

ESPORTE E LAZER NA INTERSETORIALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Cláudia Regina Bonalume

RESUMO

Este texto traz algumas reflexões, que partem do fato de que, a cada dia, gestores de políticas públicas de esporte e lazer, se deparam com demandas da participação em ações intersetoriais. Procuramos, então, refletir sobre diversos questionamentos: o que compreendemos por intersetorialidade nas políticas públicas? Por que várias áreas sociais, cada vez mais, procuram a parceria do campo do esporte e do lazer? Que subsídios e elementos de reflexão, para os novos desafios, se apresentaram nessas práticas? Como analisar uma política intersetorial, buscando compreender o para quê, o porquê e as especificidades de como ela acontece?

Palavras-chave: políticas públicas, intersetorialidade, esporte e lazer

ABSTRACT

This text has some thoughts, leaving the fact that, each day, public policy management of sport and leisure, are faced with demands of participation in intersectoral action. Then, we try to reflect on several questions: what do we understand by intersectoral public policies? Why do many social areas, increasingly, seek the partnership of the field of sports and leisure? What benefits and elements of reflection, to new challenges, are presented in such practices? Analyzing an intersectoral policy, we seek to understand the what, why and the specifics of how it happens?

Keywords – publics policies, intersectoral, leisure and sport

RESUMEN

El contenido del texto es una reflexión sobre las necesidades de los gestores públicos de políticas del deporte y de la recreación, frente a las demandas de acciones intersectoriales. Buscamos hacer una reflexión sobre cuestiones cómo: ¿Qué comprendemos por intersetorialidad en las políticas públicas? ¿Por que varios sectores sociales buscan, cada día más, parcerias en el campo del deporte y de la recreación ocio? ¿Qué nuevos elementos se prestan para reflexión en estas prácticas? ¿Como analizar una política intersetorial en busca de comprensión de las razones de su desarrollo?

Palabras clave – políticas públicas, intersetorialidad, deporte y recreación

1. Ponto de partida

Considerando que, a cada dia, gestores de políticas públicas de esporte e lazer, se deparam com demandas da participação em ações intersetoriais que envolvem o esporte e o lazer, surgem diversos questionamentos. Destaco alguns: por que várias áreas sociais, cada vez mais, procuram a parceria do campo do esporte e do lazer? Que

subsídios e elementos de reflexão, para os novos desafios, se apresentaram nessas práticas? Quando nos empenhamos para compor uma política intersetorial, buscamos compreender o para quê, o porque e as especificidades de como ela acontece? Até que ponto o esporte e o lazer, enquanto políticas públicas, estão preparados para o desafio de ser parte de uma ação coletiva intersetorial?

Tomamos como pressupostos que o esporte e o lazer são direitos sociais que devem ser garantidos entre as políticas públicas universais, mas, entretanto, o acesso aos direitos sociais, por toda população, é desigual, o que gera necessidades diferenciadas, que justificam ações voltadas a segmentos e demandas específicas.

Kliksberg (2000) destaca que as desigualdades com as quais lidamos não se referem somente às carências materiais – como pobreza, desemprego, doenças, desabrigo, falta de acesso a bens e serviços, como o de lazer e outros. Pedro Demo (1996) destaca que lidamos com pobreza entendida como repressão do acesso aos benefícios sociais dos quais todos nós, por lei, temos direito. Benefícios que, principalmente pela falta de consciência política dos direitos e deveres sociais, são desigualmente distribuídos entre nós.

O compromisso com a redução das desigualdades sociais faz com que os campos do esporte e do lazer encontrem-se em fase de mudanças históricas, que geram a necessidade de priorização de certos segmentos sociais, até então excluídos da maior parte dos direitos. Evidenciam-se então questões como: expansão das políticas públicas de esporte e lazer enquanto demandas sociais; a intersetorialidade destacada como uma das condições necessárias à efetivação das políticas sociais participativas; o enfrentamento às questões sociais complexas, com as quais lidam as políticas intersetoriais, por meio de uma gestão sinérgica entre parceiros, alinhada aos conceitos e finalidades comuns das alianças estabelecidas; as políticas que se propõem intersetoriais ainda encontram-se, na maior parte dos casos, na fase de junção, quando não de sobreposição de suas ações.

Para compreender o processo intersetorial é fundamental poder compreender até que ponto os atores envolvidos na política em questão influenciaram e influenciam na construção da proposta, que motivos levaram os gestores a optarem por este tipo de política, que necessidades e/ou demandas estimularam a definição deste rumo como alternativa política, de que forma foi planejada a ação e pensada a construção da relação intersetorial entre esporte, lazer e as demais áreas e quais ações e metodologias foram propostas.

