

O PAPEL SOCIAL DO AGENTE PÚBLICO DE ESPORTE E LAZER

Ana Elenara Pintos

Docente da Rede Pública do Estado do Rio Grande do Sul

aelenara@gmail.com

Envio original: 17-04-2018. Aceitar: 27-04-2018. Publicado: 30-07-2018.

Resumo

Este estudo aborda aspectos conceituais sobre a responsabilidade social do estado, concretizada na atuação do gestor público, mais especificamente, no âmbito das políticas públicas de esporte e lazer no Brasil, contextualizando estas dimensões, como fenômenos sociais, que vão além da concepção de prática de atividade física, transcendendo seus efeitos diretos e objetivos. Para consecução deste objetivo, efetuamos um levantamento bibliográfico da literatura relacionada à temática explorada. Verificou-se que o gestor público, deve assumir responsabilidades e ter compromisso legal com a ética e a transparência, frente a tarefa de promover o acesso ao esporte ao lazer a todos e todas, sem distinção, conforme prevê a CF/88.

Palavras-chave: Esporte – Lazer – Política Pública

El papel social del agente público de deporte y lazer

Resumen

Este estudio aborda aspectos conceptuales sobre la responsabilidad social del estado, concretada en la actuación del gestor público, más específicamente, en el ámbito de las políticas públicas de deporte y ocio en Brasil, contextualizando estas dimensiones, como fenómenos sociales, que van más allá de la concepción de práctica de la práctica actividad física, trascendiendo sus efectos directos y objetivos. Para la consecución de este objetivo, efectuamos un levantamiento bibliográfico de la literatura relacionada a la temática explotada. Se verificó que el gestor público, debe asumir responsabilidades y tener compromiso legal con la ética y la transparencia, frente a la tarea de promover el acceso al deporte al ocio a todos y todas, sin distinción, conforme a la CF / 88.

Palabras claves: Deporte - Ocio - Política Pública

The social role of the public sport and leisure agent

Abstract

This study deals with conceptual aspects about the social responsibility of the state, concretized in the action of the public manager, more specifically, in the scope of the public policies of sport and leisure in Brazil, contextualizing these dimensions, as social phenomena, that go beyond the conception of physical activity, transcending its direct and objective effects. In order to achieve this objective, we carried out a literature review of the literature related to the topic explored. It was verified that the public manager should assume responsibilities and have a legal commitment to ethics and transparency, facing the task of promoting access to sports to leisure for all without distinction, according to CF / 88.

Keywords: Sports - Leisure - Public Policy

Introdução

Há um menino, há um moleque
Orando sempre no meu coração
Toda vez que o adulto balança
Ele vem pra me dar a mão
Há um passado no meu presente
O sol bem quente lá no meu quintal
Toda vez que a bruxa me assombra
O menino me dá a mão
Ele fala de coisas bonitas que
Eu acredito que não deixarão de existir
Amizade, palavra, respeito
Caráter, bondade, alegria e amor
Pois não posso, não devo
Não quero viver como toda essa gente insiste em viver
Não posso aceitar sossegado
Qualquer sacanagem ser coisa normal
Bola de meia, bola de gude
O solidário não quer solidão
Toda vez que a tristeza me
Alcança o menino me dá a mão
Compositores: Fernando Brant / Milton Nascimento

Introdução

Além de ser garantido pelo texto constitucional, o acesso ao esporte e ao lazer – fenômenos culturais localizados no rol dos direitos de cidadania – deve ser assegurado aos cidadãos brasileiros por meio de uma ação ativa (positiva) do poder público, cuja representação está centrada na figura do gestor¹ público, ou seja, no exercício de sua função. Contudo, por estarem submetidas às intencionalidades e aos interesses dos mandatos governamentais e, portanto, sem garantias de desenvolvimento e muito menos de continuidade, as políticas públicas de esporte e lazer apresentam uma trajetória histórica muito frágil perante o desafio de consolidação de políticas de Estado.

Essa realidade indesejável justifica-se por um conjunto de fatores, entre os quais, pode-se destacar, tanto a limitação da legislação específica atual, quanto a ausência histórica de setores organizados da sociedade civil, mobilizados para reivindicar esse direito, cenário diferente daquele vivenciado no âmbito da Saúde, da Educação e da Assistência Social, por exemplo. Destarte, entende-se que a garantia ao esporte e ao lazer, assegurada na Constituição de 1988, veio acompanhada de um desafio aos gestores públicos, o qual se refere à necessidade de organização e implantação de instrumentos capazes de auxiliar na materialização de tais direitos de cidadania, objetivando que, de fato, eles possam vir a alcançar os anseios dos cidadãos (as necessidades humano-sociais).

¹ Funcionário público, ocupante de cargo de carreira ou agente de empresa estatal que pratica atos de gestão, administra negócios, bens e serviços (definem o rumo das políticas públicas).

A superação desses limites passa – mas não só – por definições legais quanto à estrutura organizacional, às competências e às responsabilidades dos entes (federal, estadual e municipal), instituições e agentes² públicos, às normas de financiamento, bem como aos mecanismos de participação e de controle social.

Cabe ressaltar que a dimensão social do esporte irradia seu âmbito de ação, não restrita às delimitações primordiais, permitindo a seus participantes usufruírem atividades lúdicas, prazerosas, solidárias e de enriquecimento cultural, favorecendo assim, o desenvolvimento do senso crítico, autonomia e sensibilidade, frente às questões sociais.

