

CONTROLE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROGRAMA ESPORTE E LAZER DA CIDADE (PELC): REFLEXÕES SOBRE O PAPEL E A ATUAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES

CONTROL AND SOCIAL PARTICIPATION IN THE CITY SPORTS AND LEISURE PROGRAM (PELC): REFLECTIONS ON INSTITUTIONS' ROLES AND PERFORMANCE 

CONTROL Y PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL PROGRAMA DEPORTE Y RECREACIÓN DE LA CIUDAD (PELC): REFLEXIONES SOBRE EL PAPEL Y LA ACTUACIÓN DE LAS INSTITUCIONES 

 <https://doi.org/10.22456/1982-8918.100711>

 **Bruno Ocelli Ungheri*** <bruno.ungheri@ufop.edu.br>

 **Hélder Ferreira Isayama**** <helderisayama@yahoo.com.br>

* Universidade Federal de Ouro Preto. Ouro Preto, MG, Brasil.

** Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, MG, Brasil.

Resumo: Por estarem presentes em nosso cotidiano profissional, as políticas públicas de esporte e lazer nos chamam atenção, sobretudo pela investigação científica acerca de programas de governo indutivos, fomentados pela União. A partir de uma abordagem centrada no Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC), o estudo teve como objetivo identificar e analisar o papel desempenhado pelas entidades de controle social durante a execução dos convênios firmados entre 2013 e 2017. Para isso, combinamos pesquisa documental e questionário digital, aplicados em 105 municípios. Os dados foram analisados de forma descritiva e demonstraram a pertinência do controle e da participação social, mediadas por instituições democráticas, como os Conselhos Municipais. No caso do PELC, ficaram evidentes a urgência de se qualificar a atuação dos referidos órgãos, como estratégia de aproximação entre a ação pública e as demandas sociais.

Palavras chave: Política pública. Esportes. Atividades de lazer. Participação social.

Recebido em: 02/03/2020
Aprovado em: 15/06/2020
Publicado em: 30-07-2020



Este é um artigo publicado sob a licença *Creative Commons* atribuição Não Comercial 4.0 (CC BY-NC 4.0).

eISSN: 1982-8918

1 INTRODUÇÃO

A falta de acesso universal e igualitário às práticas de esporte e lazer nos municípios brasileiros é um problema social. Nessa esteira, Melo (2008) sugere que a reflexão sobre esporte e lazer parta do princípio de que são práticas imersas e articuladas com um conjunto de valores, normas, hábitos e formas de viver, que são dinâmicas e, por vezes, conflituosas. Defendendo o diálogo permanente das configurações relacionadas ao esporte e ao lazer, Melo e Fortes (2010) lançam luz às situações históricas compartilhadas pelos objetos, destacando que não se pode estudar o campo sociológico esportivo, independentemente das questões ligadas ao lazer.

Sob esse prisma, o esporte não é um universo fechado em si mesmo, estando inserido num contexto de práticas e consumos, estruturados e constituídos como sistema. Logo, a cultura se estabelece como ponto de partida, por abarcar e entrelaçar as experiências vividas pelos sujeitos, independentemente do contexto em que ocorrem e dos sentidos que lhe são conferidos. Historicamente, a relação entre esporte e lazer se estreitou e as ações destinadas ao seu desenvolvimento tendem a convergir para um ponto comum. Consequentemente, afastá-los ou enxergá-los isoladamente pode implicar perda substancial de conteúdo.

Cabe ressaltar que, mesmo considerados como direitos garantidos constitucionalmente, por estarem submetidos às intencionalidades e aos interesses dos mandatos governamentais, não existem garantias para seu desenvolvimento e, muito menos, de continuidade das políticas públicas voltadas para sua promoção. Considerando o Artigo 6º da Constituição Federal de 1988 (BRASIL 1988), observa-se a intenção do legislador em garantir e afirmar o lazer como direito social. Isso significa reconhecê-lo como dimensão da cultura humana (GOMES, 2014), orientando as ações públicas quanto à necessidade de fomento às práticas de lazer, considerando, sobretudo, o princípio da justiça social.

Como indicam Ungheri e Isayama (2019), o Capítulo III da Constituição Federal de 1988, que dispõe sobre educação, cultura e esporte, aborda no Artigo 217 o dever do Estado em fomentar práticas esportivas formais e não-formais, como direito dos cidadãos brasileiros. Especificamente no Inciso 3º do Parágrafo IV, é possível perceber uma ligação explícita entre o esporte e o lazer, quando o texto constitucional destaca que “o Poder Público incentivará o lazer, como forma de promoção social”. Apesar de apresentar uma concepção superada no campo do lazer atualmente, é preciso reconhecer que o texto constitucional o aproxima das manifestações esportivas e, por esse motivo, os termos esporte e lazer serão utilizados conjuntamente daqui em diante, ao se fazer referência às políticas públicas nessas áreas.

Deste modo, evidencia-se a necessidade da ação do Estado neste setor, planejando políticas públicas que permitam à sociedade, reconhecê-los como expressões da cultura e, conseqüentemente, experimentá-los de forma autônoma. Observa-se, portanto, o desafio de consolidação das políticas de Estado, necessário para enfrentar a fragilização histórica das políticas públicas de esporte e lazer no Brasil (UNGHERI; ISAYAMA, 2019). Como envolvem o debate de interesses e concepções distintas sobre o que é público, as políticas públicas acabam por representar as ideias

de um determinado grupo de poder, ou seja, é natural que as ações públicas se deem num cenário de tensão e complexidade, demandando constante negociação entre os atores envolvidos.

Nesse bojo, ganham destaque os mecanismos de participação cidadã, que são estratégias possíveis de serem adotadas para a consolidação da gestão democrática das questões sociais. Na concepção de Reis (1995), parte do êxito gerencial no setor público se condiciona pela mobilização e participação das pessoas nos processos decisórios, enfatizando que o poder cidadão também influencia e é causador de experiências governantes de sucesso ou de fracasso. Diante disso, avaliar os mecanismos institucionalizados de participação popular pode ser uma iniciativa relevante para análise dos processos de apropriação social em relação aos projetos, programas e ações desenvolvidos pelo poder público.

Tendo em mente que, no Brasil, a principal meta das ações mobilizadoras da participação social é a formação de um grupo gestor, a criação de um Conselho Municipal ou órgão semelhante, pode ser catalizadora dos mecanismos de mobilização social. A participação de representantes do setor público, de entidades privadas, entidades do terceiro setor, de moradores, lideranças locais, voluntário e entidades de controle social legitima as tomadas de decisão, potencializando-as no que tange à formação de agenda junto ao poder público (BRASIL, 2017).

Trata-se de uma arena política, em que os atores sociais debatem as concepções que devem orientar as tomadas de decisão públicas, evidenciando um espaço que busca dar visibilidade aos traços culturais específicos à cada comunidade, bairro, cidade ou região. Como aponta Costa (2012), é possível inferir que nas comunidades e nos territórios se aprende, produz e reproduz as identidades individuais e coletivas, mediadas pelas instituições da sociedade que conduzem à gestão social.