Embora a intersetorialidade já seja tema e objetivo de experiências e estudos significativos no País, que permitem o reconhecimento de sua importância e viabilidade nas políticas sociais, sua implementação prática, especialmente nos casos em que envolvem políticas públicas de esporte e lazer, ainda parece-nos enfrentar muitas limitações. Uma breve análise dos artigos publicados ao longo dos últimos anos nas revistas do CBCE (Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte), reunidos no banco de teses da CAPES, ou mesmo em publicações que se referem ou analisam políticas públicas como Marcellino (2008), Pinto (2008) e Spósito (2007) indicam pouca densidade de informações acerca do tema, ao mesmo tempo em que é crescente a busca pela concretização de ações intersetoriais envolvendo o esporte e o lazer nas políticas públicas brasileiras.

2 – Sobre políticas públicas

Falar em política, política pública, política social, sociedade civil e Estado implica, em primeiro lugar, definir a que conceitos destes nos referimos. A análise

Gramsciana, trazida por Portelli (1990, p.22), nos parece ideal para indicarmos o entendimento de Estado. Para Gramsci, o Estado comporta duas esferas: a sociedade política ou Estado, no sentido estrito do termo, e a sociedade civil, vista no oposto da sociedade política, colocada como “*o conjunto dos organismos, vulgarmente ditos privados, que correspondem à função de hegemonia, que o grupo dominante exerce em toda a sociedade*”, construída pelo conjunto de organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias. São essas duas esferas que constituem, em conjunto, o Estado no sentido amplo.

Para tratar de “política” citamos Pereira (2008), que a define como conjunto de atividades formais e informais adotadas em determinado contexto de relações de poder, destinadas a resolver, sem violência, conflitos relativos a bens e assuntos públicos; arena de conflitos e interesses; nos termos de Aristóteles, como o estudo destas atividades e dos arranjos adotados pelos homens para coexistirem em sociedade; e possibilidade de resolver conflitos sem destituir os conflitantes e garantindo ganhos expressivos em termos de convivência.

Pensar em um fenômeno complexo como o da intersectorialidade entre políticas públicas remete a amplas questões sociais, o que poderia nos direcionar ao uso do termo políticas sociais, ao invés de políticas públicas. Refletindo a respeito optamos por tratar a política pública no foco da garantia de direitos sociais, guiados pelo princípio da igualdade, ou, como afirma Pereira (2008, p.92), tendo como referência que a política pública engloba a política social, ou, que a “*política social é uma espécie de gênero da política pública.*”

Considerando a dificuldade de conceituar políticas públicas, selecionamos algumas definições que consideramos complementares, como a de Ricci (2001), a qual afirma que as políticas públicas representam uma via por meio da qual a sociedade pode estreitar diálogo com o Estado, ou seja, por meio delas a integração Estado/sociedade civil pode tornar-se realidade. Pereira (2000) acredita que a política pública pressupõe uma linha de ação coletiva que concretiza direitos sociais declarados e garantidos em lei. É através dela que os bens e os serviços são distribuídos ou redistribuídos, de acordo com as demandas da sociedade. Rua (1998) trata a política pública como conjunto de decisões que se traduzem em ações, estrategicamente selecionadas, entre um conjunto de alternativas, que seguem uma hierarquia de valores e preferências dos interessados. Sua dimensão é pública pelo tamanho do agregado social sobre o qual incide e, sobretudo, pelo caráter imperativo, sendo este revestido da autoridade legítima e soberana do poder público. Assim, as políticas públicas não se determinam unicamente em função do ambiente externo, estruturado por um conjunto de mecanismos de integração exterior ao Estado. Muller e Surel (1988) destacam que a política pública constitui um quadro normativo de ação, por combinar elementos de poder público e de expertise, tendendo a constituir uma ordem local. É formada por um conjunto de medidas concretas que constituem as substâncias “visíveis” da política, que pode ser composta por recursos financeiros, intelectuais, regulamentares e materiais. É constituída, também, de produtos, os outputs, regulamentares (normativos), financeiros e físicos.

Arriscando uma síntese diríamos que, diante da diversidade e complexidade de questões, que demandam atitude e enfrentamento, por parte do Estado, a política pública constitui-se, na atualidade, a partir das demandas da sociedade, que traduzem uma gama de necessidades dos cidadãos, especialmente aqueles que têm mais dificuldade de acesso aos direitos sociais, por ações de qualidade e integradas. A intensidade dessa integração varia de acordo com o perfil do Estado e as diretrizes e os objetivos de cada

gestão, porém é indispensável se o resultado almejado são ações que dêem conta da garantia universal dos direitos sociais.

