de tal concepção de espaço público compromete o desenvolvimento da cidadania a partir do estabelecimento de relações entre o Estado, as instituições políticas e a sociedade, como visto em Avritzer e Costa (2004).

Quando voltamos nossa análise para o Poder Público, inferimos que, ao desconsiderar a dimensão do espaço público na perspectiva habermasiana, o Estado toma esta opção como estratégica e passa também a assumir o espaço tão

somente sob a dimensão geográfica. E, mesmo assumindo apenas esta dimensão do espaço público, notamos a ausência de políticas de gestão e normatização no uso desses espaços, entre os quais se incluem as praias de Vila Velha/ES.

Neste contexto de ausência de gestão e normatização para o uso dos espaços públicos, a iniciativa privada tende a ocupá-los e utilizá-los como uma possibilidade de mercado e fonte de lucro. Neste sentido, a análise da concepção de parceria entre o Poder Público e o setor privado nos permitiu identificar que tais parcerias vêm ocorrendo de forma não normativa e não institucionalizada.

Tal constatação tem como parâmetro a ausência de formalização das PPPs, conforme previsto na Lei nº 11.079/2004 e evidenciado nas falas dos sujeitos que desenvolvem as práticas de esporte e lazer na Praia da Costa. Além disso, outra possibilidade de parceria, que poderia ocorrer através da intersectorialidade das ações, envolvendo o Estado, a sociedade civil e as instituições, não se mostrou presente nos documentos consultados ou nas falas dos entrevistados. Desta forma, a relação identificada entre o Poder Público e o setor privado apresenta caráter unívoco e não dá indícios de democratização de acesso aos espaços e às práticas de esporte e lazer, como forma de garantia dos direitos dos cidadãos.

Assim, a informalidade das relações e das parcerias estabelecidas entre o público e o privado interfere na institucionalização dos serviços. Embora tenha sido notada uma tentativa embrionária de gestão do espaço público, evidenciada nas falas de alguns sujeitos, ao destacarem a realização de reuniões com representantes da Prefeitura, que buscavam organizar o funcionamento das práticas desenvolvidas na praia, constatamos existir uma relação frouxa entre o Poder Público e a iniciativa privada, marcada pela não institucionalização e não normatização das relações. Além disso, identificamos a presença de práticas clientelistas e patrimonialistas na relação entre os sujeitos, as quais fazem prevalecer a lógica do privado na utilização dos espaços públicos, colocando em xeque a garantia do direito de acesso ao esporte e ao lazer.

Por fim, destacamos que a política de utilização das praias de Vila Velha/ES parece não priorizar a gestão e a normatização do uso dos espaços públicos, estando voltada apenas para o financiamento de eventos realizados pela iniciativa privada nesses espaços. Esta opção adotada pelo Estado contribui para a entrada

do setor privado nos espaços públicos, comprovada pelas práticas de esporte e lazer que são desenvolvidas atualmente na Praia da Costa.

A presença do setor privado nas praias do município de Vila Velha/ES aparenta, por fim, ocorrer de forma não institucionalizada e não normativa, possibilitando que a lógica do mercado e do lucro prevaleça nas ações desenvolvidas. Tal situação ilustra a posição assumida pelo Estado, beneficiando o interesse privado em detrimento dos interesses públicos.

Desta forma, esta investigação nos permite inferir que a SEMEL, através de suas políticas públicas, não buscou garantir o acesso dos cidadãos ao esporte e ao lazer. Isso porque os indícios encontrados das políticas do município não contemplam a gestão dos espaços públicos e das práticas de esporte e lazer desenvolvidas nas praias. A isso se soma que as relações público-privadas, além de não institucionalizadas, não preveem o acesso livre e gratuito do cidadão a tais práticas, tampouco esboçam preocupação do Estado com o seu dever, previsto constitucionalmente, de ofertar aos cidadãos acesso ao esporte e ao lazer.

Assim, esta investigação evidenciou a importância de diagnósticos para os processos de planejamento, formulação e avaliação de políticas públicas com vistas ao atendimento dos direitos dos cidadãos ao acesso ao esporte e ao lazer. Mesmo tendo como foco um recorte espacial específico, e mesmo tendo sido evidenciada a ausência de políticas específicas para os itens aqui tratados, vale ressaltar que a proposta metodológica consolidada nesta pesquisa servirá de modelo para outros espaços. Contudo, pontuamos como limitação a não inserção no campo, que poderia ser realizada utilizando-se, desde a observação descritiva, até uma etnografia nos projetos selecionados na amostragem. Tal procedimento poderia contribuir com a identificação de elementos relevantes para discussão e análise dos dados.

7 REFERÊNCIAS

ÂNGULO, Rodolfo José. As praias do Paraná: problemas decorrentes de uma ocupação inadequada. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 99, 2000, p. 97-103.

