

## **EDUCAÇÃO CIDADÃ PELO LAZER: A CONTRIBUIÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE E LAZER**

**Recebido em:** 14/04/2016

**Aceito em:** 28/01/2017

*Carlos Nazareno Ferreira Borges*  
Universidade Federal do Pará (UFPA)  
Belém – PA – Brasil

**RESUMO:** O texto é um ensaio construído a partir de uma revisão de literatura no qual se discute a hipótese de que é possível a experiência do exercício de cidadania pela vivência concreta e completa em ações de políticas públicas de esporte e lazer. Segundo se poderá descobrir ao longo do desenvolvimento, o exercício de cidadania poderá ocorrer se a experiência for vivenciada como direito social perspectivado tanto na redistribuição como no reconhecimento como critérios de justiça. Como argumentos, o texto desenvolve a discussão de conceitos-chave que contribuem para o debate, entre os quais: política pública, direito, cidadania, esporte e lazer.

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

### **CITIZENSHIP EDUCATION FOR LEISURE: THE CONTRIBUTION OF PUBLIC POLICY OF SPORT AND LEISURE**

**ABSTRACT:** The text is an essay constructed from a literature review in which he discusses the hypothesis that it is possible to experience the exercise of citizenship by concrete experience and full public policy actions in sport and leisure. Second if you can find throughout the development, the exercise of citizenship can occur if the experience is experienced as social law as envisaged in both the redistribution and recognition criteria of justice. As arguments, the text develops the discussion of key concepts that contribute to the debate, including: public policy, law, citizenship, sport and leisure.

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

### **Introdução**

O tema em tela emerge de uma questão que se torna central quando discutimos a categoria direito, especificamente o direito social, situando dentro da classificação clássica de Marshall (1967) entre os elementos constituintes da cidadania: civil, político

e social. A questão é de “[...] como pode ser possível o exercício pleno da cidadania como portador de direitos?”

O presente texto se constitui como um ensaio que pretende por meio de uma revisão de bibliografia responder à questão colocada e identificar possibilidades concretas exercício pleno da cidadania como portador de direitos. Para tanto, partimos da hipótese de que é possível o exercício da cidadania por meio da experiência concreta e completa na dinâmica das políticas públicas. Tal experiência se materializa na participação em todas as etapas de um programa ou projeto. No caso específico, tentaremos mostrar que a vivência nas políticas públicas de esporte e lazer, tomando como marco um programa de referência, que no caso será o Programa Esporte Lazer da Cidade (PELC) a ser apresentado adiante, pode conter potencialidades como um itinerário profícuo para a experiência de exercício da cidadania.

No entanto, antes de se pensar qualquer forma de evidenciação empírica, é necessário que consideremos a prioritária tarefa de tomar o problema e a hipótese levantados, e pensa-los conceitualmente. O debate envolve categorias específicas que precisam de certo tratamento conceitual e de articulações entre si, para pensarmos então em como tratá-las na perspectiva de propostas de gestão que possam efetivar ações concretas dentro daquilo que se propõe como iniciativa de exercício de cidadania.

Portanto, do modo como se menciona na hipótese, cremos que seja preciso trabalhar conceitualmente sobre os termos políticas públicas, esporte e lazer, cidadania; tendo ainda como pano de fundo a questão do direito, o qual será tratado como questão de justiça, seja na perspectiva da redistribuição (RALWS, 2000) como no reconhecimento (FRASER, 2007; HONNETH, 2003).

Nesse sentido, o que queremos dizer com a expressão política pública? Parece-me que, diante dessa questão, seja necessário esclarecer em relação a sua “expressão prima”, a “política social”. Elas têm sido usadas indiscriminadamente na produção acadêmica centrada na análise de programas desenvolvidos com esporte e lazer, o que nos faz acreditar ser necessário e urgente o entendimento conceitual delas.

Quando nos referimos às políticas é preciso que se esclareça se estamos falando de políticas de Governo ou de Estado, abordando suas especificidades. Os desdobramentos possibilitam discussões próximas que geram outros termos ou expressões, os quais precisam ser também esclarecidos. Assim, por exemplo, quase sempre quando se refere tanto a política pública como a política Social, há uma focalização sobre os pobres, sobretudo como “destinatários” das políticas Sociais. Mas de que pobres falamos? De que pobreza? Vulnerabilidade? Risco?

Quando pensamos nas diferentes políticas públicas ou políticas sociais a atingir os pobres, encontramos as de esporte e lazer. Novamente indagamos: de que esporte e de que lazer se está falando?

Da mesma maneira, se pensarmos nas políticas públicas ou políticas Sociais como formas de se vivenciar a cidadania, de que cidadania se está falando?

De posse dessas questões, é preciso que melhoremos nossa hipótese, para o que acreditamos que “[...] a experiência do exercício de cidadania se dá pela vivência concreta e completa das políticas públicas de Estado e, as políticas públicas de esporte e lazer contribuem significativamente se vivenciadas como direito social perspectivado tanto na redistribuição como no reconhecimento sob os critérios de justiça”. Assim, a cidadania estará presente nas formas de vivência do esporte/lazer como experiência

pessoal e coletiva, esta última no sentido da reciprocidade, como dádiva: dar, receber e retribuir.

Na sequência trataremos de forma mais abrangente os conceitos mencionados a fim de constituir argumentações que deem força a nossa hipótese, debruçando-nos sobre a abordagem conceitual das expressões.

### **Políticas Públicas**

De modo preliminar e provisório, uma definição minimalista das políticas públicas: “[...] são intervenções planejadas do poder público com a finalidade de resolver situações problemáticas, que sejam socialmente relevantes”<sup>1</sup> (DI GIOVANNI, 2008, p. 1).

Nesse conceito provisório é preciso que se considere um planejamento que envolva competências técnicas (gestão em sentido amplo) e políticas (legitimidade). Quando se fala de Poder Público refere-se a um poder que envolve a independência e coexistência de poderes (executivo, legislativo e judiciário). Para o caso das situações problemáticas, visualizam-se aquelas que envolvem capacidade coletiva de formulação e estabelecimento de agendas públicas.

Do jeito que concebemos a estrutura conceitual provisória da política pública, vê-se que pressupõem um Estado forte, com competências para responder às demandas sociais. Ainda não é nosso interesse discutir um modelo de Estado para esse fim, porém, adiante, quando avançarmos no conceito de política pública, também apresentaremos

---

<sup>1</sup> Optamos por um conceito generalista, corrente, como afirmativa sem muita profundidade, inclusive na *web*, onde é circulado como referência para pessoas que buscam conceitos rápidos e sem debate acadêmico.

nossa concepção de Estado que possibilite as políticas públicas necessárias para o exercício cidadão que tratamos aqui.

O conceito minimalista apresentado é resultado de um processo histórico, que tem sua validade no próprio processo, mas precisa ser superado, já que representava formas de tratar com realidades sociais em interação com a sociedade, e tanto as realidades sociais quanto a sociedade são dinâmicas (DI GIOVANNI, 2008). Trata-se da utilização de conhecimentos técnicos sobre a realidade social que se articula em interações com a sociedade, portanto, de um conjunto de planejamentos sobre a vida econômica e social, com variadas técnicas de planejamento e instrumentos legais de intervenção. Tudo isso com um novo padrão de participação política e social, além de suportes institucionais aos direitos (civis, políticos e sociais) que conduzem à cidadania (MARSHALL, 1967).

A evolução no conceito de política pública deu a partir de condicionantes históricas, na medida em que os sistemas políticos e econômicos se transformaram ao longo do tempo; assim como também teve influência o desenvolvimento do campo de estudo ao qual o conceito está vinculado (FREY, 2000). Segundo o mesmo autor, nos Estados Unidos, em função da diferença de línguas, há diferentes interpretações para os termos *politics* e *policies*. As primeiras se referem às formas de condução da vida pública (por partidos, eleições, representação e outros), e as segundas são entendidas como formas de atuação na solução de problemas (referentes mais à esfera administrativa).

Ainda segundo o autor supracitado, há quem diga que os estudos no campo das *policies* podem reduzir a carga negativa que se tem de opinião contras as *politics*. Na Europa, o estudo das políticas públicas esteve sempre subordinado ao estudo da (ciência) política, inclusive estando ausente como expressão na obra de muitos

estudiosos da ciência política, como Bobbio e Pizzorno (edições italianas de obras americanas consideraram *public policy* como linha de conduta, linha de ação ou linha política).

Behring e Boschetti (2011) dizem que a expressão política social também emerge historicamente, sobretudo a partir das ações desencadeadas por iniciativas de proteção social, surgidas a partir de meados do século XIX. Essa expressão parece ter sido concebida no senso comum como oposição à política econômica, o que é errôneo, uma vez que demandas da economia incidem no social, e demandas sociais incidem na esfera econômica, como o surgimento de empregos no âmbito da saúde, educação e outras áreas.

As autoras supramencionadas dizem ainda que quando se referia à proteção social, no período mencionado, poder-se-ia considerar que a proteção do Estado decorria de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio ou as privações. Incluímos nesse conceito também as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro) e as de bens culturais (como os saberes).