Percebe-se que o governo aparece como elemento essencial, a ponto de não ser possível falar em políticas públicas sem mencioná-lo. Nas posturas fechadas e cíclicas as mesmas se convertem em instrumento delimitado por etapas de partida e chegada do processo decisório. Já nas leituras mais abertas, as políticas públicas aparecem variadas, menos previsíveis, e demandam maior criatividade e compromisso dos atores, ainda que isso implique afastar-se da pretensão de situar a rede da qual fazem parte dentro da exigência de aplicações concretas e delimitadas da própria política pública. Podemos afirmar que, nestes casos, mais que oferecer serviços sociais, as ações públicas, articuladas com as demandas da sociedade, procuram voltar-se para a construção de direitos sociais universais, que consideram o contexto desigual de acesso a esses direitos e, a partir dele, definem prioridades, como uma opção consciente. É neste campo que a intersectorialidade cumpre um papel decisivo.

Os fatores culturais podem ser aqui definidos como aqueles que, historicamente, vão construindo processos diferenciados de representações, de aceitação, de rejeição, de incorporação das conquistas sociais, por parte de determinada sociedade. Frequentemente percebemos que neles está a explicação para o sucesso ou fracasso de uma política ou programa, bem como pela escolha de soluções ou padrões adotados para ações públicas de intervenção.

Partindo do pressuposto de que a realidade social resulta de relações de força e poder refletidas, em lutas, tanto no sentido da transformação quanto da manutenção destas relações, Matus (1996b) lembra que tudo na realidade, exceto a natureza intocada, é produto da ação humana e que isso implica na busca de um referencial, que permita compreender tanto as configurações (acumulações), que um campo do conhecimento adquire em diferentes momentos, quanto os processos pelos quais estas são construídas, gerando a necessidade de superação das abordagens que tratam as políticas públicas como sistêmicas e racionais.

A agenda governamental é formulada, segundo Kingdon (2003), por um conjunto de assuntos ou problemas no qual os gestores, estão prestando atenção em um determinado momento. Para o autor o processo de formação de agenda é, simplesmente, o mecanismo pelo qual um assunto ou problema é relacionado entre aqueles que receberão atenção em determinado momento. Já a geração de alternativas é um processo que visa construir soluções para os problemas da sociedade. Na percepção e definição de problemas interessa ao analista de políticas públicas perceber como, em um número infinito de possíveis campos de ação política, alguns mostram-se apropriados para um tratamento político e conseqüentemente acabam gerando políticas públicas. A interpretação do problema influi diretamente na determinação do sistema de atores que será mobilizado na luta política. Essa decisão depende, no mínimo, de uma avaliação de custos e benefícios das várias opções disponíveis de ação, bem como das chances do tema se impor na arena política.

Muller e Surel (1998) lembram que fazer política pública demanda lidar com uma ordem local e global, um sistema de ação concreta, que mobiliza atores e recursos a serviço de estratégias complexas, por isso não se trata de “resolver” problemas, mas construir uma nova representação de problemas que colocam em prática questões sócio-políticas de seu tratamento pela sociedade, que estrutura, por ela mesma, a ação do estado.

Para os governos democráticos o desenvolvimento de políticas públicas constitui-se no estágio em que traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em

programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real, pautados por um modelo interativo e iterativo de formulação de políticas e programas sociais, caracterizado pela relação de ação, reflexão e ação, em todos os seus momentos constitutivos. Acreditando no processo integrado de desenvolvimento das políticas públicas quando mencionamos qualquer expressão relacionada a etapas, separadamente, estamos buscando apenas dar ênfase didática, sem perder de vista que trata-se de um processo interativo, pelo qual a política se mantém em formulação continuamente.

As representações são partilhadas com os outros atores sociais de uma maneira que engendram efeitos de coordenação (necessidade de partilhar análises em uma linguagem comum) e de adaptação, por antecipação ao ponto de vista dos outros. A coordenação da atividade de numerosas pessoas é um dos desafios principais da vida política. Por isso é muito importante que sejam consideradas as limitações de coordenação e de antecipação adaptativa, em matéria de ação coletiva.

É, possivelmente, a característica interação contínua com as outras atividades de formação da política a que dá outro alcance a esta atividade: poder e saber atuar coletivamente com as outras atividades, a fim de assegurar que a formação de políticas seja um processo contínuo e inseparável, enriquecido desde a ação em si e onde a ação seja coerente com a formulação e o desenho de alternativas.

Podemos então afirmar que as ações integradas são formas participativas que requerem um novo perfil de liderança, pois implicam novas formas de olhar e pensar as relações estabelecidas, partilhando poder entre sujeitos, grupos e setores. As lideranças são desafiadas a participar de mudanças na cultura política local, a (re)ver e (re)ler a realidade. Precisam ser mobilizadoras de ações, sensíveis às possibilidades e aos limites vividos na sua concretização. Com isso, cresce a necessidade da compreensão do todo do contexto e das relações de complementaridade e interdependência entre as partes envolvidas no trato dos problemas (sociais e de gestão).