Por tudo que foi exposto até o momento, percebemos a importância das discussões sobre o papel social dos agentes públicos, em especial, dos gestores públicos, cujo debate ganha cada vez mais relevância frente às recentes mudanças no contexto político brasileiro, que reforçam a temática da democratização, a expansão das políticas sociais e um controle social mais estruturado em torno das políticas públicas.

Para cumprir com seus propósitos, esse artigo apresenta três seções. A primeira efetua uma revisão bibliográfica acerca de alguns temas, tais como, Estado, sociedade, política, bem como a dimensão mais recente e restrita desta última, as políticas públicas. Não obstante, problematiza a política social e as noções de cidadania, refletindo sobre o direito social ao Esporte e ao Lazer no Brasil. Nessa direção, a segunda seção trata sobre as relações federativas entre esferas municipal, estadual e federal. Por fim, a última seção aborda o papel social do agente público de esporte e lazer, enquanto gestor público, limites para atuação, bem como, responsabilidades.

O papel do Estado e das Políticas Públicas

Observa-se que é por meio do desenvolvimento de políticas públicas que as funções do Estado se desenvolvem e visam concretizar direitos, muitos deles conquistados pela sociedade e incorporados às leis, operacionalizados por meio de programas, projetos e serviços. Sendo assim, faz-se necessário que sejam realizadas algumas reflexões acerca de alguns temas, tais como, Estado, sociedade, política, bem como, as políticas públicas, visando o melhor tratamento e compreensão a respeito. Além disso, debate a política social

Ressalta-se que foi privilegiada como referência fundamental a visão de Gramsci (1991), na obra “Maquiavel, a Política do Estado Moderno”, na qual o Estado é a própria sociedade organizada de forma soberana. Portanto, a sociedade é vista como uma organização constituída de instituições

² São todas as pessoas físicas incumbidas, definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal.

complexas, públicas e privadas, articuladas entre si, cujo papel histórico varia por meio das lutas e relações de grupos específicos e poderes, que se articulam pela busca da garantia da hegemonia dos seus interesses.

Portelli (1990, p. 22), em sua análise gramsciana, pretendendo corroborar para o entendimento do Estado no sentido ampliado, destaca que o filósofo o trata a partir de duas esferas: a sociedade política ou estado e a sociedade civil, vista no oposto da sociedade política, “colocada como o conjunto de organismos, vulgarmente ditos privados, que correspondem a função de hegemonia, que o grupo dominante exerce em toda a sociedade”, construída pelo conjunto de organizações responsáveis pela organização e/ou difusão de ideologias. Assim, na sociedade política, estaria o poder dos dominantes, sob a forma de repressão/ditadura e na sociedade civil, a dominação expressa, conforme já mencionado, sob forma de hegemonia.

Ao pressupor a existência destas duas esferas, constatamos a importância de um outro aspecto central para Gramsci: a vontade coletiva para sua emancipação, enquanto liderança do povo, com destaque dado à questão do consenso e da força, enquanto parte do caráter educativo da política e dos partidos para sua teoria ampliada do Estado.

Assim, a existência real de governados e governantes, dirigentes e dirigidos; o partido político, enquanto o modo mais adequado para aperfeiçoar os dirigentes e a capacidade de direção; e o espírito estatal são para Gramsci os elementos essenciais da política ou de qualquer ação coletiva.

Em diálogo com outros autores, buscando conceituar a política, constatamos que ela é percebida como o conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos (Rua, 1997). Sob essa perspectiva, a política está presente, em todos os momentos, na vida das pessoas, uma vez que elas se utilizam dessas “negociações” para definir determinadas situações.

Ao mesmo tempo, é importante observar que a política possui um caráter polissêmico, característica evidenciada na língua inglesa, na qual verificamos o uso de terminologias diferenciadas para explicar a noção de política: “*polity*”, “*politics*” e “*policy*”. Assim, *polity* refere-se à estrutura institucional do sistema político-administrativo; *politics*, aos processos políticos e *policy*, aos conteúdos da política pública (ação pública).

Souza (2006, p. 11) esclarece que:

[...] a primeira faz a distinção entre o mundo da política e a sociedade civil; a segunda designa a atividade política em geral (a competição pela obtenção dos cargos políticos, o debate partidário, as diversas formas de mobilização); a terceira, designa o papel pelo qual são elaborados e implementados programas de ação pública, isto é, dispositivos político-administrativos coordenados em princípio em torno de objetivos explícitos.

Portanto, estudar a ação pública é situar-se, principalmente, na terceira acepção: políticas públicas; observando que, na realidade política, as três dimensões estão entrelaçadas e influenciam-se mutuamente.

Ao procurarmos conceber na prática tais determinações, buscaremos exemplificar: enquanto conteúdo da dimensão *polity*, podemos refletir sobre a formação de um ministro do esporte. Com relação a dimensão *policy*, por consequência, os efeitos da formação do respectivo ministro do esporte, sobre as ações que serão desenvolvidas no país. Já no âmbito da dimensão *politics*, pensemos acerca dos interesses e grande capacidade de influência de um forte grupo político sobre o governo federal.

Originárias da arena política (*politics*), tais determinações nos fazem recordar outro termo, muito utilizado na ciência política: a *policy network*, definida como redes formadas por indivíduos e/ou grupos, criados durante o processo político, que lutam pelo reconhecimento de determinados temas enquanto assuntos públicos. A depender do indivíduo e/ou grupo, suas respectivas ideologias e consequente influência a gestão, fica mais fácil compreender as razões pelas quais uma administração pública distancia-se de parcelas significativas da população. Neste sentido, torna-se imprescindível a formação de *policy network*, como forma de valorizar a participação popular no âmbito das políticas públicas.