A literatura diz que sistemas de proteção social específicos surgiram no período do Welfare State europeu, concomitante com o surgimento de políticas públicas e como a maioria destas também se voltava para a proteção social (FREY, 2000; BEHRING; BOSCHETTI, 2011). Por isso a confusão entre política pública e política social, de maneira que podemos pensar historicamente a política social como o “[...] conjunto das políticas públicas, voltadas para o campo da proteção social” (DI GIOVANNI, 2005, p. 03).

As políticas sociais atingem, é verdade, uma diversidade de iniciativas da gestão estatal, sendo possível encontrar ações relacionadas à previdência social, como foco específico, ou ações implementadas para atender categorias especiais (idosos, órfãos, pessoas com deficiência, entre outros), ou mesmo as políticas relacionadas à habitação, saúde, educação, lazer, e outras demandas identificadas.

De acordo com Behring e Boschetti (2011), a política social não se define por seu campo de decisões, mas por seus objetivos. Por isso, há equívocos no contraste entre política social e política econômica, como há também entre política social e política pública, ou ainda entre política social e assistência social, mesmo considerando o núcleo duro da política social constituído pela assistência, previdência, saúde, educação, categorias atreladas à proteção social. Como a proteção social aparece como uma categoria historicamente atrelada àqueles que dela necessitam, as confusões fazem com que a política social tenha um caráter estrutural no Estado, muitas vezes justificando a crítica de “políticas assistencialistas”.

As mesmas autoras supracitadas ainda auxiliam nossa reflexão quando afirmam que se considerarmos as relações entre Estado e Sociedade nas transformações políticas e econômicas que ocorreram ao longo da história recente (desde a incidência forte do liberalismo, a crise liberal que gerou o Welfare State, as estratégias fordistas e keynesianas, o advento do neoliberalismo), veremos que o conceito de política pública é evolutivo, na medida em que a realidade a que se refere existe em um processo constante de transformações históricas nas relações entre Estado e Sociedade, e que essa mesma relação é permeada por mediações de natureza variada, mas que, cada vez mais, estão referidas aos processos de democratização das sociedades contemporâneas.

Porém, na interação atual entre Estado e Sociedade, entendemos as políticas públicas como uma potencialidade a mais do que ações de Poder Público para dar conta de direitos constitucionais. Entendemos como espaço e tempo de exercício real de cidadania (esta vista como exercício dos direitos). Mas, essa potencialidade pressupõe diferentes representações e conquistas de direitos como justiça, considerando como critérios de justiça tanto a redistribuição como o reconhecimento, conforme ainda teremos a oportunidade de mostrar ao longo desse texto.

Ainda mais, as políticas públicas precisarão ser efetivadas sob a forma de políticas públicas de Estado e não simplesmente de Governo, uma vez que esta, nessa última perspectiva, pode ser tomada como política social (proteção), enquanto que política pública na perspectiva apontada supõe emancipação.

Segundo Heidemann (2009), conceber política pública como política de Estado significa dizer que o alcance e interesse delas ultrapassam os limites do mandato de governo. Trata-se de planos e ações da sociedade como um todo, considerando os cidadãos e o Estado (com todos os poderes e esferas administrativas), implementados de forma descolada de partidos e independente das continuidades ou não de mandatos. Dessa forma, são políticas consolidadas na forma de lei construídas coletivamente, propostas e aprovadas no legislativo, executadas pelo governo, sob a fiscalização do legislativo, amparo decisório do judiciário (controle judicial) e da sociedade por meio dos órgãos e controle público (Ministério Público, Controladoria da União, etc.) e pelas instâncias do controle social (conselhos, associações, etc).

### **Cidadania, Direitos, Justiça, Redistribuição, Reconhecimento: Esclarecendo Termos**

Na nossa experiência como avaliador de propostas em editais de programas sociais, é muito comum encontrarmos nos documentos propositores, objetivos centrados no exercício ou educação da cidadania. Muitos dos propositores até se proclamam como expressão de política pública, mesmo sendo da iniciativa privada ou do terceiro setor. Não ficam evidentes em tais documentos os entendimentos conceituais sobre cidadania, e muitas representações são recorrentes no senso comum.

Dessa forma, de forma até ingênua, encontramos o conceito de cidadania se referindo ao fato de possuir documento de registro civil ou de identidade; ao fato de poder eleger seus representantes ou se responsabilizar por tal ato; ao fato de ser solidário com os que mais precisam; ao fato de respeitar a legislação vigente na relação com os semelhantes, como no caso do trânsito; enfim, são diversas concepções do que seria o exercício da cidadania, ou o ser cidadão.

Para os fins deste ensaio, e para debate no contexto da produção acadêmica no campo do lazer, invocamos a cidadania sob três perspectivas: a primeira, seguindo o conceito clássico de Thomas Marshall (1967), segundo o qual a cidadania seria o gozo pleno de três tipos de direito: civil (liberdade, propriedade), político (votar, ser votado, participação nas decisões políticas) e social (participação na herança social, direitos coletivos).

Marshall (1967), falando a partir do caso inglês, relata que esses direitos se estabeleceram segundo uma ordem cronológica, sendo os civis em primeiro, os políticos a seguir, e finalmente os sociais, ao longo dos séculos XVIII, XIX e XX, respectivamente. Apesar de os direitos civis e políticos se caracterizarem como direitos individuais, e os sociais, como coletivos, em comum eles pressupõem o trabalho e a educação como fundamentos para o alcance da cidadania. Chama-se a atenção para os

direitos sociais como resultados de intensas reivindicações da classe operária durante o processo de industrialização.

Para Carvalho (2003), no Brasil foi exatamente o contrário do caso inglês, iniciando-se com o alcance dos direitos sociais, depois os políticos e por último os civis, os quais ainda não foram alcançados plenamente. Em especial no que diz respeito aos direitos sociais, foram preponderantemente conseguidos por um processo de negociação entre trabalhadores e governo, quase sempre uma concessão em função de momentos políticos vivenciados no país como o que teve ocasião no chamado Estado Novo.

Portanto, o exercício da cidadania, nessa perspectiva, seria a posse e o gozo dos direitos, garantidos em lei, oferecidos pelo Estado, e acessados pelo “cidadão”. No caso dos direitos sociais, e focalizando o caso brasileiro, eles estão garantidos em lei na forma constitucional,<sup>2</sup> operacionalizados pelo Estado por sistemas e programas (políticas públicas), acessados pelos cidadãos ora em maior escala, ora de forma incipiente.

Com relação ao esporte e lazer, há programas implementados nas diferentes esferas de governo, mas não necessariamente acessados por grande número de pessoas. Isso implica pouca cidadania? Se a resposta for sim, temos que o primeiro aspecto impeditivo à cidadania é o acesso. Mas só o acesso é suficiente para o exercício da cidadania? Se a resposta for não, precisamos avançar para outros conceitos que completem a assertiva de Marshall, porque mesmo ele falava de gozo pleno dos direitos.

Arendt (1989) ressalta que cidadania é o direito do indivíduo a participar de uma comunidade política, sendo juridicamente reconhecido no âmbito interno e externo a essa comunidade.

---

<sup>2</sup> Os direitos sociais constam no Artigo 6º da Constituição Federal. Ver Brasil (1988)

Ora, tanto Marshall (1967) quanto Arendt (1989), ao vincular a cidadania aos direitos, sugerem-nos uma reflexão, e, mais que isso, uma questão colocada pela filosofia e não completamente respondida por grandes teóricos em função da ausência de consenso entre eles. A questão é: como o indivíduo deve e como pode agir em dados contextos sociais, em situações históricas concretas? Parece que a resposta a essa questão denota posicionamentos éticos e morais que designam condição de cidadania.

Em geral, o Estado atende aos direitos sociais constitucionais privilegiando a população pobre, em vulnerabilidade, ou em risco social, ou termos afins. Essa grande parcela da população é comumente delineada a partir do pressuposto da falta, ignorando-se aspectos relativos àquilo que Sarti (2005) e outros autores chamam de positividade concreta da pobreza. Dessa forma, setores da população são considerados como “público-alvo”, uma população que necessita de atendimento como se fosse totalmente incapaz de protagonizar agendas de soluções de seus problemas.

Borges *et al.* (2009), estudando o estado do Espírito Santo, identificaram muitos programas no âmbito do esporte e lazer inscritos nessa perspectiva, assim como Areias e Borges (2011), revisando a produção teórica no Brasil, identificaram muitas ações de políticas públicas nesse sentido, o que nos leva a crer em uma massificação de programas que “fornecem” lazer e esporte proclamados como direitos sociais, não necessariamente assim caracterizados, conforme os conceitos que já vimos e como ainda aprofundaremos.

Nessas primeiras reflexões, nota-se que o conceito de cidadania está atrelado ao conceito de direito, então, talvez seja oportuno apresentar alguma ideia sobre o direito. Esse é um construto antigo na produção teórica, mas optamos pela discussão mais recente como aparece em Kant, Habermas e nos escritos dos seguidores desses teóricos,

porque estará frequentemente ligado a questões de moral e ética que nos atingem mais do que as ideias produzidas na antiguidade, por exemplo.