3 – Sobre políticas públicas e intersetorialidade

Tendo clareza do tipo de demanda que se pretende enfrentar, os motivos que levam a essa opção, no processo político em curso, cabe abordar aspectos relevantes ao estudo da construção de ações coletivas em políticas públicas que facilitem a compreensão das dimensões experimentais, necessárias para marcar um estilo de gestão da política, sem se desligar das exigências de uma objetividade científica e avançando na direção de processos institucionais mais efetivos. Podemos afirmar que, sem uma intersetorialidade eficaz, a possibilidade de gerar políticas públicas consistentes é menor. A expectativa é ver transformada essa perspectiva, que, no momento, ainda representa muito mais uma técnica processual, em um paradigma que se consolide como uma alternativa integral de comportamento.

A intersetorialidade não é um conceito em si auto-explicativo, o mesmo enunciado pode referir-se a objetivos e posturas metodológicas muito diversas, o que demanda que na sua utilização se explicitem os pressupostos, estratégias e meios para que uma política se efetive como tal. Ela é um princípio que privilegia a integração matricial das políticas sociais tanto na fase de planejamento quanto nas de execução e monitoramento. Essa matricialidade representa o eixo coordenador e organizador dessas políticas, potencializando sua integração, com impacto positivo em seus efeitos. Isso implica planejamento e gestão compartilhada, ou seja, a construção de espaços de convergência de sujeitos que se completam à medida que articulam esforços para atuar

em prol de objetivos comuns, otimizando recursos e impactos para cada ação junto ao público atendido, que também é comum.

Para o desenvolvimento de ações intersetoriais são importantes as idéias de parceria e solidariedade, que requerem o conhecimento do outro e das demandas que enfrentam juntos, a capacidade de gerir ações coletivas, de aglutinar aspirações, valores e estratégias, valorizando as diferenças e as relações constituídas, atentos aos problemas enfrentados e às alternativas encontradas. Grau (1998) lembra que a ênfase deixa de centralizar-se no interesse de uma ou outra parte e foca as interações e as relações de reciprocidade, ou seja, a promoção de ações intersetoriais, que é baseada na inter-relação de necessidades de várias áreas, sujeitos e grupos, considerando suas influências mútuas. Relações diversas, heterogêneas e complexas, variando de grupo para grupo.

Nas ações intersetoriais, as informações precisam, segundo Rosa (2001) ser organizadas e disponibilizadas de modo que todos os envolvidos possam ter acesso a elas e ampliar conhecimentos sobre o vivido, para tomadas de decisões compartilhadas. Uma decisão é um comprometimento com a ação e o compromisso é mais evidente quando há agilidade nas informações, cujo processamento reflete tanto incerteza, quanto consciência sobre as fontes que melhor respondem às necessidades das ações.

Ao pautarmos o estudo de uma rede social de política pública é preciso considerar os contatos, vínculos e conexões que relacionam os agentes entre si e não se reduzem as propriedades individuais destes. O foco está no conjunto destas relações, vínculos e trocas entre entidades e indivíduos e não nas suas características. Souza (2006, p.6) afirma que, analisando as estruturas presentes e as ações, estratégias, constrangimentos, identidades e valores, seria possível estudar os padrões das relações entre indivíduos e grupos.

Bonafont (2004) lembra que a intersetorialidade não é algo novo, que vem suceder o mercado e a hierarquia. Sabemos que ela tem estado historicamente presente, especialmente em áreas como a organização da sociedade civil e a economia. Na gestão pública, em geral, ela aparece a partir do momento em que a diversidade do mundo contemporâneo coloca em cena novos atores e novas exigências sociais, que vão além das possibilidades do Estado, com atuação tradicional (centralizadora, burocratizada, hierárquica), contemplá-las, o que tem permitido que formas variadas de gestão, como as ações intersetoriais ou em redes, passem a ocupar um lugar significativo no debate e na ação das políticas públicas democráticas e participativas.

Albuquerque (2008) chama atenção para o fato de que, na realidade brasileira, percebe-se uma luta inicial para transformar os direitos em lei e, posteriormente, um longo caminho a percorrer para garanti-los enquanto realidade. A luta dos diversos setores para garantir a regulamentação do que está previsto na Constituição Brasileira fez com que o que poderia ter sido objeto de intersetorialidade fosse se constituindo setorialmente, ou seja, o desenho das políticas sociais brasileiras foi feito pelos segmentos.

