

MUNICIPALIZAÇÃO DO ESPORTE E DO LAZER

Recebido em: 01/03/2017

Aceito em: 25/08/2017

*Ana Elenara Pintos*¹
*Pedro Fernando Avalone Athayde*²
Universidade de Brasília (UNB)
Brasília – DF – Brasil

*Marliese C. S. Godoflite*³
APAE Ivoti
Ivoti – RS – Brasil

RESUMO: Desde a sua criação (2003), o Programa Esporte e Lazer da Cidade vem sendo implantado e desenvolvido com o objetivo de contribuir para a efetivação de uma política pública e social que atenda às necessidades por esporte recreativo e de lazer da população brasileira. Neste sentido, para além de garantir o financiamento, almeja promover significativas transformações, sintonizadas com identidades e necessidades locais, buscando auxiliar na superação do caráter assistencialista e descontinuado das políticas públicas de esporte e lazer. Frente a esses objetivos, fomenta a municipalização do esporte e do lazer, como meio para a superação do modelo vigente de políticas de governo, visando a seguridade que as políticas de Estado podem vir a garantir. Neste sentido, este artigo aborda importantes temas relacionados a municipalização e apresenta a tentativa particular do PELC de Ivoti – RS.

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

MUNICIPALIZATION OF SPORT AND LEISURE

ABSTRACT: Since its creation in 2003, the Programa Esporte e Lazer da Cidade has been implanted and developed aiming at contributing to the effectuation of a public and social policy which attends to the needs for recreational sport and leisure of the Brazilian population. In this sense, in addition to guaranteeing the financing, it aims to promote meaningful transformations in connection with identities and local needs, seeking to help in overcoming the assistentialist and discontinued character of the sports

¹ Graduada em Educação Física - URCAMP, Especialista em Gestão Estratégica de Políticas Públicas - UNICAMP, Mestranda em Educação Física - UnB e Coordenadora Geral de Estudos e Pesquisas de Esporte e Lazer do Ministério do Esporte (2010 – 2016).

² Graduado em Educação Física - UCB, Mestrado em Educação Física - UnB e Doutor em Política Social – UNB.

³ Graduada em Fonoaudiologia pelo Instituto Metodista de Educação e Cultura – IMEC/IPA, Especialista em Atendimento Clínico com ênfase em Psicopedagogia Clínica - UFRGS, Coordenadora Geral PELC Ivoti (2006 – 2009), Coordenadora PLUG Ivoti (2010 – 2012).

and leisure public policies. In view of these objectives, it fosters the municipalization of the sport and leisure as a mean to overcome the current model of government policies, aiming the security that the State policies may come to guarantee. Thus, this article approaches important themes related to the municipalization and presents the particular attempt of the PELC from Ivoti/RS.

KEYWORDS: Sports. Leisure Activities. Publica Policies.

Uma Introdução ao Tema: Municipalização do Esporte e do Lazer

Para além da presença no texto constitucional, o acesso ao esporte e ao lazer – fenômenos culturais localizados no rol dos direitos de cidadania - deve ser assegurado aos cidadãos brasileiros por meio de uma ação ativa (positiva) do poder público, protagonizando as condições materiais necessárias à sua garantia e efetivação.

A despeito do artigo nº 24 da Constituição Brasileira de 1988 afirmar que “compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: IX – educação, cultura, ensino e desporto”, observamos a ausência de definições claras sobre as atribuições das esferas governamentais no âmbito da gestão do esporte e do lazer no país. O mesmo artigo é categórico ao afirmar que “a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais”. Depreende-se, portanto, que cabe aos estados e municípios - quando da inexistência de lei federal – legislar complementarmente sobre os assuntos ligados às demandas locais relativas ao esporte e lazer.

A falta de uma definição clara quanto às responsabilidades e competências das distintas esferas de governo nos remete ao alerta de Vieira (2011, p. 149), para quem a indefinição gera como consequência o fato de que:

[...] a responsabilidade de ação acaba por recair sobre a esfera municipal, a qual se relaciona diretamente com o cidadão. Dessa forma o Governo Federal deve oferecer subsídios aos Municípios para que os programas sociais atinjam seus objetivos de superação da marginalidade enquanto característica daquele que se encontra à margem dos processos sociais [...].

Nota-se que implantação das políticas públicas sociais, especialmente após a Constituição Federal de 1988, vem se dando com forte acento descentralizador e que, portanto, encontra importante abrigo nas discussões sobre a reforma do estado.

Nesse sentido, o objetivo deste estudo é analisar o panorama atual de descentralização das políticas públicas, com o olhar voltado para as políticas sociais de esporte e lazer, especialmente a partir das possíveis contribuições do Programa Esporte e Lazer da Cidade – PELC, sobretudo no que diz respeito ao fomento concedido ao processo de municipalização.

Iniciamos o artigo efetuando uma breve revisão teórica sobre o tema da descentralização de políticas públicas, destacando sua origem e relação com o federalismo e o conteúdo da Constituição Federal de 1988. Na sequência, abordamos a atual condição deste processo, apresentando experiências nacionais realizadas no campo da Saúde e da Assistência Social.

Por fim, analisamos o Programa Esporte e Lazer da Cidade – PELC, no âmbito da Política Nacional do Esporte e do Sistema Nacional de Esporte em construção, considerando um episódio particular de tentativa de municipalização do esporte e do lazer, através do relato de experiência sobre o PELC de Ivoti/RS, atualmente denominado Programa Lazer Unindo Gerações - PLUG.