Apesar de a política pública ser objeto de estudo de diversos campos do saber (Ciência Política, Sociologia, Administração, Economia, Direito, Educação, Esporte, Lazer etc.), por sua vez, conceituá-la não é uma tarefa nada fácil. Isto porque, entendemos que o seu significado também está relacionado e varia conforme ideologias, visões de mundo, percepções do que seja o Estado, funções de um governo e outros fatores ligados ao setor público.

De acordo com Rua (1997), as políticas públicas são resultantes da atividade política e compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores.

Saraiva (2006, p. 26) define política pública como:

[...] um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

Sob essa perspectiva, percebe-se a política pública como uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, considerado, portanto, relevante. Desse modo, baseado nos estudos de Soares e Cunha (2015) e diante do contexto deste estudo, pode-se apontar, como exemplo de problema público, a seguinte questão:

- A Constituição Federal de 1988 estabelece, no art. 6º, o lazer como um direito social, o que permite concluir que a falta de acesso universal e igualitário ao lazer nos municípios brasileiros é

um problema social.

- Com base nessa constatação, evidencia-se a necessidade da ação do Estado neste setor, planejando uma política pública que possibilite maior inclusão social no e pelo lazer.

Nota-se, observando limites e possibilidades, que política, em sua denominação mais recente, tem a conotação de política pública, como um conjunto de medidas e intervenções que sofre constante influência de processos econômicos, políticos e sociais. Portanto, para compreender a dimensão da política pública, é preciso considerar o contexto histórico em que ela se desenvolve, o papel do Estado, o processo de conquista e garantia dos direitos de cidadania, bem como as responsabilidades dos cidadãos. Deve-se lembrar que é “mediante a política social, que direitos sociais³ se concretizam e necessidades humanas (leia-se sociais) são atendidas na perspectiva da cidadania ampliada” (Pereira *apud* Boschetti *et al.*, 2009, p. 173).

Desse modo, atrela-se a política social a uma concepção crítica de Estado, que considere a função de atender à sociedade como um todo, não privilegiando os interesses dos grupos detentores do poder econômico. Volta-se, pensando em termos concretos, a reforçar a necessidade de o Estado estabelecer como prioritários programas de ação universalizantes, que possibilitem a incorporação de conquistas sociais pelos grupos e setores desfavorecidos, visando o equilíbrio social.

Por fim, a noção de cidadania, também conhecida como “nova cidadania” ou cidadania ampliada, “começou a ser formulada pelos movimentos sociais que, a partir do final dos anos setenta e ao longo dos anos oitenta, se organizaram no Brasil em torno de demandas de acesso aos equipamentos urbanos como moradia, água, luz, transporte, educação, saúde, etc.” (Dagnino, 2004, p. 10).

Inspirada na sua origem pela luta pelos direitos humanos, baseada em características de sociedades contemporâneas, considerando o surgimento sujeitos sociais, bem como de direitos sociais de um novo tipo, com ampliação do espaço da política. Esse projeto, para a autora, reconhece o caráter intrínseco da transformação cultural com respeito à construção da democracia.

Um primeiro elemento que surge é a concepção de “um direito a ter direitos” que envolve tanto provisões legais (ao acesso a direitos definidos), quanto a criação de novos direitos. Buscando situar melhor o leitor a respeito, como exemplo desse novo direito: aquele que não inclui somente a igualdade, mas o direito à diferença, que amplia o direito à igualdade. O segundo elemento repousa sob a perspectiva de que a nova cidadania requer a constituição de sujeitos sociais ativos, também conhecidos como agentes políticos, definindo e lutando pelo o que definem ser seus direitos. O terceiro

³ O direito social é um investimento que deve ser assegurado pelo Estado, visando reduzir, progressivamente, as desigualdades e dar oportunidades a todos de acesso a determinados bens sociais indispensáveis a uma vida digna e a uma participação cívica consciente.

e último elemento, diz respeito a ideia de que a nova cidadania ultrapassa concepções do tipo: luta pelo acesso, inclusão, participação e pertencimento a um sistema político. O que está em jogo, de fato, é o direito de participar da própria definição desse sistema, ou seja, a criação de uma nova sociedade.

Portanto, esse projeto significa, mais do que nunca, considerando a conjuntura política em nosso país (fruto do somatório de suas vivências), uma reforma tanto moral, quanto intelectual, que requer sujeitos mais ativos.

Ao nosso ver, tais reflexões aprofundadas possuem pertinência, especialmente nesta etapa do estudo, por entendermos que não se pode pensar na responsabilidade social do agente público, sem antes definir o arcabouço teórico que lhe dá sentido e direção.

Direito ao Esporte e ao Lazer

No processo desse estudo, trabalhou-se com o pressuposto de que falar em política social, no âmbito do esporte e do lazer, embora essas dimensões viessem ganhando importância há pouco tempo, é falar em desenvolvimento humano. A adoção desse entendimento implica considerar o avanço da cultura democrática e o desafio que traz consigo de promover um processo de aprofundamento da consciência dos direitos e deveres do cidadão, associados a um novo perfil de Estado.

