

## ESPORTE, LAZER E DESCENTRALIZAÇÃO: REFLEXÕES NO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

**Recebido em:** 13/01/2019

**Aceito em:** 18/08/2019

*Bruno Ocelli Ungheri*<sup>1</sup>

Universidade Federal de Ouro Preto  
Ouro Preto – MG – Brasil

*Hélder Ferreira Isayama*<sup>2</sup>

Universidade Federal de Minas Gerais  
Belo Horizonte – MG – Brasil

**RESUMO:** O estudo teve como pano de fundo as políticas públicas destinadas à garantia do esporte e do lazer como direitos sociais. Seu objeto de análise girou em torno da descentralização da gestão pública, por meio da institucionalização local das políticas de esporte e lazer. Sob esse prisma, o objetivo da pesquisa foi identificar as concepções teóricas, no campo das políticas públicas, relacionadas à descentralização como estratégia de ação governamental nas áreas do esporte e do lazer. Para isso, foi desenvolvida uma pesquisa bibliográfica, que sinalizou a presença de relações diretas entre descentralização e municipalização, sobretudo no que tange aos mecanismos que legitimam e institucionalizam as ações públicas.

**PALAVRAS CHAVE:** Descentralização. Institucionalização. Políticas Públicas. Esportes. Atividades de Lazer.

## SPORT, LEISURE AND DECENTRALIZATION: REFLECTIONS IN THE PUBLIC POLICY FIELD

**ABSTRACT:** The study had as background public policies aimed at guaranteeing sports and leisure as social rights. Its object of analysis revolved around the decentralization of public management, through the local institutionalization of sports and leisure policies. In this perspective, the objective of the research was to identify the theoretical conceptions, in the field of public policies, related to the decentralization as strategy of governmental action in the areas of sport and leisure. For this, a bibliographical research was developed, which signaled the presence of direct relations between decentralization and municipalization, especially about mechanisms that legitimize and institutionalize public actions.

<sup>1</sup> Docente substituto da Universidade Federal de Ouro Preto. Mestre e Doutor em Estudos do Lazer pela UFMG.

<sup>2</sup> Docente da UFMG e do Programa de Pós-graduação Interdisciplinar em Estudos do Lazer. Doutor em Educação Física pela Unicamp e Pós-Doutorado em Educação pela UFRJ.

**KEYWORDS:** Decentralization. Institutionalization. Public Policy. Sports. Leisure Activities.

## **Introdução**

A partir de nossa aproximação junto ao campo das políticas públicas de esporte e lazer, identificamos a necessidade solidificarmos nossa compreensão sobre os preceitos acadêmicos que regem a descentralização das políticas públicas. Isso porque percebemos, por parte do governo federal, uma crescente indução de independência aos municípios, para que assumam autonomamente o desenvolvimento de projetos e programas em diferentes setores de interesse público.

Um deles envolve o esporte e o lazer, que são alvo de políticas públicas por se configurarem como direitos sociais garantidos constitucionalmente. Sobre isso, é imperativo mencionar que abordar o esporte e o lazer como campo, significa reconhecer seus respectivos papéis na vida social, legitimando a busca pelo desenvolvimento de pesquisas voltadas à compreensão de seus sentidos e significados, nas variadas formas de participação, experimentação e fruição cultural. Diante do exposto, o objetivo do presente estudo foi identificar as concepções teóricas, no campo das políticas públicas, relacionadas à descentralização como estratégia de ação governamental nas áreas do esporte e do lazer.

Para isso, propomos um percurso de análise que abarca, no primeiro momento, reflexões conceituais específicas do campo, na tentativa de criar um pano de fundo para a análise seguinte. Esta, por sua vez, dispõe sobre os entendimentos que alcançam premissas acadêmicas sobre os usos possíveis dos mecanismos de descentralização, municipalização e institucionalização política.

Em qualquer área do conhecimento, o desenvolvimento de pesquisas demanda rigor por parte de seus responsáveis, sobretudo no que tange à seleção dos meios utilizados para levantamento de dados e informações. Trata-se de um processo criterioso, elaborado com foco nas respostas a que se pretende chegar, sendo esta a grande contribuição social da ciência moderna.

Diante disso, para identificar as concepções teóricas relacionadas à descentralização das políticas públicas de esporte e lazer, propomos uma abordagem qualitativa, que referencia um artigo de revisão. Para isso, realizamos uma pesquisa bibliográfica junto ao acervo do grupo de pesquisa Oricolé (Laboratório de Pesquisa sobre Formação e Atuação Profissional em Lazer da UFMG), aos sistemas de biblioteca digital brasileiro e ao Sistema de Bibliotecas da UFMG, bem como nos sites de busca acadêmica *Google Acadêmico*, *Scielo* e *USPTeses*.

Nesse sentido, traçamos um mapa conceitual que, em alguma medida, pode posicionar o leitor acerca das concepções acadêmicas que referenciam o estudo das políticas públicas. Não se trata de um estado da arte, uma vez que não determinamos recortes temporais específicos, nem mesmo descritores obrigatórios para a seleção de obras. Nosso movimento foi na direção do levantamento de estudos que, direta ou indiretamente, auxiliassem a compreensão das possíveis aproximações entre a descentralização política e as ações públicas no campo do esporte e do lazer.

. Tendo em vista a amplitude literária capaz de dialogar com os objetivos do estudo, buscamos focalizar nossos esforços no estabelecimento de relações entre os estudos do lazer e a ciência política. Para tal, optamos por selecionar os saberes vinculados especificamente às políticas públicas, às políticas sociais, ao Estado de bem-

estar Social, à institucionalização, municipalização e descentralização das políticas públicas de esporte e lazer, à gestão participativa e à governança territorial.

Entendemos que este percurso pode sustentar as reflexões empíricas provocadas pela pesquisa, mas principalmente, aproximar as áreas do conhecimento e, conseqüentemente, contribuir com sua edificação no campo acadêmico. Considerando os estudos selecionados, destacamos que sua apreciação foi realizada por intermédio de leituras críticas e de agrupamentos em eixos de análise definidos a posteriori, em função dos entendimentos percebidos. É este o desafio a que nos propusermos, sobretudo pelo viés da descentralização, na tentativa de articular uma análise que contemple os elementos estruturais, legais, administrativos e gerenciais envolvidos na formulação e execução de políticas sociais.

### **Ponderações no Campo do Esporte e do Lazer**

Abordar o esporte e o lazer como campo, significa reconhecer seus respectivos papéis na vida social, legitimando a busca pelo desenvolvimento de pesquisas voltadas à compreensão de seus sentidos e significados, nas variadas formas de participação, experimentação e fruição cultural. Embora se configurem de forma diferenciada, é comum identificá-los associados, agrupados, ou até mesmo como derivados um do outro, o que pode limitar seu entendimento. Outrossim, cabe ressaltar que, apesar de distintos, não se pode negar uma aproximação entre esporte e lazer, sobretudo quando se estabelece a cultura como pano de fundo.

Ao tratar da presença dessas temáticas na agenda política, Melo (2008, p. 3) anuncia a necessidade de compreendê-las teoricamente de forma aprofundada, buscando superar a dicotomia expressa entre ambas. Por meio de algumas indagações, o autor

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. Seus usos são, portanto, permeados de intenções e sentidos, que acabam por refletir as relações que se estabelecem nas diferentes dimensões da vida, como a social, o trabalho, a educação, a política, a arte, a espiritualidade e a linguagem.

Por esse motivo, torna-se significativo recorrer aos entendimentos de Melo e Fortes (2010, p. 12), quando afirmam que o estudo sobre o esporte e o lazer contribui para o entendimento da sociedade como um todo. Os autores enfatizam que as dimensões culturais da vida fazem parte do patrimônio de um povo, da memória afetiva de indivíduos e grupos, perpassando a construção de uma ideia de nação e a formulação de identidades de classe, gênero, etnia, entre outras.

Por isso, entendemos que a cultura se estabelece como ponto de partida para a análise em questão, por abarcar e entrelaçar as experiências vividas pelos sujeitos, independentemente do contexto em que ocorrem e dos sentidos que lhe são conferidos. O lazer é uma dimensão da cultura, uma forma de emancipação humana, com potencial para legitimar o protagonismo e a autonomia dos sujeitos em relação à fruição de práticas e modos de vida que formem sua identidade. É no bojo das práticas de lazer que o esporte se insere, sendo relevante ponderar que não se limita ao fazer, afinal seus usos sociais são permeados por intenções de diferentes naturezas.

Historicamente, a relação entre esporte e lazer se estreitou e as ações destinadas ao seu desenvolvimento tendem a convergir para um ponto comum e, conseqüentemente, afastá-los ou enxergá-los isoladamente pode implicar perda substancial de conteúdo. Defendendo o diálogo permanente das configurações

relacionadas ao esporte e ao lazer, Melo e Fortes (2010, p. 15) destacam, entre outros elementos, que não se pode estudar o campo sociológico esportivo, independentemente das questões ligadas ao lazer.