Descentralização de Políticas Públicas e Federalismo

Para que possamos tratar de municipalização de políticas públicas, e respeitando o entendimento do esporte e do lazer como direitos de cidadania, não podemos deixar de refletir sobre o processo de descentralização de políticas públicas à luz do pacto

federativo (federalismo) e da natureza e conteúdo da Constituição Federal de 1988, adjetivada de Constituição Cidadã.

A descentralização de políticas públicas é um tema polêmico e controverso, na medida em que trata de um processo complexo e multifacetário, que não encontra um discurso unívoco dentro das diferentes áreas de conhecimento em que esse tema é debatido, tais como: Ciência Política; Ciências Sociais; Economia; Direito (Constitucional e Administrativo); Gestão e Administração Pública; dentre outras. Dentro dessa conjuntura, é esperado que existisse um leque de concepções acerca desta proposta, abrindo significados e entendimentos antagônicos.

Penfold-Becerra (1998, p.3-5) destaca que:

[...] no campo das ciências políticas a descentralização é tratada como mecanismo democrático, que permite a autonomia política dos níveis locais e regionais, com vistas ao aprofundamento da democratização. No campo das ciências econômicas, ela é vista como transferência de responsabilidades das atividades econômicas públicas para o setor privado. No campo da sociologia, a descentralização é tida como um mecanismo para a autorização (“empowerment”) da sociedade civil, com o objetivo de incrementar a cidadania. Já no campo da Administração Pública, ela constitui uma 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.

Baseado nos estudos de Pierre (1992), no plano político institucional, a descentralização é concebida como desagregação do poder público, através de diversas modalidades, que vão de uma simples desconcentração de atividades, até a descentralização de poder decisório. Em síntese, corresponde à transferência de competências ou poderes do centro para periferia. Nesse campo, conforme o autor, é possível identificar três dimensões complementares: *a administrativa, a social e a política*.

Na dimensão *administrativa*, a descentralização refere-se à delegação, ou seja, a transferência de atribuições ou funções entre unidades, entre esferas de governo, entre órgãos. Justifica-se pela necessidade de buscar maior eficácia na gestão pública, eliminação de intermediações burocráticas e maior proximidade da gestão com o cidadão.

Já na dimensão *social*, a descentralização refere-se à participação social na gestão pública, seja estruturando formas institucionais capazes de expressar as vontades coletivas nas instâncias de tomada de decisão, seja como forma de possibilitar à população exercer funções de fiscalização e controle sobre a gestão de serviços públicos.

Enquanto isso, na dimensão *política*, a descentralização é uma estratégia para redistribuição do poder político do Estado, do nível central (união), para os níveis periféricos (estados e municípios).

Ademais, formas mais variadas de transferência de recursos e delegação de funções permitem que um dado nível de governo desempenhe funções de gestão de uma dada política, independentemente de sua autonomia política e fiscal.

Arretche (1998, p. 4) mostra que há três tipos de determinantes que facilitam (ou dificultam) a descentralização:

Determinantes estruturais: capacidade financeira dos níveis subnacionais para financiar as políticas; e capacidade técnico-administrativa nos níveis subnacionais para gerir e operar as políticas; *Determinantes institucionais:* natureza das políticas a serem descentralizadas; o legado prévio destas políticas; e as regras constitucionais que regulam a oferta dos serviços; *Determinantes ligados à ação política:* as relações entre os níveis de governo e as relações entre Estado e Sociedade (grifos nossos).

Por sua vez, Fernando Abrúcio (2005) compreende que as grandes desigualdades econômicas existentes entre as unidades da federação e o foco exclusivo no município

(sem considerar os problemas existentes em níveis regionais) são questões que obstaculizam o bom desempenho das ações descentralizadas.

Pelo que demonstramos até aqui, percebe-se que o processo de descentralização, independentemente do campo disciplinar ou dimensão em que é abordado, relaciona-se com o conceito de federalismo. Isto porque, a delegação de direitos e deveres entre os entes federativos e o formato que estabelece essas relações são questões centrais para ambos. Observamos, por conseguinte, que o federalismo pauta o equilíbrio politicamente aceitável entre a autonomia de cada nível de governo e a dependência entre as unidades que compõem a federação para alcançar a execução bem-sucedida de políticas públicas.

Descentralização e Constituição Federal de 1988

A descentralização de políticas públicas, considerada por alguns pesquisadores como uma das grandes reivindicações democráticas dos anos 1970 e 80 em nosso país (em contraposição à excessiva e autoritária centralização decisória de políticas, tributos e poder existentes), faz parte do processo da transição entre a ditadura militar e o advento da redemocratização do país, tendo como marco simbólico e regulatório a promulgação da Constituição de 1988.

Destaca-se que a CF de 1988 redesenhou os papéis de cada ente federativo, igualando-os em condição e atribuindo aos municípios um conjunto de responsabilidades, sem o suporte financeiro necessário. Além disso, o detalhamento sobre os mecanismos de coordenação por meio dos quais se daria, não ficaram explícitos no texto.

[...] nesta leitura do texto constitucional constata-se a presença de termos como autonomia, competência comum, cooperação,

participação da comunidade, plebiscito, referendo e iniciativa popular. Pode-se afirmar que o sentido da descentralização está difundido ao longo do texto constitucional – está explícito só no caso da saúde –, mas não existe uma diretriz uniforme. Ao contrário, são preceitos setorialmente heterogêneos, comprovando a atuação, durante a Constituinte, de grupos diferenciados de pressão e interesse (SATO, 1993, p. 9).