Para Tenório (2008), a gestão social apresenta uma perspectiva ampliada acerca de um projeto de nação e um modelo de Estado capazes de enfrentar a exclusão social. O nível local seria espaço privilegiado para a administração do que é público, não apenas no âmbito geográfico, mas fundamentalmente pelas particularidades culturais e identitárias de cada comunidade. Portanto, o foco desta concepção gerencial estaria na mudança da morfologia do social sob a perspectiva do desenvolvimento local integrado, ou seja, na emancipação. Para o autor, o principal avanço deste modelo de gestão está nos processos decisórios baseados no entendimento, não na negociação. Compartilha-se desta concepção porque o entendimento é promovido por debates e reflexões norteadas pelo desenvolvimento do bem comum.

No entendimento de Carrion (2007), a criação deste cenário é responsabilidade do Estado, uma vez que este deve proporcionar espaços para participação democrática e deliberativa dos cidadãos, bem como criar condições para tal, considerando o conflito de interesses. A esse respeito, uma nova abordagem conceitual se faz necessária: a governança territorial. No entendimento de Cançado et al. (2013), consiste num processo de planejamento e gestão das dinâmicas territoriais que prioriza a colaboração e a não hierarquização. Sua implementação passa pela ação compartilhada entre o Estado, as entidades sociais, as empresas, as universidades, os municípios e a representação civil, cuja centralidade estaria na democracia e no protagonismo da sociedade civil.

Sobre isso, Cançado *et al.* (2013) e Brandão (2000) concordam ao ressaltarem ser imprescindível a busca por estratégias multiescalares em função da governança. Ao fazerem referência à governança territorial, os autores não buscam reafirmar localismos ou assumir que os atores que atuam num determinado território, necessariamente, sejam apenas os que nele residem. Somam-se a eles, atores com poder de intervenção no território, oriundos de outras escalas territoriais, que intervêm no processo de desenvolvimento e construção do espaço local.

Propõe-se, nesse texto, analisar o Programa Esporte e Lazer da Cidade, que pode ser descrito como uma política pública de esfera federal, voltada à promoção do esporte e do lazer. O Programa foi criado em 2003, tendo como um de seus objetivos “[...] orientar entidades convenientes para estruturar e conduzir políticas públicas de lazer e esporte recreativo” (BRASIL, 2017, p. 7). Logo, seu escopo está relacionado ao legado possível de ser deixado nas cidades onde é implementado, uma vez que os convênios firmados duram, no máximo, 24 meses. Após isso, o que se espera é que os municípios sejam sensibilizados a ponto de implementarem autonomamente uma política de esporte e lazer local.

Todavia, é necessário reconhecer que as concepções presentes no Programa não garantem sua efetiva apropriação por parte das comunidades. Para que isso ocorra, o projeto deve seguir as diretrizes planejadas, o que evidencia a necessidade de mecanismos de controle e fiscalização sociais que, no caso do PELC, são conduzidos e avaliados pelas chamadas “Entidades de Controle Social”. As diretrizes do Programa (BRASIL, 2017) estabelecem que, compete ao representante oficial da conveniada a indicação da Entidade de Controle Social, legalmente constituída, com o compromisso de fiscalizar a execução do convênio e acompanhar as atividades desenvolvidas pelo projeto local. Cabe ainda mencionar que, no caso de parcerias firmadas com entidades públicas, federais ou municipais, a indicação deverá ser prioritariamente na forma de um conselho, legalmente constituído há pelo menos um ano.

Diante do exposto, é possível identificar aproximações entre as diretrizes do PELC e os processos de governança territorial e gestão social. Nessa perspectiva, surge a questão que norteia o objeto da pesquisa: qual seria o panorama das entidades de controle social do PELC, tendo como ponto de partida as diretrizes de municipalização do Programa? Diante disso, o objetivo do trabalho foi identificar e analisar o papel desempenhado pelas entidades de controle social durante a execução dos convênios firmados entre 2013 e 2017.

2 MÉTODOS

Para identificar e analisar o papel desempenhado pelas entidades de controle social do PELC entre 2013 e 2017, desenvolveu-se um estudo de cunho exploratório, combinando-se pesquisa documental e questionário digital. Sobre a pesquisa documental, a opção por realizá-la se deu pela necessidade de conhecer as particularidades de cada convênio. De acordo com May (2004), tal percurso metodológico justifica-se por seu potencial em informar e estruturar as decisões que as pessoas tomam diariamente e ao longo do prazo, constituindo-se, inclusive, em leituras particulares dos eventos sociais. Foram objeto de análise os Projetos

Técnicos Pedagógicos (PTPs) dos municípios, tendo como foco os elementos ligados à indicação das entidades de controle social.

Para isso, foi utilizado o “Mimboé” – sistema de Monitoramento e Avaliação do Ministério do Esporte (ME) – que monitora e avalia periodicamente a execução e os resultados de todos os convênios firmados no âmbito do PELC. Cumpre esclarecer, que o acesso ao referido sistema se deu a partir do assentimento dado pelo Ministério do Esporte, conforme procedimentos aprovados pelo Comitê de Ética e Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais¹. Logo, foram analisados os 105 municípios que implementaram o PELC a partir de 2013, ano em que se estabeleceu a diretriz de municipalização. O limite estabelecido para coleta dos dados se deu pelos convênios com encerramento previsto em dezembro de 2017.

Sobre a análise dos dados, seu conteúdo bruto foi fragmentado em três eixos, sendo: (i) dados demográficos dos municípios; (ii) entidades de controle social; (iii) dados não utilizados. Deste modo, os dados obtidos por meio da pesquisa documental constituíram o alicerce deste trabalho e, conseqüentemente, sustentaram academicamente a realização do questionário digital. O instrumento foi aplicado aos 105 municípios da amostra e o acesso às suas perguntas legitimou-se por um “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido”, definindo-se que os dados seriam coletados oficialmente. Portanto, o questionário foi encaminhado às instituições municipais responsáveis pela gestão do esporte e do lazer nos municípios, sendo que, do volume total de respostas possíveis, foram validados 19 retornos.

O questionário digital continha 40 questões (38 fechadas e 2 abertas) elaboradas pelos autores, sendo selecionadas para o presente estudo somente as que abordaram os tópicos: (i) mecanismos de participação; (ii) aspectos legais; (iii) aspectos operacionais. Para aplicação e armazenamento do instrumento, foi utilizado o software online “Survio”. A análise dos dados foi realizada por intermédio da estatística descritiva, através de agrupamentos de dados definidos a posteriori, em função de sua tipologia. Assim, utilizamos constatações empíricas para se estabelecer relações entre o controle social e as entidades responsáveis por executá-lo no âmbito das políticas públicas.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Destarte, com amparo em Tenório (2008), Cançado et al. (2013) e Brandão (2000), destaca-se a identificação das Entidades de Controle Social como elementos políticos relevantes à implementação democrática das políticas públicas. Essas instituições atuam – ou deveriam atuar - sob a ótica do interesse público, na medida que fiscalizam a execução de projetos e programas que materializam as políticas sociais. Sua concepção apresenta mecanismos que permitem significativa presença no dia a dia dos projetos, potencializando a análise acerca do que foi planejado e do que foi efetivamente executado pelo governo.