AREIAS, Keni Tatiana Vazzoler; BORGES, Carlos Nazareno Ferreira. As Políticas Públicas de Lazer na Mediação entre Estado e Sociedade: Possibilidades e Limitações. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**. Campinas - São Paulo: Autores Associados, 2011.

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, 2004, p. 703-728.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 4. ed. Lisboa: Edições 70, 2009.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

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.

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.

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

BONALUME, Cláudia Regina; ECHER, Silvana Regina. IV Seminário nacional de gestão de políticas públicas em esporte e lazer – participação popular: governo e população partilhando o poder da decisão. *In*: LIBERATO, Almir; SOARES, Artemis. (orgs). **Seminário nacional de políticas públicas de esporte e lazer**. EDUA: Amazonas, 2009.

BORGES, Carlos Nazareno Ferreira, *et al.* Políticas Públicas de Esporte e Lazer no Espírito Santo: Políticas de Governo X Políticas de Estado. *In*: **Anais do XIV Congresso Brasileiro de Sociologia: Consensos e controvérsias**. Rio de Janeiro: SBS/UFRJ, 2009.

BRASIL. Constituição Federal (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Projeto Orla**. Brasília, 2014.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União. Brasília, 2014.

BRUST, Cristina; BAGGIO, Isabel Cristina; SALDANHA FILHO, Matheus Francisco. Repensar a gestão das políticas públicas de esporte e lazer em Santa Maria/RS. **Motrivivência**, Ano XVIII, nº 27, p. 179-192. Dezembro de 2006.

BUENO, Luciano. **Políticas públicas do esporte no Brasil: razões para o predomínio do alto rendimento**. 2008. 200f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo: São Paulo, 2008.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CORREIA, Juliane Cristine Alves. **O setor público sem fins lucrativos e as políticas públicas de esporte e lazer (2008-2011)**. 2012. 118f. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

COSTA, José Henrique. Parceria público privada na gestão municipal do lazer: encontros e desencontros na “Praça da Criança” na cidade de Mossoró/RN. **Revista Espaço Acadêmico**, ano X, n.12, 2010. p. 88-98.

COSTA, Vera Lucia de Menezes; TUBINO, Manoel José Gomes. Esportes praticados na areia da praia: representações simbólicas do espaço lúdico. **Artus – Rev. Ed. Fís. Desp.**, v.18, n.1, p.27-37, 1998.

COSTA, Monica Ferreira da *et al.* Verticalização da Praia da Boa Viagem (Recife, Pernambuco) e suas consequências sócio-ambientais. **Revista de Gestão Costeira Integrada**, v. 8, n. 2, 2008, p. 233-245.

COUTINHO, C. N. **Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

CRUZ, Manoel Luís Martins da. A experiência da frente popular de Florianópolis. *In*: MARCELLINO, N. C. **Lazer e esporte: políticas públicas**. Campinas: Autores Associados, 2001.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. 3. Ed. São Paulo: Cortez, 1996.

_____. **Política Social, educação e cidadania**. 2. ed. Debates Sociais. Rio de Janeiro: CBCISS, nº65/66, ano XLI, 2006.

_____. Planejamento participativo: elementos de uma discussão preliminar. *In*: CALSING, Elizeu, F. **Subsídios ao planejamento participativo: textos selecionados**. Brasília: APEX, 1980. p. 15-26.

DE PELEGRIN, Ana. O espaço de lazer na cidade e a administração municipal. In: MARCELLINO, Nelson Carvalho. **Políticas públicas setoriais de lazer: o papel das prefeituras**, Campinas: Autores Associados, 1996.

De PELLEGRIN, Ana. Os contrastes do ambiente urbano: espaço vazio e espaço de lazer. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 1999.

DYE, Thomas R. Thomas R. Dye: government, politics and public affair [internet]. Florida. s/d. Disponível em: <http://www.thomasrdye.com/professional_resume.htm>. Acesso em: 21 nov 2014.

DOLABELA, Fernando. **Oficina do empreendedor: a metodologia de ensino que ajuda a transformar conhecimento em riqueza**. 6.ed. São Paulo: Ed. de Cultura, 1999.

_____. **O Segredo de Luísa**. 30.ed rev. e atual. São Paulo: Editora de Cultura, 2006.

DORNELAS, José Carlos Assis. **Empreendedorismo: transformando ideias em negócios**. 3.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

DRUCKER, Peter Ferdinand. **Inovação e espírito empreendedor: prática e princípios**. São Paulo: Editora Pioneira, 1986.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, Novos Arranjos Institucionais e Políticas Públicas Locais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 18, p. 1-34, 2000.

FERREIRA, Patrícia Aparecida; ALENCAR, Edgar; PEREIRA, José Roberto. **Revisando o modelo processual de análise de políticas públicas a partir das relações entre estado e sociedade**. VI ENAPEGS. São Paulo, 2012.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, ano 53, n. 4, p. 53-77, out-dez 2002.