Conforme observado pelo autor, no caso da saúde pública, o Art. nº 198 da CF de 1988 destaca que as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada que constituem um sistema único, organizado de acordo com algumas diretrizes, dentre elas a descentralização (em cada esfera de governo) e a participação da comunidade. Financiada nos termos do Art. nº 195⁴, determina a aplicação de recursos mínimos a união, estados e municípios, com critério de rateio que visam a progressiva redução de disparidades regionais. Ao mesmo tempo, estabelece que, no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro não pode ser inferior a quinze por cento. Trata sobre o regime jurídico, o piso salarial profissional nacional, as diretrizes para os planos de carreiras e a regulamentação das atividades do agente comunitário da saúde e do agente de combate às endemias, indicando que lei federal disporá das determinações. E, por fim, declara quais são as atribuições do Sistema Único de Saúde - SUS.

Já no âmbito da Assistência Social, nos termos da CF de 1988, a descentralização é uma das diretrizes no âmbito político administrativo, quando tratada sob o ponto de vista orçamentário, devendo ser prestada a quem dela precisar, independentemente da contribuição à seguridade social. Assim, cabe à esfera federal a coordenação e as normas gerais, sendo de responsabilidade das esferas estadual e

⁴ De acordo com o Art. nº 195 da Constituição Federal de 1988: “[...] A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios [...]”.

municipal a coordenação e a execução dos respectivos programas. Da mesma forma que no âmbito da saúde, a assistência social deve valorizar a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Com relação às tratativas do Desporto ou Esporte e sua relação com o lazer, está disposto, no Art. nº 217 da CF de 1988, o seguinte:

É dever de o Estado fomentar práticas desportivas formais e não formais, como direito de cada um, observados:

I - a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e funcionamento;

II - a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento;

III - o tratamento diferenciado para o desporto profissional e o não-profissional;

IV - a proteção e o incentivo às manifestações desportivas de criação nacional.

§ 1º O Poder Judiciário só admitirá ações relativas à disciplina e às competições desportivas após esgotarem-se as instâncias da justiça desportiva, regulada em lei.

§ 2º A justiça desportiva terá o prazo máximo de sessenta dias, contados da instauração do processo, para proferir decisão final.

§ 3º O Poder Público incentivará o lazer, como forma de promoção social.

Ao analisarmos o artigo supracitado, verificamos que o texto cria a responsabilidade do estado pela oferta do acesso ao desporto e, concomitantemente, o caracteriza como direito de cada um. No entanto, não aborda se essa obrigação será cumprida a partir de uma ação concorrente ou complementar entre as esferas de governo. Ademais, não identificamos as responsabilidades de cada ente federado e tampouco diretrizes e estratégias que visem assegurar o esporte e o lazer como direitos de cidadania.

Diferentemente da saúde e da assistência social, não podemos afirmar que no caso do esporte e lazer esteja, de forma evidente, pautado o mecanismo de coordenação

dessas políticas entre os entes governamentais. Todavia, é possível perceber que todas essas áreas possuem um ponto de convergência, uma vez que dependem (umas mais até que outras) de dispositivos legais complementares à CF de 1988 (leis, normas, planos, sistemas), que busquem garantir o tratamento de questões importantes, mas que a Constituição – pela sua própria natureza - não aprofunda.

Um exemplo daquilo que afirmamos acima, no âmbito do esporte e do lazer, é a Lei 9.615/1998, também conhecida como “Lei Pelé”. Grosso modo, esse instrumento normativo tem como objetivo complementar a CF de 1988, regulamentando o desporto nacional. Uma de suas contribuições é a classificação do esporte a partir de três manifestações, quais sejam: *educacional, participação e alto rendimento*. Porém, ainda assim, limita-se a diferenciá-las sem apontar os mecanismos para efetivá-las.

Face ao exposto, compreendemos que os limites ora apresentados demonstram a necessidade de estruturação de políticas federais (centradas na União), que tenham como perspectiva a promoção de pactos federativos (entre todas as esferas da federação), enquanto regimes de colaboração (relação sistêmica dos envolvidos), que vise a gestão e execução de políticas públicas com estímulo à participação e ao controle social democrático.

Quando destacamos a importância da União no centro da estrutura das políticas nacionais, estamos apoiados no entendimento de que “O governo federal conta com autoridade regulatória para regular as políticas que são executadas pelos governos subnacionais” (ARRETCHE, 2013, p. 51). Sendo assim, fica evidente que o sucesso da descentralização está vinculado à revisão do papel estratégico do governo federal no desenho federativo, visto que essa esfera dispõe de instrumentos legais, administrativos e financeiros para coordenar as políticas sociais.

Nesse sentido, o esporte e o lazer podem valer-se não só das experiências da Saúde e da Assistência Social (abordaremos a seguir), bem como da Educação e da Cultura, setores que, pautados na CF de 1988, instituíram Planos e Sistemas Nacionais, como meio para tratar de diretrizes, objetivos, metas e estratégias que visem assegurar o desenvolvimento e a manutenção destas políticas em todo o território nacional. Além disso, possuem grande acúmulo sobre as discussões e vivências em torno dos mecanismos de participação e do financiamento público.

Descentralização e Municipalização de Políticas Sociais no Brasil

Como podemos observar, a Constituição de 1988, em meio da disputas e contradições, assegurou - do ponto de vista jurídico - os direitos civis, políticos e sociais. Entretanto, essa garantia veio acompanhada de um desafio aos gestores públicos. Referimo-nos à necessidade de organização e implantação de instrumentos capazes de materializar tais direitos de cidadania, fazendo com que eles de fato alcancem os cidadãos.