Buscou-se diagnosticar as entidades de controle social indicadas pelos municípios que implementaram o PELC, refletindo sobre o papel que desempenham. Para isso, foram considerados os dados contidos nos Projetos Técnicos Pedagógicos

¹ O projeto de pesquisa foi aprovado pelo CEP e pode ser identificado pelo CAE 60385316.1.0000.5149.

analisados, assim como os elementos emergentes do questionário relacionados à sua atuação no cotidiano da cidade. Observaram-se algumas distinções que merecem atenção, como a distribuição dos convênios por regiões do país (quadro 1):

Quadro 1 - Distribuição dos municípios que implementaram o PELC por região do Brasil

Distribuição de convênios por Região	Nº
Sudeste	49
Nordeste	40
Sul	11
Centro-Oeste	5
Norte	0

Fonte: Elaborada pelos autores.

Mesmo ao considerar a proporção de distribuição dos municípios por região, ainda existem diferenças em relação ao volume de projetos implementados pelo país. A região Sudeste foi a que apresentou o maior número de convênios, o que pode indicar para uma maior capacidade administrativa dos governos locais, seguindo os índices de desenvolvimento econômico e social historicamente melhores nessas localidades. Por outro lado, a região Norte não implementou nenhum núcleo do Programa durante o período analisado, o que aponta para possíveis limites do Estado brasileiro no que tange à capilaridade das ações governamentais.

Uma das explicações para este cenário, refere-se aos limites que a própria população local possa apresentar em relação à demanda de políticas públicas. Como aponta Zitkoski (2017), o cerne desta questão está na educação popular que, consiste na construção de uma relação direta com propostas de intervenção política e cultural na sociedade, lideradas pelas classes populares.

O não atendimento à questão pode representar um ciclo vicioso que, paulatinamente, finda por afastar ainda mais os cidadãos dos processos políticos. Um exemplo disso está nos resultados de Soares e Guadanini (2018), que analisam os dados disponíveis de 21 convênios, concluindo que na maioria deles, os representantes das entidades de controle social não acompanham as atividades sistemáticas (65% dos municípios), nem as assistemáticas (52% dos municípios).

Logo, é importante verificar como uma determinada sociedade vivencia a experiência de organização coletiva para produção de bens e serviços, não somente o que realmente produz. Fica evidente, portanto, que as pessoas precisam ser educadas para intervirem socialmente. O não atendimento à questão pode representar um ciclo vicioso que, paulatinamente, finda por afastar ainda mais os cidadãos dos processos políticos.

Deste modo, é necessário analisar todo o panorama de indicações de Entidades de Controle Social, no intuito de refletir sobre o potencial de participação em todos os convênios analisados. É interessante destacar que as regiões Sul e Nordeste são as que apresentaram, proporcionalmente, maior volume de indicações de Conselhos Municipais. Esse fator pode demonstrar que os municípios destas regiões possuem bom nível de maturação administrativa, na medida que incentivam a participação popular por meios de mecanismos institucionais legalmente constituídos. Todavia,

cabe ressaltar que esse cenário não garante o sucesso das políticas implementadas, mas possivelmente lhes confere maior potencial de êxito.

Quadro 2 - Tipos de conselhos municipais indicados como entidades de controle social.

Tipo de conselho	Número de indicações
Conselho do Idoso	6
Conselho de Juventude	2
Conselho de Assistência Social	21
Conselho da Criança e do Adolescente	13
Conselho de Esportes	10
Conselho de Educação	8
Conselho de Saúde	6
Conselho do FUNDEB	1
Conselho de Cultura	3
TOTAL	70

Fonte: elaborado pelos autores.

O Quadro 2 demonstra os tipos de conselhos indicados pelos municípios analisados, na intenção de elencar informações que auxiliem na compreensão das áreas de atuação destas instituições. Tendo em vista o cenário apresentado, 66,6% dos municípios analisados indicaram algum Conselho Municipal como Entidade de Controle Social. Trata-se de um bom número, haja vista a dificuldade que, principalmente os pequenos municípios apresentam, para se organizarem em torno de instituições participativas. Sobre isso, nota-se a importância da criação de Conselhos Municipais, consultivos ou deliberativos, em relação ao desenvolvimento de políticas públicas locais.

Como aponta Bronstein *et al.* (2017), os conselhos estão envolvidos diretamente nos processos decisórios sobre bens e serviços públicos, participando das decisões sobre políticas públicas. Isso porque, a transferência de recursos financeiros da esfera federal para as subnacionais de governo tem sido condicionada à criação de fóruns de participação nos diferentes níveis da administração pública.

Com isso, para que os municípios estejam habilitados a receberem recursos financeiros específicos oriundos do Governo Federal, é necessária a criação de conselhos organizados de acordo com as determinações legais, bem como das regulamentações administrativas. Sob tal perspectiva, essas entidades apresentam papel significativo no ciclo da política pública, uma vez que estão presentes da formulação de agenda à avaliação e reformulação das ações públicas.

Bronstein *et al.* (2017) traçam considerações importantes acerca de um mecanismo decisivo em relação à atuação dos conselhos: a governança. A abordagem ao referido tema pode ocorrer sob diferentes perspectivas, uma vez que seus usos se diversificam, principalmente em função da mobilização dada pelo setor público, pelo mercado ou até mesmo no campo acadêmico. Concordando com Cançado *et al.* (2013), assume-se a governança como prática decisória e gerencial para a concepção e realização de interesses coletivos e o controle mútuo da ação conjunta.

No entendimento de Bronstein *et al.* (2017), ao aplicar a governança como referencial dos processos de estruturação e funcionamento dos conselhos municipais, a participação da sociedade civil é problematizada. Nesse caso, torna-se relevante considerar os aspectos próprios dos territórios em que o jogo político ocorre, emergindo reflexões sobre a governança territorial. Sua origem estaria no planejamento e na gestão de dinâmicas territoriais colaborativas e relações não hierárquicas entre Estado, entidades sociais, associações empresariais, centros universitários, municípios e representações da sociedade civil. Fundamenta-se pelo papel insubstituível do Estado, numa concepção de democracia que promova maior protagonismo da sociedade civil, objetivando acordar uma visão compartilhada para o futuro e o desenvolvimento territorial.