As políticas sociais como a própria assistência social, o lazer, a cultura e o esporte são áreas que vêm, gradualmente, tentando se constituir enquanto direitos e, ao mesmo tempo, sendo desafiadas a assumirem um caráter intersetorial. Se conquistar o espaço de política pública reconhecida como direito social representa uma árdua tarefa, fazê-lo enquanto uma proposta democrática, descentralizada, universal e intersetorial demanda ainda mais esforço e clareza por parte dos gestores e da população em geral.

A intersetorialidade pode iniciar no nível nacional, mas precisa se dar na instância local, onde a execução se dá na prática. Albuquerque (2008) acredita que para

isso a porta de entrada dos programas deve ser única e os critérios de acesso às políticas sociais planejados coletivamente, integrando e intersectorializando ações, o que além de qualificar as políticas públicas evita o desperdício, o retrabalho e a sobreposição de programas e ações.

Ao refletirmos acerca do desafio da intersectorialidade, é fácil imaginarmos a resposta necessária, mas Lázaro (2008) lembra que é muito difícil construí-la, já que o Estado Moderno, tal como nós o conhecemos, foi constituído a partir de uma lógica de segmentação de áreas, de especialidades, sem considerar a demanda da população. O processo de construção desse Estado teve um efeito perverso e indesejado, mas extremamente persistente, em que cada burocracia passou a ser proprietária de um conjunto de ações, de temas e procedimentos. De alguma maneira, essa burocracia tende a se reproduzir e se apropriar desses territórios de conhecimento como se fossem seus. Mais do que acreditar em uma concepção como a intersectorialidade é preciso desenvolver um cotidiano de transformação de estruturas e normas.

Lázaro (2008) destaca três dimensões fundamentais para a intersectorialidade: primeiro, a dimensão dos princípios, é preciso que se tenha princípios claros e comuns; a segunda diz respeito a necessidade de instrumentos específicos – programas, diretrizes, etc., que decorrem dos princípios; e, em terceiro, uma compreensão de território. A intersectorialidade não se faz se não for no território concreto, com sujeitos concretos, a partir de instrumentos acordados e princípios comuns.

4 - Sobre políticas públicas intersectoriais de esporte e lazer

Nesse momento histórico de rápidas transformações e novas tecnologias, os direitos sociais vêm sendo cada vez mais demandados e proclamados, neles incluído o direito ao esporte e ao lazer. O dever do provimento a esse direito articula-se, por sua vez, a outros aspectos, colocando-o como um setor de ação transversal que pode ser tanto enfatizado como processo quanto produto cultural de construção, vivência e definição de valores, diversidades, identidades, culturas, conhecimentos e competências. Também pode ser enfatizado como meio de formação dos sujeitos para entender e participar do mundo onde vivem, conscientes da importância do lazer, benefícios e riscos nele contidos. Pinto (2004) acredita tratar-se de um processo educativo coletivo, que se inicia no nascimento e continua ao longo da vida.

Esse contexto atual revela mudanças na compreensão dos conceitos de lazer que, para Gutierrez (1997), fundam-se em princípios muito caros à construção da subjetividade no mundo contemporâneo, como a liberdade, o desapego e o hedonismo. Também Pinto (2004) destaca mudanças significativas nos sentidos e significados do esporte e do lazer, que têm, hoje, o sentido principal de tempo de experiência lúdica com diversos significados entre os quais o de pertencimento, encontro e repetição criativa da prática cultural vivida. É preciso ter presente que, muitas vezes, estes aparecem diretamente relacionados a características disseminadas na sociedade atual, como o consumismo e a competição exacerbada, a busca por modelos e o conformismo, entre outros.

Mascarenhas (2007, p. 202) enfatiza a importância das várias dimensões do lazer — aliadas à arte, música, cinema, comunicação, vida na natureza, ao bem-estar e à qualidade de vida, à saúde, entre outras — para a apropriação coletiva, lúdica, crítica e criativa das diversas manifestações que compõem o patrimônio cultural local, incorporando novas formas de apreender, viver, explicar e organizar a vida social e

construindo proposições mais críticas ao campo de intervenção no âmbito do esporte e do lazer.

Enquanto um setor de ação transversal, o esporte e o lazer são, ao mesmo tempo, processo e produto de construção, (re)significação e circulação de valores, conhecimentos, sentimentos, experiências e desejos, que implicam formação e ação qualificada de profissionais e lideranças. Pinto (2004) lembra que no tempo social de lazer são concretizadas trocas diversas, nos diferentes espaços sociais, reveladoras de como os sujeitos produzem e consomem culturas segundo suas identidades e modos de lidar com o tempo e o lugar. Estruturas que variam de acordo com as relações estabelecidas e condições vividas em cada grupo social, articuladas por diferentes lógicas de estruturação espaço-temporal das relações vividas. Essas variações ocorrem de acordo com as esferas e posições sociais que cada pessoa integrante do grupo ocupa nesse contexto, bem como em relação às regras que articulam as práticas constituídas, pautadas por princípios, valores e estratégias que estruturam as ações dos grupos sociais envolvidos.