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 20-31, 2004.

GUIMARÃES, Maria do Carmo Lessa. O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico. **O&S**, n. 23, p. 1-17, 2002.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. v.2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HEIDEMANN, Francisco G. Do Sonho do Progresso às Políticas de Desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G. & SALM, José Francisco. (orgs.).

Políticas Públicas e Desenvolvimento. Brasília: Editora da universidade de Brasília, 2009.

HOLANDA, Lucyanno Moreira Cardoso de *et al.* A Relação entre os Modelos de Gerência e as Práticas da Gestão do Conhecimento: um Estudo Exploratório na Indústria de Calçados em Campina Grande-PB. In: **XII SIMPEP**: Bauru, 2005.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Vila Velha**. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=320520>>. Acesso em: 09 fev. 2014.

IJSN – INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Censo demográfico 2012**. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/Sitio/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=23&Itemid=202>. Acesso em: 09 fev. 2014.

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. A gestão Intersetorial das Políticas Sociais e o Terceiro Setor. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 13 n.1, p. 25-36, Jan./Apr. 2004.

JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates; INOJOSA, Rose Marie.; KOMATSU, Suely. Descentralização e intersetorialidade na Gestão Pública Municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. In: **EL TRÁNSITO de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública**. Caracas: Unesco / Clad. p. 63-124, 1997.

LAFER, Celso. Os direitos humanos como construção da igualdade. A cidadania como o direito a ter direitos. In: LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**. Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Cia das Letras, 1988, p. 146-166.

LIMA, Jacqueline Baptista de Souza; PAULA, Luciane Maria Argenta de Mattes; PAULA, Rogério Carvalho de. Entendendo a parceria público privada no Brasil: uma análise preliminar. **Revista do Tribunal de Contas**. Recife, v. 16, n. 16, p. 103-136, 2005.

LINHALES, Meyli Assbú. Jogos da política, jogos do esporte: subsídios à reflexão sobre políticas públicas para o setor esportivo. In: MARCELLINO, Nelson Carvalho. **Lazer e esporte**: políticas públicas. Campinas: Autores Associados, 2001, p. 31-56.

LOSEKANN, Cristiana. A esfera pública habermasiana, seus principais críticos e as possibilidades do uso deste conceito no contexto brasileiro. **Pensamento Plural**, v. 4, p. 37-57, 2009.

MARCELLINO, Nelson Carvalho et al. **Espaços e equipamentos de lazer em região metropolitana**: o caso da RMC – Região Metropolitana de Campinas. Curitiba: OPUS, 2007.

MARCELLINO, Nelson Carvalho. **Estudos do Lazer**: uma introdução. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2002.

_____. **Lazer e esporte**: políticas públicas. Campinas: Autores Associados, 2001.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MELO, Marcelo Paula de. **Esporte e Juventude Pobre**: As Políticas Públicas de lazer na Vila Olímpica da Maré. Campinas: Autores Associados, 2005.

OLIOSI, Lorena Pereria et al. Análise das Instalações Públicas de Esportes e Lazer do Município de Vila Velha-ES. In: 25º CONGRESSO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO FÍSICA – FIEP, 2010, Foz do Iguaçu. I Congresso Internacional de Ciências da Saúde, Meio Ambiente e Educação, 2010. v. 80. p. 693-696.

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.

PERONI, Vera Maria Vidal; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de; FERNANDES, Maria Dilnéia Espínola. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. **Revista Educação e Sociedade**, v. 30, n. 108, p. 761-778, 2009.

PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o bloco histórico**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

PUPPIM DE OLIVEIRA, José Antonio. 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.

REIS, Nilza Cleide Gama dos; LIMA, Rarielle Rodrigues; GOMES, Sylvianne Dias. Espaço urbano como aspecto constituinte da política de esporte e lazer em São Luis-MA. In: ARAÚJO, Silvana Martins de; VIANA, Raimundo Nonato Assunção. **Esporte e Lazer na Cidade de São Luís do Maranhão**: elementos para construção de uma política pública. São Luis: EDUFMA, 2008, p. 95-106.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROBERTO, Aline Aparecida. **Responsabilidade social empresarial**: um estudo sobre as maiores instituições financeiras privadas no Brasil. 2006. Dissertação

(Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de economia: Campinas, 2006.

SANTOS, Marcel Ivan dos. **Perspectiva de gestão participativa nos setores de esporte e lazer da administração municipal de Vitória-ES**. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2013.

SENADO FEDERAL. Lei nº. 9.649, de 27 de maio de 1988. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília: DF, 27 mai. 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9649compilado.htm>.

_____. Lei nº. 7.661, de 16 de maio de 1988. Institui o Plano nacional de gerenciamento costeiro e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília: DF, 16 mai. 1988, p.18.5.1998.