Nessa perspectiva, a participação induz boas práticas de governança e de processos de acompanhamento e controle mais efetivos e legítimos. Tendo em vista o nicho de atuação do PELC, ou seja, o esporte e o lazer, das 70 indicações de conselhos, 10 (14,3%) são especificamente das áreas dos esportes e do lazer. Não obstante, é possível inferir relações do esporte e do lazer com outros conselhos, como os de cultura, educação, da criança e do adolescente, bem como do idoso. Entretanto, não se pode deixar de refletir sobre a predominância de entidades vinculadas a outras áreas de intervenção do poder público, como a Assistência Social.

Entende-se que o panorama identificado não pode ser tratado de forma conclusiva, inferindo ser este o lugar do esporte e do lazer nas concepções do poder público local. A indicação de conselhos sem diálogo próximo com essas temáticas, pode levar ao acúmulo de demandas representativas e à provável superficialidade no trato das demandas sociais. Entretanto, identificaram-se indícios suficientes de que as indicações ocorrem pela escassez de opções em relação às instituições com natureza esportiva e/ou de lazer. Nessa perspectiva, emerge daí uma das contribuições possíveis de serem mobilizadas pelo PELC, que se refere à indução à criação de Conselhos Municipais de Lazer e Esporte.

A adoção de boas práticas, independentemente das áreas de atuação do poder público, é condicionada às concepções e experiências dos sujeitos que compõem as instituições administrativas. A aproximação e as possíveis relações do esporte e do lazer aos demais campos do conhecimento dependerá da atuação crítica de atores públicos engajados e com linhas de pensamento que considerem as possibilidades de trabalho multi e interdisciplinar, bem como em rede.

Com isso, é relevante avaliar os critérios de escolha dos membros que compõem os referidos conselhos, uma vez que a *expertise* nas áreas de atuação destas instituições pode conferir maior qualidade ao trabalho que desenvolvem. O potencial de atenção aos direitos sociais de cada ação ou programa pode ser elevado, uma vez que os sujeitos que as monitoram apresentam, ou deveriam apresentar, capacitação para analisá-las e acompanhá-las criticamente.

Dessa maneira, imagina-se que os conselhos municipais apresentem problemas em relação à sua gestão. Silva *et al.* (2018) realizaram um estudo sobre os enfrentamentos administrativos que limitam a atuação dos conselhos municipais nordestinos, apontando sete elementos recorrentes nos municípios que analisaram.

São eles: (i) desconhecimento da legislação pelos conselheiros; (ii) problemas na composição dos conselhos; (iii) ausência de capacitação dos conselheiros; (iv) sonegação de informações pela gestão municipal; (v) não implantação de conselhos; (vi) não acompanhamento da execução dos recursos públicos; (vii) falta de estrutura física e logística.

Para Silva *et al.* (2018), o panorama identificado influencia para que os conselhos tenham mau desempenho e para que seus membros não efetuem de fato as atividades necessárias para o acompanhamento das políticas públicas. Isso pode ocorrer pela falta de capacitação de seus membros, pela ausência de independência dos conselhos, quando a composição não é respeitada ou mesmo quando os conselheiros são omissos.

Na tentativa de aprofundar as análises em relação aos estados que compõem cada região, identificou-se que 10 deles, além do Distrito Federal, não executaram nenhum convênio com o PELC, sendo este mais um dado relevante sobre os limites de capilaridade das políticas públicas de esporte e lazer no Brasil. Afinal, como se pode falar em política de Estado, se um dos principais programas voltados ao acesso às práticas de esporte e lazer não tem sido capaz de se estabelecer em 37% de seus estados?

Tendo a representação como referência, bem como o debate aberto sobre os caminhos possíveis a serem seguidos por determinadas políticas públicas, nota-se alguns municípios que indicaram entidades de controle social que não necessariamente representam os territórios impactados por tais ações. Dos 35 municípios que não indicaram conselhos, 8 deles apontaram associações que representam clubes de futebol locais, ou seja, instituições vinculadas com uma determinada prática esportiva. Apesar do futebol ser tratado como um traço da identidade cultural esportiva de praticamente todos os municípios brasileiros, não se pode privilegiá-lo e negligenciar o acesso a outras práticas esportivas, jogos, brincadeiras e manifestações culturais locais.

Além destas entidades, instituições com outros perfis também foram destacadas como responsáveis pelo controle social dos convênios. Suas origens e formas de atuação são distintas entre si, mas o nível de organização das administrações públicas, sobretudo em pequenos municípios, possivelmente não apresenta outra alternativa, senão as identificadas nesta pesquisa. Sobre o exposto, destacam-se a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Secretarias Municipais de Esporte, Cultura e Trabalho, Sindicatos, Associação de Professores de Educação Física, Associações de Moradores, Ligas Esportivas, Fundação Rotary Clube, APAEs, ONGs e Prefeituras Municipais.

Isso quer dizer que, apesar de não terem implementado Conselhos Municipais em seu aparato institucional, algumas administrações públicas não se furtaram em demandar convênios com o PELC, buscando alternativas para atenderem às exigências impetradas pelos editais do Programa. Dessa maneira, mesmo com as limitações administrativas previamente identificadas, inclinaram esforços para viabilizarem ações que pudessem ampliar o acesso da população às práticas esportivas e de lazer, reconhecendo-as como direitos sociais.

Tal reflexão dialoga diretamente com as diretrizes do Programa Esporte e Lazer da Cidade (BRASIL, 2017), uma vez que apresenta como justificativa a conscientização, por parte das entidades parceiras, acerca da importância do investimento nas políticas públicas de esporte e lazer. De acordo com o referido documento, tal concepção contribui para que as ações públicas avancem do atual estágio de política de Governo para uma política de Estado.

Tendo em vista a atuação das entidades de controle social, sua utilização como mecanismo democrático fica evidente, na medida que permite a participação social institucionalizada, em busca do atendimento aos interesses públicos. Todavia, para que isso ocorra, é necessário compreender os fins e os meios adotados por cada política pública, na intenção de atingirem os objetivos pactuados.

Na prática, analisando os dados obtidos junto aos 19 municípios que responderam ao questionário digital, algumas considerações parecem pertinentes. Inicialmente, aborda-se o perfil dos municípios em tela, destacando elementos como Produto Interno Bruto (PIB), Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Índice de Gini e população absoluta. A opção por essa abordagem se alinha à tentativa de diálogo com os resultados de Soares e Guadanini (2018) que, ao analisarem o Monitoramento e a Avaliação do PELC entre 2013 e 2015, identificaram melhores condições socioeconômicas nos municípios conveniados, quando comparados aos resultados médios alcançados pelas demais cidades brasileiras.

Cabe aqui um diálogo com o Relatório Movimento é Vida (PNUD, 2017, p. 19), quando aponta que a inserção do esporte e do lazer na agenda pública passa pelo discurso acerca do retorno social possível de ser percebido em torno dos indicadores de desenvolvimento humano. De acordo com o documento, essa relação pode ser observada na relação entre o percentual da população que pratica atividades físico-esportivas e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). Notam-se resultados positivos na interação entre as variáveis pois, conforme aumenta o percentual da população fisicamente ativa, aumenta também o IDHM.