Em se tratando da democratização, cabe recordar que, somente após um longo período de privação de liberdades, os anos de 1980 culminaram com as discussões acerca da necessidade de garantia e ampliação dos direitos de cidadania no Brasil. Para tal, foram diversos os movimentos sociais que exerceram pressão sobre o governo, na luta pela redemocratização do país, que significava, dentre outras questões, promoção de processo eleitoral e desenvolvimento da esfera pública, participação democrática e criação de novas leis.

A CF/88 introduziu os princípios de organização política que permitiram avançar para um modelo mais universalista e igualitário, fortalecendo as políticas sociais. As alterações realizadas na Constituição indicaram para uma maior responsabilidade dos municípios em relação à formulação e implementação de políticas sociais, embora sem anunciar claramente quais são os meios para a realização desta proposta.

No contexto do esporte e do lazer, identifica-se que a Constituição Federal de 1988 é o marco para ampliação de tais direitos, pois, até então, não havia registro claro na lei que expressasse esse entendimento.

Constata-se, assim, que a CF/88 reconhece o lazer⁴ e o esporte⁵ como direitos, porém aborda as

⁴ Art. 6º da CF/88, quando das tratativas do poder público diante do lazer como um dos direitos sociais: São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade

dimensões de forma muito superficial, pois não aponta os mecanismos para efetivá-las. Ou seja, não apresenta, de forma clara, quais são os princípios, as diretrizes, os objetivos e, principalmente, os mecanismos e as regras institucionais que orientam o esporte, o que, para Menicucci (2006, p. 136), é um dos desafios para que o direito ao lazer seja efetivado. Já a Lei Pelé⁶ diferencia as manifestações⁷ do fenômeno esportivo.

Destaca-se que, ao tratarmos do esporte e do lazer, estamos falando de fenômenos distintos, mas, de certa forma, confluentes. Tal esclarecimento faz-se necessário, visto que é notável a existência de um conflito entre os conceitos e os significados do esporte presentes em nosso cotidiano e na própria CF/88.

Assim, ao ser garantido na Carta Magna de 1988 o dever do poder público diante do lazer como um dos direitos sociais, abriu-se a possibilidade a duas interpretações iniciais: *i*) do ponto de vista jurídico-legal, iguala-se aos direitos à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, à segurança e a assistência social; ao mesmo tempo, *ii*) anseia-se por mecanismos que garantam/concretizem a promoção do acesso a esse fenômeno cultural de forma universal.

Com relação ao esporte, observa-se que, sob o ponto de vista jurídico-legal, para além da CF/88, a respectiva legislação foi sendo emendada, visando responder, tempestivamente, a cenários emergenciais e circunstanciais ou a interesses particulares.

Pinto (1992), ao observar a trajetória das políticas públicas, mostra-nos que a constituição legal das políticas de lazer pelo campo do esporte, no Brasil, é fruto de uma trajetória iniciada com a legitimação do esporte recreativo, alicerçada por alianças entre trabalho, educação física e esporte, consolidada pela promulgação da CF de 88, o aparato legal e ações políticas delas decorrentes. E destaca que:

O ano 2000 marcou a mudança do entendimento do “esporte recreativo” para o “esporte e lazer”, o que se deu pelo reconhecimento legal de tais campos (o esporte e o lazer), como direitos de toda a população, criação de secretarias de Esporte e Lazer, nos governos federal, estaduais e municipais; pelas alianças intersetoriais do Esporte e do Lazer como campo da produção de conhecimentos, formação e ação profissionais, e pela implementação e a democratização de vários programas, como o Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC), do Ministério do Esporte, que buscam garantir a inclusão social e o acesso a práticas e conhecimentos de esporte e lazer, entre outros aspectos que podemos considerar (Pinto, 1992, p. 23).

e à infância, à assistência social aos desamparados, na forma desta Constituição (Emenda Constitucional nº 64, 2010).

⁵ Art. 217/88, Capítulo III, quando das tratativas do Desporto ou Esporte e sua relação com o lazer.

⁶ A Lei nº 9.615/1998, também chamada de Lei Pelé, contribui, em parte, para o esclarecimento dessa discussão, ao definir três manifestações do desporto.

⁷ Recentemente, devido à Lei nº 13.155, de 2015, foi incluído à Lei Pelé o desporto de formação, “caracterizado pelo fomento e aquisição inicial dos conhecimentos desportivos que garantam competência técnica na intervenção desportiva, com o objetivo de promover o aperfeiçoamento qualitativo e quantitativo da prática desportiva em termos recreativos, competitivos ou de alta competição” (Capítulo VI, Artigo 3º).

Percebe-se que, à medida que o esporte e o lazer são reconhecidos como direitos sociais, torna-se necessária a definição de políticas sociais que os concretizem. Neste sentido, pode-se dizer que a criação⁸ do Ministério do Esporte (ME), a partir da Medida Provisória n. 113 de 01/01/2003, teve papel fundamental nesse processo. Athayde (2015) ressalta que, até o governo Lula, as políticas esportivas careciam de melhor organicidade e estruturação dentro do planejamento governamental. A partir deste governo, um caminho começa a ser percorrido no sentido da construção de ações que garantam o acesso dos cidadãos ao esporte como direito. Desse modo, verifica-se no âmbito do governo Lula – a criação do ME e, posteriormente, dos programas sociais esportivos Segundo Tempo (PST) e Esporte e Lazer da Cidade (PELC).