Refletindo sobre o esporte e o lazer no cenário político, observamos que ambos foram identificados como ferramentas políticas, elementos desmobilizadores de massas, diferenciadores sociais, ideários amadores e, como não poderia ser diferente, mercadorias. Assim, podem refletir a relação das estruturas econômica, política e ideológica de uma sociedade, constituindo-se como objeto de estudo articulado com o contexto social (STAREPRAVO, 2006, p. 47).

Por esse motivo, se fazem presentes na vida política de qualquer sociedade, sendo necessário o aprofundamento acerca de sua imersão na esfera pública, principalmente por se fazerem reconhecer como direitos sociais. Entretanto, as questões sociais ganham notoriedade na esfera da política pública a partir do momento em que os atores envolvidos com os processos decisórios da agenda, descobrem a existência de ideias viáveis e percebem a importância dessas como problemas, soluções ou condições que se manifestam da realidade empírica.

Logo, a visibilidade alcançada pelo esporte e pelo lazer no jogo político, não os garante como foco da intervenção do Estado, mas possibilita a criação de espaços para reflexão e discussão acerca de suas potencialidades relacionadas ao desenvolvimento social. Nessa perspectiva, é imperativo que a intervenção do poder público vá além dos aspectos ligados a ressonância de práticas culturais hegemônicas, geralmente ligadas ao consumo e à reprodução de imagens estereotipadas sobre modos de experimentação cultural. Isso significa que a promoção de políticas de esporte e lazer deve se pautar na ampliação do repertório cultural dos sujeitos que, quando educados ou provocados para

diferentes manifestações culturais, passam a reconhecê-las no mundo e, conseqüentemente, aumentam seu espectro de demanda, escolha e participação.

No entender de Mascarenhas *et al.* (2009, p. 14), “a concepção de lazer dos gestores deve superar a visão funcionalista que coloca o lazer submisso às questões do descanso e entretenimento, tornando-o uma possibilidade concreta de atingir o status de direito social”. Apesar de perceber avanços na direção desta concepção por parte dos gestores públicos, ainda é preciso enfatizar que a definição de programas e ações no campo do lazer não deve vincular-se somente às questões relacionadas ao descanso para o trabalho, ou ao entretenimento alienado.

Não obstante, Marcellino (2001, p. 15) aponta que o lazer não é um oásis a que todos tenham acesso, ou seja, é condicionado por inúmeras barreiras econômicas e sociais, o que justifica sua inserção na agenda de elaboração e implementação de políticas públicas. Como o acesso quantitativo e, principalmente, qualitativo das pessoas ao lazer é condicionado às questões sociais, a ausência de políticas públicas poderia excluir parte da população brasileira do lazer, a menos que ela tenha condições de pagar pelas oportunidades oferecidas pelo cada vez mais rentável e sofisticado mercado do entretenimento.

Para tanto, é necessário verificar as formas de atuação dos setores sociais envolvidos na concepção e implementação das políticas, para identificar interações com outras políticas governamentais. Para que as políticas públicas de esporte e lazer sejam desenvolvidas, é necessária a vontade estatal de intervir, porque, apesar da existência de diversas políticas para a área, não se pode exigir que a administração pública fomente um número definido de projetos vinculados ao esporte. Assim, é função do Estado

proporcionar meios para o desenvolvimento de práticas esportivas, porém, o indivíduo se apropria de acordo com sua vontade (VAZ, 2001, p. 89).

Esse contexto pode afastar os cidadãos das oportunidades de esporte e lazer, uma vez que outros temas são tidos como prioritários pelas pessoas, como saúde, educação, segurança, entre outros. É preciso, portanto, que a sociedade civil se organize e reconheça o esporte e o lazer como direitos, demandando do poder público equipamentos e ações que o legitimem.

Porém, essa visão é apenas uma das possibilidades do esporte e do lazer como alvo das ações governamentais voltadas para a sua garantia. É preciso considerar que ambos são fatores de desenvolvimento humano, uma vez que contribuem para a formação das pessoas e para a melhoria da qualidade de vida do conjunto da sociedade. Não devem, portanto, somente serem vistos como instrumentos para solucionar ou desviar a atenção dos problemas sociais.

A superação deste cenário pode estar na concepção de princípios e estratégias de ação governamentais, que norteiem as administrações públicas quanto à sistematização e gestão das políticas de esporte e lazer. Sob esse prisma, Melo e Fortes (2010, p. 11), ao abordarem a discussão acerca de um sistema nacional de esporte e lazer, afirmam que transformá-lo efetivamente em política de Estado significa o aprofundamento dos vínculos institucionais de forma a estabelecer uma rede de intervenção desenvolvendo ações de colaboração e cooperação entre os atores políticos envolvidos.



A responsabilidade por esse processo seria do Ministério do Esporte<sup>3</sup>, criado em 2003, o que segundo Amaral; Borges; Silva (2015, p. 41) reflete um período em que se constata o aumento das ações políticas vinculadas ao esporte e ao lazer no Brasil. Reiterando o entendimento em questão, Pintos (2018, p. 73) destaca que as alterações administrativas observadas se configuram como um marco para a institucionalização do esporte como política pública no Brasil. Isso porque, o país teria um órgão legalmente constituído e exclusivo para formular e implementar políticas públicas inclusivas e de afirmação do esporte e do lazer como direitos sociais, com vistas ao desenvolvimento nacional e humano.

Para tal, sua principal responsabilidade seria a implantação de uma política nacional de esporte (PNE), que em tempos atuais ainda se encontra em processo de estruturação. De acordo com Pintos (2018, p. 73), as diretrizes desta política seriam (i) democratizar e universalizar o acesso ao esporte e ao lazer; (ii) promover a construção e o fortalecimento da cidadania; (iii) descentralizar a gestão das políticas públicas de esporte e lazer; (iv) fomentar a prática do esporte de caráter educativo e participativo; (v) incentivar o desenvolvimento de talentos esportivos em potencial e aprimorar o desempenho de atletas e paratletas de rendimento.

A formulação desses objetivos tem como destaque as reflexões e discussões travadas em três conferências nacionais de esporte, realizadas em 2004, 2006 e 2010. Chamamos atenção para a segunda conferência, que teve como tema central a criação do sistema nacional de esporte e lazer, que seria integrado a outras políticas, definiria as

---

<sup>3</sup> É imperativo destacar que, no interregno desta pesquisa, a transição de governo em nível federal, ocorrida em 2019, promoveu mudanças significativas acerca da estrutura gerencial do esporte e do lazer no Brasil. Em janeiro de 2019, o governo bolsonariano extinguiu algumas pastas administrativas, sendo uma delas o Ministério do Esporte, que adquiriu status de Secretaria Especial do Esporte no recém criado Ministério da Cidadania.

responsabilidades dos entes vinculados e se pautaria pela sustentabilidade e pela democratização de acesso por parte da população.

Fica latente, portanto, que a concepção do referido sistema pode ser um marco regulatório jurídico para o campo do esporte e do lazer no Brasil. Entrementes, vale mencionar que sua consolidação ainda não pode ser observada, estando sua formulação em andamento. A responsabilidade por esse processo está a cargo de um grupo de trabalho<sup>4</sup> criado em 2015, pelo então Ministério do Esporte, sendo constituído por 32 representantes de diferentes vertentes ligadas ao esporte e ao lazer, que se debruçam na consolidação da proposta por um sistema nacional de esporte, a ser apreciada pelos poderes públicos e pela sociedade civil.

Seus eixos seriam a estrutura de agentes e competências, o financiamento, a gestão democrática, além das diretrizes sobre recursos humanos e formação. Este último teria três aspectos a serem considerados, sendo (i) o caráter multiprofissional e multidisciplinar; (ii) a necessidade de capacitação dos recursos humanos já inseridos no segmento; (iii) a necessidade de formação de novos recursos humanos qualificados.

Diante do exposto, encontram-se indícios de uma tensão entre a intervenção no lazer e os aspectos ligados à formação profissional, tanto no que diz respeito às áreas de formação, quanto na própria regulamentação profissional. Sobre isso, Silva e Frizzo (2011, p. 149) enfatizam que esse processo aprofunda o antagonismo de classes existente na sociedade, privilegiando grupos com interesses privados ligados à regulação da vida pelo mercado.

---

<sup>4</sup> O grupo de trabalho em questão, mantém-se constituído, apesar da reorganização institucional experimentada nos campos do esporte e do lazer. Os impactos das tensões observadas na arena política brasileira são percebidos por este grupo, que não apresenta regularidade em seus encontros, estando estagnados os seus afazeres.

Desse modo, a atuação profissional no campo do lazer deve considerar sua especificidade concreta, ou seja, levar em conta seu entendimento em termos de conteúdo, as atitudes que o envolvem, os valores que propicia, a consideração de seus aspectos educativos, suas possibilidades como instrumento de mobilização e participação cultural, além das barreiras socioculturais verificadas para seu efetivo exercício.