_____. Decreto nº. 5.300, de 07 de dezembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. Brasília: DF, 07 dez. 2004. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5300.htm>. Acesso em 07 out. 2014.

_____. Lei nº. 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília: DF, 30 dez. 2004. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm>. Acesso em 07 out. 2014.

SCHERER, Marinez. Gestão das praias no Brasil: subsídios para uma reflexão. **Revista da Gestão Costeira Integrada**, v. 13, n. 3, p. 3-13, 2013.

SILVA', Kelson de Oliveira. Lazer, espaço público e qualidade de vida na capital Potiguar. **Revista Turismo: estudos e práticas**, UERN / RN, v.1, n. 2, p. 48-60, jul-dez, 2012.

SILVA", Dirceu Santos. **Perspectivas de intersetorialidade e descentralização no planejamento político em esporte e lazer na gestão estadual do Espírito Santo**. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Universidade Federal do Espírito Santo: Vitória, 2012.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUSA, Janara Kalline Leal Lopes de; VARÃO, Rafiza. Harold Lasswell: as contribuições do “paladino” do saber comunicacional. **VI Encontro do Núcleo de Pesquisa Intercom**, s/d. Disponível em:< <http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/89974872763076237253875879774728175707.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2014.

TOLEDO, Alessandra; JANCINTO, Denise. **Atlas de Vila Velha**: organização territorial. Vila Velha-ES: Prefeitura Municipal de Vila Velha, 2008.

VALVERDE, Rodrigo R. H. F. Por uma perspectiva geográfica dos espaços públicos: repensando a espacialidade da dimensão social. **Espaço e Cultura**. Rio de Janeiro: UERJ, n. 22, p. 67-78, jan/dez 2007.

VENTURELLI, Sandra Olades Martins. Considerações sobre a esfera pública. **Revista CEPPG**, ano XIII, n. 23, p. 37-50, 2010.

VENTURIM, Lorenza Falchetto; BORGES, Carlos Nazareno Ferreira. A Intersetorialidade no Programa Esporte e Lazer da Cidade: O Caso da Prefeitura de Vitória. **Anais do XI Seminário “O Lazer em Debate”**. Natal/RN: CEFT/RN, 2010.

VERONEZ, L. F. **Quando o Estado joga a favor do privado**: as políticas de esporte após a Constituição Federal de 1988. Tese (Doutorado em Educação Física) – Faculdade de Educação Física, Universidade Estadual de Campinas: Campinas, 2005.

VILA VELHA. Câmara Municipal. Lei nº 4.749, de 20 de janeiro de 2009. Aprova a estrutura organizacional básica da Prefeitura de Vila Velha e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.legislacaoonline.com.br/vilavelha/images/leis/html/L47492009.html>>. Acesso em: 31 out. 2009.

_____. Lei nº. 5.362, de 26 de setembro de 2012. Dispõe sobre a regulamentação da prática de esportes nas praias do Município de Vila Velha e dá outras providências. **Diário Oficial do Espírito Santo**, Vila Velha, ES, 26 set. 2012. p. 15.

WALTER, Marcia Regina. **Políticas públicas e descentralização do esporte e lazer da prefeitura municipal de Curitiba**: gestão 1997-2000 e 2001-2004. 2004. 101f. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Programa de Pós-Graduação em Educação Física da Universidade Federal do Paraná: Curitiba, 2004.

APÊNDICE A - Questionário



A UTILIZAÇÃO DAS PRAIAS COMO ESPAÇOS DE ESPORTE E LAZER: TENSÕES ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO

Questionário

1) Atividade: _____

2) Sexo do sujeito responsável pela atividade: () Masculino () Feminino

3) Grupo social atendido:

() Crianças

() Masculino

() Jovens

() Feminino

() Adultos

() Idosos

4) Horários de atendimento:

() Matutino: _____

() Vespertino: _____

() Noturno: _____

5) Tipo de atendimento:

() Particular

() Público

() Misto

6) Há dispensa de pagamento para algum participante? Em caso afirmativo, qual a condição?

() Sim () Não

7) Tempo de funcionamento da atividade:

() Menos de 1 ano

() 1 a 2 anos

() 2 a 3 anos

() 3 a 4 anos

() Mais de 4 anos

Data: ___/___/2014

APÊNDICE B - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Declaro, por meio deste termo, que concordei em participar da pesquisa que tem como temática “A Relação Público-Privado na Utilização dos Espaços e Equipamentos de Esporte e Lazer”. O contato com a responsável pela pesquisa, professora Lorena Pereira Oliosí, a quem poderei consultar a qualquer momento que julgar necessário, será feito através do telefone (27) 9 9879-1721 ou pelo correio eletrônico lorenna.oliosi@hotmail.com. Além disso, poderei também contactar o CEP (Comitê de Ética em Pesquisa) pelo telefone 4009-7840 e pelo email cep.goiabeiras@gmail.com para maiores esclarecimentos.