No momento de sua criação, foi determinado que, a partir da definição do esporte enquanto direito social e fator de desenvolvimento humano, o ME assumiria a responsabilidade de desenvolver uma política focada na democratização do acesso ao conhecimento e à prática esportiva, desde a inclusão social até o alto rendimento. Portanto, coube ao Ministério do Esporte a missão de “formular e implementar políticas públicas inclusivas e de afirmação do esporte e do lazer como direitos sociais dos cidadãos, colaborando para o desenvolvimento nacional e humano” (BRASIL, 2004, p. 4).

Nesse processo de implantação da política nacional do esporte (em curso), destaca-se a importância da realização das três conferências nacionais (2004, 2006 e 2010), mobilizando um número significativo de delegados e convidados, representantes de diferentes esferas e entidades. Com destaque, a I Conferência Nacional do Esporte inaugurou uma nova forma de tratar do esporte e do lazer no país.

Assim, observou-se uma progressão na discussão sobre esporte e lazer como direitos sociais fundamentados nos princípios de democratização e da inclusão social até a II Conferência Nacional do Esporte. Além disso, os esforços são direcionados para a (re)construção do Sistema Nacional do Esporte.

Porém, na III Conferência (2010), com o tema “Por um time chamado Brasil” – Plano Decenal do Esporte e Lazer – 10 pontos em 10 anos para projetar o Brasil entre os 10 mais”, fica explícita a mudança de rota da agenda governamental, com protagonismo do esporte de alto rendimento. Um redirecionamento relacionado diretamente com o novo contexto vivido pelo país, considerando as conquistas do governo brasileiro por sediar megaeventos esportivos, cujos eventos foram pleiteados no Governo Lula e realizados no Governo Rouseff, associados ao debate sobre a construção de uma potência esportiva e do uso do esporte como emulador de desenvolvimento econômico do país. Para

⁸ Inicialmente (2003), o Ministério do Esporte foi organizado em 3 secretarias: Secretaria Nacional de Esporte Educacional (SNEED); Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e do Lazer (SNDEL); e Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento (SNEAR).

além, ampliaram-se as discussões e deliberações para a qualificação da participação popular e dos mecanismos de controle social nas ações públicas de lazer e esporte.

A decisão estratégica do Governo Federal de realizar grandes eventos esportivos – como os Jogos Pan-Americanos e Parapan-Americanos Rio 2007, os Jogos Mundiais Militares 2011, a Copa das Confederações 2013 e a Copa do Mundo FIFA 2014 – e as medidas de preparação e planejamento dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016 promoveram uma drástica mudança⁹ nos objetivos e, portanto, nos rumos da formulação, implantação e desenvolvimento das políticas públicas de esporte e lazer no país. Neste contexto, percebe-se o não tratamento ou abandono pelo governo de grande maioria das deliberações das resoluções provenientes das edições anteriores das conferências nacionais.

Vale mencionar, de acordo com informações disponíveis no Portal do Ministério do Esporte¹⁰, que um Grupo de Trabalho foi criado, tendo a responsabilidade de consolidar as prioridades do Sistema Nacional do Esporte, visando o posterior encaminhamento de projeto lei ao Congresso Nacional.

Por tudo que foi exposto, é possível perceber que, desde a criação do Ministério do Esporte, ocorreram transições de governos, reestruturações organizacionais, conseqüente alternância de gestores (secretários nacionais, diretores e coordenadores gerais), mudanças significativas de rotas, permeadas por disputas políticas e, não diferente, por acertos e contradições.

Independentemente deste cenário, não temos dúvida do quanto é vital a incorporação do esporte e do lazer, de fato, às agendas governamentais e políticas, para que sejam tratados e compreendidos como direitos sociais. Assim, ressalta-se que devem ser considerados, nesse processo de implantação e desenvolvimento de políticas públicas de esporte e lazer, não só os eixos anteriormente mencionados, mas também a promoção da gestão coletiva; da formação continuada de recursos humanos; do investimento na construção, animação sociocultural e manutenção de espaços e equipamentos; com promoção de acessibilidade a espaços e vivências de esporte e lazer diversificadas; garantindo o caráter educativo em todas as ações; bem como diversidade cultural; ludicidade e intergeracionalidade.

Isso posto, cabe refletir sobre a importância do esporte e do lazer para as cidades e para os cidadãos com vistas ao fortalecimento da cidadania e à promoção do sentimento de pertencimento da população com relação a estes direitos, em detrimento do distanciamento existente e do esfacelamento entre a esfera pública e o universo social.

⁹ A partir do Decreto nº. 7.529, de 2011, as secretarias que compõem o Ministério do Esporte foram reformuladas, sendo as duas principais alterações a incorporação da SNDEL a SNEED (que passou a se chamar Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social – SNEELIS); e a criação da Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor.

¹⁰ Disponível em: <http://esporte.gov.br/index.php/ultimas-noticias/209-ultimas-noticias/52908-grupo-de-trabalho-desenvolve-projeto-para-construcao-do-sistema-nacional-do-esporte>. Acesso em: 09 fev. 2018.

É notória a fragilização das condições de vida da maioria da população brasileira, que, destituída de seus direitos, obedece às normas e aos valores impostos pelos modelos econômicos. É por essa razão que programas, projetos e ações sociais devem ser valorizados, com a intenção de minimizar os efeitos da conjuntura apontada e, quiçá, superá-los.

Com relação à transferência de responsabilidade aos municípios pela promoção dos direitos sociais, destaca-se que a maior parte da arrecadação de impostos está concentrada na União e nos Estados¹¹, o que compromete a capacidade dos municípios para efetivação de tais direitos enquanto política de estado. Uma temática que precisa ser abordada, a partir do debate e da formulação de iniciativas a serem implementadas (pequeno, médio e logo prazo).