Para superação do desafio acima descrito, historicamente foram construídos diferentes arranjos institucionais e distintas arquiteturas para a prestação dos serviços públicos. Dentro desse leque de opções é possível localizar a proposta de descentralização das políticas públicas. Para conhecermos melhor as experiências de gestão descentralizada gestadas no país, nomeadamente a partir da Constituição Federal de 1988, abordaremos a seguir exemplos de descentralização e municipalização no âmbito das políticas de Saúde e Assistência Social.

Política de Saúde

A partir da CF de 1988, a descentralização, a universalização da política federal de saúde e a consequente construção do SUS adquiriram o estatuto de normas constitucionais. Embora o princípio do direito universal de acesso aos serviços públicos de saúde passasse a ter validade imediatamente após a promulgação da Constituição, a municipalização dos serviços implicava um processo de reestruturação da estrutura nacional de organização dos serviços, cuja principal consequência seria a transferência de atividades até então desempenhadas pelo nível federal para os municípios.

O histórico de consolidação do SUS é marcado pela tentativa de viabilizar uma arquitetura baseada na concepção de descentralização da atenção básica, aproximando-a dos municípios e se contrapondo a uma estrutura referenciada em um modelo hospitalocêntrico. Respeitando essa trajetória histórica, destaca-se como marco regulatório importante para alavancar o processo de “Municipalização da Saúde” a Norma Operacional Básica (NOB) SUS 01/93, aprovada pela Portaria nº 545 do Ministério da Saúde. Este dispositivo legal:

Regulamenta o processo de descentralização da gestão dos serviços e ações no âmbito do Sistema Único de Saúde e estabelece os mecanismos de financiamento das ações de saúde, em particular da assistência hospitalar e ambulatorial, e as diretrizes para os investimentos no setor.

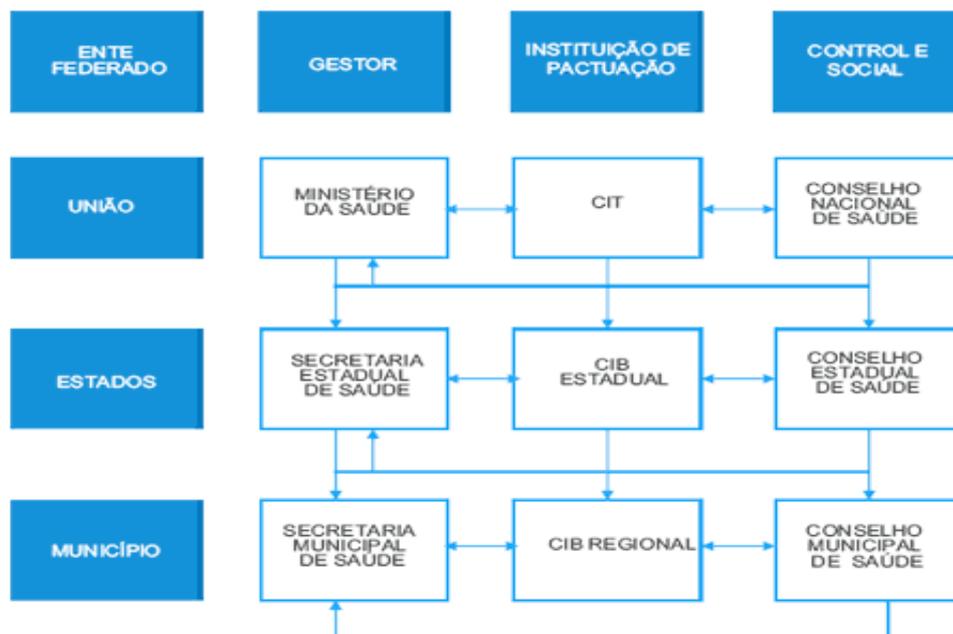
A proposta de descentralização contida na NOB busca dar conta de variados e complexos aspectos, tais como o modelo assistencial, a redefinição de competências das esferas de governo e a questão dos recursos humanos, dentre outros. Assim, em seu detalhamento operativo identificamos dois pilares fundamentais: *(i)* o financiamento das ações de saúde e *(ii)* o controle social. Dessa forma, a constituição e o funcionamento

pleno dos Fundos e dos Conselhos de Saúde são requisitos indispensáveis para que estados e municípios se candidatem à descentralização.

O Sistema Municipal de Saúde atua em totalidade de serviços e ações de saúde que devem ser desenvolvidos em conjunto com os estabelecimentos, organizados em rede regionalizada e hierarquizada, voltado ao atendimento integral de sua própria população e inserido de forma indissociável no SUS, em suas abrangências - estadual e nacional.

As instâncias básicas para a viabilização dos propósitos integradores e harmonizadores são as comissões intergestoras ou instituições de pactuação integrados pelos gestores municipais, estaduais e federais, a saber: *a)* Comissão Intergestores Tripartite (CIT); *b)* Comissão Intergestores Bipartite Estadual (CIB); *c)* Comissão Intergestores Bipartite Municipal (CIB Regional) – conforme (FIGURA 1). É importante destacar que, por meio dessas instâncias e dos Conselhos de Saúde, são viabilizados os princípios de unicidade e de equidade.

Figura 1 – Estrutura administrativa do SUS.



Fonte: <http://pessoas.hsw.uol.com.br/sus3.htm>.