Afirmo que aceitei participar por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus, e com a finalidade exclusiva de colaborar para o sucesso da pesquisa. Fui informado(a) também de que o critério utilizado para minha participação nessa pesquisa foi o exercício da Gestão/Coordenação de Projetos de Esporte e/ou Lazer desenvolvidos na orla do município de Vila Velha no período mencionado na pesquisa.

Minha colaboração se fará por meio de entrevista semiestruturada, a ser gravada a partir da assinatura desta autorização. O acesso e a análise dos dados coletados se farão apenas pelos pesquisadores envolvidos, sob orientação do coordenador da pesquisa. Sei que os pesquisadores manterão em caráter confidencial todas as respostas que comprometam a minha privacidade e identidade. Foi-me esclarecido que posso recusar-me a participar ou a responder algumas das questões dessa pesquisa a qualquer momento, sem sofrer quaisquer sanções ou constrangimentos.

Autorizo que as informações obtidas ao longo da referida pesquisa venham a ser publicadas em artigos acadêmico-científicos, bem como apresentadas em eventos da mesma natureza, desde que observados os critérios que não comprometam de forma alguma minha privacidade e identidade.

Atesto recebimento de uma cópia assinada deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Vila Velha, ____ de _____ de 2014.

Pesquisador: _____


Sujeito da Pesquisa: _____

Testemunha: _____

APÊNDICE C - Roteiro de entrevista semiestruturada

PROJETO: "A Relação Público-Privado na Utilização dos Espaços e Equipamentos de Esporte e Lazer"

- 1) Relate-nos como foi o início da prática que o Sr. (a) desenvolve nesse espaço.
- 2) Relate-nos sobre as dificuldades ou facilidades de se instalar nesse espaço.
- 3) Conte-nos sobre as estratégias que o Sr. (a) usou para manter o funcionamento de sua prática.
- 4) Conte-nos sobre as estratégias de divulgação do seu trabalho.
- 5) Qual é o perfil de público que aderiu a sua prática?
- 6) Conte-nos sobre as estratégias, se há, para agregar pessoas à sua prática, que estão fora do perfil.
- 7) Considerando que sua prática ocorre em espaço público, como você dialoga com o setor público (governo) para o bom funcionamento da sua prática?

APÊNDICE D - Ações realizadas pela SEMEL no período de 2009 a 2012 publicadas no DIO/ES on line4
 Eventos que ocorreram nas praias do município de Vila Velha

Ano: 2009					
Mês	Data	Tipo de repasse	Instituição concedente	Atividade realizado	Valor do repasse (R\$)
Janeiro	-	-	-	-	-
Fevereiro	-	-	-	-	-
Março	22	Copatrocínio	Vilavelhense Futebol Clube	Participação da equipe na Copa Rio de Futebol, categoria Sub-17	25.108,70
	22	Copatrocínio	CETAF – Centro de Treinamento Arremessando para o Futuro	Participação da equipe na Liga Nacional de Basquetebol, categoria adulta	150.000,00
	22	Copatrocínio	Federação de Beach Soccer do Estado do Espírito Santo	Treinamento e participação no 13º Campeonato Estadual de Futebol de Areia	89.000,00
Abril	-	-	-	-	-
Maio	12	Copatrocínio	Vilavelhense Futebol Clube	Participação da equipe no Campeonato Capixaba de Futebol	100.000,00
	12	Copatrocínio	Federação de Beach Soccer do Estado do Espírito Santo	Preparação e treinamento da Seleção de Vila Velha de Beach Soccer	44.750,00
Junho	02	Copatrocínio	Associação de Moradores do Conjunto Residencial Santa Monica	Realização da VI Copa de Judô de Vila Velha	25.000,00
Julho	03	Copatrocínio	Federação Capixaba de Futevôlei	Realização do desafio de futevôlei Vila Velha x Rio de Janeiro	30.000,00
Agosto	14	Contrato	João Batista Bomfim Fundão	Show de motociclismo	55.000,00
	24	Convênio	Instituto Neymara Carvalho	Promoção, qualificação e incentivo à prática do bodyboarding	48.000,00
Setembro	-	-	-	-	-
Outubro	-	-	-	-	-
Novembro	18	Copatrocínio	Grêmio Recreativo do Núcleo de Preparação de Oficiais da Reserva - GRNPOR	Realização do XXIV Triathlon do Exército	20.000,00
Dezembro	01	Copatrocínio	Liga Vilavelhense de Desportos	Realização da Copa Vilavelhense de Futebol	35.000,00
	16	Copatrocínio	Federação de Bodyboarding do Espírito Santo	Realização da 3ª Etapa do Circuito Brasileiro de Bodyboarding	30.000,00
	16	Copatrocínio	Federação de Surf do Espírito Santo	Participação de atleta em competição	4.000,00
	22	Copatrocínio	Central Única das Favelas do Espírito Santo – CUFA/ES	Realização da etapa final da LIBRA	30.000,00