Seguindo a lógica apontada, imagina-se o quanto se faz necessário comprometer, especialmente, os gestores públicos a garantirem as condições formais para sua consecução. Leia-se: investimentos financeiros, estrutura legislativa, administrativa, física e de recursos humanos. Planejamento e desenvolvimento da formação continuada dos agentes Sociais de Esporte e Lazer e dos Gestores Públicos e avaliação processual das políticas públicas de esporte e lazer.

Relações Federativas entre Esferas Municipal, Estadual e Federal.

Legalmente, não existem afirmações claras de atribuições legais para três níveis governamentais, no tangente ao fomento e gestão de programas e políticas de esporte e/ou lazer. No entanto, o artigo 24 da Constituição Federal de 1988 afirma que “compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: IX – educação, cultura, ensino e desporto”. O mesmo artigo é categórico ao afirmar que a “competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais”, atribuição que passa aos estados, quando da inexistência de lei federal, de forma a atender as peculiaridades estaduais. O documento não estabelece quais são as funções dos municípios, no campo do esporte e do lazer, o que não exime a esfera municipal de responsabilidade no tocante ao tema.

A Constituição Federal não apenas determina o fomento a práticas desportivas formais e não formais como dever do Estado, como afirma que ambas devem ser tomadas como forma de

¹¹ Segundo o estudo: “Desigualdade da renda no território brasileiro”, realizado pelo IPEA (2010), que engloba dados de 1920 até 2007, mostra que o peso relativo dos PIBs municipais foi multiplicado 2,24 vezes no período. Os municípios que estão entre os 40% mais pobres do país registraram perda relativa na participação do PIB de 9,4% para 4,7%, entre 1920 e 2007, e, no caso dos municípios entre os 70% mais pobres, a participação caiu de 31,2% para apenas 14,7% no período. Desde a década de 1970, o Brasil registra certo congelamento no grau de concentração dos PIBs municipais. No âmbito das políticas públicas de esporte e lazer, os municípios entre os 10% mais ricos respondem por 78,1% do produto interno bruto (PIB) nacional e estão concentrados nos centros urbanos, especialmente nas regiões Sul e Sudeste. Com menos de 1% da destinação do orçamento municipal e estadual às áreas de esporte e lazer, o que denota, baixa condição para o desenvolvimento da política pelos respectivos setores.

promoção social. Derby (2002) pontua, seguindo essa direção, que os municípios têm competência para legislar, afirmando sua autonomia, conforme normatização do artigo 30 da Constituição, segundo o qual são competências dos municípios:

- I – legislar sobre assuntos de interesse local;
- II – suplementar a legislação federal e estadual no que couber”. “Não há clareza, ainda, de qual deve ser o papel de cada um dos âmbitos governamentais na formulação, execução e avaliação das políticas públicas, exatamente pela não solidificação dos Sistemas Nacionais de Cultura e de Esporte e Lazer. Em alguns casos a animação sociocultural é colocada em prática nos três âmbitos, no atendimento direto à população. Algumas poucas propostas de Estados, no entanto, se diferenciam das dos municípios, pela criação de instrumentos que enfatizam exatamente a relação estado-municípios, muito mais do que o atendimento direto à população (Marcellino, 2007, p. 68).

Assim, normativamente, as três esferas têm competência para legislar sobre os temas do esporte e do lazer; no entanto, a prática a ponta que as relações federativas entre os entes acontecem, historicamente, segundo um modelo *top-down*, em que “as decisões são tomadas por autoridades que têm certo controle do processo e decidem o que e como serão implementadas as políticas” (Vieira, 2011), ou seja, o processo decisório acontece de cima para baixo.

O mesmo estudo de Vieira indica a seguinte distribuição de atribuições: **1) Governo Federal:** estabelecimento e consolidação de uma política nacional de esporte/lazer, no que a realização de conferências nacionais é elemento-chave; apoio financeiro a estados e municípios, aumentando a abrangência do acesso ao esporte e ao lazer; desenvolvimento do conhecimento acerca dessas temáticas; determinação de diretrizes para nortear as políticas públicas de todo o território nacional, em todas as esferas de governo; **2) Estados:** desenvolvimento do esporte de alto rendimento; auxílio e orientação às políticas públicas municipais; **3) Municípios:** ações efetivas de esporte e de lazer, no sentido de ampliar o espectro de alcance das políticas públicas de esporte e/ou lazer em direção à universalização preconizada pela Constituição Federal de 1988. “É nos municípios, através da ação das Prefeituras, que a ação governamental se faz sentir, mais de perto” (Marcellino, 2007).

Faz-se mister, nesse sentido, que o gestor público de esporte e de lazer debruce sua atenção para as ações das três instâncias governamentais: *federal, estadual e municipal*, sempre atentando para o fato de que

...a responsabilidade de ação acaba por recair sobre a esfera municipal, a qual se relaciona diretamente com o cidadão. Dessa forma, o Governo Federal deve oferecer subsídios aos Municípios para que os programas sociais atinjam seus objetivos de superação da marginalidade enquanto característica daquele que se encontra à margem dos processos sociais, posto que alterações de comportamento exijam programas continuados que possibilitem o desenvolvimento de novos valores a partir de uma

maior reintegração à sociedade, permitindo o desprendimento de antigas atitudes (Vieira, 2011, p. 149).