A noção moral da obrigação jurídica, que delinea um novo tipo de direito em Kant, define também o conceito de direito universal, o princípio universal do direito e a lei universal do direito. Para articular tudo isso, Oliveira (2005, p.54) traz a nova definição de Kant para o direito: “[...] é o conjunto das condições sob as quais o arbítrio de um pode conciliar-se com o arbítrio de outro segundo uma lei universal da liberdade”. A liberdade do arbítrio passa a ser central no direito kantiano, sendo o papel do direito “[...] tornar possível a coexistência entre pessoas responsáveis e exteriormente livres”.

Esse é um papel “[...] não somente regulativo, mas constituinte [...]”, na medida em que “[...] fornece o padrão de medida moral para pretensões subjetivas” (OLIVEIRA, 2005, p.55). É justamente aí que surge a caracterização dos direitos inatos, ou os direitos humanos. Em síntese, Oliveira relata que para Kant um só é direito inato a todo homem: a liberdade, e que se coloca como imperativo categórico, “[...] independente de qualquer ato jurídico, [porque] decorre da existência humana” (OLIVEIRA, 2005, p.56).

Quanto às considerações sobre o pensamento jurídico contemporâneo e a filosofia moral kantiana, Oliveira (2005) defende o resgate da ética kantiana, considerando que o universalismo de determinados direitos se coloca como necessário contra o utilitarismo e relativismo moral. Mas a autora adverte também, sustentando-se em Paul Ricoeur, que a teoria kantiana precisa ser reavaliada, como o fez Höffe. Como exemplo, cita o caso da discussão em torno da segurança pública, a qual está relacionada com a questão dos direitos humanos. Para ela, a segurança pública encontra legitimidade (inclusive com a

coação promovida pelo Estado), na medida em que objetiva os direitos humanos, estes, segundo Höffe, citado por Oliveira (2005, p.58), tomados como “[...] a versão contemporânea do ‘imperativo categórico jurídico’”.

Oliveira (2005) coloca ainda que, em Höffe, lê-se que Kant priorizará para desenvolver a aplicação do imperativo categórico ao direito, a ideia de teoria ou ciência do direito, com a sistematização do direito natural e suas leis. É então que se desenvolve o conceito de moral do direito e sua correspondente “[...] necessidade de uma ação sob um imperativo categórico da razão” (OLIVEIRA, 2005, p.52).

A noção de direito moral questiona o próprio conceito de direito em si, uma vez que nem tudo que está nas leis pode ser considerado como justo, o que faz surgir não uma ciência positiva do direito, mas “[...] uma teoria do justo, e é nessa dimensão que a noção do direito estaria relacionada com algumas idéias básicas” (OLIVEIRA, 2005, p.53). Entre essas ideias estava a referência do direito ao mundo das relações externas, a relação entre dois arbítrios, e a forma de relação entre os arbítrios.

Lafer (1988) trabalha a questão do direito e as questões de justiça a partir de Hanna Arendt, e afirma que as relações entre direito e cidadania arendtianas parecem ter fluxos e contrafluxos entre si. Tomando as ideias arendtianas, Lafer (1988, p.151) diz que “[...] os direitos humanos pressupõem a cidadania como meio para a sua proteção, isso significa um valor universal”, e isso é um princípio. Afinal, sem cidadania, sem também condição humana, e dessemelhante aos outros. Portanto, a cidadania é ontológica.

Mas a ontologia, a qual Arendt se refere, é, segundo Lafer (1988), uma ontologia que considera a cidadania diferenciada nas esferas do público e do privado, com características de igualdade e diferença inseridas em cada esfera, respectivamente.

O privado supõe a diferença, mas requer um mínimo de igualdade no plano econômico, a mesma igualdade que deverá aparecer também na esfera do público, mas o princípio da igualdade aí é geral e amplo, porque “[...] resulta da organização humana. Ela é um meio de se “igualizar” as diferenças através das instituições” (LAFER, 1988, p. 152). Por isso, Lafer ressalta que Arendt coloca os direitos humanos como resultado da ação, do reconhecimento do homem como dono de direitos necessários (à existência). É a isto que se chama direito a ter direitos; não se trata somente de uma condição ganha por ter “nascido humano”, mas cidadania que garante o pertencimento a uma comunidade política, com legalidade jurídica, e não somente no âmbito interno de sua comunidade política, mas inclusive no plano internacional.

Enfim, “[...] a cidadania como direito a ter direitos [...] não se trata nem da injustiça social, nem da opressão econômica, nem da privação da liberdade, nem da repressão política [...]” (LAFER, 1988, p.165-166), é algo que enseja um “[...] processo de asserção dos direitos humanos, enquanto invenção para a convivência coletiva, [que] exige um espaço público” (Op. Cit.).

Agora que foi feita uma abordagem introdutória sobre o direito como construto contemporâneo e sua relação com a cidadania, pensaremos na detenção e no exercício de direito como expressão de justiça, o que implicará a experiência de cidadania na mesma direção. Nesse ponto, veremos embates, tanto entre neocontratualistas e neomarxistas ou herdeiros da teoria política marxista; como entre os que defendem a justiça como distribuição (aqui estão mais os neocontratualistas, entre os quais John Rawls e Paul Ricœur) e aqueles que defendem a justiça como reconhecimento (aqui estão mais neomarxistas, ou herdeiros da teoria política marxista, entre os quais Axel Honneth e Nancy Fraser).

As teorias da ética normativa se apresentam como teleológicas e deontológicas. As primeiras “[...] dão primazia ao bem em relação ao moralmente correto” (CIOTOLA, 2005, p.175), isto é, importa a maximização do bem alcançado, independente do processo desenvolvido para tal. Já as segundas, “[...] conferem primazia ao moralmente correto e relação ao bem” (idem), isto é, “[...] o dever é prioritário sobre a bondade ou o bem” (ibidem). Entre as teorias teleológicas, o autor cita o tomismo (São Tomás de Aquino) e o utilitarismo; já entre as teorias deontológicas, cita a teoria ética de Kant e a da justiça como equidade, de Rawls.

Em Rawls (2000), encontramos uma teoria de justiça e moralidade social, como já se disse, deontológica. Contudo, é importante dizer que a justiça, segundo Ciotola (2005), é uma categoria central na obra rawlsiana e é considerada para além de uma virtude ou um direito. É “[...] o princípio fundador de uma sociedade bem ordenada” (CIOTOLA, 2005, p.181).

O autor afirma ainda que Rawls segue os passos de Kant, está inserido na tradição contratualista, e adota uma estratégia particular para propor sua teoria, qual seja, a de conceber a justiça segundo princípios que “[...] são escolhidos numa situação fictícia denominada de posição original, que é uma reunião imaginária de seres racionais e auto-interessados, livres, iguais e cobertos por um véu de ignorância [...]” (CIOTOLA, 2005, p.182). Esses princípios de justiça são: direito igual às liberdades individuais básicas, compatível com a liberdade de todos; distribuição de benefícios maiores para os menos beneficiados (princípio da diferença); igualdade equitativa para todos (princípio da igualdade de oportunidades).

Ainda segundo o mesmo autor supramencionado, a ordem de prioridade dos princípios segue regras próprias explicadas por Rawls e se sobrepõem aos princípios

utilitaristas. A maior evidência dessa sobreposição é a prioridade para os princípios da liberdade e da diferença. Aliás, o princípio da liberdade, em conjunto com os direitos humanos fundamentais, constitui um “[...] imperativo categórico da filosofia política rawlsiana, além de fundamento do Estado de direito e da democracia constitucional” (CIOTOLA, 2005, p.185), além de desafiar a tradição utilitarista.

Ricoeur (2008) toma os estudos de Rawls, e o faz sob duas justificativas: a primeira, por ser Rawls seguidor de Kant, no sentido de propor uma teoria deontológica do justo como prioridade, em detrimento do bom. A segunda diz respeito à maneira como Rawls entende o justo, aplicada de forma especial às instituições e não entre indivíduos. Desde já, porque assim o faz Ricoeur, alertamos de que a teoria procedimental rawlsiana parte de uma situação hipotética, a qual já se sabe ser chamada de posição original.

Em uma linha mais amena que os autores neocontratualistas, porém ainda perspectivado pela ética deontológica em uma tendência chamada de cognitivista, Habermas (2004) diz que existe um saber moral. Segundo esse autor, é possível que as pessoas conheçam o bem pelo fato de ele fazer parte do pensamento, por isso, age-se com o bem por interesse prático e moral racional. A sustentação habermasiana é nas obras de Piaget e Kohlberg, estes fundamentados em teorias cognitivistas, e o faz para argumentar a favor de uma teoria da justiça pautada no desenvolvimento cognitivo, ou na racionalidade, em oposição à simples crença da moralidade fundamentada nos sentimentos (principalmente ao egoísmo).