No que tange, especificamente, às gestões municipais no Brasil, Lopes (2012, p. 62) destaca que o processo de democratização do país lhes garante maiores responsabilidades, ao trazer para a agenda pública problemas, como por exemplo, o enfrentamento de situações de vulnerabilidade. Com isso, a autora afirma que a operacionalidade das políticas sociais deve atender tanto às dimensões dos aspectos de eficiência gerencial, quanto da perspectiva democrática para reconfigurar a capacidade de respostas dos governos aos problemas cada vez mais complexos.

Assim, o gestor de políticas públicas de esporte e lazer deve se engajar em um processo estratégico, que gira em torno da demonstração da relevância de suas propostas e, ao mesmo tempo, ser realista sobre o seu peso em relação a outras demandas de investimento público, voluntário ou privado. Há uma tendência de se esquecer de que a profissão do lazer é relativamente nova e somente com o amadurecimento sua relevância será vista e aceita em um mundo onde há crescente competição por recursos para investir em indivíduos, comunidades e países (CASEY, 2011. p. 87).

Seja qual for a abordagem, a parceria entre todos os setores que de alguma maneira atuam na provisão do esporte e do lazer, sejam eles escolas, clubes, espaços culturais, associações comunitárias, poder público, entre outros, deve ser encarada como

premissa básica para a construção da agenda. Casey (2011, p. 87) destaca que o tema em questão é enorme, em dimensão, abrangência e potencial, sendo uma das áreas de interesse de maior crescimento no planeta. Existem exemplos da relevância do esporte e do lazer, em suas várias formas, para a vida de comunidades ao redor do mundo, entretanto, é preciso superar o entendimento de que o investimento nessas áreas deve estar ligado ao desenvolvimento econômico.

O esporte e o lazer, como áreas de interesse das políticas públicas, recebem tratamentos diferenciados pelas administrações públicas e têm diversos campos de conhecimento e atuação que merecem ser explorados para que ações eficazes sejam propostas e seus objetivos, alcançados. Referimo-nos ao aprofundamento conceitual a que governos e administrações públicas devem desenvolver junto às questões relacionadas ao esporte e ao lazer, porque é preciso estabelecer uma nova perspectiva para essas áreas, não as marginalizando em detrimento de outras responsabilidades públicas tidas como prioritárias.

Embora vários fatores possam estar associados ao tratamento diferenciado e pouco favorável reservado ao esporte e ao lazer, os interesses políticos envolvidos a partir do pressuposto que essas áreas são vulneráveis às barganhas e acomodações de interesses, facilitadas pela ausência de pressões e demandas da sociedade pelo direito ao esporte e ao lazer, merecem ser explorados, para que seja possível compreender tais fenômenos. Daí a importância de investigações acerca das diferenças econômicas, sociais, políticas e geográficas existentes entre os municípios, fazendo com que as estratégias de ação sejam diferenciadas, para alcançarem êxito.

Em suma, as políticas públicas de esporte e lazer devem ser analisadas sob diferentes prismas, uma vez que envolvem discussões e fundamentações ainda em

construção, mas que têm avançado nas duas últimas décadas. Compreender sua especificidade junto aos conceitos de política e sua inserção nas políticas governamentais é um caminho inicial. É nesse ínterim que pretendemos conduzir nossas reflexões no próximo tópico, que se aproximam dos achados teóricos que julgamos pertinentes compartilhar, sobretudo aqueles vinculados à descentralização das políticas públicas.

### **A Descentralização no Caminho das Políticas de Esporte e Lazer**

O desenvolvimento de pesquisas, em qualquer área do conhecimento, requer aproximação e apropriação conceitual sobre os principais temas que abarcam o campo de análise. Tendo em vista o objetivo do presente trabalho, apresentamos, a seguir, uma proposta de referencial teórico que, dentre outros elementos, pode nortear reflexões preliminares sobre a descentralização das políticas públicas de esporte e lazer.

Destarte, é importante traçar um panorama sobre as políticas públicas, uma vez que estas traduzem, ou deveriam traduzir, a resultante da atividade política de inúmeros atores interessados/envolvidos nos diferentes eixos de intervenção do poder público no Brasil. Todavia, ao considerarmos o pacto federativo brasileiro, serão percebidas diferentes responsabilidades a serem assumidas pelos entes federados, mas que, de alguma maneira, se orientam pela coordenação do poder executivo federal.

Isso se dá, prioritariamente, pela concentração de recursos percebida nesse âmbito que, dadas as condições geográficas, culturais e políticas de seu território, demandam o compartilhamento de iniciativas públicas entre união, estados e municípios. Neste interregno, a descentralização das políticas públicas surge como possível mecanismo de capilaridade da ação política, que pode ser concebida a partir da uma práxis indutiva.

Com isso, torna-se indispensável uma aproximação conceitual sobre as políticas de indução, o que perpassa pelas ideias de institucionalização, descentralização política, democratização política e municipalização. A formação de agenda política para o esporte e o lazer complementam a aproximação conceitual a que nos propomos, haja visto que representam a materialização dessas temáticas no setor público.

### **Política e Políticas Públicas**

Política significa tudo o que se refere à cidade e, por conseguinte, está relacionada ao que é civil, público e social. Definir esse termo, porém, apenas com alusões sobre seu significado pontual nos levaria a distanciá-lo da atual conjuntura, na qual o termo referencial é a *polis* ou o Estado. Sendo assim, Bobbio; Matteucci e Pasquino. (1995, p. 125 - 131) apontam uma série de ações atribuídas ao Estado, na esfera da política, que o situam como sujeito ou objeto delas, de acordo com o propósito de cada uma.

Com isso, no que tange às finalidades da política, o poder político, em virtude do monopólio da força, constitui o poder supremo em um determinado grupo social, os fins que se pretende alcançar pela ação dos políticos são aqueles considerados prioritários para o grupo ou pela classe dominante. Os fins da política, portanto, são tantos quantas são as metas que um grupo organizado se propõe.

A questão da finalidade da política e de sua representatividade nos remete à sua dimensão pública, porque a política é uma atividade que envolve a natureza pública e simbólica do poder e, quando bem exercida, relaciona-se à disputa de ideias, de projetos e de concepções no espaço público, à vista de todos (VAZ, 2001, p. 89). Isso quer dizer que seus objetivos não devem obedecer apenas a interesses privados, de pequenos

grupos ou à manutenção do poder, e, sim, às questões sociais de interesse público e orientadas por princípios de igualdade e justiça.

Diretamente associado à política e assegurando a sua legitimidade em intervir na sociedade está o poder político. Caracteriza-se pela exclusividade do uso da força em relação à totalidade dos grupos que atuam em determinado contexto, onde não há grupo social organizado que tenha podido, até hoje, consentir a desmonopolização do poder coativo, que significaria o fim do Estado.

O debate sobre política e as relações Estado e Sociedade remetem, assim, aos meios de se garantir os objetivos e interesses daqueles que exercem o poder. Rua (1998, p. 37) afirma que é necessária a utilização dos *outputs*<sup>5</sup> resultantes das atividades políticas, que são as chamadas políticas públicas. Segundo a autora, as políticas públicas compreendem o conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores que, geralmente, envolve mais do que uma decisão política, requerendo diversas ações estrategicamente selecionadas para se implementar as decisões tomadas. Isso significa que uma das suas características centrais é o fato de que são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público.

A expressão “política pública” pode ser entendida como um curso de ação baseado na seleção de meios orientados para a realização de certos fins, adotada por autoridades ou agentes públicos. Relaciona-se, portanto, com a dimensão instrumental dos processos de tomada de decisão em que estão envolvidos os ocupantes dos cargos

---

<sup>5</sup> Rua (1998) destaca que as políticas públicas são os *outputs* da atividade política, ou seja, são a materialização das tomadas de decisão, oriundas do embate político. Todavia, a autora chama atenção para a necessidade de se distinguir decisões políticas e políticas públicas. Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando, em maior ou menor grau, uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública.

públicos. A implementação das diferentes políticas públicas envolve alguma definição prévia acerca dos meios necessários ao alcance de determinados objetivos (ZAULI, 2003, p. 27).

As políticas públicas ocorrem em ambiente tenso e de alta densidade política, marcado por relações de poder, entre atores do Estado e da sociedade, agências intersetoriais, os poderes do Estado, o nível nacional e níveis subnacionais, comunidade política e burocracia (RUA, 2012, p. 37). Elas influenciam e são influenciadas por valores e ideais que orientam as relações entre Estado e sociedade. Por isso, não se definem as finalidades das políticas senão como o atendimento dos interesses da coletividade (AMABILE, 2012, p. 106).

Desse modo, é preciso analisar como se materializam as ações governamentais e, para isso, a compreensão da ideia de *policy cycle* é fundamental. Para Menicucci (2008, p. 179), trata-se do caminho percorrido pelo Estado para administrar suas ações nas políticas públicas envolvendo suas estruturas institucionais. É um processo dinâmico, um ciclo direcionado por ações políticas voláteis, devido ao jogo político que engloba a disputa de interesses dos atores.