As relações entre os sistemas municipais de saúde apresentam níveis diferentes de complexidade, engendrados pela diversidade geográfica e populacional dos territórios brasileiros. Por conseguinte, é comum estabelecimentos ou órgãos de saúde de municípios maiores e mais próximos aos grandes centros urbanos prestarem atendimento a usuários residentes em municípios menores e mais afastados, porém essa “parceria” deve ser efetivada exclusivamente entre os gestores municipais.

O papel do gestor estadual é ser o promotor da harmonização, da integração e da modernização dos sistemas municipais, compondo o SUS - Estadual. O papel do gestor federal é o mesmo do estadual, porém na sua esfera de governo, normatizando e coordenando a gestão nacional do SUS.

A edição do Decreto nº 7.508/2011 consolida e avança esse processo de regionalização já existente no país, embora com diferentes graus de institucionalidade e maturação política. Tem o papel de regular a estrutura organizativa do SUS, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, dentre outros aspectos tão necessários à sua consolidação e melhoria permanente da cobertura e qualidade da atenção. Assim, visa dar maior operacionalidade e sustentabilidade à estrutura assistencial, definindo juridicamente as responsabilidades dos entes federativos, para que o cidadão possa, de fato, ter acesso às ações e aos serviços ofertados nas regiões e organizados em redes de atenção à saúde (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2012).

Política de Assistência Social

Juntamente com a Saúde e a Previdência, a Assistência Social compõe o tripé da seguridade social, de acordo com o exposto no artigo nº 194 da Constituição Federal de 1988.

Desde a promulgação da CF de 1988 e da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993, a Assistência Social consolidou-se como direito social. Ao mesmo tempo, coube ao Estado formular e implementar políticas públicas que garantam este direito, no sentido de prevenir e reduzir os riscos sociais e pessoais; proteger pessoas e famílias vulneráveis e vitimizadas; monitorar as exclusões e riscos sociais da população.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) surge como política pública estruturada em torno de um sistema, tal como ocorre com SUS. O SUAS é um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira. Ele altera fundamentalmente operações como repasse de recursos federais para estados, municípios e Distrito Federal; a prestação de contas e a maneira como os serviços e municípios estão hoje organizados⁵.

Segundo o artigo nº 28 da LOAS, o financiamento dos serviços, programas, projetos e benefícios far-se-á com os recursos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, das contribuições sociais previstas no Art. nº 195 da Constituição Federal e do Fundo Nacional de Assistência Social. Nesta conjuntura, o novo formato institucional que o SUAS conferiu às políticas de assistência social, possibilitou o oferecimento de incentivos aos municípios, como, por exemplo, a existência de Fundos e repasses de verba do governo federal. Dentro dessa estrutura cada ente deve cumprir com as responsabilidades previstas no SUAS, cabendo aos municípios a oferta dos serviços aos beneficiários.

Enquanto antes a política de Assistência Social se resumia a ações sociais isoladas, atualmente, com o SUAS, há um desenho institucional do sistema, que confere

⁵ A Norma Operacional Básica NOB/SUAS (2005) estabelece os elementos centrais do SUAS.

atribuições e responsabilidades para cada ente federativo e, sobretudo, um conjunto de incentivos aos municípios que aderirem ao programa. Deste modo, o Governo Federal, inclui um tema na agenda de prioridades governamentais, garantindo seu financiamento com recursos federais e manutenção da política.

Política Nacional do Esporte

Observamos que sob o ponto de vista jurídico-legal, para além da Carta Magna – CF de 1988, a legislação do esporte foi sendo emendada, visando responder tempestivamente a cenários emergenciais e circunstanciais ou a interesses particulares. Essa prática histórica ocorreu sem a promoção de mudanças estruturais e avanços significativos no âmbito da nacional do esporte. Ademais, esses registros são mais uma comprovação da descontinuidade e da ausência de planejamento de médio e longo prazo dentro das políticas esportivas brasileiras.

Outra constatação importante é que não temos definição clara dos agentes e suas respectivas competências, mesmo considerando todos os processos e avanços vividos, especialmente após a criação do Ministério do Esporte (2003).

A trajetória histórica das políticas públicas de Esporte e Lazer demonstra que tais ações se configuram como políticas de governo. Isso porque elas estão submetidas às intencionalidades e interesses dos mandatos governamentais e, portanto, sem garantias de desenvolvimento e muito menos de continuidade, o que impõe grandes obstáculos à tentativa de garantir a democratização do acesso ao esporte e ao lazer para a população brasileira.

Essa realidade indesejável justifica-se por um conjunto de fatores, entre os quais, poderíamos destacar tanto a insuficiência e limitação da legislação atual, quanto a

ausência histórica de setores organizados da sociedade civil mobilizados para reivindicar esse direito, diferentemente daquilo que ocorreu no âmbito da Saúde e da Assistência Social. A superação desses limites passa – mas não só – por definições legais quanto a: estrutura organizacional, competências e responsabilidades dos entes (federal, estadual e municipal) e instituições, as normas de financiamento, bem como dos mecanismos de participação e de controle social.

Vale mencionar que está em curso a formulação do Projeto Lei de Diretrizes e Bases do Sistema Nacional do Esporte, que buscará assegurar o esporte para todos e para toda vida, apresentando uma estrutura que defina papéis e competências dos entes públicos (nas três esferas) e privados, além das formas de pactuação para garantir o partilhamento de responsabilidades.

Espera-se por um Sistema Nacional do Esporte aberto, articulado, regulatório, com visão integrada para assegurar o pleno desenvolvimento do esporte e do lazer, em que as responsabilidades se definam pela natureza dos entes vinculados, com prioridades estabelecidas por adesão, respeitando-se a autonomia de cada instância e, ainda, que possua caráter colaborativo para garantir o acesso amplo ao esporte da população para toda vida, e ao esporte de alto rendimento, enfrentando as desigualdades regionais e as assimetrias sociais.