Entende-se pertinente, portanto, a tentativa de estabelecer relações entre indicadores próprios das políticas públicas de esporte e lazer, junto a marcadores reconhecidamente vinculados às análises de desenvolvimento social e econômico. Mesmo que indiretamente, a interação analítica proposta pode elencar questões sobre a contribuição que ações públicas indutivas, como o PELC, oferecem ao desenvolvimento dos municípios conveniados.

Como apresentado na Tabela 1, é possível perceber uma variação significativa no que tange à densidade populacional dos municípios analisados. Ao considerar as particularidades gerenciais em Campo Grande (MS) e Joca Claudino (PB), por exemplo, cidades com maior e menor população, existem diferentes níveis de articulação governamental. Há uma tendência de que, em cidades mais populosas e com maior extensão territorial, a complexidade desta articulação seja densa, haja visto o volume de interesses, demandas e *stakeholders*.

Evidencia-se uma dicotomia em relação à extensão territorial e populacional e seus impactos na gestão de políticas indutivas como o PELC. Tomando como exemplo os municípios de grande porte, por um lado, a diversidade de territórios e

suas particularidades, possivelmente irá exigir arranjos políticos e mecanismos de participação robustos, capazes de viabilizarem as políticas públicas locais. Por outro lado, o maior volume do aparato governamental pode estar diante de instituições mais sólidas e maduras, potencializando os aspectos administrativos, gerenciais e legais nestes municípios.

Tabela 1 - Perfil demográfico dos municípios que responderam o instrumento de coleta digital

PERFIL DOS MUNICÍPIOS ANALISADOS						
	Município	População (2018)	IDH (2010)	Faixa IDH	PIB per capita (2016)	GINI
1	Acaraú (CE)	62.557	0,60	Médio	R\$9.409	0,60
2	Barretos (SP)	121.344	0,78	Alto	R\$36.842	0,48
3	Campinas do Piauí (PI)	5.603	0,54	Baixo	R\$7.157	0,55
4	Campo Grande (MS)	885.711	0,78	Alto	R\$29.442	0,56
5	Joca Claudino (PB)	2.685	0,62	Médio	R\$9.043	0,43
6	Juiz de Fora (MG)	564.310	0,77	Alto	R\$25.968	0,56
7	Maracajá (SC)	7.207	0,76	Alto	R\$24.075	0,50
8	Mesquita (RJ)	175.620	0,73	Alto	R\$13.396	0,47
9	Mira Estrela (SP)	3.066	0,74	Alto	R\$18.344	0,43
10	Mogi das Cruzes (SP)	440.769	0,78	Alto	R\$33.602	0,54
11	Quarto Centenário (PR)	4.560	0,71	Alto	R\$46.240	0,61
12	Sabará (MG)	135.421	0,73	Alto	R\$16.870	0,45
13	São João da Canabrava (PI)	4.602	0,55	Baixo	R\$6.577	0,52
14	São Bernardo do Campo (SP)	833.240	0,8	Muito alto	R\$51.239	0,54
15	Seropédica (RJ)	86.743	0,71	Alto	R\$24.602	0,47
16	Silva Jardim (RJ)	21.773	0,65	Médio	R\$18.959	0,49
17	Suzano (SP)	294.638	0,76	Alto	R\$32.871	0,47
18	Tanguá (RJ)	33.870	0,65	Médio	R\$17.195	0,42
19	Timóteo (MG)	89.090	0,77	Alto	R\$29.862	0,48

Fonte: elaborada pelo autor. Consulta de dados pelo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2016) e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Como visto na Tabela 1, existem diferenças significativas nos níveis do Produto Interno Bruto per capita e de desigualdade na distribuição de renda (GINI) entre os municípios. Algumas distinções entre os municípios foram observadas, sendo que a principal delas está relacionada ao indicador de produção e distribuição de riquezas nessas cidades, o PIB per capita, e o Índice de Gini. Não parece existir relação entre a riqueza produzida pelo município e a existência de políticas de esporte e lazer.

Ao considerar as faixas de PIB per capita, cada município se enquadra em níveis diferentes de produção de riqueza, o que sugere que este não é um fator diretamente determinante para a implementação de políticas de esporte e lazer. Para além desse referencial, é preciso considerar a forma com que essa riqueza é distribuída, além de aspectos como a participação popular e o estímulo governamental a partir da formação de agenda. Na esteira dos dados apresentados, cabe destacar os resultados de Soares e Guadanini (2018) que apontaram, com exceção do PIB na

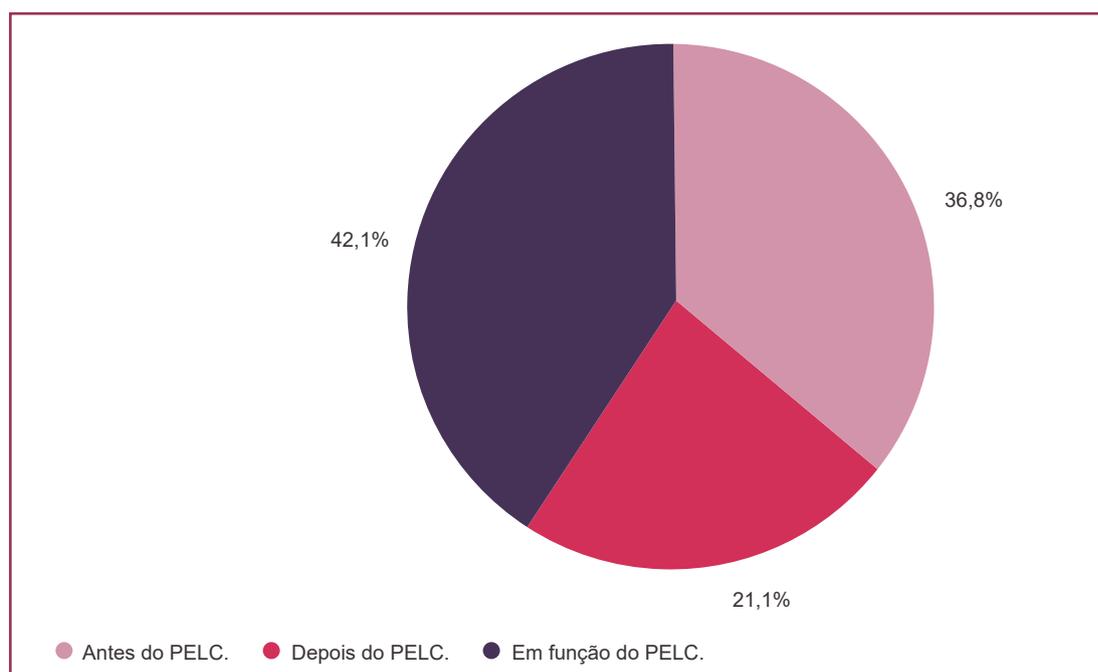
Região Centro-Oeste, os indicadores dos municípios envolvidos com o PELC como superiores às médias encontradas nos demais municípios brasileiros.