Baptista e Rezende (2011, p. 138) analisaram diferentes autores que se propuseram traçar as fases do processo decisório que caracterizam o ciclo de políticas públicas, como mostra o Quadro a seguir:



**Quadro 1: Fases do processo decisório em diferentes estudos sobre análise de política**

<b>Estudos</b>	<b>Fases definidas</b>
HA Simon – Administrative Behaviour, 1947	Inteligência, Desenho, Escolha.
HD Lasswell – The Policy Orientation, 1951	Informação, Promoção, Prescrição, Invocação, Aplicação, Término e Avaliação.
R Mack – Planning and Uncertainty, 1971	Reconhecimento do problema, Formulação de alternativas, Decisão, Efetivação, Correção / Ajuste.
R Rose – Comparing public policy, 1973	Reconhecimento público das necessidades existentes, Como os temas são colocados na agenda, Como as demandas avançam, Como o governo se envolve no processo decisório, Recursos e constrangimentos, Decisões políticas, O que determina as escolhas do governo, A escolha no contexto, Implementação, Resultados, Avaliação da política e Feedback.
G Brewer – The policy sciences emerge, 1974	Invenção, Estimativa, Seleção, Implementação, Avaliação, Término.
W Jenkins – Policy Analysis: a political and organizational perspective, 1978	Iniciação, Informação, Consideração, Decisão, Implementação, Avaliação, e Término.
BW Hogwood and LA Gunn – Policy analysis for real word, 1984	Definição de temas, Filtro de temas, Prognóstico, Definição de objetivos e prioridades, Análise de opções, Implementação da política, Monitoramento e controle, Avaliação e revisão, Manutenção da política, Sucessão e Término.
Howlett and Ramesh, Studying Public Policy, 1993	Montagem da agenda, Formulação da política, Tomada de decisão, Implementação e Avaliação.

Fonte: Baptista e Rezende (2011).

Atualmente, um dos modelos mais utilizados pelos pesquisadores da ciência política é o chamado *Improved Model*, que aponta cinco fases: (I) montagem de agenda; (II) formulação da política; (III) tomada de decisão; (IV) implementação; e (V) avaliação. Diante disso, o processo decisório envolve escolhas estratégicas que irão culminar em futuros projetos e programas de governo, ou seja, a concretização das políticas públicas.

O processo de montagem da agenda envolve a identificação dos atores e dos interesses que permeiam a luta por inclusão de determinada questão na agenda pública e, posteriormente, sua regulamentação como política pública. Assim, percebemos a mobilização de grupos representantes da sociedade civil e do Estado que discutem e fundamentam suas argumentações, no sentido de se regulamentarem direitos sociais e

de se formular uma política pública que expresse os interesses e as necessidades dos envolvidos (CUNHA e SILVA, 2002, p. 77).

No que tange à formulação, sua principal contribuição está na proposição de um conjunto de ações possíveis de serem tomadas para o alcance dos objetivos almejados. A tomada de decisão e a implementação das políticas, por sua vez, tratam da materialização das ações que norteiam a política anteriormente planejada. Com isso, seu alinhamento com os conceitos, objetivos e metas traçados devem ser prioritários para se alcançar o sucesso.

A avaliação das políticas públicas consiste na adoção de métodos e técnicas que permitam estabelecer uma relação de causalidade entre um programa, política ou projeto governamental e um resultado. Esse processo envolve 3 (três) aspectos principais: (1) emissão de um juízo de valor sobre os resultados de projetos e ações a partir da formulação de parâmetros que servirão de referencial e, em geral, parte de uma concepção de justiça explícita ou implícita; (2) identificação de mudanças decorrentes da intervenção governamental que possam ser atribuídas às políticas; e (3) identificação do grau em que foram alcançados os resultados previstos no planejamento (MENICUCCI, 2008, p. 179).

Cabe aqui distinguir, políticas públicas de políticas sociais, uma vez que esta última, apesar de englobar o bojo das políticas públicas, apresenta o princípio de justiça e a emissão de julgamento como características fundantes. Sob esse prisma, as políticas sociais são tidas como ações determinantes do padrão de proteção social, também implementadas pelo Estado, mas voltadas para a redistribuição dos benefícios sociais, visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico (HOFLING, 2001, p. 21). Lopes (2009, p. 54) chama atenção que as

políticas sociais constituem conquistas políticas e sociais que indicam a possibilidade de representação dos interesses das classes trabalhadoras.

O surgimento de novos atores e demandas no cenário político faz emergir a noção de Estado de Bem-Estar Social, também conhecido como *Welfare State*. De forma esclarecedora, Arretche (1995, p. 4) destaca o crescimento econômico e demográfico como responsáveis pela generalização do *Welfare State*. Para a autora, trata-se de padrões mínimos à manutenção da vida, sob fiança do Estado, no que tange à renda, nutrição, moradia, saúde e educação. Vale ressaltar que o princípio do Estado de Bem-Estar social se baseia na garantia de direitos sociais e políticos, ou seja, não podem ser tratados como caridade ou benesse aos menos favorecidos economicamente.

No sentido de esclarecer sua emergência nas economias industrializadas, Nogueira (2001, p. 89) aponta que programas sociais inclusivos, de cunho universalizante, somente foram colocados em marcha devido ao excedente econômico e ao grau de desenvolvimento tecnológico obtidos com a industrialização. Todavia, vale destacar que o consenso obtido em sua emergência, não se aplica às discussões acadêmicas sobre seu desenvolvimento, ou seja, às diferentes formas de promovê-lo.

Trazendo a discussão para as formas contemporâneas de produção e trabalho, Viana (1998, p. 125) analisa diferentes concepções sobre proteção social, definindo-a como uma particular forma de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre o Estado, a economia e a sociedade. Trata-se de um pacto social envolvendo empresas, sociedade civil e o poder público, visando à melhoria da qualidade de vida de indivíduos e famílias, o que pode contribuir para aumentar a coesão social.

Segundo Dal Pai (2007, p. 16), tal pacto constitui o compromisso contínuo com o comportamento ético que estimula formas de desenvolvimento econômico, social e ambiental, e isso interessa a todos os *stakeholders*<sup>6</sup> envolvidos no jogo político. Vale ressaltar que o cenário apresentado requer engajamento por parte de todos os atores envolvidos na manutenção de um Estado de Bem-Estar Social.

Muito se discute sobre a promoção do Estado de Bem-Estar Social em relação ao alargamento do Estado, haja visto que a demanda por bens e serviços públicos de qualidade é crescente. Conseqüentemente, requer um aparato institucional robusto no que tange ao volume de recursos financeiros, de infraestrutura e de quadros profissionais. Diante deste cenário, autores como Draibe (1985) e Fiori (1989) vinculam a chamada “Crise do Estado Brasileiro” à tentativa de se promover o Estado de Bem-Estar Social no Brasil.

No entendimento de Brandão (2000, p. 8), um Estado intervencionista precisa contar com órgãos de administração direta e indireta para suprir as necessidades acarretadas pelo modo de proteção social adotado no país. Como efeitos do intervencionismo, um primeiro problema a ser destacado é o demasiado crescimento dos processos burocráticos, necessários para fiscalização e controle do próprio aparato estatal. Este é o berço da crise, cujo passo seguinte se encontra no crescimento dos gastos e dos investimentos públicos em proporções maiores do que sua capacidade de arrecadação.

---

<sup>6</sup> O termo *stakeholder* foi cunhado para designar todos os atores, sejam eles pessoas, empresas ou instituições, que, de alguma forma, influenciam e são influenciados (as) pelas ações de uma organização. De acordo com Chiorato *et al.* (2013), as organizações são caracterizadas por suas relações com diferentes grupos e indivíduos, qualificados como *stakeholders*. Possuem interesses legítimos em sua atividade, uma vez que podem afetar seu desempenho ou podem ter sua vida afetada por ele. No setor público, assim como no privado, os *stakeholders* correspondem aos seguintes atores: cidadãos, governo, mídia, sociedade civil organizada, empregados, servidores públicos, grupos de interesses especiais, fornecedores, organizações comunitárias locais; enfim, todos aqueles que influenciam ou são influenciados pela atividade da organização ou instituição – e seus agentes.

O desenvolvimento de parcerias com outros atores sociais pode ser uma saída para a solução desse problema, mas é preciso ter em mente que as formas de cooperação entre Estado, Terceiro Setor e Iniciativa Privada não se garantem, por si só, como processos bem-sucedidos e responsáveis com aquilo que é público. Tendo isso em vista, Montañó (2002, p. 17) aborda a crise administrativa vivida no Brasil, caracterizada como um recorte da crise do Estado Brasileiro. O autor centra sua análise na atuação das entidades do terceiro setor que, depositárias de direitos que cabem ao Estado suprir, acabam por se afastar desta responsabilidade.