Fica evidente o quanto faz-se necessária uma nova visão para o Sistema Nacional do Esporte, com foco na população em geral, que valorize o esporte de alto rendimento, bem como, a promoção de atividades esportivas e de lazer, sem que uma dimensão do esporte sobreponha a outra. Idealizado para garantir uma estrutura (legal e administrativa), que norteie o esporte e o lazer no País, tendo como base o regime de colaboração entre União, estados e municípios, envolvendo várias redes e agentes.

Ou seja, que valorize as deliberações da 1º CNE, com relação aos quatro eixos fundamentais: organização, agentes e competências; recursos humanos e formação; gestão e controle social e, financiamento (Diversificação e ampliação das Fontes de Financiamento para as políticas esportivas sociais);

A responsabilidade social do Agente Público de Esporte e Lazer

Cabe ao agente público, enquanto gestor público da área do esporte e do lazer, as responsabilidades específicas, quanto ao gerenciamento de papéis importantes no processo de consolidação de uma gestão eficiente e transformadora.

É no âmbito da Administração Pública, onde a sua intervenção ocorre, compreendida como

Um conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em acepção operacional, visando o desempenho perene e sistemático, legal e técnico dos serviços próprios do estado ou por eles assumidos em benefício da coletividade (Meirelles, 2008, p. 65).

Esta esfera, envolve assuntos diversos, como o relacionamento político e profissional entre dirigentes políticos nas equipes de governo, o exercício do poder, os processos de tomada de decisão, controle e subordinação.

A Constituição Federal de 1988, Carta Magna brasileira também estabelece o comportamento dos gestores em conformidade com os princípios constitucionais da administração pública (Art. 37, CF), a saber: princípio da legalidade¹², da impessoalidade¹³, da moralidade¹⁴, da publicidade¹⁵, da eficiência¹⁶.

¹² Todos os atos e fatos administrativos devem estar baseados na legislação.

¹³ Não podem estar vinculados a interesse de caráter pessoal.

¹⁴ Deverão ser revestidos de aspectos morais e culturais da sociedade.

¹⁵ Amplamente divulgados para dar transparência aos procedimentos.

¹⁶ Resultado alcançado conforme desejado com respeito e valorização do recurso público.

No que diz respeito ao princípio da eficiência espera-se que o gestor tenha direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca da qualidade.

Muitos são os limites vividos a serem superados, quanto ao acesso da população às oportunidades ao esporte e ao lazer em nosso país. Dentre eles, citamos: desinformação sobre o direito ao lazer; limites culturais justificados pela falta de hábitos, tempo ou mesmo predisposição dos sujeitos; formação insuficiente em diferentes áreas e níveis; limites relacionados à gestão do esporte e do lazer, como, por exemplo: despreparo dos gestores, falta de formação e desconhecimento sobre a realidade local, quadro pessoal limitado e despreparado, organização administrativa legal insuficiente, orçamento disponível que promova o acesso ao esporte em todas as suas dimensões, planejamento estratégico e participativo, descontinuidade das ações, infraestrutura e equipamentos esportivos insuficientes ou precários, dentre outros.

Refletindo sobre os quesitos a serem observados, no que tange à responsabilidade social do gestor público do esporte e do lazer, consideramos importante: a) pensar a qualidade da gestão do lazer, a partir da otimização dos diferentes recursos: físicos, materiais, humanos e financeiros; b) visar ao desenvolvimento sustentável, preservando e dando utilidade social aos recursos existentes, fomentando a participação da população nas discussões e a concretização de ações intersetoriais como estratégias fundamentais para mudanças de atitudes e conhecimento; c) conhecer anseios, as necessidades e as potencialidades dos cidadãos, frente à demandas e profundas transformações que ocorrem nos vários campos das organizações econômica, política, cultural e social; d) definir quais as funções e as responsáveis por cada uma dessas organizações necessárias para alcançar objetivos – provisões de projetos, programas de infraestrutura; e) alinhar o domínio dos conhecimentos relacionados à área do lazer com a realidade e a geração de oportunidades dos bens culturais, de experimentação das ofertas de lazer disponíveis e de seleção de atividades pela livres escolha dos indivíduos; f) buscar a efetivação de políticas de lazer, após uma análise de possibilidades de implementação de programas e projetos, em cada região, e de um investimento na articulação nas comunidades, estimulando a organização e a participação dos diversos grupos; g) atuar de forma estratégica, ciente das circunstâncias internas e externas que podem surgir no decorrer do processo, buscando avançar e evitar ou corrigir falhas; i) ter clareza dos objetivos almejados, a fim de justificar os gastos e a arrecadação de dinheiro público baseado na parceria entre Estado, sociedade e cidadãos; j) propor o desenvolvimento de uma política de lazer, de forma a respeitar a própria natureza do lazer em uma sociedade democrática, compreendendo-o como espaço público, de envolvimento individual, de conscientização de questões coletivas e razão fundamental da sociedade civil.

A partir dessas reflexões, fica evidente que o conhecimento destes quesitos passa a exercer papel estratégico na implementação das políticas públicas de esporte e lazer, ampliando a capacidade de governança, agilizando e qualificando os processos de tomada de decisão.

Considerações Finais

O grande desafio do governo brasileiro, na área do Esporte e do Lazer, é democratizar o acesso à população brasileira, para que seja, de fato, um direito a todo cidadão de todas as idades, independentemente de sua posição socioeconômica, de forma que a conscientização sobre a importância da prática esportiva e do lazer seja trabalhada desde a infância e se prolongue por toda a vida, e que sejam garantidas as possibilidades de acesso aos jovens, aos adultos e aos idosos, com vistas à formação de indivíduos saudáveis.