A intersetorialidade é instrumento na construção de políticas de democratização, com possibilidade de reversão desses processos históricos vividos nos campos do esporte e do lazer no Brasil. Com a redemocratização do País, iniciada nos anos 80, algumas ações de caráter intersetorial desenvolvidas nos anos 90 conseguiram avançar, apesar do processo de desresponsabilização do Estado, no século XX, e início do século XXI. O tema passou a integrar a pauta de discussões e decisões políticas no País, como por exemplo as I e II Conferências Nacionais de Esportes (2005 e 2007), que se revelaram como momentos privilegiados de avaliação da política e construção da agenda participativa a ser implementada pelo governo. Essas contribuem para a definição das diretrizes e princípios, definidos em forma de resoluções, a serem implementados pelo executivo e pela própria sociedade civil. Destacamos a primeira proposta aprovada pela II Conferência (2006:19), a qual prevê a intersetorialidade:

“O Sistema Nacional de Esporte e Lazer, tendo por base o regime de colaboração entre União, estados e municípios, com ênfase na municipalização, consolidando o esporte e o lazer como direitos sociais e guiando-se pelos princípios da democratização e inclusão social, articula, integra, promove e estabelece relações éticas de parcerias entre as entidades da sociedade civil, instituições públicas e privadas, em torno do esporte educacional, de participação e de rendimento, valorizando a acessibilidade, a descentralização, a intersetorialidade e a multidisciplinaridade das ações esportivas e de lazer.” (Eixo I, Resolução 1)

Por tratar-se de um campo de disputas, na concepção de Bourdieu (1983), pela hegemonia, no sentido Gramsciano, as políticas públicas de esporte e lazer no Brasil vêm sendo desenvolvidas, ou não¹, com diversos vieses. Esses vão desde o papel atribuído a essas políticas até o sentido, o significado e a forma como elas são tratadas.

As preocupações com essas políticas públicas a aparecer, embora ainda timidamente, na estrutura de alguns programas governamentais, na década de 80. Percebe-se uma grande incompreensão, especialmente a respeito do que fazer, como fazer e por que fazê-lo. O lazer, por exemplo, aparece desvinculado da cultura e outras

¹ Política pública não diz respeito apenas à ação. A não-ação ou não decisão intencional também a constituem. Dye (1972) lembra que política pública é o que o governo escolhe ou não fazer.

áreas afins como o turismo, a habitação, a educação e associado diretamente ao esporte. Na década de 90 somam-se a estas questões o desenvolvimento rápido da mercadoria “lazer e entretenimento”. Com isso, cada vez mais, a tendência é vermos o direito constitucional ao esporte e ao lazer acessível somente aos que dispõem de condições financeiras para acessar, na indústria cultural, os mesmos, “*em forma de produto linear, superficial e unidimensional, restringindo as possibilidades de vivência do lazer da população e colocando em risco as manifestações tradicionais da cultura linear.*” MELO (2003:23)

No geral, as experiências históricas que, na maioria das vezes, constituíram as políticas públicas de esporte e lazer no Brasil, caracterizaram-se por serem seletivas, fragmentadas, excludentes e setORIZADAS. O poder público, historicamente, ficou mais como apoiador dessas políticas, por meio de isenções (clubes), incentivos fiscais e repasses de recursos para a iniciativa privada. Poucas parecem ter sido as políticas voltadas a desenvolver ações diretas para a garantia de acesso ao esporte e ao lazer, pautados como direitos sociais. A Constituição Federal de 1988 trata o esporte como “direito de cada um”, garantindo autonomia às entidades e associações e incluindo o lazer entre os direitos sociais (Título II, Capítulo II, artigo 6º). No que diz respeito à formulação de ações, encontramos no Título VIII, Capítulo III, Seção III, no Artigo 217, no 3º Parágrafo do Item IV: “*O Poder Público incentivará o lazer como forma de promoção social.*” Percebe-se ainda uma forte confusão entre o público e o privado, confusão esta histórica na área, uma vez que as políticas públicas de esporte e lazer tem origem nos clubes e associações para, posteriormente, avançarem para os espaços públicos. Este avanço não faz parte de um processo contínuo e linear e sim de idas e vindas, marcado, por exemplo, pelo próprio texto constitucional que prevê o direito, mas não sua materialidade, dando a entender que o mesmo deve ser subsidiado. Outro recuo vem da decisão da redução do papel do Estado, proposta pelo Neoliberalismo e incorporada pelo governo brasileiro, especialmente com a Reforma do Estado².