Brandão (2000, p. 8) reconhece que o Terceiro Setor não consegue e não pode agir contra todos os problemas enfrentados pelo Estado brasileiro – não sendo, desta forma, resposta para sua crise administrativa. Para a autora, contribui como ideologia, disseminando a crença de que o cidadão pode e deve assumir o seu papel de personagem essencial na recuperação do país. Corrobora com esta perspectiva, na medida em que aponta saídas para o protagonismo social dos sujeitos, que pode superar uma cultura de dependência sobre a ação governamental institucionalizada.

Costa; Faria; Mascarenhas (2012, p. 454) apresentam diferentes perspectivas de análise da atuação desses novos atores sociais, acrescentando que a “descoberta” e a popularização do Terceiro Setor podem servir de justificativa ideológica para o desmonte e a desresponsabilização do Estado no trato das questões sociais. Esses pesquisadores afirmam que tal fenômeno emerge como um conjunto de sujeitos e instituições voltados (as) ao desenvolvimento de questões de interesse social, mas sem uma agenda definida, ou mesmo interesses e objetivos claros. Com isso, o Terceiro Setor atua onde a efetividade do Estado e do mercado são menores.

Tais argumentos são importantes para se desmistificar a ideia de que a descentralização, quando adotada, soluciona os problemas gerenciais do setor público. Não se pode negar que a atuação de outros atores (não somente os públicos) pode implicar problemas como desvio de recursos, dos interesses sociais, entre outras práticas ilícitas ou imorais que reduzem o poder de ação das políticas.

Todavia, como aponta Castro (1991, p. 10), a descentralização se apresenta como resposta às mudanças do *Welfare State* brasileiro. Abrange aspectos institucionais, referindo-se ao grau de parceria nas relações intergovernamentais e na criação de mecanismos de representação, combinando as estruturas representativas tradicionais com novas formas de participação em nível local. A descentralização provoca, ainda, alterações financeiras e organizacionais, transferindo recursos do governo central para os governos locais e conferindo maior autonomia aos poderes locais e regionais.

Com isso, voltamos a enfatizar que a participação do Estado no direcionamento, na regulação, na execução e na avaliação das políticas é indispensável. Todavia, é preciso refletir sobre a forma com que a interação entre os entes federativos tem ocorrido, tendo como pano de fundo o efetivo atendimento das demandas sociais. Talvez seja este o entrave atual a ser enfrentado pelas políticas públicas no Brasil.

### **Reflexões sobre Descentralização e Municipalização**

No Brasil, o processo de construção democrática enfrenta, atualmente, um dilema que tem suas raízes na confluência entre 2 (dois) projetos políticos distintos. Como salienta Dagnino (2002, p. 142), temos, de um lado, “um processo de alargamento da democracia, que se expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados com

as questões das políticas públicas”. De outro lado, a “emergência de um projeto de Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil”.

Com isso, ao pensar a atuação do Estado junto à sociedade, acreditamos ser importante refletir sobre algumas questões que vão além dos elementos ligados, especificamente, aos projetos de esporte e lazer. Considerando essas questões e a realidade em que vivemos, é preciso estabelecer uma nova tratativa quanto ao que temos como público.

Sob essa perspectiva de análise, a cooperação entre o Estado, a iniciativa privada e a sociedade civil organizada poderiam promover aumento de eficiência nas ações governamentais. Cesar (2008, p. 25), na tentativa de superar o enfoque minimalista dos ajustes estruturais macroeconômicos, destaca que a reforma do Estado parte do pressuposto de que, em várias áreas, incluída a social, o Estado poderia ser mais eficiente, se utilizasse estratégias gerenciais e estabelecesse parcerias com organizações não-governamentais para executar os serviços por ele apoiados.

Montaño (2002, p. 17), entretanto, chama atenção para possíveis ciladas que podem surgir do pensamento que considera a entrada de outros agentes como a salvação das políticas públicas e o resgate da sociedade civil organizada. O autor aponta a

necessidade de uma reorganização do papel do Terceiro Setor<sup>7</sup> que, atualmente, pode não garantir os direitos sociais, causando prejuízos em setores como Educação, Saúde, Emprego e Previdência Social. Compartilhamos da preocupação do autor, que gira em torno de que a atuação do Terceiro Setor e a conseqüente descentralização das ações públicas se concretizem como privatização dos direitos sociais no Brasil.

Por esse motivo, apresentamos uma concepção que se aproxima do entendimento sobre descentralização que assumiremos nas reflexões deste artigo. No campo das ciências políticas, o tema é tratado como mecanismo democrático, que permite autonomia política dos níveis locais e regionais, com vistas ao aprofundamento da democratização. O tema da descentralização não é novo na literatura, Guinmarães (2002, p. 5) destaca que existem registros remotos de sua presença na literatura clássica, desde as obras sobre teoria do Estado até aquelas do campo da Administração.

Por esse motivo, é possível verificar um leque de entendimentos que tratam do tema, o que pode explicar as controvérsias observadas na literatura. A descentralização constitui-se numa ação política para se diluir o poder decisório e administrativo dentro das agências públicas centrais, através da desconcentração, ou seja, da transferência de responsabilidade administrativa sobre os serviços básicos públicos do nível nacional para os governos regional e local.

---

<sup>7</sup>Costa; Faria; Mascarenhas (2012) destacam que o Terceiro Setor surgiu nos EUA, nos anos 1970, para designar um conjunto de instituições formais, privadas e sem fins lucrativos e cuja atuação se dá na esfera pública; porém, de forma independente do Estado. No âmbito latino-americano, a expressão “Terceiro Setor” designa, também, organizações e grupos informais, que desempenham importante papel na construção de ações de interesse público. A origem da utilização dessa expressão, no Brasil, no âmbito do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1996) e afirma que ele “congrega tanto instituições filantrópicas dedicadas à prestação de serviços (saúde, educação, bem-estar social), quanto organizações voltadas para a defesa dos direitos de grupos específicos da população (mulheres, negros, indígenas) e de proteção do meio ambiente; congrega ainda experiências de trabalho voluntário e de filantropia empresarial”. Segundo essa autora, a melhor terminologia seria “entidades públicas não-estatais” (DIAS, 2008, p. 103).



De acordo com Guinmarães, (2002, p. 8), os estudos sobre descentralização abordam duas vertentes de análise. A primeira se direciona aos aspectos procedimentais, ou seja, a dimensão administrativa decorrente de questões como transferência de recursos financeiros ou de competências formais para as unidades subnacionais de governo. A segunda vertente aborda o lado processual e a dimensão social da política, relacionando-se, portanto, com o aumento da participação social na política e com a distribuição territorial do poder do Estado por meio da introdução de novos atores e interesses sociais.

Vale destacar que os processos de descentralização também se orientam por três dimensões: administrativa, social e política. A primeira refere-se à delegação, ou seja, a transferência de competências e funções entre as unidades federativas, justificando-se em função da necessidade em se buscar maior eficácia na administração pública. A dimensão social pode ser traduzida como participação social na gestão pública e como estratégia de capacitação de grupos sociais para decidirem sobre problemas da gestão pública local.

Na dimensão política, a descentralização é uma estratégia para redistribuição do poder político do Estado, do nível central para os níveis periféricos. Este entendimento fundamenta-se no conceito de descentralização enquanto processo político e é justificada como estratégia para democratização do poder, através da ampliação dos níveis de participação cidadã e da multiplicação de estruturas de poder, com vistas à melhoria da eficiência da gestão pública.

A tendência atual do debate sobre a descentralização parece apontar para uma articulação entre a dimensão normativa, que privilegia a discussão sobre arranjos institucionais, e a dimensão política, que privilegia os embates e confrontos de poder,

tanto entre níveis de governo, como entre atores políticos e sociais distintos. Esta tendência parte do reconhecimento de que a descentralização afeta as relações de poder e introduz novos conflitos nas relações entre esferas de governo e entre grupos distintos da sociedade, não podendo, portanto, ser concebida apenas na sua dimensão legal.

A Constituição Federal de 1988 trouxe inovações no que se refere ao desenho federativo brasileiro e às competências de cada esfera de governo na promoção de políticas sociais. Para Teixeira (2002, p. 31), competências são responsabilidades e encargos atribuídos a cada esfera governamental para realizar sua gestão, sendo distinguidas as competências privativas, as comuns e as concorrentes. Nessa abordagem, união, estados e municípios podem trabalhar de forma conjunta, no caso das competências comuns, mas também podem atuar de forma autônoma, desde que não haja sobreposição legal.

Franzese (2010, p. 32) afirma que dentre as principais características do desenho institucional promovido pela Constituição Federal de 1988, a literatura nacional dos anos 1990 destacou a diretriz de descentralização em favor dos governos municipais, que consolidava a imagem de que o Brasil se tornara uma das federações mais descentralizadas do mundo. Isso impulsionou a municipalização de políticas públicas e contribuiu para a ideia de que os municípios passavam a se tornar os principais responsáveis pelo provimento de condições mínimas de bem-estar social à sua população.