A municipalização do esporte e do lazer a partir do PELC

Criando em 2003, o Programa Esporte e Lazer da Cidade – PELC, desenvolvido por intermédio da Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social – SNEELIS, vem ao longo dos anos procurando contribuir para que o esporte e o lazer sejam tratados como política pública e direito de todos.

Inspirado em experiências administrativas de governos populares, o PELC é sustentado pelo princípio da inclusão social, atribuindo ao Estado o dever de garantir à população brasileira o acesso ao esporte e ao lazer. Assim, pautado na relação de implantação de núcleos (projeto social) e desenvolvimento científico e tecnológico do esporte e do lazer, o programa nasce da necessidade de responder às demandas sociais carentes deste direito.

O PELC⁶ tem por base a Constituição Federal de 1988 (Artigos 6º e 217º) e está respaldado no Estatuto da Cidade – Lei 10.257/01⁷, tendo como modelo de administração os princípios de gestão democrática, embasada nos mecanismos de participação popular e controle social, perpassando os processos de elaboração, implantação e avaliação das ações voltadas para o desenvolvimento da política de esporte e de lazer do município.

Percebemos assim que o PELC tem seu foco voltado para o desenvolvimento do esporte e do lazer na cidade, buscando garantir os preceitos constitucionais que tratem a política de esporte e lazer como questão de Estado.

Sobre o modelo conceitual e de gestão do PELC, Castellani Filho (2007, p. 8) afirma:

[...] queria-se sinalizar a sua localização no campo dos adeptos da descentralização das políticas públicas, tanto no concernente aos níveis governamentais – onde se concentra no nível maior toda ordem de tomada de decisão e de recursos financeiros, e se evidencia a ausência de parâmetros estabelecidos das competências e responsabilidades de cada um deles – quanto à relação dessas esferas governamentais como as não-governamentais, no mesmo diapasão de definição de competências e responsabilidades.

⁶ O PELC, na sua essência, além de proporcionar a prática de atividades físicas, culturais e de lazer que envolvem todas as faixas etárias, incluindo pessoas com deficiência, estimula a convivência social, a formação de gestores e lideranças comunitárias, fomenta a pesquisa e a socialização do conhecimento (BRASIL, 2014).

⁷ Instrumento legal das garantias para o pleno desenvolvimento das funções da cidade.

A partir deste cenário e observando a necessidade de ampliar a discussão sobre a importância de investimentos continuados nas políticas públicas de esporte e lazer, demandando a estruturação da política local (municipal), com vistas a promover o avanço do estágio atual de uma política de governo para uma política de Estado, que a municipalização foi incorporada à Diretriz do PELC a partir de 2013 (BRASIL, 2013). Ou seja, é preciso promover as condições necessárias para garantir a continuidade do atendimento à população após o término dos convênios do programa e este tema precisa ser amplamente debatido e tratado por todos os envolvidos durante o desenvolvimento do mesmo.

Portanto, o PELC é a forma com a qual o Governo Federal - Ministério do Esporte dá suporte financeiro⁸ e pedagógico⁹ aos municípios, para que — após os 24 meses de vigência dos convênios — possam conduzir suas próprias políticas públicas de esporte recreativo e de lazer.

Dessa forma, entende-se que municipalizar o esporte e lazer a partir do PELC, significa fomentar a estruturação administrativa, técnica e legal municipal. Além disso, significa valorizar a existência de um órgão específico, com legislação e dotação orçamentária, de recursos humanos e capacitação continuada específica que exerça e desenvolva as funções relativas ao esporte e ao lazer no município. E para tal, o processo de Monitoramento e Avaliação a ser realizado pelo Ministério do Esporte (governo federal), somado aos investimentos realizados frente à formação continuada por ele desenvolvido, em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais

⁸ Para cada núcleo implantado, são previstos investimentos para o pagamento de recursos humanos, aquisição de materiais de consumo, estrutura para realização de eventos, kits de material esportivo, recreativo e de lazer, bem como para produção de uniformes.

⁹ A Formação Continuada (presencial e à distância) é o elemento central do PELC, pois configura uma ferramenta pedagógica imprescindível para o seu desenvolvimento.

(UFMG), é vital, para garantir as qualificações didático-pedagógicas que se fizerem necessárias, durante a execução dos convênios pelos municípios parceiros.

Relato de experiência: a municipalização do PELC - Ivoti/RS

É notório que o município de Ivoti/RS possui significativa experiência no desenvolvimento de projetos sociais de esporte e de lazer. E que esta experiência, somada ao desenvolvimento da proposta político pedagógica do PELC, auxiliaram na estruturação da política local de esporte e do lazer vigente.

Ivoti recepciona o PELC em 2004, tendo por desafio universalizar o direito ao esporte e ao lazer, descentralizando as oficinas (algumas já existentes) através dos núcleos, introduzindo atividades noturnas, ofertando atividades também para adultos e idosos e estabelecendo parcerias com a sociedade civil organizada. Estas foram algumas das importantes iniciativas que visavam adequar o que até então era desenvolvido no município, através do Programa de Integração e Cidadania pelo Esporte – PICE, às diretrizes do PELC.

