



ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DE ESPORTE E LAZER

Allan Fernando Zardo da Silva¹

Luciana Letícia Sperini Rufino dos Santos²

Fernando Augusto Starepravo³

RESUMO

O estudo tem como objetivo analisar a relação do modelo de administração dos órgãos municipais com as demandas e ações de esporte e lazer desenvolvidas. Foram realizadas entrevistas com gestores de 63 municípios do estado do Paraná. Seguindo os pressupostos do neoinstitucionalismo, concluímos que a institucionalização por meio de secretarias específicas para o esporte e lazer não garante mais ações desenvolvidas.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas, Esporte e Lazer, Gestão Pública

INTRODUÇÃO

Ao analisar as políticas públicas o foco está em estudar a ação do Estado. O Brasil tem como regime de Estado o federalismo, implantado desde a Proclamação da República e institucionalizado pela Constituição de 1891, inspirado no modelo norte-americano. Subscreve-se como a junção de estados sob o comando de um poder central com características de descentralização do poder e de competências, assim na Constituição de 1988 o município adquire o *status* de ente federado (TEIXEIRA, 2012).

O Estado é representado por entes federados e a responsabilidade pela administração pública é compartilhada nos níveis local (municípios), regional (estados) e nacional (União), nessa relação a soberania emana do poder central (União) e os entes têm autonomia para criar e organizar suas estruturas administrativo-burocráticas.

Buscamos compreender alguns pontos do processo de desenvolvimento das políticas públicas de esporte e lazer em nível municipal, essencialmente em municípios de pequeno porte I, com menos de 20 mil habitantes (IBGE, 2010), pois representam a maioria dos municípios brasileiros, de uma totalidade de 5.566 municípios, 3.914 são desse porte. Entretanto, de forma antagônica grande parte dos estudos concentram-se em capitais e municípios de grande porte (AMARAL, 2005; VENTURIM; BORGES; SILVA, 2013)

1 Universidade Estadual de Maringá (UEM), allan_fzs@hotmail.com

2 Faculdade Intermunicipal do Noroeste do Paraná (FACINOR), lucileticia13@hotmail.com

3 Universidade Estadual de Maringá (UEM), fernando.starepravo@hotmail.com

Partindo de questionamentos oriundos da Ciência Política, Frey (2000) delinea três dimensões da política, *policy*, *politics* e *polity*, dentre essas, nos debruçamos sobre a *polity*, dimensão referente a estrutura institucional do sistema político-administrativo, pautados, sobretudo, na teoria neoinstitucionalista com a qual salienta a importância do fator institucional para explicar acontecimentos políticos concretos.

Sendo assim, com o intuito de compreender os efeitos do neoinstitucionalismo no *locus* de pesquisa das políticas públicas de esporte e lazer em municípios de pequeno porte I, o presente estudo tem como objetivo analisar a relação do modelo de administração dos órgãos municipais com as demandas e ações de esporte e lazer desenvolvidas em municípios do estado do Paraná.

METODOLOGIA

A pesquisa possui características qualitativas que de acordo com seu objetivo classifica-se como descritiva e exploratória. Foram utilizadas informações obtidas por meio do Banco de Dados construído a partir da pesquisa “Análise dos Agentes Públicos do Sistema Nacional de Esporte”, que ocorreu durante os anos de 2014 e 2016, na qual visitamos 80 municípios paranaenses entrevistando gestores públicos de esporte e lazer.

Os dados aqui abordados são referentes aos municípios de pequeno porte I, com menos de 20 mil habitantes. Por questões de viabilidade e exequibilidade da pesquisa, o recorte foi de 20% dos municípios desse porte no Paraná, compreendendo 63 municípios sorteados e divididos igualmente em todas as mesorregiões do estado.

Foram realizadas entrevistas com os gestores responsáveis pela pasta de esporte e lazer de cada município, num roteiro de entrevista composto por 35 perguntas, utilizamos para nossa análise duas dessas questões. A primeira, referente ao modelo de organização administrativa existente no município, e a segunda, refere-se às ações, programas e projetos de esporte e de lazer que são desenvolvidos nos municípios.

O processo de análise seguiu as orientações de Flick (2007), no que concerne a categorizações temática e global apresentadas por frequência (f), contemplando, de um lado os tipos de estruturas administrativas existentes, e de outro a quantidade média de ações de esporte e lazer desenvolvidas pelas prefeituras. Como referencial teórico, nos embasamos no neoinstitucionalismo, corrente teórica desenvolvida no bojo das Ciências Sociais e muito utilizada para análises de políticas públicas.