Embora contabilize avanços, desde a criação do Ministério do Esporte, o governo federal tem enormes desafios na democratização do acesso ao esporte e ao lazer. Nesse contexto, a atuação qualificada de agentes públicos, enquanto gestores públicos e a ampliação das políticas públicas de Esporte e Lazer tornam-se prioritárias. Quando se considera a imensidão da população brasileira de baixa renda, sem acesso ao esporte, é imperativo estabelecer recortes no plano de desenvolvimento da Política Esportiva e de Lazer, e, mais do que isso, viabilizar a articulação intersetorial entre as políticas de governo, especialmente as de Esporte, Saúde e Educação.

Nessa perspectiva, no campo do Esporte Educacional, Lazer e Inclusão Social, torna-se imprescindível priorizar o atendimento à população de maior vulnerabilidade social, considerando indicadores como IDH e, no caso específico do Brasil, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), e ainda direcionar as ações articuladas, a partir da integração de iniciativas dos entes federados e de políticas federais setoriais. Com isso, potencializar os investimentos governamentais com foco na inclusão social e, assim, além de democratizar o acesso ao esporte e ao lazer, criar uma rede de proteção social às famílias de baixa renda.

Além de ampliar investimentos e desenvolver inúmeras ações voltadas ao esporte e ao lazer, seja na oferta de atividades esportivas e de lazer à população, na ampliação e modernização dos espaços esportivos, na formação de pessoas e de gestores que atuam nas políticas de esporte e lazer, na realização de competições e eventos esportivos, ou, ainda, no fomento à produção e à disseminação do conhecimento na área, para avançar, de fato, na democratização do acesso, outro passo importante será a estruturação do Sistema Nacional do Esporte, definindo e dividindo as responsabilidades entre os entes da Federação e demais atores sociais, a partir de toda reflexão já realizada.

Entendemos que é com essa compreensão que os gestores municipais, estaduais e federais devem conduzir a política de esporte e lazer nas próximas décadas, ou seja, exercendo sua responsabilidade social, aplicando os princípios fundamentais da Constituição Federal e da Administração Pública.

Referências

- ATHAYDE, P. O. **“lugar do social” na política de esporte do governo Lula**. In: MATIAS, W.; ATHAYDE, P.; MASCARENHAS, F. **Políticas de Esporte nos Anos Lula e Dilma: Thesaurus**, 2015.
- BRASIL, I **Conferência Nacional do Esporte. Esporte, Lazer e Desenvolvimento Humano**. Documento Final. Ministério do Esporte. Brasília, 2004.
- _____. **Decreto nº 7.529, de 21 de maio de 2011**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Esporte. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/decreto/d7529.htm > Acesso em: 9 jan. 2018.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial da União*. Senado Federal: Brasília, 1988.
- _____. **Lei nº 9.615**, de 24 de março de 1998. Lei Pelé. Presidência da República – Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19615consol.htm>. Acesso em: 9 fev. 2018.
- _____. **Medida Provisória nº 113**, de 1º de janeiro de 2003. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo.
- _____. Ministério do Esporte. I Conferência Nacional do Esporte. **Esporte, lazer e desenvolvimento humano** - texto final, Brasília, 2004.
- DAGNINO, E. (2004) “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” En Daniel Mato (coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110
- DERBLI, R. P. Competências para legislar: União, Estado e Município. **O desporto e a Constituição**. Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n.59, out. 2002. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/3296/o-desporto-e-a-constituicao>. Acesso em: 9 fev. 2018.
- GRAMSCI, A. **Maquiavel, a política e o estado moderno**. 8.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.
- MARCELLINO, N. C. **Formação e desenvolvimento de pessoal em lazer e esporte**. Campinas. Papirus, 2003.
- MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**, 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- MENICUCCI, T. M. G. **Políticas públicas de lazer: questões analíticas e desafios políticos**. In: ISAYAMA, H. F.; LINHALES, M. A. (Org.). **Sobre lazer e Política: maneiras de ver, maneiras de fazer**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 179-202.
- PEREIRA-PEREIRA, P. A. **Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania**. In: BOSCHETTI, I. et al. (orgs.) **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2009 (2009b) p. 87 – 108.
- PINTO, L. M. S. M. **A recreação/lazer e a educação física: a manobra da autenticidade do jogo**. Dissertação (Mestrado em Educação Física: área de concentração recreação e lazer) – Faculdade de Educação Física, UNICAMP, Campinas, 1992.
- PORTELLI, H. **Gramsci e o bloco histórico**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

RUA, M. G. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. Programa de Apoio à Gerência Social do Brasil. BID, 1997.

SARAVIA, E. Introdução à Teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas Públicas**, coletânea, v. 1. Brasília: ENAP, 2006. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&gid=856>. Acesso em: 04 fev. 2018.

SOARES, M. M.; CUNHA, E. P. Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) – Ensino a Distância (EAD). **Curso de Formação em Políticas Públicas de Esporte e Lazer: Módulo Avaliação**. Belo Horizonte: UFMG, 2015.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez, p. 20-45, 2006.

VIEIRA, L. H. S.; SILVEIRA, S. F. R.; FERREIRA, M. A. M.; TEIXEIRA, K. M.D. **Estudos sobre a Gestão do Programa Esporte e Lazer da Cidade**. 1. ed. Brasília, 2011.