Depois de dialogar com Piaget e Kohlberg; Habermas (2004, p. 279) pergunta: “[...] até que ponto uma compreensão cognitivista dos juízos morais exige a assimilação do conceito de ‘correção’ ao de ‘verdade?’”. A questão é valorativa, e a resposta

também, e o autor tenta responder partindo da linguagem e diz que é “a virada linguística” que provoca o deslocamento do critério de objetividade de uma instância subjetiva e privada para uma instância pública de justificação de uma comunidade de falantes, que se comunicam entre si, que atuam em discussões públicas na quais se requer uma ampla participação

Também em uma linha mais alternativa, Sen (2000, p.74) traz uma contribuição diferente para o âmbito das discussões sobre justiça, qual seja: “[...] a importância crucial das bases informacionais de princípios concorrentes para juízos avaliatórios”. No geral, Sen parece concordar que seja importante considerar resultados de julgamento de políticas e instituições e de como as utilidades se apresentam no processo avaliatório. No entanto, o autor também diz que a abordagem utilitarista tem limitações, e estas são também advindas de problemas na base informacional. Entre as limitações mais evidentes, destaca: a indiferença distributiva; o descaso com os direitos, liberdades e outras considerações desvinculadas da utilidade; e a adaptação e o condicionamento mental.

Sen (2000) utiliza ainda o conceito de capacidades para usos alternativos avaliatórios sustentados na liberdade substantiva (oposta à formal).<sup>3</sup> O uso das capacidades deve permitir o julgamento das vantagens individuais, assim como a maior sensatez nas comparações interpessoais. A tomada das capacidades como avaliação prática pode ser desenvolvida a partir de três abordagens, que fazemos para avaliar, por exemplo, as políticas públicas: abordagem direta - avalia diretamente vetores de

---

<sup>3</sup> Sen (2000) diz que liberdades formais, ou *liberties*, são as liberdades referentes aos direitos individuais, aqueles em que qualquer um faz jus exceto quando previsto o contrário em lei. As liberdades substantivas, ou *freedoms*, incluem as capacidades como o estar vivo, livre da fome crônica, de subnutrição, de morbidez evitável, morte prematura, ou as liberdades de saber ler, escrever e contar, que facilitam a participação na vida política e ter liberdade de expressão.

funcionamentos ou capacidades; abordagem suplementar - por comparações interpessoais que considerem rendas, complementando com capacidades; e abordagem indireta - concentrada no espaço das rendas, e que usa a literatura de “escalas de equivalência”. Apesar de algumas dificuldades, a abordagem direta parece ser a mais adequada para fazer avaliações, justamente por trabalhar com o espaço das rendas.

Até aqui, vimos que a experiência de cidadania está vinculada aos direitos e, portanto, a igualdade e liberdade são reivindicadas como critérios de justiça no melhor estilo liberal, ainda que Rawls traga junto o princípio da equidade, o que, em alguma medida, traz à tona a necessidade de reconhecer a diferença em algum momento. Dessa forma, além dos princípios fundamentais de liberdade e igualdade, direito e cidadania requerem distribuição de bens dentro da comunidade política.

No entanto, há outra linha de teóricos que, cientes das desigualdades sociais que geram injustiça, reivindicam o reconhecimento como critério de justiça. Honneth (2003, p.157, grifo nosso) desenvolve a ideia de que o reconhecimento é conseguido mediante um processo de luta, e que a reciprocidade de reconhecimento se dá por meio de três formas distintas: “[...] da **dedicação emotiva**, como a conhecemos das relações amorosas e das amizades, são diferenciados o **reconhecimento jurídico** e o **assentimento solidário** como modos separados de reconhecimento”.

A forma de reconhecimento por amor é a primeira na existência do indivíduo, e é recíproca desde que se estabelece a fusão entre mãe e filho e a interdependência entre pais e filhos por ocasião do nascimento. Depois, essa forma se expande no círculo do indivíduo por meio das relações de amizade. Quando o reconhecimento por amor não acontece, entra em cena o reconhecimento jurídico, que se caracteriza pelo

reconhecimento do “[...] ser humano como pessoa, sem ter de estimá-lo por suas realizações ou por seu caráter” (HONNETH, 2003, p.185).

O reconhecimento jurídico, contudo, esbarra nas dificuldades próprias das situações empíricas, de modo que também se torna um campo de luta por reconhecimento. Isso ocorre principalmente porque, ao contrário da estima social, na qual, como veremos, o indivíduo é respeitado em função de suas propriedades e características particulares, no reconhecimento jurídico, ele deve o ser em função das propriedades universais.

No âmbito dessa discussão, Honneth (2003, p.196) deixa claro que direito é “[...] nada mais do que poder levantar pretensões cuja satisfação social se considera justificada”. Isso porque o indivíduo pode associar consciência moral com um sistema de direitos objetivos, e ter direitos individuais “[...] significa poder colocar pretensões aceitas, eles dotam o sujeito individual com a possibilidade de uma atividade legítima, com base na qual ele pode constatar que goza do respeito de todos os demais” (HONNETH, 2003, p. 197).

Para o mesmo autor, no reconhecimento por estima social é importante considerar que esse historicamente se fazia pela honra, posteriormente entraram em cena a “reputação” e o “prestígio” social. Contudo, para ele, a reputação individual, vinculada a propriedades atribuídas a grupos inteiros, proporcionou que “[...] os princípios de honra, escalonados segundo o estamento, [que] asseguravam até então ao indivíduo em termos de estima social migra para a relação jurídica reformada, onde alcança validade universal com o conceito de dignidade humana” (HONNETH, 2003, p.204).

Fraser (2007), apesar de herdeira da escola de Frankfurt e também proponente do reconhecimento como critério de justiça, faz uma proposta mediadora argumentando

que é possível uma teoria da justiça que comporte tanto a redistribuição quanto o reconhecimento. Segundo a autora, nenhum deles, sozinho, é suficiente. A partir do momento em que se adota essa tese, entretanto, a questão de como combiná-los torna-se urgente. A autora sustenta ainda que os aspectos emancipatórios das duas problemáticas precisam ser integrados em um modelo abrangente e singular. A tarefa, em parte, é elaborar um conceito amplo de justiça que consiga acomodar tanto as reivindicações defensáveis de igualdade social quanto as reivindicações defensáveis de reconhecimento da diferença.

Fraser (2007) ressalta que a redistribuição é comumente associada à moral, enquanto o reconhecimento, à ética. Assim, ela acredita que a não aproximação precoce entre reconhecimento e ética possa auxiliar a aproximá-lo da moral, e isso pode ser feito evitando o reconhecimento sobre critérios de identidade cultural, como é mais comum à luta étnica.

É proposto ainda pela autora supracitada, o reconhecimento no modelo de *status*, e isso significa uma política que visa a superar a subordinação, fazendo do sujeito falsamente reconhecido um membro integral da sociedade, um sujeito capaz de participar com os outros membros como igual. Para Fraser (2007), entender o reconhecimento como uma questão de *status* significa examinar os padrões institucionalizados de valoração cultural em função de seus efeitos sobre a posição relativa dos atores sociais.

Fraser (2007) defende como centro normativo da sua concepção a noção de paridade de participação, isto é, por essa norma, a justiça requer arranjos sociais que permitam a todos os membros (adultos) da sociedade interagir uns com os outros como

parceiros. Para que a paridade de participação seja possível, ela afirma que, pelo menos, duas condições devem ser satisfeitas:

Primeiro, a distribuição dos recursos materiais deve dar-se de modo que assegure a independência e voz dos participantes. Essa eu denomino a condição objetiva da paridade participativa [...]; a segunda condição requer que os padrões institucionalizados de valoração cultural expressem igual respeito a todos os participantes e assegurem igual oportunidade para alcançar estima social. Essa eu denomino condição intersubjetiva de paridade participativa. (FRASER, 2007, p. 19).

Dessa forma, a autora reafirma que uma concepção ampla da justiça, orientada pela norma da paridade participativa, inclui tanto redistribuição quanto reconhecimento, sem reduzir um ao outro.

O que se espera de uma discussão dessas? Que entendamos a posse de direitos, por distribuição ou por reconhecimento, como justa e, portanto, o exercício de cidadania é uma questão de justiça. Mas, é um exercício cidadão de reciprocidade, como uma dádiva proposta por Marcel Mauss, em que o justo é um dar, receber e retribuir.<sup>4</sup>

### **O Esporte e Lazer Como Direitos e Potencialidades para as Políticas Públicas**

A categoria lazer aparece primeiro no texto constitucional como um dos direitos sociais.<sup>5</sup> O esporte, denominado de desporto, aparece depois, no capítulo que trata da ordem social, com a educação e a cultura.<sup>6</sup> Nesse capítulo constitucional, o texto se refere ao esporte como direito prioritariamente sob as formas de educação e de rendimento, ficando a forma de esporte participação atrelada ao lazer, já que o conteúdo

---

<sup>4</sup> Ver Maus (1974). Utilizando-se das ideias maussianas, Sarti (2005) diz que os pobres pensam a dignidade e a moral como um dar, receber e retribuir; que a relação moral se dá entre iguais, por isso o justo é o dirigido por esse ciclo.