ANÁLISE E DISCUSSÃO

Em contraponto a macro-teorias o neoinstitucionalismo propõe uma teoria de médio alcance, voltada para estudos empíricos. Essa abordagem é denominada por Marques (1996, p. 11) como uma “corrente recente das ciências sociais que tem ressaltado de maneira enfática a importância das instituições para o entendimento dos processos sociais”.

Ou seja, de acordo com essa perspectiva de análise,

[...] as instituições são centrais no estudo da política não apenas pela importância do Estado como ator e autor de ações específicas, mas porque ele, assim como as demais instituições políticas, influenciam diretamente a

cultura política, a estratégia dos atores e a produção da própria agenda de questões a ser objeto de políticas, enquadrando a luta política através das suas instituições (MARQUES, 1996, p. 19).

Os entes federados brasileiros possuem autonomia para criar e organizar sua estrutura administrativa, dessa forma os municípios possuem distintas formas de organizar-se, tendo o livre arbítrio para constituir ou não sistemas próprios de esporte e/ou lazer.

Como já mencionado, os dados analisados foram obtidos por meio de entrevistas com os gestores dos 63 municípios, nos quais apresentam 19 nomenclaturas dos órgãos responsáveis pelo esporte e lazer:

Estrutura administrativa	Quantidade	Percentual
Departamento de Esporte	13	20,6%
Secretaria de Esporte	11	17,5%
Departamento de Esporte e Lazer	6	9,5%
Secretaria de Esporte e Lazer	6	9,5%
Departamento de Esporte e Cultura	4	6,3%
Secretaria de Cultura, Esporte e Educação	4	6,3%
Secretaria de Esporte e Turismo	3	4,8%
Secretaria de Cultura, Esporte e Lazer	3	4,8%
Departamento de Cultura, Esporte e Lazer	2	3,2%
Secretaria de Cultura, Esporte e Turismo	2	3,2%
Departamento de Esporte, Recreação e Turismo	1	1,6%
Departamento de Cultura, Esporte e Turismo	1	1,6%
Divisão de Esporte e Recreação	1	1,6%
Fundação Municipal de Esporte	1	1,6%
Secretaria de Comunicação, Esporte, Turismo, Industrias e Comércio	1	1,6%
Secretaria de Educação, Cultura, Esporte e Lazer	1	1,6%
Secretaria de Educação, Esporte e Lazer	1	1,6%
Secretaria de Esporte e Cultura	1	1,6%
Secretaria de Esporte e Recreação	1	1,6%

Quadro 1: Órgão municipal responsável pelas políticas públicas de esporte.
Fonte: Os autores

Para além da variedade de arranjos citados, observamos que as nomenclaturas prevaletentes são Departamento de Esporte (n=13; 20,6%) e Secretaria de Esporte (n=11; 17,5%). O esporte também está atrelado à outras pastas como: cultura, educação, turismo, recreação, indústria e comércio.

Ao relatar a influência das instituições na política, baseado no neoinstitucionalismo, Marques (1996, p. 20) afirma que,

a criação de uma agência responsável por determinado tema ou política gera por si só um potencial aumento de demandas por aquele tema, provocando uma possível alteração na agenda de questões que são levadas ao Estado.

A partir dessa afirmativa, nos propusemos a analisar se a existência de estruturas específicas de esporte e lazer nos municípios de pequeno porte I acarreta no desenvolvimento de mais ações na área de esporte e lazer.

Para comparar as estruturas administrativas com as ações desenvolvidas, realizamos uma categorização temática, dividindo-as em dois grupos: [1] secretarias específicas destinadas para o esporte e/ou Lazer/Recreação, incluindo a fundação de esporte, estrutura de administração indireta, considerada aqui por ser específica para o esporte; [2] secretarias em que o esporte está vinculado a outras pastas.

Tratamos do esporte juntamente com o lazer pela proximidade das manifestações como objetos de estudo da Educação Física, a recreação está inclusa por ser uma área do lazer. Entendemos também, que os órgãos como departamentos ou divisão estão imersos em uma secretaria e dividem a autonomia com outras pastas, dessa forma os consideramos no segundo grupo.

Nas entrevistas, além da pergunta sobre a estrutura burocrática no município, os gestores foram questionados sobre quais ações a prefeitura realiza tanto para o esporte, quanto para o lazer.

Estruturas administrativas	Quantidade	Ações de Esporte	Ações de Lazer	Total	Média Total
[1] Secretarias de esporte e/ou lazer/recreação	19	62	32	94	4,9
[2] Secretarias com esporte e lazer vinculados a outras áreas	44	166	73	239	5,4

Quadro 2: Comparação políticas públicas de esporte e lazer com a forma de estrutura administrativa.
Fonte: Os autores

Observamos que há uma hegemonia do esporte sobre o lazer, tanto na nomenclatura dos órgãos administrativos como nas ações desenvolvidas. Nas atividades voltadas ao esporte estão práticas coletivas, sobretudo futebol e futsal, e individuais como lutas, atletismo e xadrez. Em relação ao lazer foram citadas atividades recreativas, de dança, corridas rústicas e passeios ciclísticos.