Porém, dadas as condições de autonomia municipal garantidas pela nova Constituição, sem nenhuma exigência quanto a um padrão nacional de políticas sociais, a municipalização aconteceu com ritmos e prioridades diferentes, nos mais de cinco mil municípios do país. Sua principal estratégia se baseou na transferência de recursos para

estados e municípios que aderissem às políticas públicas, caracterizando, assim, o princípio de indução ao desenvolvimento de ações sociais que, apesar de regionalizadas, estavam sob o olhar e crivo do governo federal.

Arretche (1999, p. 4) analisa a importância de políticas federais de indução para que a municipalização avance no país e conclui que se trata de mais um processo de centralização, uma vez que o governo federal, ao controlar o repasse de recursos financeiros de acordo com a adesão a programas por ele desenhados, restringe a agenda dos governos subnacionais, suprimindo parte de sua autonomia. Abrucio (2007, p. 67) por outro lado, afirma que em vez de centralização, ocorre um processo de coordenação federativa, orientado pela redução de desigualdades e introdução de padrões nacionais, sem restringir a autonomia dos estados e municípios.

É preciso compreender que a municipalização não ocorre considerando-se somente os atributos estruturais das unidades locais de governo, como sua capacidade fiscal, administrativa e cívica. Arretche (1999, p. 4) aponta que este processo varia de acordo com requisitos institucionais postos pelas políticas a serem assumidas pelos governos locais, tais como o legado das políticas prévias, as regras constitucionais e a engenharia operacional de cada política social. No entanto, a ação política deliberada, ou seja, estratégias de indução eficientemente desenhadas para delegar a outro nível de governo a responsabilidade pela gestão destas políticas, pode compensar obstáculos à descentralização derivados daqueles fatores de natureza estrutural ou institucional.

Para Arretche (1999, p. 6), nas condições brasileiras, não é suficiente que a União se retire da cena para que, por efeito das novas prerrogativas fiscais e políticas de estados e municípios, estes passem a assumir de modo mais ou menos espontâneo, competências de gestão. Na mesma direção, a descentralização ocorre nas políticas e

nos estados em que a ação política deliberada operou de modo eficiente. É nesse cenário que o grau de institucionalização municipal das políticas públicas de indução ganha força. Sobretudo como elemento de análise sobre a potencialidade de municipalização/descentralização ou não dessas ações.

### **Institucionalização, Gestão Participativa e Governança Territorial**

Um país como o Brasil, com mais de cinco mil municípios e com vasta extensão territorial, certamente apresentará administrações municipais com as mais diversas características, sejam elas políticas, econômicas ou sociais. Isso faz com que o potencial de cada cidade para assumir as políticas federais ou estaduais de indução dependa do seu nível de estruturação administrativa, operacional e política.

Para Reis (1995, p. 40), trata-se de saber se o Estado dispõe de recursos em volume suficiente e da capacidade operacional adequada para lidar eficazmente com as demandas que lhe são dirigidas. O autor aponta, apesar das críticas que dirige a algumas partes do texto, a teoria de Samuel Huntington<sup>8</sup> como central ao debate sobre essa temática. Focaliza sua análise nas relações existentes entre a institucionalização política e a governabilidade, ou seja, o grau de determinado governo no que tange à sua capacidade efetiva de governar.

No entendimento de Mainwaring e Torcal (2005, p. 249), institucionalização política se refere a um processo pelo qual uma organização se torna bem estabelecida, seus atores desenvolvem expectativas, orientações e comportamentos baseados na premissa de que essa organização prevalecerá no futuro previsível. Os autores destacam

---

<sup>8</sup> Samuel Huntington foi um economista americano, responsável pela teoria do “Choque das Civilizações”, cuja base conceitual se encontra no protagonismo político das civilizações e não dos Estados Nacionais. O autor também ficou conhecido por suas contribuições no âmbito da Geopolítica e da Teoria de Modernização do Estado.

que uma característica importante deste elemento se refere às expectativas claras e estáveis que os atores políticos apresentam em relação ao comportamento de outros atores.

Sobre isso, a estabilidade guardaria relação proporcional com sua capacidade de gerar padrões comportamentais recorrentes, ou seja, previsíveis o máximo possível. Para o autor a estabilidade é um potente indicador de institucionalização política. Diante do exposto, a previsibilidade comportamental dos atores políticos pode ser responsável pela criação ou manutenção de um cenário favorável ao atendimento das demandas sociais, ou até mesmo à segurança político-institucional necessária para se estabelecer políticas de Estado.

Nesse caso, o eixo central estaria na continuidade das ações públicas, independentemente das concepções particulares de partidos, grupos sociais ou governos futuros. Esta adoção comportamental representa uma mudança de patamar em relação ao desenvolvimento de políticas públicas no Brasil. Trata-se do enfrentamento ao paradigma das políticas de Governo, das ações descontínuas e desconexas, do desperdício de verba pública e, principalmente, da desconsideração dos anseios sociais.

Estabelecendo relações causais e lógicas sobre o assunto, entendemos que o grau de institucionalização dos subsistemas que compõem um sistema político, condiciona a estabilidade deste último. Portanto, estamos diante de uma espécie de ecossistema político, em que as interações institucionais em diferentes níveis estão correlacionadas entre si, ou seja, a resultante da ação política de um ator é condicionada e condiciona, ao mesmo tempo, todas as tomadas de decisão dos demais, em diferentes níveis.

Nesse cenário, é imperativo considerarmos a participação cidadã, uma vez que uma governança eficaz se condiciona pela mobilização e participação do eleitor nos

processos decisórios. Isso quer dizer que, para além de mecanismos políticos, sociais e econômicos institucionalizados, o poder cidadão também influencia e é causador de experiências governantes de sucesso ou de fracasso. Essa é uma questão que não deve ser analisada apenas pelo viés da representatividade política. A participação cidadã deve ser efetivamente garantida para que os governantes não afastem as tomadas de decisão das demandas locais.

Logo, traçando um paralelo entre a questão apontada e o esporte e o lazer como direitos sociais, é possível inferir que a mobilização social pode promover um sentimento de apropriação das ações e dos equipamentos públicos pelas comunidades, fortalecendo também o sentimento de pertencimento e posse do território onde vivem. Além disso, contribui para a capacitação de lideranças e grupos para que possam exercer e continuar exercendo a gestão de projetos em parceria com o poder público.

Diante disso, avaliar os mecanismos institucionalizados de participação popular também se constitui como estratégia relevante para análise dos processos de apropriação municipais em relação às políticas públicas de esporte e lazer. O desenvolvimento de ações nesses campos pode mobilizar nos sujeitos, a consciência de que o esporte e o lazer são direitos sociais garantidos constitucionalmente, fazendo com que a população reconheça a relevância de políticas públicas na área, demandando-as.

Tendo em mente que, geralmente, a principal meta das ações mobilizadoras da participação social é a formação de um grupo gestor, pode-se citar a criação de um conselho municipal ou algum órgão semelhante, como catalizador 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.

Trata-se de uma arena política, em que todos os atores envolvidos debatem as concepções que devem orientar as tomadas de decisão públicas. Um espaço que busca dar visibilidade aos traços culturais específicos à cada comunidade, bairro, cidade ou região. Santos (1998, p. 44) ressalta que o espaço da comunidade é constituído pelas relações sociais desenvolvidas em torno da produção e reprodução dos territórios físicos e simbólicos, de identidade e identificações com referências às origens e destinos comuns. Como aponta Santos; Souza e Silveira (1994, p. 16), o território, base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais da vida, não é apenas um espaço físico, é o chão mais a população.

Como aponta Costa; Faria e Mascarenhas (2012, p. 454), é possível inferir que nas comunidades e nos territórios aprendemos, produzimos e reproduzimos nossa identidade individual e coletiva, mediadas pelas instituições da sociedade. É neste lugar onde se concretizam as relações sociais, de vizinhança e solidariedade e de poder, que o direito é expresso ou negado, abnegado ou reivindicado.

A sociedade, vista como o “todo institucionalizado”, é constituída por comunidades que, por sua vez, trazem consigo demandas sociais e traços culturais próprios. Muitas vezes, as relações entre tais demandas são antagônicas, ou seja, produzem conflitos e imperam um campo para sua mediação. Este campo pode ser ocupado pela “gestão social”, baseada nos princípios de cidadania deliberativa e ação comunicativa preconizados por Habermas (1995, p. 39).

De acordo com Tenório (1998, p. 101), o principal avanço deste modelo de gestão está nos processos decisórios baseados no entendimento, não na negociação.

Compartilhamos desta concepção por compreender que o entendimento é promovido por debates, argumentações e reflexões norteadas pelo desenvolvimento do bem comum. Nos achados de Carrion (2007, p. 108), 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.

Para Tenório (2008, p. 101), 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<sup>9</sup>.