Ano: 2010					
Mês	Data	Tipo de repasse	Instituição concedente	Atividade realizado	Valor do repasse (R\$)
Janeiro	-	-	-	-	-
Fevereiro	09	Copatrocínio	Federação Capixaba de Basquetebol	Realização do Campeonato Brasileiro de Basquetebol	15.000,00
Março	18	Copatrocínio	Federação Espírito-santense de Lutas Associadas	Realização do Vila Velha Fight Combat	15.000,00
	18	Copatrocínio	Liga Independente de Esporte Amador de Vila Velha	Realização da 2ª Copa Chamon de Futevôlei	5.400,00
	18	Copatrocínio	Centro de Treinamento Santa Rita	Participação na 3ª Copa Noroeste de Futebol	11.000,00
	18	Copatrocínio	Federação de Surf do Espírito Santo	Participação de atleta na competição ISA	4.000,00
	25	Copatrocínio	Federação de Kickboxing do Estado do Espírito Santo	Disputa do título brasileiro de kickboxing e circuito Jungle Fight	135.000,00
	25	Copatrocínio	Federação de Bodyboarding do Estado do Espírito Santo	Realização do Circuito Pró Estadual Bodyboarding 2009	75.000,00
	25	Copatrocínio	Vilavelhense Futebol Clube	Participação da Equipe Vilavelhense Futebol Clube na Copa São Paulo de Futebol Junior	20.000,00
Abril	-	-	-	-	-
Maio	05	Copatrocínio	Vilavelhense Futebol Clube	Participação da equipe Vilavelhense Futebol Clube no Campeonato Capixaba de Futebol	80.000,00
Junho	02	Copatrocínio	Federação Espírito-santense de Ciclismo	Copa Vila Velha de Ciclismo – Copa FESG Sprint	5.000,00
	02	Copatrocínio	Liga Vilavelhense de Desportos	Realização da Copa Vila Velha Guri	6.000,00
	21	Copatrocínio	Associação de Esportes de Vila Velha	Realização do Torneio de Pesca e Arremesso de Vila Velha	16.000,00
	21	Copatrocínio	Associação dos Corredores do Espírito Santo	Realização da 1ª Corrida Pela Vida	55.000,00
Julho	20	Copatrocínio	Federação Espírito-santense de Futebol de Salão	Realização do Amistoso Interestadual	9.960,00
Agosto	-	-	-	-	-
Setembro	-	-	-	-	-
Outubro	28	Copatrocínio	Federação Universitária de Esportes Capixaba	Realização do 40º JUNES	22.615,00
	28	Copatrocínio	Federação Espírito-santense de Esportes para Cegos	Participação de equipes em competições	5.000,00
	28	Copatrocínio	Federação de Bodyboarding do Estado do Espírito Santo	Realização da 3ª Etapa do Circuito Estadual de Bodyboarding	10.000,00
	28	Copatrocínio	Federação de Bodyboarding do Estado do Espírito Santo	Realização da 2ª Etapa do Circuito Estadual de Bodyboarding	20.000,00
Novembro	12	Copatrocínio	Liga Vilavelhense de Desportos	Realização da II Super Copa Canela Verde de Futebol	6.000,00
Dezembro	03	Copatrocínio	Federação Capixaba de Futevôlei	Realização da 7ª Etapa do Circuito Estadual de Futevôlei	10.000,00
	13	Copatrocínio	Federação de Surf do Estado do Espírito Santo	Realização da 3ª etapa do Circuito Brasil Tour de Surf Profissional 2010	23.000,00
	16	Copatrocínio	Federação Espírito-santense de Esportes para Cegos	Realização da Copa Brasil de Futsal B2 – B3	4.000,00
	30	Copatrocínio	Centro de Treinamento Santa Rita	Participação na 2ª Copa Eco Turística do Mercosul de Futebol	11.532,00