Em 2005, o PICE/PELC (como era conhecido pela comunidade) sofreu novas e importantes adequações, passando a ocupar novos ambientes, tanto na área urbana quanto na área rural, consolidando a descentralização do núcleo principal (já existente). Através do PELC, novas atividades passaram a ser ofertadas, dentre elas: oficinas esportivas (futsal, futebol, vôlei, handebol, basquete, atletismo), lutas (capoeira e taekwondo), artísticas (dança folclórica brasileira, ballet, teatro, arte circense e violão) e artesanais (textura, biscuit, pintura em tecido, miçanga, fuxico e culinária).

Ivoti tinha 12 meses para executar o programa, a partir da implantação e desenvolvimento de 05 núcleos de esporte recreativo e de lazer (beneficiando 400

peças de todas as idades cada um, incluindo peças com deficiência), em lugares de maior vulnerabilidade social. Para tal, contava com o aporte financeiro do ME que custeava as seguintes metas naquela ocasião: contratação de recursos humanos (01 coordenador geral, 05 coordenadores de núcleo e 06 agentes sociais por núcleo), aquisição de material permanente e de consumo, recursos para o desenvolvimento de eventos e recursos para o desenvolvimento de formação continuada.

Inovador, o programa se propõe a valorizar cada integrante da equipe, como protagonista da proposta de transformação da realidade local, sem deixar de promover a participação e o controle social por meio da criação de instâncias específicas (Entidade de Controle Social e Conselho Gestor). Cabia ao coordenador geral do programa, além das tarefas administrativas, as funções pedagógicas, articulando as ações, que deveriam envolver equipe e comunidade. Além disso, competia a ele a manutenção de contato permanente com a equipe do ME, encaminhando periodicamente a sistematização de dados e informações sobre a execução do PELC. O município era avaliado e orientado quanto às qualificações que se faziam necessárias.

Destaca-se, além do monitoramento e avaliação do ME, a importância da Formação Continuada, considerada ação educativa de gestores, agentes sociais, lideranças comunitárias, pesquisadores, legisladores e demais parceiros atuantes na esfera pública.

Organizada de forma modular e presencial (sob a coordenação de Formadores vinculado a UFMG em parceria com ME), as formações são planejadas obedecendo da proposta político pedagógica do PELC, bem como, as características locais (municipais) em que será desenvolvido o programa. Além disso, é estimulada a realização da Formação em Serviço, que deve ocorrer durante a vigência da parceria com reuniões

para estudo, troca de ideias, planejamento, palestras e oficinas, sob responsabilidade da entidade conveniada.

Foram nos momentos de formação, provocados pela equipe de formadores e orientados por eles, que se passou a discutir os limites e possibilidades para a municipalização do esporte e do lazer como política pública do e no município.

O PELC tomava forma e ganhava reconhecimento da população de Ivoti. Era preciso escolher: ou a gestão local assumia o PELC – municipalizando-o ou continuava a pleitear novos convênios, sem garantias de continuidade e de acordo com a experiência obtida ao longo dos anos, submetidos aos seus intervalos, cujas despesas deveriam ser financiadas pelo município.

Muitas conversas e estudos foram realizados entre o então secretário municipal de educação, a equipe da Secretaria de Educação, a assessoria jurídica, Secretaria da Fazenda, Secretaria da Administração, a prefeita e a coordenação local do PELC. Era necessário ter clareza sobre o impacto financeiro e a estrutura necessária para sustentar a proposta de municipalização.

Tomada a decisão, um Projeto Lei – PL, foi formulado e amplamente socializado, ganhando o apoio da comunidade local, fazendo com que tanto o executivo como o legislativo reconhecessem a importância do PELC e o processo de municipalização (entendida como estruturação legal mínima), objetivando a continuidade das ações do Programa na cidade.

Com a aprovação, entra em vigor no dia 10 de março de 2010, a Lei nº 2517/2010 que “Cria o Programa de Esporte e Lazer de Ivoti e respectivos cargos”, visando “efetivar ações de esporte e lazer como política pública municipal, em

continuidade às já desenvolvidas, dirigidas a crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e pessoas portadoras de necessidades especiais como público alvo do mesmo”.

Assim, foram criados e incluídos no Quadro de Cargos de Provimento Efetivo do artigo 3º, da Lei Municipal nº 2373, de 07 de abril de 2008, 02 (dois) cargos de Agente de Esporte e Lazer, padrão 07A e 02 (dois) cargos de Agente de Arte e Cultura, padrão 07A.

Além disso, foram criados e incluídos no Quadro de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do artigo 19, da Lei Municipal nº 2373, de 07 de abril de 2008: 01 (um) cargo de Coordenador Geral do Programa de Esporte e Lazer, padrão 05; 01 (um) cargo de Coordenador de Projetos Esportivos do Programa de Esporte e Lazer, padrão 02; 01 (um) cargo de Coordenador de Eventos do Programa de Esporte e Lazer, padrão 02; 01 (um) cargo de Coordenador de Projetos Artísticos e Culturais do Programa de Esporte e Lazer, padrão 02 e 01 (um) cargo de Supervisor de Serviços Administrativos, padrão 01, e coeficiente 2,00.

A partir de então, fica autorizada a contratação por tempo determinado dos cargos de Agentes de Esporte e Lazer e Agentes de Arte e Cultura até a realização do concurso público, limitado a 01 (um) ano, observada a carga horária e padrões similares aos previstos nesta Lei.

Fica exposto no texto ainda, que as despesas decorrentes desta Lei, correrão por conta de Dotações Orçamentárias Específicas da Secretaria de Educação e Cultura do município, sendo elas: Contratação por Tempo Determinado, Indenizações Trabalhistas, Diárias - Pessoal Civil, Material de Consumo, Passagens e Despesas com Locomoção, Outros Serviços de Terceiros – PF, Outros Serviços de Terceiros - PJ, Auxílio-

Alimentação, Obrigações Tributárias e Contributivas, Despesas de Exercícios Anteriores e Equipamentos e Material Permanente.