Para o entendimento desta concepção gerencial, os autores apontam cinco preposições de Fischer (2002, p. 12) que a caracterizam e destacam seus paradoxos, a saber: (i) articulação de múltiplos níveis e escalas de poder, que potencializam o conflito de interesses; (ii) campo com práticas híbridas e contraditórias em que a cooperação não exclui a competição, nem mesmo o estabelecimento de articulações, alianças e pactos; (iii) campo marcado pela ética e pela responsabilidade que deve atender aos imperativos da eficácia e eficiência dentro da especificidade do campo, ou seja, adquirir legitimidade; (iv) gestão de redes e relações pessoais, afetadas pela história do gestor; (v) importância do contexto cultural, em que o gestor social gerencia

---

<sup>9</sup> Cançado (2013) destaca que a gestão social busca a emancipação do ser humano, ou seja, a libertação da tutela de alguém em busca da autonomia. No intuito de esclarecer esta concepção, o autor recorre a Chauí (1989) quando aponta que “emancipação é a capacidade interna para dar-se a si mesmo sua própria lei ou regra e, nessa posição da lei-regra, pôr-se a si mesmo como sujeito”.



o simbólico e o valorativo, especialmente quando se trata de culturas locais e da construção de identidades.

Nessa perspectiva, é possível traçar relações que aproximam as reflexões expostas àquelas assumidas neste artigo, sobretudo no que tange aos processos decisórios orientados pelas características do território, na gestão social e nos mecanismos de participação. A esse respeito, uma nova abordagem conceitual se faz necessária, para compreensão dos mecanismos democráticos relacionados à adoção de estratégias que considerem a cultura local na agenda política: a “governança territorial”.

Para Dallabrida (2013, p. 329), tal perspectiva pode ser entendida como um processo de planejamento e gestão de dinâmicas territoriais, priorizando uma ótica inovadora partilhada, colaborativa e relações não hierárquicas, em associação entre Estado, entidades sociais, associações empresariais, centros universitários e de investigação, municípios e representações da sociedade civil, fundamentado num papel insubstituível do Estado.

Para o autor, o desenvolvimento social deve ser pensado pelo viés do desenvolvimento do território, e isso seria possível pela constituição e emergência de um bloco socioterritorial, composto por entes públicos e privados, que contemple o caráter democrático-participativo. Tal bloco teria por objetivo a construção de consensos ou pactos, pela articulação de diferentes atores e suas diferentes propostas, resultando num projeto político para desenvolvimento da região.

Com base nessa concepção, Cançado; Tavares; Dallabrida (2013, p. 313) entendem a governança territorial como iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente, para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais,

econômicos e institucionais. Sobre os atores institucionais, inclui-se, naturalmente, o Estado com seus diferentes agentes que, no caso do Brasil, estão presentes nas instâncias municipais, estaduais e federais.

Por esse motivo, pensamos na possibilidade de diferentes níveis de governança, haja vista a larga extensão territorial do país, bem como a pluralidade cultural experimentada nas diferentes regiões do país. Sobre isso, Cançado; Tavares; Dallabrida. (2013, p. 313) e Brandão (2000, p. 15) concordam ao ressaltarem ser imprescindível a busca por estratégias multiescalares em função da governança. Portanto, 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 geográficas, que intervêm no processo de desenvolvimento e construção do espaço local. Em outras palavras, trata-se de considerar que, apesar da iniciativa de protagonismo dos entes locais, outras esferas de poder se relacionam, condicionam e interferem nos processos decisórios baseados na governança territorial.

Diante disso, Cançado; Tavares; Dallabrida (2013, p. 313) destacam que o desenvolvimento local, regional ou territorial pode ser entendido como um processo de mudança estrutural empreendido por uma sociedade organizada territorialmente, sustentada na potencialização de recursos e ativos existentes no local, com vistas à dinamização socioeconômica e à melhoria da qualidade de vida de sua população.

Davoudi (2008, p. 33) apontam duas perspectivas sobre território: o território como construção política e social e o território como capital territorial. Em outras palavras, apresenta-se uma concepção que considera os aspectos institucionais e

geográficos de uma determinada localidade, mas que também abarca as resultantes de todas as interações culturais, sociais e políticas ali existentes, que findam por produzir a identidade local.

Dessa maneira, fica evidente a aproximação entre as questões sociais e as questões territoriais. Cançado; Tavares; Dallabrida (2013, p. 313) destacam que gestão social e governança territorial aproximam-se pelos adjetivos, dado que território é um espaço socialmente construído e abriga relações sociais diversas. Além disso, cada território constitui-se de um conjunto de atores específicos, cuja natureza e características moldam as relações e as possibilidades de realização da democracia deliberativa plena.

Os conceitos apresentados se complementam e são centrais às reflexões sobre o ciclo das políticas públicas, sobretudo àquelas tidas como políticas sociais. Afinal, tendo como pano de fundo o caráter de justiça a ser adotado em sua concepção, os gestores envolvidos acabam por emitirem julgamentos acerca dos enfrentamentos sociais que merecem prioridade. Todavia, esse processo deve ser precedido de análises que considerem as diferentes realidades experimentadas em cada território sob sua responsabilidade, o que só pode ser alcançado por meio de mecanismos democráticos de governança e participação popular.

Logo, é de se esperar o surgimento de conflitos de interesses, haja visto que os territórios representam diferentes aspectos relacionados ao capital social passível de se assumir. Por esse motivo, sua gestão deve envolver arenas para o embate político, indispensável ao surgimento de informações que norteiem as tomadas de decisão. Essa mesma arena pode estimular o controle mútuo entre os sujeitos e instituições impactados direta ou indiretamente pela ação governamental.

### **Considerações Finais**

Tendo como pano de fundo as análises apresentadas até aqui, abordar as políticas públicas de esporte e lazer significa, preliminarmente, refletir a respeito dos resultados e impactos sociais esperados a partir de sua implementação nos municípios brasileiros. Não temos a pretensão, ou a ingenuidade, de sugerir a busca por consensos acerca do tema, mas atualmente estamos diante de um cenário político e institucional que requer a ruptura com a cultura das políticas de governo. Isso significa dizer que, no Brasil, é preciso retomar a lógica do desenvolvimento de políticas sociais pautadas pela justiça social e, principalmente, pelo bem-estar social de toda a população. Não existe mais espaço para substituições de projetos e programas, simplesmente pela capitalização política ou de qualquer natureza.

Apresentamos como desfecho, uma análise que nos provocou desde o início da pesquisa, relacionada aos tipos de municípios que podem ser impactados pelos mecanismos indutivos estabelecidos pelo governo federal. Os municípios de pequeno porte são aqueles com maior potencial de apropriação das políticas de esporte e lazer, uma vez que, geralmente, apresentam baixo nível de institucionalização política e, por esse motivo, podem despertar para aspectos que até então o limitavam legalmente, administrativamente, gerencialmente e estruturalmente.

Ainda assim, tendo em vista as ponderações e os exames emergentes do trabalho, torna-se relevante destacar que as análises desenvolvidas se limitam ao campo teórico, o que de alguma maneira pode ser visto como problemática, mas que também pode lançar luz a futuras investigações que legitimem nossos achados. Um deles está diretamente vinculado à municipalização das políticas públicas como mecanismo de descentralização.

Reiteramos que tal perspectiva não pode ser tratada somente por um viés cético, afinal, é preciso reconhecer que o processo de municipalização envolve múltiplos fatores que, em boa medida, não são observáveis de forma objetiva, linear ou simétrica. Sob esse prisma, um iminente desdobramento deste trabalho seria, a partir dos dados compartilhados, estabelecer e selecionar experiências de alguns municípios, na tentativa de elucidar o comportamento de ocorrências específicas. Dentre elas, percebemos como possibilidade a seleção de municípios que criaram fundos municipais, que desempenharam parcerias com universidades ou que criaram quadros profissionais e legislações orgânicas específicas para o esporte e o lazer.

Ademais, o estabelecimento de estudos que se debruçam estritamente sob as conjunturas dos municípios de pequeno porte, ampliaria as possibilidades de verificação das relações de causa e efeito com vistas às políticas de descentralização. A partir desta iniciativa, o apontamento de indicadores de políticas públicas de esporte e lazer também poderia se fazer presente, especialmente no que tange às suas interfaces junto à dimensão territorial.