Suassuna(2007) destaca a importância de se fortalecer o debate no sentido de redimensionar o papel do lazer e percebê-lo numa perspectiva de emancipação humana, retirando-lhe a alta carga funcional, ligada, no texto constitucional, à seguridade social. Marcellino(2001) também aponta para o caráter assistencialista, utilitarista e descomprometido, fortemente presente, inclusive no texto da Constituição. Como busca de superação dessa realidade encontramos o desafio de desenvolver políticas públicas de esporte e lazer com qualidade, acessíveis a todos, como possibilidade de contraponto à lógica social de desigualdade, exclusão e desrespeito às diversidades, que vemos atualmente.

A conquista plena do direito ao esporte e ao lazer continua ainda negligenciada por questões como: a falta de consciência desse direito; insuficiente responsabilidade individual e/ou coletiva no cenário social para garantia do mesmo; exclusão de muitos das vivências de esporte e lazer, muitas vezes pela própria hierarquização das necessidades básicas do ser humano; falta de programas, espaços e equipamentos para que a população vivencie o esporte e o lazer; pouca qualificação de gestão para o desenvolvimento de ações qualificadas, participativas, integradas e transparentes; em nível nacional falta um sistema nacional que estabeleça pactos, adesões, articulações entre gestores, que atuam em diferentes âmbitos, com competências e papéis diferentes, formação adequada e elevação da qualidade dos serviços prestados; falta financiamento,

² Referência ao Plano Diretor da Reforma do Estado do Governo FHC, elaborado pelo MARE e aprovado em setembro de 2005, pela Câmara dos Deputados.

parcerias e cooperação para prover a viabilização das ações de lazer com equidade.

Assim como percebem-se as dificuldades é preciso apontar possibilidades das políticas de esporte e lazer como: o grande potencial de relação destes com diversas áreas de conhecimento e de gestão de políticas públicas; o perfil multidisciplinar dos sujeitos envolvidos; a diversidade e pluralidade dos interesses culturais do lazer, entre eles o esporte; a crescente preocupação e valorização da utilização do tempo livre, para além da simples ocupação, influenciando vários setores; a capacidade de mobilização e organização das pessoas; o entendimento atual de que intersetorialidade deixa de ser uma proposta de gestão e passa a ser um requisito essencial na formulação de políticas públicas.

Essas preocupações podem nos ajudar a compreender a dificuldade de ruptura com uma visão histórica dos campos de esporte e lazer, presente entre na sociedade e entre os gestores destas, e aí reside uma das preocupações desta temática: como a área de esporte e lazer é vista e se coloca na relação com as demais?

O desafio do desenvolvimento de políticas integradas requer “novo” olhar, consciência, ética dos envolvidos, bem como clareza e coerência dos fins e meios de implementação política, de seus pressupostos, diretrizes e formas de gestão das ações realizadas.

5 - Considerações finais

A gestão integrada consiste na fusão das ações de setores a partir da gestão local, pois não há como resolvermos isoladamente os problemas sociais complexos com os quais cada vez mais nos deparamos. Com isso, cresce a necessidade da compreensão do todo do contexto e das relações de complementaridade e interdependência entre as partes envolvidas no trato dos problemas (sociais e de gestão).

Moesch (2008) sintetiza a intersetorialidade como a articulação entre sujeitos de setores sociais diversos e detentores de saberes, poderes e vontades diferenciados para enfrentar problemas complexos. Visa superar a fragmentação dos conhecimentos e estruturas sociais para produzir efeitos mais significativos nas políticas sociais.

Seguindo o pensamento de Alves (2007), o qual afirma que todo o conhecimento parte de um problema, e com a convicção de que as reflexões aqui apresentadas não cumprem o papel de trazer respostas, mas elementos que contribuem para elucidar justamente o problema, finalizamos questionando: quais os principais elementos que compõem o processo construção de propostas intersetoriais de políticas públicas, que envolvem o esporte e o lazer? De que forma nosso campo pode se colocar como um dos mediadores de um novo diálogo entre as políticas públicas?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBUQUERQUE, S. A. O Lazer na Intersetorialidade das Políticas: Elementos da discussão do trabalho em redes públicas, in PINTO, et al. (org.) *Brincar, jogar, viver: lazer e intersetorialidade com o PELC*. Ministério do Esporte, Governo Federal, 2008.
- ALVES, Rubem. *Filosofia da ciência: introdução ao jogo e suas regras*. São Paulo, Edições Loyola, 2007, 12ª edição.
- BONAFONT, Laura C. *Redes de políticas públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2004.
- BOURDIEU, P. *Questões de sociologia*. Rio de Janeiro: Editora Marco Zero, 1983.
- BRASIL. *Constituição federal*. São Paulo: Tecnoprint, 1988.