Ano: 2011					
Mês	Data	Tipo de repasse	Instituição concedente	Atividade realizada	Valor do repasse (R\$)
Janeiro	14	Copatrocínio	Federação de Beach Soccer do Estado do Espírito Santo	Copa Vila Velha de Futebol de Areia e Seletiva Centro Sul	94.992,40
Fevereiro	23	Carta-contrato	Wallid Smail Promoções e Eventos LTDA	Campeonato Mundial Jungle Fight Championship	135.000,00
Março	22	Copatrocínio	Vilavelhense Futebol Clube	Participação na Copa Rio de Futebol 2012 no RJ – categoria sub-17	25.108,70
	22	Copatrocínio	CETAF	Participação com equipe adulta na NBB	150.000,00
	22	Copatrocínio	Federação de Beach Soccer do Estado do Espírito Santo	Treinamento e participação no 13º Campeonato Estadual de Beach Soccer	89.000,00
Abril	-	-	-	-	-
Maio	17	Copatrocínio	Federação Capixaba de Badminton	Realização da II Etapa do 1º Campeonato Estadual de Badminton sub-11, sub-13 e sub-15	10.000,00
Junho	02	Copatrocínio	Associação de jogadores de futebol americano de areia de Vila Velha - Tritões	Realização da I Copa Vila Velha de Futebol Americano	10.000,00
Julho	-	-	-	-	-
Agosto	-	-	-	-	-
Setembro	02	Copatrocínio	Federação Capixaba de Futevôlei	Realização da II Etapa do Campeonato Estadual de Futevôlei 2011	12.000,00
Outubro	-	-	-	-	-
Novembro	-	-	-	-	-
Dezembro	19	Copatrocínio	Centro de Treinamento Santa Rita	Participação na 2ª Copa Palotina Sul-americana de Futebol	16.000,00
	19	Copatrocínio	Federação Capixaba de Futevôlei	Realização da última etapa do circuito estadual de futevôlei 2011	12.000,00
	19	Copatrocínio	Federação Capixaba de Iatismo	Realização do Campeonato Brasileiro de Wind Surf Fórmula One Designer 2011	34.900,00
	19	Copatrocínio	Carlos Henrique Gusmão	Participação de atleta na ultramaratona	4.100,00
	19	Copatrocínio	Federação Espírito-santense de tênis de mesa	Realização do Campeonato Brasileiro de Tênis de Mesa – Etapa Vila Velha	6.084,76

Ano: 2012					
Mês	Data	Tipo de repasse	Instituição concedente	Atividade realizado	Valor do repasse (R\$)
Janeiro	03	Copatrocínio	Sindicato dos Guarda Vidas do Estado do Espírito Santo	Realização da 1ª Travessia em comemoração ao dia nacional do guarda vida	10.000,00
Fevereiro	-	-	-	-	--
Março	13	Convênio assinado com a SESPORT – Projeto Esporte Pela Paz – modalidade bodyboarding			
	22	Copatrocínio	Vilavelhense	Participação na Copa Rio de Futebol, categoria sub-17	25.108,70
	22	Copatrocínio	CETAF	Participação da equipe adulta na NBB	150.000,00
	22	Copatrocínio	Federação de Beach Soccer do Estado do Espírito Santo	Treinamento e participação no 13º Campeonato Estadual de Futebol de Areia	89.000,00
Abril	-	-	-	-	-
Maio	-	-	-	-	-
Junho	01	Copatrocínio	Associação dos Corredores do Espírito Santo	Realização do Evento “Um dia pela vida”	74.000,00
	01	Copatrocínio	Carlos Henrique Rufino Gusmão	Participação de atleta em ultramaratona	4.100,00
	01	Copatrocínio	Federação Espírito Santense de Taekwondo	Realização do 1º Campeonato Estadual de Taekwondo	5.700,00
	01	Copatrocínio	Liga Vilavelhense de Desportos	Realização do Campeonato Vilavelhense de Futebol Amador	74.452,00
	11	Copatrocínio	Federação Capixaba de Basquetebol	Participação da equipe de Vila Velha no Campeonato Estadual 2012	8.994,00
	11	Copatrocínio	Instituto Tritões	Participação da Equipe Vila Velha Tritões no IV Torneio Touchdown	79.000,00
	13	Copatrocínio	Federação Capixaba de Futevôlei	Realização do Circuito Estadual de Futevôlei 2012	36.000,00
	26	Copatrocínio	Liga Capixaba de Tênis	Participação no Campeonato de Tênis Estadual	8.000,00
	28	Copatrocínio	Vilavelhense Futebol Clube	Participação da equipe no Campeonato Estadual da Série B	40.000,00
	28	Copatrocínio	Federação Universitária de Esportes Capixaba	Realização do 41º Junes	30.453,00
Julho	16	Copatrocínio	Associação Nacional de Desenvolvimento a arte cultural da capoeira quilombo do queimado	Realização do 5º Campeonato Vila Velha de Capoeira	10.400,00
	19	Copatrocínio	Centro de Treinamento Santa Rita	Realização da 2ª Copa de Futebol Alfenas Cidade Escol.	14.500,00
	20	Copatrocínio	Confederação Brasileira de Triathlon	Realização do 27º Triathlon do Exército e Campeonato Ibero Americano de Sprint Triathlon	20.445,00
Agosto	-	-	-	-	-
Setembro	19	Copatrocínio	Liga Desportiva União Barramares Vila Velha	Pagamento de arbitragem de campeonato de futebol e futsal da 5ª região	10.000,00
Outubro	26	Copatrocínio	Federação Espírito-santense de Futebol de Salão	Realização da II Copa Vila Velha Infantil de Futsal	26.580,00
Novembro	-	-	-	-	-
Dezembro	20	Copatrocínio	Federação de Bodyboarding do Estado do Espírito Santo	Realização das 3 etapas do Circuito Estadual e o Desafio de Bodyboarding	90.000,00