<sup>5</sup> Ver nota 2 nesse texto.

<sup>6</sup> Ver Artigo 217º da Constituição Federal, em Brasil (1988)

físico-esportivo está entre os interesses culturais do lazer apontados por Dumazedier (1976).<sup>7</sup>

Para os interesses deste ensaio, como abordaremos as vivências de lazer em políticas públicas formatadas como programas institucionais (será o caso do PELC), centraremos nossa atenção sobre a vivência no esporte participação, também denominado nos estudos do lazer como esporte recreativo, embora o esporte educacional e de rendimento perpassem as discussões (BRACHT, 2005), uma vez que se relacionam com a função educativa para o lazer e com o lazer na forma contemplativa, respectivamente, e dessa forma sugerem políticas públicas específicas.

O lazer de que estamos falando é o fenômeno tipicamente moderno comentado por Mascarenhas (2003) como também por Melo e Alves Junior (2003), fruto da revolução industrial, e que Marcellino (2002) disse se caracterizar como vivência prática e contemplativa da cultura em sentido amplo, no tempo disponível, livre de todas as obrigações.

Marcellino (2002) já afirmava que pelo lazer, o indivíduo pode ser capaz de se tornar crítico e criativo, capaz de transformar a ordem social. Mascarenhas (2003) foi além, dizendo que, pelo lazer, o indivíduo pode experimentar a prática de liberdade.

Paterman (1992) afirma que a teoria participativa defende a experiência de participação como algo que desenvolve e forja a personalidade democrática. Isto quer dizer que quanto mais se cria a cultura de participação, mais preparados os indivíduos estarão para tomar decisões e contribuir na condução de toda a sociedade.

Exercer a cidadania pressupõe se envolver, praticar o poder e a responsabilidade de pensar, refletir, agir. Paterman (1992) afirmou que o lazer tem dificuldades de

---

<sup>7</sup> Sociólogo francês que influenciou a produção dos estudos do lazer no Brasil nos anos de 1970. Mais informações sobre sua classificação dos interesses culturais do lazer podem ser vistos em Dumazedier (1976).

promover a educação à participação quando comparado às possibilidades do tempo do trabalho (muitas vezes consolidado em termos de associacionismo de classe). Seus argumentos centraram-se na quase ausência de possibilidade do ócio para os trabalhadores nos tempos atuais, e na grande mercadorização que perspectiva o lazer mais como consumo do que como tempo e espaço de liberdade.

De fato, aceitamos os argumentos da autora supramencionada, se considerarmos a crescente individualidade identificada na sociedade contemporânea. Contudo, entendo que, nas possibilidades de experiências coletivas de lazer, onde o exercício da autonomia em decisões grupais se torna possível, também a possibilidade de prática participativa é mais favorável e promove “educação” desse comportamento, conforme encontramos em autores como Marcellino (2001), Mascarenhas (2003), Padilha (2006); possibilitando, em termos gerais, a melhora da organização política, conseqüentemente exercício de cidadania e luta por democratização.

Mas, talvez justamente por isso, frequentemente observamos o controle do lazer e do ócio por aqueles que detêm o poder, não só decidindo as formas de lazer dos dominados, como inclusive utilizando um processo de mercadorização do lazer para manter seu controle.<sup>8</sup> Concordamos com Padilha (2006) de que essa mercadorização do lazer se coloca como uma barreira evidente para a conquista deste como direito social, tornando-se importante o reconhecimento de alguns elementos que envolvem tal processo.

Mas, como o capitalismo é um sistema paradoxal em sua essência, acreditamos que é no momento do lazer também que se podem utilizar os instrumentos que se têm

---

<sup>8</sup> Venturin, Borges e Silva (2013) apresentaram evidências de que instituições empregadoras monitoram o tempo livre de trabalhadores.

ao alcance para propor novas formas de se relacionar com o mundo e com as pessoas.<sup>9</sup> Pode ser o tempo de romper com a lógica da produtividade e escolher espontaneamente o que se quer fazer. Pode se tornar o tempo de organizar e de refletir sobre cada ação que se realiza de forma automática cotidianamente.

Nesse sentido é que Mascarenhas (2003, p. 97) vislumbra o lazer como: “[...] fenômeno tipicamente moderno, resultante das tensões entre capital e trabalho, que se materializa como um tempo e espaço de vivências lúdicas, lugar de organização da cultura, perpassados por relações de hegemonia”.

Em um mundo dominado pela lógica produtiva, é preciso pensar na vivência do lazer como experiência de vida. Isso supõe um processo de formação, de educação. A vivência do lazer expressa tanto uma experiência educativa em andamento, como a preparação para possibilidades futuras dele, por isso Marcellino (2002) afirmou que há um duplo processo formativo no lazer: educação pelo e educação para o lazer.

Pensamos então que as políticas públicas de lazer/esporte recreativo possam cumprir esse papel, assim como constituir tempo/espaço para o exercício da cidadania, conforme o modelo que tivemos a oportunidade de discorrer neste texto e que pretendemos evidenciar na próxima seção.

### **Referência de programa de lazer na perspectiva do direito social**

Nessa seção faremos uma breve análise do Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC), implementado pelo governo federal do Brasil desde 2003, em parceria com

---

<sup>9</sup> A ideia é a mesma do movimento pendular mencionado por Freitag (1989).

entidades públicas, privadas e do terceiro setor.<sup>10</sup> A análise pretende refletir sobre as possibilidades desse programa, enquanto referência, contribuir para que os participantes exerçam o direito social ao esporte e lazer e, portanto, sejam cidadãos.

Nos documentos do PELC, disponíveis no *site* do Ministério do Esporte,<sup>11</sup> que é a pasta de gestão setorial do governo brasileiro, observamos que o Programa surgiu de experiências de gestão do esporte e lazer em governos populares e por isso possuía um direcionamento para a prática do lazer como direito social. Venturin; Borges e Silva (2013), dizem que, com o passar do tempo, os documentos mudaram de uma matriz teórica, que assumia mais aquele direcionamento, para uma que considera a vivência do lazer a partir da produção cultural, embora a perspectiva do lazer como direito social ainda seja proclamada.

Assim pensado, o PELC ainda poderia ser considerado um Programa de referência para aquilo que denominamos de política pública de esporte e lazer favorecedora do exercício de cidadania, ao modo como Athayde et al (2016) discutiram. Segundo esses autores, os programas de esporte, apresentam potenciais para educação política e, no caso do PELC, seus princípios e diretrizes gerais apontam para isso, entre os quais se destacam: acesso democrático, intergeracionalidade, intersetorialidade, autonomia.

Além do que encontramos nos seus documentos norteadores, o PELC pode ser também tomado como referência, porque há diversos trabalhos publicados a partir do mesmo, dos quais optei por recortar os trabalhos produzidos por autores vinculados ao projeto de formação de agentes sociais no programa. Parece relevante, como nos dizem

---

<sup>10</sup> Inicialmente, as primeiras diretrizes autorizavam diferentes convênios, conforme pode ser verificado no site do Ministério do esporte [www.esporte.gov.br](http://www.esporte.gov.br). No entanto, a partir do decreto nº 7.568, de 16 de setembro de 2011, foram alteradas as formas de convênio e não houve mais convênios entre o Ministério do Esporte e as entidades do terceiro setor para a implementação do PELC. Posteriormente, também as entidades privadas deixaram de ser contempladas pelos editais.

<sup>11</sup> Disponível em <http://projetopstbrasil.uem.br/portal/pt-br/institucional/diretrizes> Acesso em 14 jun.2014. Ver as diretrizes de 2008 e as diretrizes de 2013 do PELC.

Belloni; Magalhães e Souza (2007), que observemos as avaliações internas e externas aos programas de políticas públicas. Nesse caso, cremos que “olhares internos” podem nos indicar interessantes elementos avaliativos, que ora apontem os avanços do programa e outra seus limites, ainda que os “olhares externos” nos deem outros parâmetros igualmente importantes.

O projeto de formação de agentes sociais conta com a direção da Secretaria Nacional de Educação, Lazer e Inclusão Social (SNELIS), vinculada ao Ministério do Esporte. A coordenação é da equipe gestora vinculada à Universidade Federal de Minas Gerais.<sup>12</sup> O projeto conta com uma equipe de gestores, técnicos pedagógicos, técnicos operacionais, articuladores regionais e formadores.<sup>13</sup>

Muitos sujeitos atuantes no projeto de formação produziram dissertações de mestrado, teses de doutorado, artigos e capítulos de livros sobre questões relacionadas ao programa. Tais sujeitos são o que antes designamos como “olhares internos”. Abordaremos uma amostra dessa literatura, por acreditarmos que pode no ajudar na tarefa do presente texto, em averiguar se o programa, enquanto referência nacional, pode possibilitar aos participantes, o exercício de cidadania através do acesso ao direito social de esporte e lazer.