Tendo como pano de fundo a produção de riqueza local, ao traçar um paralelo entre os melhores e os piores resultados percebidos, São Bernardo do Campo (SP) e São João da Canabrava (PI), respectivamente, é possível observar uma variação de R\$44.662,00 na renda per capita. Não obstante, é imperativo mencionar que altos índices de PIB devem ser confrontados com o nível de desigualdade de distribuição de renda nos municípios, afinal, as questões ligadas à justiça social se agravam em territórios em que a renda se concentra nas mãos de uma pequena parcela da população.

Sobre os Índices de Desenvolvimento Humano (IDHM) apresentados pelos municípios, é possível inferir que existem distinções significativas entre os resultados obtidos. Apesar de 14 dos 19 municípios analisados apresentarem índices classificados como altos ou muito altos, 4 deles são destacados na faixa média (Acaraú – CE; Joca Claudino – PB; Silva Jardim – RJ; Tanguá – RJ) e 2 na faixa baixa (Campinas do Piauí – PI; São João da Canabrava – PI). Trata-se de um dado importante de ser considerado, tendo em vista que a análise do desenvolvimento humano, dentre outros campos de intervenção governamental, também é influenciada por políticas ligadas ao esporte e ao lazer.

Traçando um paralelo com as questões institucionais, identificou-se que aproximadamente 30% (6) dos municípios respondentes possuem conselhos municipais de esporte e lazer, sendo que a maior parte deles foi criado em função do PELC ou após a sua implementação, como demonstra o Gráfico 1. Isso significa que, a partir das diretrizes do Programa, sua execução foi capaz de mobilizar nas entidades convenientes a criação de conselhos municipais com viés de atuação especificamente direcionado aos direitos sociais em questão.

Gráfico 1 - Contexto de criação dos conselhos municipais de esporte e lazer



Fonte: elaborado pelos autores.

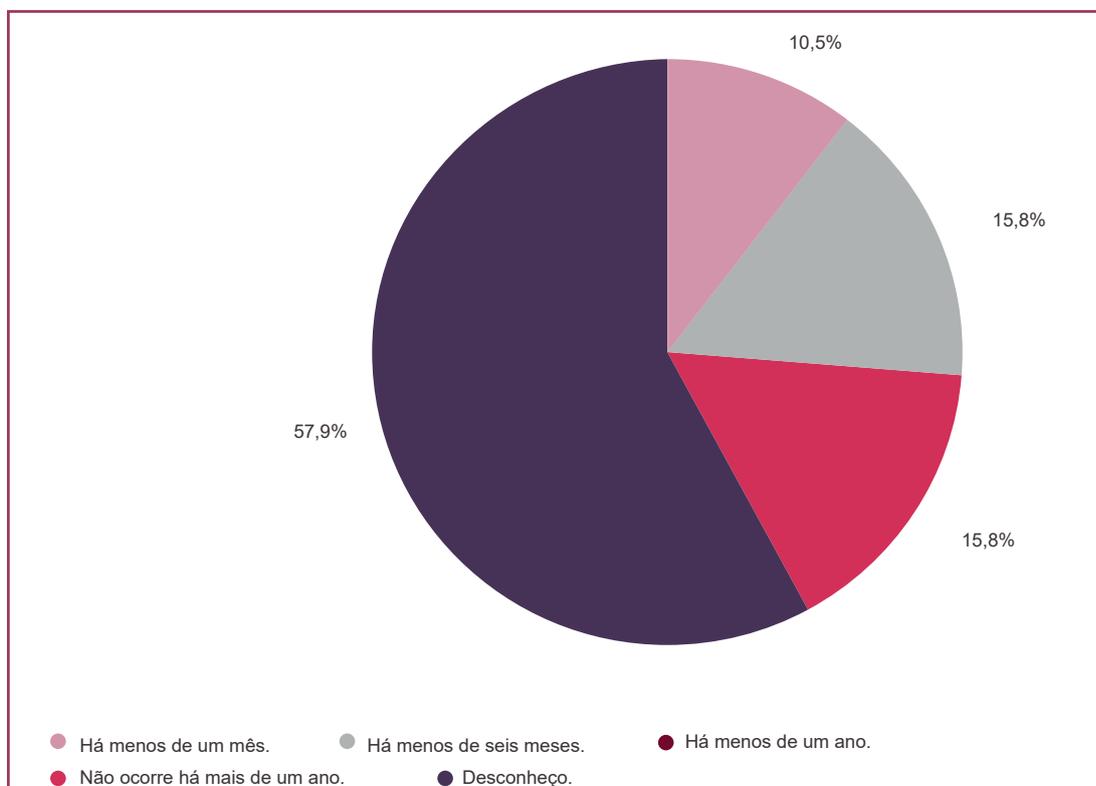
Os dados de Soares e Guadanini (2018) corroboram com esta perspectiva, haja visto que em 34% dos municípios atendidos pelo PELC se nota a presença de conselhos municipais de esporte e lazer. Esse número cai para 21% quando se trata dos dados encontrados em todo o Brasil, sendo que, além disso, as autoras identificaram que a frequência das reuniões destas instituições é maior nos municípios conveniados.

Somado a isso, é relevante refletir sobre a natureza dos referidos conselhos, uma vez que esse fator interfere diretamente nos níveis de autonomia institucionais, bem como em seu potencial de ação junto às administrações municipais. A maioria das cidades que possuem os conselhos, os tem de forma consultiva, ou seja, sua atuação apresenta baixo potencial de interferência direta nas decisões políticas quando comparados àqueles de natureza fiscalizadora ou deliberativa.

Sob esse prisma, Starepravo (2009) destaca a necessidade de se conceber mecanismos participativos que transitem da representatividade para um modelo de democratização da sociedade. O autor argumenta que é preciso rever a relação entre políticos, gestores públicos e população, pois as formas de participação direta podem legitimar soluções originais para a atenção às demandas sociais. Pensando nas particularidades dos conselhos municipais, fica evidente a necessidade de se priorizar a criação ou adaptação de instituições com natureza participativa e deliberativa.

Ao abordar o funcionamento dessas instituições, o Gráfico 2 e a Figura 1 apresentam informações sobre sua dinâmica e influência na esfera pública local.