ANEXO A

UNIVERSIDADE FEDERAL DO
ESPÍRITO SANTO - UFES -
CAMPUS GOIABEIRA



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: A RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADO NA UTILIZAÇÃO DOS ESPAÇOS E EQUIPAMENTOS DE ESPORTE E LAZER

Pesquisador: CARLOS NAZARENO FERREIRA BORGES

Área Temática:

Versão: 1

CAAE: 32113714.4.0000.5542

Instituição Proponente: Centro de Educação Física e Desportos da Universidade Federal do Espírito

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 720.966

Data da Relatoria: 13/06/2014

Apresentação do Projeto:

O presente projeto tem como tema a relação público-privado na utilização dos espaços e equipamentos de esporte e lazer, sendo seu objeto de pesquisa a relação entre os setores público e privado nas políticas de utilização dos espaços e equipamentos, sejam eles públicos ou de propriedade privada conveniada com o Estado, a fim de analisar de que forma esta relação incide sobre os direitos sociais estabelecidos constitucionalmente no acesso ao esporte e ao lazer.

Trata-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa, que utilizada como planos de pesquisa os estudos descritivo e explicativo. A realização do estudo se dará em etapas, constando de levantamento bibliográfico, coleta de dados documentais e inserção em campo, e por fim a análise dos dados coletados, utilizando como meio a técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 2009). Espera-se com esta pesquisa contribuir com o campo de estudo em questão, a partir de reflexões importantes acerca das políticas públicas, Intersetorialidade, relação público-privada e esporte e lazer. Outrossim, espera-se ainda a extração de diagnósticos que subsidiem políticas públicas locais de acesso ao esporte e lazer como direitos.

Endereço: Av. Fernando Ferrari, 514-Campus Universitário

Bairro: Goiabeiras

CEP: 29.090-000

UF: ES

Município: VITÓRIA

Telefone: (27)3335-2711

E-mail: thiago.morais@ufes.br

UNIVERSIDADE FEDERAL DO
ESPÍRITO SANTO - UFES -
CAMPUS GOIABEIRA



Continuação do Parecer: 720.900

Objetivo da Pesquisa:

O presente estudo tem como objetivo Investigar a relação público-privado nos planejamentos e execuções das políticas de utilização de espaços e equipamentos de esporte e lazer, e analisar de que forma esta relação incide nos direitos sociais estabelecidos constitucionalmente no acesso ao esporte e ao lazer. Trata-se de uma proposta ampla que pretende encontrar dados para a análise e interpretação da problemática em diferentes territórios do Brasil. Nesse sentido, a proposta que ora se apresenta pretende gerar subprojetos, sendo um para cada território que formos designando como recorte de estudo, na medida em que estudantes e pesquisadores forem agregados ao projeto. A geração de subprojetos será na forma de Trabalhos de Conclusão de Curso, Iniciação Científica, editais de fomento e dissertações de mestrado. Teses poderão surgir do cruzamento de dados e conclusões de diversos subprojetos.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

A pesquisa não apresenta riscos. O questionário não apresenta questões que possam colocar o entrevistado em constrangimento. O benefício da pesquisa reside em compreender como se dá a relação público privado nas políticas de utilização de espaços e equipamentos de esporte e lazer. Posteriormente os resultados da pesquisa poderão nortear projetos de implantação de equipamentos nos municípios brasileiros

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

A pesquisa apresenta relevância social. A fundamentação teórico-metodológica está bem estruturada.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Os termos de apresentação estão adequados.

Recomendações:

Não há recomendações para este projeto.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

O projeto não apresenta pendências.

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

Considerações Finais a critério do CEP:

Projeto aprovado por esse comitê, estando autorizado a ser iniciado.

Endereço: Av. Fernando Ferrari, 514-Campus Universitário

Bairro: Goiabeiras

CEP: 29.060-000

UF: ES

Município: VITÓRIA

Telefone: (27)3335-2711

E-mail: thiago.morais@ufes.br

UNIVERSIDADE FEDERAL DO
ESPÍRITO SANTO - UFES -
CAMPUS GOIABEIRA



Contribuição do Pesquisador: 720.000

VITÓRIA, 17 de Julho de 2014

Assinado por:
Thiago Drumond Moraes
(Coordenador)

Endereço: Av. Fernando Ferrari, 514-Campus Universitário

Bairro: Goiabeiras

CEP: 29.060-000

UF: ES

Município: VITÓRIA

Telefone: (27)3336-2711

E-mail: thiago.moraes@ufes.br