Do exposto acima, Figueiredo (2009); Ewerton (2010); Tondin (2011); Araujo (2012); Almeida (2013); Matias (2014); Lira (2015); Capi (2016), são apenas algumas das referências produzidas a partir de “olhares internos” ao programa nos últimos anos. A opção de recorte para amostra foi a de tomar apenas dissertações e teses de sujeitos

---

<sup>12</sup> Disponível em: <http://esporte.gov.br/> Acesso em: 14 jun.2014.

<sup>13</sup> Disponível em <http://projetopstbrasil.uem.br/portal/pt-br/institucional/diretrizes> Acesso em 14 jun.2014

vinculados ao projeto de formação de agentes,<sup>14</sup> cujos trabalhos foram obtidos nos portais de teses e dissertações das instituições que lhes outorgaram o título, a partir de informações tomadas na plataforma *lattes* do CNPq.<sup>15</sup> Fizemos um exercício de análise de conteúdo nas referências mencionadas, apenas para mapear os limites e avanços do programa, o que resultou no Quadro abaixo:

Quadro 1. Mapeamento de limites e avanços do PELC por “olhares internos”.

<b>Referência</b>	<b>Avanços</b>	<b>Limites</b>
FIGUEIRE DO (2009)	Reconhecimento do agente social como trabalhador do lazer, sendo uma forma de se contrapor à mercadorização do lazer (p. 127)	Há insuficiente reflexão, por meio de formação continuada de agentes, sobre os conhecimentos e experiências necessários para fazer do lazer uma ferramenta de emancipação (p. 128) Insuficiência de ações intersetoriais que qualifiquem o programa (p. 128) A questão orçamentária dificulta o pelc se transformar em uma política de Estado (p. 129)
EWERTON (2010)	[...] existe uma ideia de formação multiprofissional, multidisciplinar, multisetorial (p. 86).	as ações das propostas de formação em lazer e esporte precisam superar a dicotomia teoria e prática reforçada pela lógica de “receita” de atividades e propostas, não superando a sua tradição “prática” (p. 86) Demonstrando fragilidades entre as quais se destacam: a dificuldade de monitoramento e acompanhamento das ações de formação em especial no módulo de formação em serviço, a diversidade no perfil dos agentes, a falta de um material didático massivamente distribuído para os agentes sociais que oriente as entidades parceiras, na realização das formações e execução geral do programa (p. 87).
TONDIN (2011)	Ao agentes sociais em geral não buscam o Pelc por motivos financeiros, mas por aprendizagem. (p. 180)	O tempo de duração dos convênios é muitas vezes insuficiente para que haja o aprofundamento teórico proposto para o programa. Há dificuldades na formação de agentes, porque esperam por elaborações práticas que possam ser replicadas em suas ações cotidianas Há desencontros entre o que é proposto na formação de agentes e o que se opera no cotidiano O agente social não é preparado para ser um articulador comunitário. Isso ocorre ou não na prática, por meio de suas experiências. A contratação se faz mais por indicações políticas e não técnicas (p.182)

<sup>14</sup> As informações sobre os sujeitos vinculados ao projeto de formação de agentes sociais do PELC podem ser obtidas no portal de Secretaria Nacional de Educação, Lazer e Inclusão Social (SNELIS), <http://projetoipstbrasil.uem.br/portal/pt-br/> acesso em 14 de jun. de 2014.

<sup>15</sup> As informações sobre as dissertações e teses, podem ser obtidas em <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/busca.do?metodo=apresentar> Acesso em 14 de jun. de 2014. Buscar nomes dos autores.

ARAÚJO (2012)	[...] percebemos uma grande diversidade de temas e metodologias, que são suficientes para enriquecer, aprofundar e oferecer novas possibilidades [...] para a continuidade dos programas [...] (p. 120)	Poucas vezes se vê “a preocupação com a participação comunitária na gestão das ações, principalmente, na verificação sobre a possibilidade de reversão do quadro de exclusão através das atividades de lazer”. (p. 121)
ALMEIDA (2013)	[...] os agentes sociais destacam a mobilização e o envolvimento das comunidades para a efetivação das atividades dos núcleos de esporte recreativo e de lazer em sintonia com dois princípios e diretrizes do programa: auto-organização e autonomia comunitária. (p. 75)  [...] a aceitabilidade e adesão por parte das comunidades beneficiárias, a valorização das atividades preexistentes e da cultura local, a abordagem intergeracional em diferentes tipos de espaços e a identificação e participação de lideranças comunitárias (p. 76).	uma dificuldade de entendimento inicial do PELC como uma política pública por parte de seus agentes sociais em municípios de pequeno porte resulta na quase inexistência de formação acadêmica formal ainda não há clareza por parte dos agentes sociais entrevistados quanto à dimensão da importância de seu papel na implementação do PELC na perspectiva de uma política pública setorial. (74) O processo de seleção desses sujeitos-trabalhadores com centralidade no viés político sem uma preocupação com o mérito técnico foi destacado como algo a ser superado (p. 75)
MATIAS (2014)	É o programa, que melhor representa a compreensão governamental do esporte como direito social. “Com um desenho conceitual inovador, ele possui suas diretrizes e pressupostos (auto-organização, trabalho coletivo, intergeração etc.) que rompem com as políticas tradicionalmente desenvolvidas no setor.” (p. 156)	Constata “a asfixia orçamentária vivenciada pelo programa [...], a dependência de emendas parlamentares, a dificuldade dos gestores em compreender o desenho conceitual inovador do Pelc, que prevê um modelo de gestão compartilhada, a auto-organização, o trabalho coletivo e a vivência dos conteúdos do lazer de forma intergeracional” (p. 134)
LIRA (2015)	O programa encontra potencial de adesão em razão da motivação intrínseca para o envolvimento, além da demanda aumentada pela carência de oferta. (p. 80)	Há problemas de acesso e permanência em função de pouca diversificação nos interesses culturais do lazer, com concentração nos interesse físicos-esportivos (p.80)
CAPI (2016)	Os sujeitos ligados ao programa se reconhecem como parte responsável pelo processo de qualificação do mesmo. (p. 207) A manutenção de um programa de formação como um dos eixos centrais do programa é importante para que as entidades vislumbrem a implementação de políticas setoriais nos municípios (p. 208) A formação permite “a superação das visões e concepções funcionalistas e mercadológicas, que dificultam o acesso de todas as pessoas ao lazer como um direito social (p. 208)	Pouco envolvimento dos sujeitos com os processos de formação à distância e pouca apropriação da produção da rede CEDES (p. 208)

Fonte: Elaboração própria.

Os limites de formatação desse texto não possibilitam colocarmos um quadro demonstrativo mais amplo de autores com “olhares externos” ao PELC que já se dedicaram a escrever sobre o programa e que permitam demonstrar inferências similares às que foram apresentadas pelos sujeitos com “olhares internos” no que diz respeito aos avanços e limitações. Nesse sentido, fizemos um recorte apenas para trabalhos publicados no ano de 2014 (período de elaboração do presente texto) em periódicos A2, B1 e B2 da área da educação física.

O critério de escolha levou em consideração ainda a presença do termo PELC no título ou no resumo, além de considerar que o primeiro autor não poderia ser alguém da lista dos vinculados ao programa. As referências encontradas trazem argumentos que sugerem a qualificação do PELC enquanto política pública de referência, ainda que reconheçam suas limitações, conforme podemos visualizar no quadro abaixo:

Quadro 2. Mapeamento de limites e avanços do PELC por “olhares externos”.

<b>Referência</b>	<b>Avanços</b>	<b>Limites</b>
TEIXEIRA et al. (2014)	Com um desenho conceitual inovador, possui em suas diretrizes, pressupostos (auto-organização, trabalho coletivo, intergeração etc.) que rompem com as políticas tradicionalmente desenvolvidas no setor. (p. 155) A compreensão do esporte e lazer como direito social possibilitam aos participantes, por meio do PELC, a vivência de atividades culturais sistemáticas (oficinas) e assistemáticas (eventos) desenvolvidas pelos trabalhadores vinculados ao Programa (agentes sociais). (p. 156)	[...] algumas barreiras para a boa execução do Programa. Sem dúvida, a principal é a orçamentaria, mas ainda existe a dificuldade dos gestores conveniados em entender a proposta do PELC p. (157) [...] a dificuldade em trabalhar o Programa de forma que promova a troca de experiências entre as diferentes gerações (p. 157).
ALMEIDA; WIGGERS;NERI (2014)	[...] quanto mais tempo o trabalhador do lazer possuir no programa e de quanto mais encontros formativos participar, maior clareza terá dos objetivos,	[...] que na esfera nacional apresenta predominância de trabalhadores com nível superior completo, enquanto na esfera local a predominância aponta para ensino médio completo. (p. 235)