Por fim, a partir da Lei, o Poder Executivo ficou autorizado a alterar a terminologia até então utilizada - Programa de Esporte e Lazer de Ivoti, por identificações que viessem a criar.

A partir de então, a Prefeitura Municipal de Ivoti assume a continuidade das ações desenvolvidas pelo PELC, passando a denominá-lo como Programa Lazer Unindo Gerações - PLUG.

Comprometido em qualificar a estrutura da proposta, o governo municipal passou a ressignificar espaços físicos, revendo e ampliando o número de atividades, com financiamento exclusivamente municipal, o que possibilitou maior autonomia tanto na elaboração, quanto na execução do programa.

Destaca-se que os gestores reconhecem as conquistas realizadas a partir do PELC e que possuem clareza, de que muito ainda precisa ser feito (no sentido da estruturação da política local), para que o esporte e o lazer sejam tratados como direito social no município de Ivoti.

Considerações Finais

Observa-se a partir da revisão teórica realizada, das experiências socializadas e do panorama atual da Política Nacional do Esporte, especialmente a partir das perspectivas de efetivação do Sistema Nacional do Esporte, que o esporte e o lazer caminham rumo a descentralização de forma mais estruturada. Com funções e responsabilidades das esferas melhor definidas e com possibilidades de ampliação das condições de financiamento das políticas neste âmbito, a municipalização tende a ser

uma consequência. E por tanto e sem dúvida, o PELC possui uma significativa contribuição nesse processo histórico, enquanto instrumento criado pelo Ministério do Esporte, para fomentar o desenvolvimento de políticas locais de esporte e de lazer em nosso País.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. A Coordenação Federativa no Brasil: A Experiência do Período FHC e os Desafios do Governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, 2005.

ARRETCHE, M. T. S; RODRIGUEZ, V. **Descentralização das políticas sociais no Estado de São Paulo**. São Paulo: FUNDAP, 1998.

_____. Demos-Constraining or Demos-Enabling Federalism? Political Institutions and Policy Change in Brazil. **Journal of Politics in Latin America**, v.5, 2013, 38-57 p.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição República Federativa do Brasil**, 1998. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

_____. Ministério do Esporte. Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e Lazer. **Manual de orientação do Programa Esporte e Lazer da Cidade**. Brasília: ME/SNDEL, 2004.

_____. Lei n. 9.615 de 24 de março de 1998. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 25 mar. 1998. p. 1-7.

_____. Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 11 jul. 2001. p. 1-2.

_____. Decreto n. 7.508 de 28 de junho de 2011. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 29 jun. 2011. p. 1-3.

_____. Portaria n. 545 de 20 de maio de 1993. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 24 mai. 1993. p. 6961-6965.

CASTELLANI FILHO, Lino (Org.). “O projeto social esporte e lazer da cidade: da elaboração conceitual à sua implementação”. In: **Gestão e política de lazer: a formação de agentes sociais**. Campinas: Autores Associados, 2007.

_____. **Diretrizes do Programa Esporte e Lazer da Cidade**. Brasília: Ministério do Esporte, 2014.

MINISTÉRIO DO ESPORTE. Secretaria Nacional de Esporte, Lazer e Inclusão Social. **Diretrizes do Programa Esporte e Lazer da Cidade**. Brasília: Ministério do

Esporte, 2012. Disponível em: <https://projetopstbrasil.uem.br/portal/pt-br/institucional/diretrizes/289-diretriz-pelc-2012?r=1&width=1366> Acesso em: 25 set. 2017.

MINISTÉRIO DO ESPORTE. Secretaria Nacional de Esporte, Lazer e Inclusão Social. **Diretrizes do Programa Esporte e Lazer da Cidade**. Brasília: Ministério do Esporte, 2014. Disponível em: <https://projetopstbrasil.uem.br/portal/pt-br/institucional/diretrizes/293-diretriz-pelc-2014?r=1&width=1366> Acesso em: 25 set. 2017.

SATO, Ademar K. O interesse pela Descentralização. SEMINÁRIO MUNICIPALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS. **Anais...** Organização de Alexandre Carlos de A. Santos e Roamy Conde Garcia. Convênio IBAM/IPEA/ENAP, Rio de Janeiro, Brasil, 1993.

PENFOLD-BECERRA, M. **Towards a Political Theory of Decentralization**: Passing the Ball in Venezuela, 1998 [online] Disponível em: map43@columbia.edu. Acesso em: 18 nov. 1998.

VIEIRA, Larissa Souza. **Estudo sobre a Gestão do Programa Esporte e Lazer da Cidade**. Brasília: Gráfica e Editora Ideal 2011.

Endereço dos Autores:

Ana Elenara Pintos
Rua 35N – 3350 – Top Life Clube Residence
Punta del Este – Bloco J – Apto 303 – Águas Claras
Brasília – DF – 71.919-170
Endereço Eletrônico: aelenara@gmail.com

Pedro Fernando Avalone Athayde
SQN 212, Bloco G, Apto. 310 – Asa Norte
Brasília – DF – 70.864-070
Endereço Eletrônico: pedroavalone@gmail.com

Marliese C. Simador Godoflite
Rua Goetz, 121, casa 1 – Bairro Jardim Panorâmico
Ivoti – RS – 93.900-000
Endereço Eletrônico: marliesecsg@hotmail.com