Mesmo reconhecendo os desafios da perenidade que lhe são impostos, percebemos que as políticas públicas de esporte e lazer resistem, em alguma medida, à cultura política brasileira, cuja contemporaneidade se estabelece como importante óbice. Encará-la e, a partir dela se estabelecer, requer movimentos em direção ao embate político, em que as tensões e os conflitos postos deparar-se-ão com as conquistas do campo, inviáveis de serem negadas. Por conseguinte, o próximo passo é vital para sua edificação como políticas de Estado.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública – RAP**. Rio de Janeiro, v. 41, n. especial, p. 67-86, 2007.
- AMABILE, A. E. N.; GONTIJO, C. R. B.; CASTRO, C. L. F. (Org.) **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: Ed. UEMG, 2012. 480 p.
- AMARAL, S. C. F. BORGES, C. N. F. SILVA, D. S. Gestão das políticas públicas do Ministério do Esporte do Brasil. **Revista Brasileira de Educação Física e Esporte**. São Paulo. v. 1, n. 29, p. 65 – 79, jan. / mar. 2015.
- ARETCHE, M. T. S. Emergência e desenvolvimento do *Welfare State*: teorias explicativas. **Boletim Informativo e Bibliográfico das Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, 1995.
- \_\_\_\_\_. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, 1999, p. 111 – 141.
- BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In: MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. **Caminhos para análise das políticas de saúde**, 2011. p.138-172.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política: L-Z**. Tradução de Carmen C. Varrialle, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cascais e Renzo Dini. 7. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1995. v. 2. 1318p.
- BRANDÃO, C. S. Terceiro Setor: resposta à crise do Estado brasileiro? Juiz de Fora; Universo Jurídico, 2000.
- CANÇADO, A. C.; TAVARES, B.; DALLABRIDA, V. R. Gestão Social e Governança Territorial: interseções e especificidades teórico-práticas. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**. Taubaté, v. 9, n. 3, set-dez 2013. p. 313 – 353.
- CARRION, R. da S. M. **Gestão Social**: especificidades e práticas em discussão. Vitória: EDUFES, 2007. p. 108 – 124.
- CASEY, D. Gestão do lazer. In: ISAYAMA, H. F.; PINTO, L. M. S. de M.; UVINHA, R. R.; STOPPA, E. A. **Gestão de políticas de esporte e lazer**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011. p. 87-105.
- CASTRO, M. H. G. Descentralização e Política Social. **Cadernos CEPAM**, nov. 1991.
- CESAR, M. J. **Empresa-cidadã**: uma estratégia de hegemonia. v. 1 São Paulo: Cortez, 2008.
- CHAUI, Marilena. Cultura: cultuar ou cultivar. **Teoria e Debate**, n.8, out/nov/dez, 1989.

CHIORATO, C. C.; COSTA, B. K.; VIEIRA, S. F. A.; CARMONA, V. C. Atuação e interação de *stakeholders* no planejamento turístico: um estudo comparativo nos municípios de Santo André e São Bernardo do Campo. **Anais...** ANPAD (Rio de Janeiro), 2013.

COSTA, C. O.; FARIA, G. G.; MASCARENHAS, L. B. Terceiro Setor. In: AMABILE, A. E. N.; GONTIJO, C. R. B.; CASTRO, C. L. F. (Org.) **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: Ed. UEMG, 2012. p. 454-457.

CUNHA E. L.; SILVA, M. V. A formação profissional no século XXI: desafios e dilemas. **Ciência da Informação**. Brasília, v. 31, n. 3, p. 77-82, set. / dez. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ci/v31n3/a08v31n3.pdf> . Acesso em: 27 jun. 2014.

DAGNINO, E. (Org.). **Sociedad civil, espacios públicos y democratización**. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.

DAL PAI, L. **Pesquisa sobre a influência dos consumidores frente à responsabilidade social empresarial**. Rio de Janeiro: Universo, 2007.

DALLABRIDA, V. R. **Governança**: debates recorrentes nas abordagens do tema e relações com sua prática. Canoinhas: Universidade do Contestado, 2013.

DAVOUDI, S. Territorial Governance in the Making: approaches, methodologies, practices. **Boletín de la AGE**, n. 46, 2008, p. 33 – 52.

DIAS, M. T. F; ARAÚJO, F. D. **Terceiro Setor e Estado**: legitimidade e regulação por um novo marco jurídico. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses**: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil (1930 – 1960). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FIORI, J. L. Sobre a crise do Estado brasileiro. **Revista de Economia Política**. v. 9, n. 3, jul. / set. 1989.

FISCHER, T. **Poderes locais, desenvolvimento e gestão**: uma introdução a uma agenda. Salvador: Casa da Qualidade, 2002. p. 12 – 32.

FRANZESE, C. **Federalismo cooperativo no Brasil**: da constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. Tese (Transformações do Estado e políticas públicas). Fundação Getúlio Vargas. São Paulo. 2010.

GUINMARAES, M. C. L. O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico. **Organ. Soc.**, Salvador, v. 9, n. 23, p. 1-17, Apr. 2002.

HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**: Cultura e Política. São Paulo, n. 36, p. 39-53, 1995.

HOFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos CEDES**. Campinas. v.21, n. 55, nov. 2001.

LOPES, C. G. **Os princípios políticos do Programa BH Cidadania**: o olhar de profissionais da secretaria municipal adjunta de esportes. 2012. Dissertação (Mestrado em Estudos do Lazer). Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2012.

LOPES, T. B. **Sobre o fazer técnico e o fazer político**: a atuação do profissional de lazer no serviço público municipal. 2009. Dissertação (Mestrado em Estudos do Lazer). Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2009.

MAINWARING, S. TORCAL, M. Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. **Revista Opinião Pública**. Campinas. vol. 11, n. 2, out. 2005. p. 249 – 286.

MARCELLINO, N. C. **Lazer e Esporte**: políticas públicas. Campinas: Autores Associados, 2001.

MASCARENHAS, F; FLAUSINO, M. S; BRANDÃO, H. C; TERRA, A. M. As Conferências Nacionais do Esporte: avanços e limites na construção das políticas de esporte e lazer. **Anais... XVI CONBRACE / III CONICE**. Salvador. 2009.

MELO, V. A. “Projetos Sociais” de Esporte e lazer: reflexões, inquietações, sugestões. **Revista Quaderns d’Animació i educació social**, v. 1, n. 7, 2008.

\_\_\_\_\_. FORTES, R. **História do Esporte**: panorama e perspectivas. *Fronteiras*: Dourados (MS). v. 12, n. 22, p. 11 – 35, jul. / dez. 2010.

MENICUCCI, T. Políticas de esporte e lazer: o estado da arte e um objeto em construção. In: ISAYAMA, H. F. LINHALES, M. A. **Avaliação de políticas e políticas de avaliação**: questões para o esporte e o lazer. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 179-202.

MONTAÑO, C. **Terceiro Setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

NOGUEIRA, V. M. R. **Estado de Bem-estar social**: origem e desenvolvimento. *Katálisis*: Santa Catarina, n. 5, jul. / dez. 2001, p. 89 – 103.

PINTOS, A. E. O Ministério do Esporte, os Programas PELC e Vida Saudável e os primórdios do sistema MIMBOÉ. In: SOARES, M. M. ISAYAMA, H. F. PINTOS, A. E. **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, p. 73 – 104, 2018.

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



RUA, M. G. Análise de políticas públicas. In: RUAS, M.G.; CARVALHO, M.I (Org.). **O Estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998. p. 37-59.

\_\_\_\_\_. **Políticas Públicas**. 2. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração, 2012.

SANTOS, B. S. **A reinvenção solidária e participativa do Estado” Seminário Internacional: sociedade e a reforma do Estado**, mar. 1998.

SANTOS, M. SOUZA, M. A. SILVEIRA, M. L. (Orgs.). **Território: Globalização e Fragmentação**. São Paulo: Hucitec / Anpur, 1994.

SILVA, G. G. FRIZZO, G. F. E. Crítica à Regulamentação da Profissão e à Produção Científica Defensora do Sistema CONFEFE / CREFS. **Revista Motrivivência**. n. 6, p. 149 – 168, jun. 2011.

STAREPRAVO, F. A. **O esporte universitário paranaense e suas relações com o poder público**. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação Física). Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2006.

TEIXEIRA, E. C. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Belém, Pará. 2002.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**. v. 32, n. 5, set. / out. 1998. p. 7 – 23.

TENÓRIO, F. G. **Tem razão a administração?** 3. ed. Ijuí: Unijuí, 2008, 172 p.

VAZ, A. F. Políticas públicas para o esporte e o lazer em Santa Catarina: reflexões e considerações. **Revista da Educação Física**. Maringá, v.12, n. 1, p. 89, 2001.

VIANA, M. L. T. W. **A americanização da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas**. UCAM: Rio de Janeiro, 1998.

ZAULI, E. M. Políticas Públicas e Políticas Sociais. **Revista Pensar BH / Política Social**. Belo Horizonte, v. 8, p. 27-29 2003.

#### **Endereço dos Autores:**

Bruno Ocelli Ungheri  
Escola de Educação Física da Universidade Federal de Ouro Preto  
Rua Dois, 110, Campus Universitário - Ginásio de Esportes  
Ouro Preto – MG – 35.400-000  
Endereço Eletrônico: bruno.ocelli@yahoo.com.br

Hélder Ferreira Isayama  
EEFFTO/UFMG  
Av. Antônio Carlos 6627 – Pampulha

Belo Horizonte – MG – 31.270-910

Endereço Eletrônico: [helderisayama@yahoo.com.br](mailto:helderisayama@yahoo.com.br)