	princípios e diretrizes do mesmo na construção de sua intervenção na comunidade. (p. 235)	[...] a transitoriedade dos trabalhadores do lazer no programa, o que [...] além de comprometer a continuidade [...], pode vir a limitar a constituição de quadros de lideranças locais. (p. 235)
	[...] formação dos agentes sociais para a intervenção, com os diversos relatos de que o intercâmbio com outros núcleos é fundamental para a qualificação das ações. (p. 646)	As principais dificuldades relatadas pelos agentes sociais e gestores foram: falta de divulgação do programa nas comunidades; desconsideração das experiências anteriores; falta de estrutura e de materiais para qualificação das ações; e o pouco tempo de formação. (p. 646) Tais encontros constituem tempo e espaço de diálogo entre os gestores e agentes sociais; no entanto, essa troca de experiências não tem ocorrido no caso do PELC Vitória. (p. 646)
CASTRO; GÜNTHER; WITTIZORECKI (2014)	[...] não somente como um espaço de intervenção, mas também como um espaço formativo (p. 46) [...] compreendemos que esses educadores identificam-se, principalmente, enquanto mediadores do processo de construção do conhecimento junto à comunidade, no qual o trabalho com as práticas de lazer é o ponto central que possibilita essa mediação (p. 46).	[...] sendo as ações do Programa temporárias, acreditamos ser relevante descrever o quanto ainda há uma relação de dependência entre a organização comunitária e as ações do PELC. (p. 48-49)
CASTILHOS; SILVA; OJEDA (2014)	[...] proporciona experiências e vivências, práticas e teóricas no processo formativo (p.138) [...] comunidade está vivenciando o que é um direito constitucional no que se refere às políticas públicas de esporte e lazer. (p.137)	

Fonte: A autoria.

Como já mencionamos, os documentos do Programa preveem que as ações de gestão caminhem no sentido de participação dos sujeitos inscritos, por meio de um conselho gestor formado por coordenação, agentes sociais, participantes das ações e órgão de controle social. Esse itinerário apontaria para a conquista de um *status* autogestionário de núcleos, com uma clara perspectiva de educação à cidadania de acordo com o indicado por Paterman (1992). No entanto, os limites apontados pelos diversos autores que forma mencionados no quadro 2, além de estudos que fizemos nos

núcleos do estado do Brasil (BORGES *et al.*, 2009) mostram que o Programa não consegue se efetivar como uma política pública na perspectiva que seus documentos apontam, embora existam inúmeras intervenções para que o sucesso possa acontecer.

Entre os pontos que qualificam o programa como alternativa para o exercício de cidadania, conforme indicados nos estudos supramencionados e também conforme as reflexões realizadas no presente texto, destacamos as experiências de planejamento participativo, a representatividade de participantes inscritos nos conselhos gestores do programa; as experiências de monitoramento por entidades de controle social e; as experiências exitosas de formação em serviço.

Todas as experiências mencionadas acima corroboram com os autores mencionados nos Quadros 1 e 2. No entanto, ainda que também nós acreditemos nos potenciais do PELC para se constituir em tempo e espaço de exercício para a cidadania, precisamos fazer considerações a partir dos pressupostos conceituais trazidos ao longo do presente texto.

O PELC se apresenta como um política social, na perspectiva que foi apresentada por Behring e Boschetti (2011), por seu caráter focal, em atenção a uma demanda pelo direito social estabelecido constitucionalmente. Esse caráter de direito social atribuído ao esporte (recreativo) e ao lazer parece ser contemplado nas orientações normativas do PELC e parcialmente efetivados, conforme se viu nas amostras dos autores que têm se dedicado a estudar o programa. Isso faz do PELC uma das exceções em termos de programas sociais no Brasil conforme comentado antes pelos estudos de Areias e Borges (2011).

O direito social ao esporte (recreativo) e ao lazer que vimos nos referindo, é o mesmo construído na perspectiva do estudo clássico de Marshall (1967) e corroborado

por Carvalho (2003). No entanto, à medida, em que é oferecido em programas sócias na perspectiva de focalização, caímos na querela que Oliveira discutiu a respeito do direito sob orientação kantiana.

Nessa perspectiva, seria categórico a necessidade do universalismo do direito social ao esporte (recreativo) e lazer no Brasil, o que é sustentado legalmente pelo texto do Art. 217 da Constituição Federal: “É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um [...]” (BRASIL, 1988), considerando-se ainda a especificação do parágrafo terceiro do mesmo artigo: “O Poder Público incentivará o lazer, como forma de promoção social” (IBIDEM).

Certamente Lafer (1988) concordaria que esse texto constitucional, parcialmente operado pelo PELC possibilita ao cidadão exercer a cidadania enquanto valor universal. No entanto, isso só pode se efetivar se observarmos nos sujeitos envolvidos, evidências do desenvolvimento indicado por Sen (2000). As limitações apontadas na amostra dos autores que têm estudado o PELC, não mostra esse tipo de desenvolvimento como consolidado.

Se considerarmos a asfixia de financiamento comentado por Matias (2014), constataremos que o PELC não está presente em todo o território nacional. Na Geolocalização apresentada pelo próprio Ministério do Esporte, vemos um desequilíbrio enorme entre as regiões brasileiras.<sup>16</sup> Ainda que existam bolsões de pobreza no sul, sudeste brasileiro e centro oeste, o Produto Interno Bruto (PIB) dos estados dessas regiões é superior aos dos estados das regiões norte e nordeste,<sup>17</sup> o que favoreceria aos governos estaduais e municipais investimentos independente dos recursos do governo

---

<sup>16</sup> Verificar a distribuição de convênios no PELC, disponível em [http://projetopstbrasil.uem.br/ppos/pelc\\_vs2/pelc\\_gera\\_map6.html](http://projetopstbrasil.uem.br/ppos/pelc_vs2/pelc_gera_map6.html). Acesso em 14 de jun. de 2014.

<sup>17</sup> Verificar o PIB por estados brasileiros em 2014, que coloca do primeiro ao sétimo lugar todos os estados da região sudeste (menos o Espírito Santo) e todos da região sul. Disponível em [http://www.suapesquisa.com/economia/pib\\_estados\\_brasil.htm](http://www.suapesquisa.com/economia/pib_estados_brasil.htm). Acesso em 14 de jun. de 2014

federal. Tal situação é menos favorável no norte e nordeste, porém, há a concentração de convênios do PELC nas regiões sul e sudeste.

A situação mencionada acima encarna o embate entre neocontratualistas e neomarxistas a respeito do debate nas concepções de justiça, conforme pudemos ver em Ralws (2000), Honneth (2003) e Fraser (2007). Tomando essa última autora, talvez o PELC, ainda que cumpra esteja cumprindo sua função em muitos lugares, estaria corporificando um tipo de reconhecimento, mas não mediado pela ética necessária, reacendendo os debates sobre justiça, redistribuição, igualdade, etc.

Seguindo os pareceres de Marcellino (2001); Mascarenhas (2003) e Padilha (2006), podemos afirmar também mediante as evidências na literatura, que o PELC tem a possibilidade de se constituir como tempo e espaço de exercício da cidadania. Para isso, embora importante, não basta qualificar estratégias importantes, como as de participação, discutidas por Paterman (1992) e previstas nos documentos do programa. Sobretudo, é necessário discutir mais sobre as dimensões de focalização ou universalismo, justiça por equidade ou reconhecimento, entre outras querelas que apontamos nesse texto.

Por isso, para além de descrever como as experiências cumprem ou não pelo menos parte desse papel, acreditamos que seja melhor nos dedicarmos a sugerir a partir de aspectos que consideramos, no conjunto, as maiores limitações na implementação do programa.

Acreditamos que entre as principais dificuldades para funcionamento de acordo com a intenção primeira, estejam: a) a caracterização como uma proposta de governo (federal), e por isso com dificuldades de dialogar com as bases pertencentes a outras concepções políticas partidárias presentes nos municípios; e b) pelo fato de não

caracterização como política de Estado, tem a dificuldade de não funcionamento sistêmico, dirigido por legislação própria legitimada na sociedade (como os sistemas de saúde e de ensino, por exemplo), além da dificuldade de estabilização orçamentária, conforme discutido antes por Matias (2014).

Identificadas as dificuldades e conhecendo as potencialidades do PELC, reafirmamos a crença nesse Programa como um exemplo de possibilidades para a educação e o exercício de cidadania, mediante o envolvimento com uma política pública de esporte e lazer, desde que as ações correspondam ao efetivamente proposto nas prescrições.

Nesse sentido e diante do exposto, cremos que as pistas de solução para o problema inicial levantado passam pela implementação de programas intersetoriais, na plenitude, com a sociedade civil envolvida por meio do controle social. Os programas instituídos como políticas de Estado devem ter acesso irrestrito e participação corresponsável e autônoma dos cidadãos.

### **Considerações Finais**

Tomando a brevíssima abordagem que fizemos sobre o PELC e, a partir das limitações que identificamos nesse Programa em relação à proposta original; e considerando ainda os apontamentos discutidos neste texto quanto ao conceito evolutivo de política pública, a cidadania como exercício de direitos, e o esporte/lazer como possibilidades de emancipação do indivíduo, cremos que temos elementos suficientes para afirmar nossa hipótese a partir das seguintes evidências:

1) Concordamos com os diversos autores que produzem no campo do lazer, de que esse construto tem a propriedade de favorecer o crescimento pessoal, crítico e criativo, assim

como a propriedade de formação à cidadania; ainda que, atentos à crítica de Paterman (1992), apontemos para vivências do lazer com caráter coletivo.