Como a quantidade de secretarias em que o esporte está vinculado a outras pastas é maior do que a quantidade em que possui uma agência própria, utilizamos a média para saber qual forma de estrutura desenvolve mais ações.

De acordo com o quadro 2, podemos inferir que os municípios em que o esporte está vinculado a outras pastas, não tendo secretaria própria, possuem mais políticas públicas de esporte e lazer em média do que nos municípios em que há secretarias próprias para o esporte e/ou lazer.

Os dados apresentam contradição a perspectiva neoinstitucionalista no qual a primazia está nas instituições, assim como com a ponderação feita por Marques (1996) afirmando que agências próprias responsáveis por determinado tema garantiriam um aumento na demanda do mesmo, essa afirmação é utilizada por Starepravo (2011) ao analisar que a criação do Ministério do Esporte fez com que as demandas aumentassem. O resultado aqui obtido ainda corrobora com análise semelhante feita por Santos (2016) em municípios paranaenses, na qual concluiu não haver correlação entre a estrutura administrativa e o financiamento das políticas públicas de esporte, apontando ainda que a maior interferência se dá pelos arranjos políticos no qual os gestores estão inseridos.

CONCLUSÃO

Frente ao objetivo de analisar a relação da estrutura administrativa dos órgãos municipais com as demandas e ações de esporte e lazer e a partir das entrevistas realizadas com gestores de 63 municípios de pequeno porte I do Paraná, concluímos que, para o esporte e lazer, ter uma secretaria própria não garante uma maior quantidade de políticas públicas, ao passo que detectamos nos municípios

analisados, mais ações para o esporte e lazer nas secretarias vinculadas a outras áreas, como educação, cultura e turismo. Nesse sentido, a institucionalização por meio de ter uma estrutura administrativa própria para o esporte e lazer não influencia na produção da agenda, da mesma forma que Santos (2016) afirma não influenciar no financiamento para políticas públicas de esporte.

ADMINISTRATIVE STRUCTURE AND AGENDA FOR PUBLIC MUNICIPAL SPORTS AND LEISURE POLICIES

ABSTRACT: The purpose of this study is to analyze the relationship between the municipal administration model and the demands and actions of sports and leisure developed. Interviews were conducted with managers from 63 municipalities in the state of Paraná. Following the assumptions of the neoinstitutionalism, we conclude that the institutionalization through specific secretariats for sports and leisure does not guarantee more developed actions.

KEY WORDS: Public Policies, Sports and Leisure, Public Management.

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN Y AGENDA DE LA POLÍTICA PÚBLICA DEPORTES Y OCIO MUNICIPAL

RESUMEN: El estudio tiene como objetivo analizar la relación de la administración del modelo de los órganos municipales con las demandas y acciones deportivas y de ocio desarrollado. Se realizaron entrevistas con los gerentes de 63 municipios en el estado de Paraná. A raíz de los supuestos del neoinstitucionalismo, llegamos a la conclusión de que la institucionalización a través de departamentos específicos para el deporte y el ocio no garantiza acciones más desarrollados.

PALABRAS CLAVE: Política Pública, deporte y ocio, Gestión Pública.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, S. C. F. Avanços e contradições da participação popular na definição de políticas públicas de lazer em Porto Alegre. **Movimento**, v. 11, n. 3, p. 9, 2005.
- FLICK, Uwe. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2007.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, n. 21, jun. 2000, p. 211-259.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. Síntese dos Indicadores de 2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- MARQUES, E. Notas críticas a literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. In: **BIB: Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais**, n. 43, 1996.
- SANTOS, L. L. S. R. **Gestão pública municipal de esporte no estado do Paraná**: estrutura administrativa e financiamento. 2016. 118 f. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Centro de Ciências da Saúde. Departamento de Educação Física. Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2016.
- STAREPRAVO, F. A. **Políticas públicas de esporte e lazer**: aproximações, intersecções, rupturas, e distanciamentos entre os subcampos político/burocrático e científico/acadêmico. Curitiba (Doutorado em Educação Física) – Departamento de Educação Física, Universidade Federal do Paraná, 2011.
- TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. **Estado, governo e administração pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.
- VENTURIM, L. F.; BORGES, C. N. F.; SILVA, D. S. Estratégias de gestão pública na Prefeitura de Vitória/ES: o Pelc e a intersectorialidade das ações. **Licere**, Belo Horizonte, v. 16, n. 4, p. 1-38, 2013.