- BRASIL. II Conferência Nacional do Esporte. Documento final. Brasília, DF: Ministério do Esporte, 2007.
- DEMO, Pedro. *Política social, educação e cidadania*. Campinas: Papyrus, 1996.
- DYE, Thomas. *Understanding public policy*. New Jersey: Prentice Hall, 1972.
- GRAU, Núria Cunill. *Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social*. Rio de Janeiro: Revan/Brasília: ENAP, 1998.
- GUTIERREZ, G. L. *O lazer na atualidade: contribuição para uma reflexão metodológica. Encontro de História do Esporte, Lazer e Educação Física*. 5, Ijuí: Ed. Injuí, 1997. Anais.
- KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives, and public policies*. 2. ed. New York: Addison-Wesley Educational Publishers, 2003.
- KLIKSBERG, Bernardo. *Desigualdade na América Latina; o debate adiado*. Trad. Sandra Trabucco Valenzuela. São Paulo: Cortez; Brasília: UNESCO, 2000. 108 p.
- LÁZARO, André L. F. Lazer e intersectorialidade in PINTO, et al. (org.) *Brincar, jogar, viver: lazer e intersectorialidade com o PELC*. Brasília, DF, 2008, Gráfica e Editora América LTDA.
- MARCELLINO, Nelson C. (Org.) *Lazer e esporte*. São Paulo: Ed. Autores Associados, 2001.
- MARCELLINO, Nelson C. (Org.) *Políticas Públicas de Lazer*. Campinas, SP, Editora Alínea, 2008.
- MASCARENHAS, F. Lazer e utopia: Limites e possibilidades de ação política. In: SUASSUNA, D. & AZEVEDO, A. (org). *Política e lazer: interfaces e perspectivas*. Brasília: Thesaurus, 2007. p. 181-210.
- MATUS, C. *Política, planejamento e governo*. Brasília: IPEA, 1996b. Tomo I
- MELO, Victor Andrade. *Lazer e minorias sociais*. São Paulo: IBRASA, 2003.
- MOESCH, Marutschka M. Lazer na Intersectorialidade das Políticas Públicas: Novos Olhares, in PINTO, et al. (org.) *Brincar, jogar, viver: lazer e intersectorialidade com o PELC*. Ministério do Esporte, Governo Federal, 2008.
- MOLINA, Carlos Gerardo. *Modelo de formación de políticas y programas sociales*. Notas de clase. Washington, BID/INDES, 2002. Mimeo. 23 p.
- MULLER, Pierre; SUREL, Yves. *Análise de políticas públicas*. Paris: Montchrestien, 1998.
- PEREIRA, Potyara A. P. Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Ed. Cortez, 2000.
- PEREIRA, Potyara A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In BOSCHETTI, Ivanete, et al. *Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez Editora, 2008, p.87-108.
- PINTO, Leila M. S. de M. *Sentidos e significados de tempo de lazer na atualidade: estudo com jovens belo-horizontinos*. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2004. (Doutorado em Educação)
- PINTO, Leila M. S. de M. Estado e sociedade na construção de inovações nas políticas sociais de lazer no Brasil. In: MARCELLINO, N. C. (Org.) *Políticas públicas de lazer*. Campinas: Editora Alínea, 2008. p. 43-78
- PORTELLI, Hugues. *Gramsci e o bloco histórico*. 5.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.
- RICCI, Rudá et al. *Descentralização e participação popular em gestões municipais*. Belo Horizonte: Consultoria em Políticas Públicas (CPP), 2001.

ROSA, Santa Júnia. Reforma administrativa da prefeitura de Belo Horizonte princípios e condicionantes da descentralização Intramunicipal. In: *Revista Conjuntura Política*: <http://cevep.ufmg.br/bacp>, 2001.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, M. Das G. & CARVALHO, Izabel V. O estudo da política: tópicos selecionados. Brasília, Ed. Paralelo 15, 1998.

SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão de literatura*. Revista Sociologias, julho/dezembro 2006, Porto Alegre, n. 16.

SPOSITO, M. (coord.). *Espaços públicos e tempos juvenis: um estudo de ações do poder público em cidades de regiões metropolitanas brasileiras*. São Paulo: Global, 2007.

SUASSUNA, D., et al. O ministério do esporte e a definição de políticas para o esporte e lazer. In: SUASSUNA, D. & AZEVEDO, A. (Org). *Política e lazer: interfaces e perspectivas*. Brasília: Thesaurus, 2007. p. 13 a 42.

Endereço: SHN, Quadra 02, Bloco H, ap 1104, Brasília, DF, CEP 75 702 905

Email: cbonalum@terra.com.br

Recurso tecnológico necessário à comunicação oral: data show