2) As políticas públicas de esporte/lazer podem cumprir o papel de políticas públicas em primeiro lugar, de exercício do direito como justiça, mediante os critérios de redistribuição e reconhecimento no modelo de *status* de Fraser (2007). Em especial, enquanto ações específicas de esporte e lazer, as políticas nesse campo podem aproveitar a potencialidade do construto para proporcionar um processo de iniciação e continuidade no exercício da cidadania.

3) As políticas públicas só conseguirão esse intento se elaboradas, administradas e avaliadas continuamente sob a perspectiva intersetorial e consolidadas como Política de Estado, sob responsabilidade e fiscalização do Estado como um todo e da sociedade como aliada.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Cláudio Gualbertto de. **Programa Esporte e Lazer da Cidade**: uma política pública analisada sob a perspectiva daqueles que a executam. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação interdisciplinar em Lazer. EEEFTO/UFMG. Belo Horizonte, 2013.

ALMEIDA, Dulce Filgueira de; WIGGERS, Ingrid Dittrich; NERI, Ana Amélia. Trabalhadores do lazer do Programa Esporte e Lazer da Cidade: uma aproximação à definição do perfil. **Movimento**, v. 20, n. 1, p. 215-238, enero-marzo, 2014.

ARAUJO, Luiz Roberto Malheiros. **Programa Esporte e Lazer da Cidade**. O olhar dos agentes sociais. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Educação Física. UFJF. Juiz de Fora/MG, 2012.

AREIAS, K. T. V.; BORGES, C. N. F. “As políticas públicas de lazer na mediação entre o estado e sociedade: possibilidades e limitações”. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, v. 33, n. 3, 2011.

ATHAYDE, Pedro *et al.* O esporte como direito de cidadania. **Pensar a Prática**, Goiânia, v. 19, n. 2, abr./jun. 2016

ARENDT, H. **Origens do totalitarismo**. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor; SOUZA, Luiza Costa. **Metodologia de Avaliação em Políticas Públicas**: uma experiência em educação profissional. Tradução de Floriano de Souza Fernandes. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social**: fundamentos e história. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BORGES, C. N. F. *et al.* “Políticas públicas de esporte e lazer no Espírito Santo: políticas de governo x políticas de Estado”. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 14, 2009, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Sociedade Brasileira de Sociologia/UFRJ, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRACHT, Valter. **Sociologia Crítica do Esporte**: uma introdução. 3. ed. Ijuí: Unijui, 2005.

CAPI, André Henrique Chabaribery. **Construção de saberes sobre o lazer nas trajetórias de formadores/as do programa esporte e lazer da cidade (pelc)**. Tese de Doutorado – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Educação Física (UFMG), Fisioterapia e Terapia Ocupacional. Belo Horizonte, 2016

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CASTILHOS, Roseane L.; SILVA, Sabrine Damian da; OJEDA, Tatiane R. O núcleo palma do Programa Esporte e Lazer da Cidade – povos e comunidades tradicionais da Universidade Federal de Santa Maria: sua inserção e relação com o processo formativo em educação física. **Licere**, Belo Horizonte, v.17, n.4, dez/2014

CASTRO, Felipe B. de; GÜNTHER, Maria Cecília C.; WITTIZORECKI, Elisandro Schultz. A atuação no PELC/UFSM e a formação experiencial dos educadores sociais de esporte e lazer. **Licere**, Belo Horizonte, v.17, n.2, jun/2014

CIOTOLA, M. “A crítica de Rawls ao utilitarismo”. In: MAIA, A. C.; MELO, C. de C.; CITTADINO, G.; POGREBINSCHI, T. (Org.). **Perspectivas atuais da filosofia do direito**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005, p. 167-187.

DI GIOVANNI, G. **Políticas públicas e política social**. 2008. Disponível em: <http://geradigiovanni.blogspot.com/2008/08/politicas-pblicas-e-politica-social.html>. Acesso em: 22 ago. 2008.

DUMAZEDIER, J. **Lazer e cultura popular**. São Paulo: Perspectiva, 1976.

EWERTON, Andréa Nascimento. **Análise da formação profissional no programa esporte e lazer da cidade (pelc): o olhar dos agentes sociais**. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Educação Física (UFMG), Fisioterapia e Terapia Ocupacional. Belo Horizonte, 2010.

FIGUEIREDO, Pedro Osmar Flores de Noronha. **Política e Formação: o Programa Esporte e Lazer da Cidade no DF e Entorno**. Dissertação (Mestrado)-Programa de Pós-graduação em Educação Física. Universidade Federal de Brasília – UnB. Brasília/DF, 2009.

FRASER, N. “Reconhecimento sem ética?” **Lua Nova**, São Paulo, v. 70, p. 101-138, 2007.

FREITAG, B. **Política educacional e indústria cultural**. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1989. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, 26).

FREY, K. “Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil”. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, jun. 2000.

HABERMAS, J. “Correção *versus* verdade. O sentido da validade deontológica de juízos e normas morais”. In: HABERMAS, J. **Verdade e justificação: ensaios filosóficos**. São Paulo: Loyola, 2004. p. 267-310.

HEIDEMANN, Francisco. “Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento”. In: HEIDEMANN, Francisco; SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Ed. UNB, 2009

HONNETH, A. “Padrões de reconhecimento intersubjetivo: amor, direito, solidariedade”. In: HONNETH, A. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. São Paulo: Ed. 34, 2003. p. 155-211.

LAFER, C. “Os direitos humanos como construção da igualdade. A cidadania como o direito a ter direitos”. In: LAFER, C. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988. p. 146-166.

LIRA, Luís Carlos. **A motivação de idosos em programas de lazer**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-graduação em Educação Física. Universidade Católica de Brasília. Brasília/DF, 2015.

MARCELLINO, N. C. (Org.). **Lazer e esporte: políticas públicas**. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2001.

\_\_\_\_\_. **Estudos do lazer: uma introdução**. 3. ed. ampl. Campinas: Autores Associados, 2002.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MASCARENHAS, F. **Lazer como prática de liberdade**. Goiânia, GO: UFG, 2003.

MATIAS, Wagner. **Política social de esporte e lazer no governo Lula: o Programa Esporte e Lazer da Cidade.** *SER Social*, Brasília, v. 16, n. 34, p. 134-161, jan.-jun./2014.

MAUSS, Marcel. Ensaio sobre a dádiva. In: MAUSS, Marcel. **Sociologia e Antropologia.** São Paulo: E. P. U. / EdUSP, 1974. 2 v.

MELO, V. A.; ALVES JUNIOR, E. D. **Introdução ao lazer.** Barueri, SP: Manole, 2003.

OLIVEIRA, M. L. de P. “Direitos humanos como imperativos categórico-jurídicos? Kant, Höffe e a filosofia do direito”. In: MAIA, A. C.; MELO, C. de C.; CITTADINO, G.; POGREBINSCHI, T. (Org.). **Perspectivas atuais da filosofia do direito.** Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005, p. 47-59.

PADILHA, V. **Tempo livre e capitalismo: um par imperfeito.** Campinas: Alíneas, 2006.

PATERMAN, C. **Participação e teoria democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

RAWLS, J. “O campo do político e o consenso por justaposição”. In: RAWLS, J. **Justiça e democracia.** São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 333-372

RICOEUR, P. É possível uma teoria puramente procedimental da justiça? A propósito de uma teoria da justiça de John Rawls. In: RICOEUR, P. **O justo.** São Paulo: WMF Martins Fontes, v. 1, p. 63-88, 2008.

SARTI, C. A. **A família como espelho: um estudo sobre a moral dos pobres.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SEN, A. “Liberdade e os fundamentos da justiça”. In: SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 72-108.

TEIXEIRA, Marcelo Resende. Política social de esporte e lazer no governo Lula: o Programa Esporte e Lazer da Cidade. **Licere**, Belo Horizonte, v.17, n.3, set/2014

TONDIM, Gilmar. **A formação de educadores sociais de esporte e lazer no Programa Esporte e Lazer da Cidade – PELC – em Porto Alegre.** Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Ciências do Movimento Humano. UFRGS. Porto Alegre, 2011.

VENTURIM, Lorenza Falchetto; BORGES, Carlos Nazareno Ferreira; SILVA, Dirceu Santos. Estratégias de gestão pública na Prefeitura de Vitória/ES: o Pelc e a intersectorialidade das ações. **Licere.** v. 16, n. 4, 2013.

### **Endereço do Autor:**

Carlos Nazareno Ferreira Borges  
Universidade Federal do Pará/Instituto de Ciências da Educação

Rua Augusto Corrêa, 01 – Guamá - Caixa postal 479  
Belém – PA – 66.075-110  
Endereço Eletrônico: carlos.nazareno@pq.cnpq.br