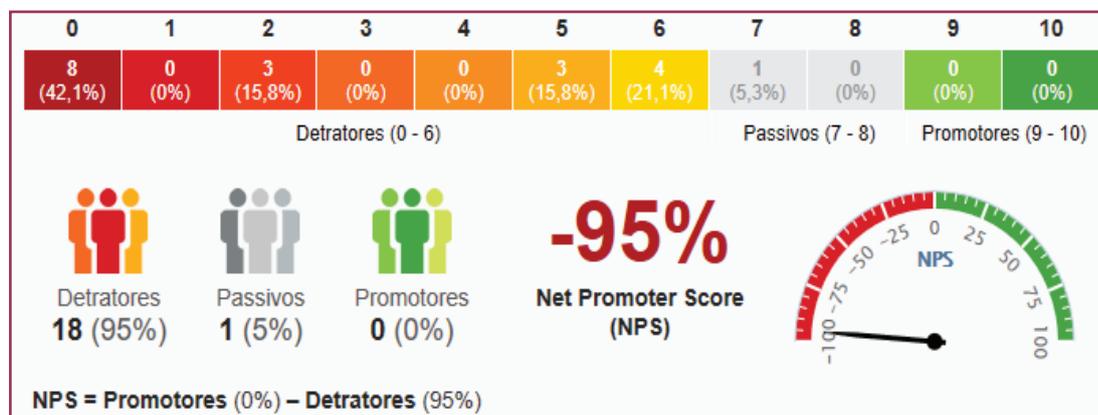
Gráfico 2 - Ocorrência das últimas reuniões dos conselhos municipais de esporte e lazer



Fonte: elaborado pelos autores.

O escopo de intervenção dos conselhos municipais é preocupante. Primeiramente porque a maioria deles não apresentam uma periodicidade de encontros deliberativos, sugerindo problemas em relação à sua dinâmica de funcionamento. Com isso, é possível inferir que não existe, de fato, aproximação, participação e representatividade dessas entidades no cotidiano das políticas públicas locais.

Figura 1- Percepção sobre a atuação dos conselhos municipais de esporte e lazer.



Fonte: elaborado pelos autores.

Outro elemento que emerge é o papel burocrático que os conselhos exercem, uma vez que existem elementos para concluir que sua criação se dá somente para cumprir com as exigências legais do convênio. Diante disso, declina o potencial representativo e fiscalizador dos conselhos, que não cumprem seu papel e reduzem o potencial de sucesso das políticas públicas de esporte e lazer. Esse fator se reflete nos dados da Figura 1, em que se recorre à Escala de *Net Promoter*, na tentativa de avaliar a percepção dos gestores sobre o papel exercido pelos conselhos municipais de esporte e lazer.

Os dados são alarmantes, pois nenhum dos respondentes considerou positivos os resultados da intervenção destes órgãos, pelo contrário, 95% dos respondentes percebe negativamente seu impacto na rotina administrativa do município. Um dos principais papéis dos conselhos, além de fiscalizar a execução das políticas, é promover espaços para a participação e representação dos interesses populares. O diagnóstico realizado permite concluir que a operacionalidade dos conselhos em tela não mobiliza a atuação dos representados, não legitimando, assim, sua própria existência.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com amparo nas informações compartilhadas, percebe-se a pertinência das discussões sobre o controle e a participação social na gestão das políticas públicas de esporte e lazer. Em especial, é indispensável analisar seu impacto para além da instituição de mecanismos e órgãos responsáveis pela sua promoção. Isso significa penetrar no dia a dia desse processo, buscando perceber como se estimula a participação popular, em qualquer etapa do ciclo das políticas públicas, sobretudo na formação de agenda, no monitoramento e na avaliação.

Não menos importante é refletir sobre o papel exercido pelas entidades de controle social, responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização da execução dos convênios. Sua concepção e indicação não podem ser meramente burocráticas, ou seja, sua intervenção deve ser isenta e respeitada, o que não parece condizer com a realidade da maioria dos municípios analisados. Parte deles indicou instituições privadas, que podem apontar para conflitos de interesse com o bem público e, por esse motivo, não deveriam compor o escopo do projeto. Por outro lado, grande parte dos municípios indicaram algum conselho municipal, sendo que na maioria das vezes, a instituição não trazia consigo, vínculo direto junto aos campos do esporte e do lazer.

Esse elemento, somado à má avaliação da intervenção dos conselhos no cotidiano dos municípios analisados, indica considerar que sua obrigatoriedade de existência quando da pactuação dos convênios, assim como a emissão de atas e relatórios periódicos de sua atuação, seriam encaminhados ao Governo Federal, como possível indicador de sucesso para as políticas sociais na área em questão. Esse fato poderia ser potencializado caso as informações prestadas fossem confrontadas qualitativamente em relação ao seu conteúdo e forma. Apesar de quase 50% dos municípios ainda não apresentarem conselhos municipais de esporte e lazer em seu espectro gerencial, 62% daqueles que o possuem, obtiveram tal conquista em função da implementação do PELC, mostrando seu potencial indutivo.

Cabe aqui esclarecer, que os achados da pesquisa devem ser focalizados de forma contextualizada, afinal, cada município brasileiro apresenta traços identitários que o diferencia dos demais. Isso se reflete nas instituições que compõem o cenário em que o jogo político ocorre, ou seja, generalizar os resultados aqui obtidos pode ser uma incursão equivocada. Por exemplo, os Conselhos Municipais abordados no decorrer do texto, não se configuram como algo único e imutável, apresentam características próprias que influenciam seu funcionamento cotidiano, sua agenda e, por que não, seus usos sociais.

Vale refletir, também, a respeito do protagonismo observado no Brasil, das chamadas políticas de governo. Em razão disso, ainda que o PELC seja uma política estabelecida desde 2003, os recortes temporais incorporados pelas pesquisas que o enfocam, são marcantes nos resultados observados. Logo, é imperativo mencionar que os resultados deste trabalho dizem respeito a um lapso específico, compreendido entre os anos de 2013 e 2017. São possíveis as relações com trabalhos orientados por períodos anteriores e posteriores a este, mas estabelecê-las requer considerar os limites impostos pelas transições de governo e pelo ambiente político e institucional que os cercam.

REFERÊNCIAS

BRANDÃO, Cristina Silveira. Terceiro Setor: resposta à crise do Estado brasileiro? **Revista Universo Jurídico**, 2000. Disponível em: <http://www.ethos.org.br/>. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, Diário Oficial da União 5 de outubro de 1988. Última atualização Emenda Constitucional nº 105 de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 jun. 2020.

BRASIL. **Diretrizes do Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC)**. Brasília, DF, 2017.

BRONSTEIN, Michelle Muniz; FONTES FILHO, Joaquim Rubens; PIMENTA, Gabriel. Organização dos Conselhos Municipais: governança e participação da sociedade civil. **Revista Interações**, v. 18, n. 1, p. 89 – 102, jan. / mar. 2017.

CANÇADO, Airton Cardoso; TAVARES, Bruno; DALLABRIDA, Valdir Roque. Gestão Social e Governança Territorial: interseções e especificidades teórico-práticas. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 9, n. 3, p. 313 – 353, set./dez. 2013.

CARRION, Rosinha da Silva Machado. Gestão Social: especificidades e práticas em discussão. In: SILVA JUNQUILHO, Gerson; BIANCO, Mônica; BEHR, Ricardo; PETINELLI-SOUZA, Suzane. (Org.). **Tecnologias de Gestão por uma abordagem multidisciplinar**. Vitória: EDUFES, 2007. v. 2, p. 159 – 170.

COSTA, Cláudia Ocelli; FARIA, Geniana Guimarães; MASCARENHAS, Leandro Balbino. In: CASTRO, Carmen Lúcia Freitas; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha (Orgs.) **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: Ed. UEMG, 2012. p. 454-457.

GOMES, Christiane Luce. Lazer: necessidade humana e dimensão da cultura. **Revista Brasileira de Estudos do Lazer**, v. 1, n. 1, p. 3 – 20, jan. / abr. 2014.

MAY, Tim. **Pesquisa Social: Questões, métodos e processos**. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MELO, Víctor Andrade. “Projetos Sociais” de Esporte e lazer: reflexões, inquietações, sugestões. **Revista Quaderns d’Animació i educació social**, v. 1, n. 7, p. 1 – 24, jan. 2008.

MELO, Víctor Andrade; FORTES, Rafael. História do Esporte: panorama e perspectivas. **Revista Fronteiras**, v. 12, n. 22, p. 11 – 35, jul./dez. 2010.

PNUD. Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano no Brasil. **Movimento é Vida: atividades físicas e esportivas para todas as pessoas**. 2017. Disponível em: <http://movimentoevida.org/sumario/>. Acesso em: 26 maio 2020.

REIS, Fábio Wanderley. Governabilidade, instituições e partidos. **Revista Novos Estudos CEBRAP**, n. 41, p. 40 – 59, mar. 1995.

SILVA, Rosane Maria Pio da; GONÇALVES, Andréa de Oliveira; SANTOS, Antonio Carlos; PIRKIEL, Elaine Cristina. Controle Social: a atuação dos conselhos municipais na região nordeste. **Revista Gestão e Regionalidade**. v. 34, n. 101, p. 74 – 90, maio / ago. 2018.

SOARES, Márcia Miranda; GUADANINI, Aline Souza. Resultados do monitoramento e avaliação do PELC e Vida Saudável (2012 – 2015). In: SOARES, Márcia Miranda; ISAYAMA, Hélder Ferreira. PINTOS, Ana Elenara. **Monitorando e avaliando políticas de esporte e lazer no Brasil: a experiência dos Programas Esporte e Lazer da Cidade (PELC) e Vida Saudável (VS)**. Campinas: Autores Associados 2018, p. 129 – 156.

STAREPRAVO, Fernando Augusto. **Políticas Públicas para o esporte e o lazer: Conselhos Municipais de esporte e lazer e outras formas de participação direta**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 9., Salvador, 2009. Disponível em: <http://www.cbce.org.br/docs/cd/resumos/283.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2020.

TENÓRIO, Fernando. **Tem razão a administração?** 3. ed. Ijuí: Unijuí, 2008.

UNGHERI, Bruno Ocelli; ISAYAMA, Hélder Ferreira. Esporte, lazer e descentralização: reflexões no campo das políticas públicas. **Licere**, v. 22, n. 3, p. 537 – 578, 2019.

ZITKOSKI, Jaime José. Educação Popular e movimentos sociais na América Latina: o desafio da participação cidadã. **Revista do Centro de Educação**, v. 42, n. 1, p. 73 – 84, 2017.

Abstract: Because public policies for sport and leisure are present in our daily professional life, they draw our attention, especially through scientific research on inductive government programs fostered by the Union. Based on an approach centered on the City Sports and Leisure Program (PELC), the identified and analyzed the role played by social control organizations in implementing the work agreements signed between 2013 and 2017. For this, documentary research and a digital questionnaire were combined and applied in 105 municipalities. The data were analyzed descriptively and demonstrated the relevance of control and social participation mediated by democratic institutions such as City Councils. In the case of the PELC, the urgency of improving the performance of those agencies as a strategy to bring public action closer to social demands was evident.

Keywords: Public policy. Sports. Leisure activities. Social participation.

Resumen: Debido a que están presentes en nuestra vida diaria profesional, las políticas públicas de deportes y recreación llaman nuestra atención, especialmente debido a la investigación científica sobre programas gubernamentales inductivos, fomentados por a nivel federal. Desde una aproximación centrada en el Programa Deporte y Recreación de la Ciudad (PELC), el estudio tuvo como objetivo identificar y analizar el papel que jugaron entidades de control social durante la ejecución de los convenios firmados entre 2013 y 2017. Para ello, combinamos investigación documental y cuestionario digital, aplicados en 105 municipios. Los datos fueron analizados de forma descriptiva y demostraron la pertinencia del control y de la participación social, mediados por instituciones democráticas, como los Consejos Municipales. En el caso del PELC, la urgencia de calificar el desempeño de estos organismos era evidente, como estrategia estrategia para acercar la acción pública a las demandas sociales.

Palabras clave: Política pública. Deportes. Actividades recreativas. Participación social.

LICENÇA DE USO

Este é um artigo publicado em acesso aberto (*Open Access*) sob a licença *Creative Commons* atribuição Não Comercial 4.0 (CC BY-NC 4.0), que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o trabalho original seja corretamente citado, com a restrição que impede o uso para fins comerciais. Mais informações em: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

CONFLITO DE INTERESSES

Os autores declararam que não há conflito de interesses neste trabalho.

CONTRIBUIÇÕES AUTORAIS

Bruno Ocelli Ungheri participou da elaboração do escopo da pesquisa, desenvolvimento do repertório teórico, coleta e análise dos dados, escrita do texto final e formatação técnica.

Hélder Ferreira Isayama participou da elaboração do escopo da pesquisa, desenvolvimento do repertório teórico, coleta e análise dos dados, escrita do texto final

FINANCIAMENTO

O presente estudo foi desenvolvido integralmente sob as expensas dos pesquisadores. Não houve, portanto, nenhuma forma de financiamento externa.

ÉTICA EM PESQUISA

O projeto de pesquisa foi aprovado pelo CEP e pode ser identificado pelo CAE 60385316.1.0000.5149.

COMO REFERENCIAR

UNGHERI, Bruno Ocelli; ISAYAMA, Hélder Ferreira. Controle e participação social no programa esporte e lazer da cidade (PELC): reflexões sobre o papel e a atuação das instituições. **Movimento**, v.26, p. e26055, jan./dez. 2020. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/Movimento/article/view/100711>. Acesso em: 23 jul. 2020. DOI: <https://doi.org/10.22456/1982-8918.100711>.

RESPONSÁVEIS EDITORIAIS

Alex Branco Fraga*, Elisandro Schultz Wittizorecki*, Ivone Job*, Mauro Myskiw*, Raquel da Silveira*

*Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Educação Física, Fisioterapia e Dança, Porto Alegre, RS, Brasil