

ABORDAGEM COGNITIVA: UMA CONTRIBUIÇÃO PARA ANÁLISE DA GÊNESE DA POLÍTICA PÚBLICA DE ESPORTE E DO LAZER

Recebido em: 30/12/2020

Aprovado em: 02/03/2021

Licença: 

Liege Coutinho Goulart Dornellas¹

Universidade Presidente Antônio Carlos (UNIPAC- GV)
Governador Valadares – MG – Brasil

Sarah Teixeira Soutto Mayor²

Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) – Campus Governador Valadares
Governador Valadares – MG – Brasil

RESUMO: Trata-se de um ensaio teórico o qual apresenta a tese de que Abordagem Cognitiva pode se tornar uma ferramenta teórico-metodológica valiosa para os pesquisadores na área das políticas públicas de esporte e lazer para compreensão de sua gênese. O texto apresenta a fundamentação da teoria da ação pública, bem como seus principais conceitos e trabalha o referencial como ponto fundante da abordagem. Em seguida, o texto busca explorar o potencial analítico como promotor de ideias partindo de um caso em particular. Por último, o estudo aponta para a necessidade de maior aproximação da área de políticas públicas de esporte e lazer com a abordagem cognitiva, com a finalidade de evidenciar questões não explícitas nas letras dos programas analisados.

PALAVRAS-CHAVE: Abordagem Cognitiva. Esportes. Atividades de Lazer.

COGNITIVE APPROACH: A CONTRIBUTION TO THE ANALYSIS OF THE GENESIS OF PUBLIC POLICY ON SPORT AND LEISURE

ABSTRACT: This is a theoretical essay which presents a thesis that Cognitive approach can become a valuable theoretical-methodological tool for researchers in the field of public policies on sport and leisure to understand its genesis. The text presents a rationale for the theory of public action, as well as its main principles and works the referential as a fundamental point of the approach. Then, the text seeks to explore the analytical potential as a promoter of ideas starting from a particular case. Finally, the study points to the need for a closer approach to the area of public policies on sport and leisure with a cognitive approach, with an emphasis on highlighting non-explicit issues in the letters of promotional programs.

¹ Professora adjunta do curso de Educação Física da UNIPAC-GV. Doutora em Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e integrante externa do NECOS (Núcleo de Estudos Educação Física, Corpo e Sociedade) da UFJF-GV.

² Professora adjunta do Departamento de Educação Física da Universidade Federal de Juiz de Fora, Campus Avançado de Governador Valadares. Doutora em Estudos do Lazer (UFMG) e integrante do NECOS (Núcleo de Estudos Educação Física, Corpo e Sociedade) da UFJF-GV.

KEYWORDS: Cognitive Approach. Sports. Leisure Activities.

Introdução

Esta produção trata-se de um ensaio sobre a utilização da teoria da Ação Pública a partir da abordagem cognitiva com a finalidade de analisar a formulação de políticas públicas do direito social, em especial do esporte e lazer. Não raro, sob outra perspectiva, pesquisadores se dedicam a estudos sobre políticas públicas de esporte e lazer no contexto da avaliação de uma determinada política local (SANTOS, 2014; SILVA, 2014) e no entender do agente público que fomenta e constrói as políticas públicas (ISAYAMA, 2018; LINHARES *et al.*, 2008).

Nos dedicamos, nos limites de um artigo, a apresentar a fundamentação teórica de Muller e Surel (2002) e a indicar caminhos para analisar a gênese de uma política pública de esporte e lazer como possibilidade de novas pesquisas.

A referida teoria apresenta conceitos como matriz cognitiva, referencial, referencial setorial, referencial global e gênese, os quais serão apresentados ao longo do texto. Consideramos que a abordagem aqui apresentada poderá contribuir como suporte teórico-metodológico aos pesquisadores das políticas públicas. Vejamos como.

Em comparação com outras perspectivas metodológicas de análise das políticas públicas (sequenciais), amparamos na abordagem da Análise Cognitiva para desvelar interesses que, por vezes, não estão explícitos na implementação de uma determinada política pública. Para tanto, buscaremos abordar aspectos teóricos e normativos para o entendimento da formulação de políticas públicas de esporte e lazer, com base em Muller (1998; 1998b) e Muller e Surel (2002). Na última parte do texto, buscamos explorar o potencial analítico dessa matriz teórica utilizando um caso particular (derivado de uma pesquisa em andamento), os Jogos Estudantis Valadarenses, produto

das políticas públicas de esporte e lazer do município de Governador Valadares, situado na região leste do estado de Minas Gerais.

As produções de Muller (1998; 1998b) e Muller e Surel (2002) foram utilizados como fundamentação teórico-metodológica em pesquisas que abordavam a temática educacional e apresentaram dados que se fizeram presentes na correlação de força para imposição de uma determinada agenda política, bem como múltiplas possibilidades de interrogações sobre a política pública em análise (DORNELLAS, 2020; PERGHER; FARENZENA, 2017; FRANÇA; FARENZENA, 2016). Já num outro viés, no campo da política pública do esporte e lazer, Granja (2016) apresenta a perspectiva cognitiva como um dos instrumentos metodológicos de sua tese de doutorado e sinaliza como ponto importante a articulação do micro e do macro da política, na empreitada de identificar interesses não explícitos nos documentos legais analisados.

O presente texto está estruturado em três seções, além da introdução e das conclusões. De certo, apesar da perspectiva não ser tão recente, ela apresenta ainda números pequenos de adeptos e de conhecedores. Desta forma, esse ensaio busca percorrer o caminho de apresentação da teoria, da possibilidade de utilização (com apresentação de um exemplo) e de fomento de novos estudos a partir de sua abordagem, uma vez que corroboramos a ideia de que a partir da análise cognitiva seria possível buscar uma interpretação do real, rompendo com o voluntarismo na formulação de políticas públicas no Brasil (MULLER; SUREL, 2002).

Política Pública e a Abordagem Cognitiva

Política pública, em uma compreensão ampliada, é toda relação do Estado com a sociedade, podendo ocorrer de diversas formas (BOBBIO, 2007). De maneira geral, a política pública deve defender os interesses e direitos da população, sendo que, para

tanto, a aproximação do agente público com a população e sua realidade é desejada no sentido de entender as suas demandas. A política pública está diretamente ligada ao direito público e ao direito privado, entendendo que público se refere *ares pública* (do latim, “*coisa pública*”) e privado ao direito à propriedade (BOBBIO, 2007).

O campo das políticas públicas de esporte e lazer encontra-se em constante evolução e discussão, perpassando por análise de programas nacionais e locais até produções sobre monitoramento e formação profissional (SOUSA *et al.*, 2010; AMARAL, 2014; SILVA, 2014; PINTOS; ISAYAMA, 2016; PINTO; SILVA, 2017; AMARAL; SILVESTRE, 2017; ISAYAMA, 2018, UNGHERI, 2018). Entretanto, nosso movimento aqui é apresentar um novo olhar para as políticas públicas de esporte e lazer a partir do prisma cognitivo, uma vez que a própria inserção do esporte e do lazer na agenda política é algo que requer ainda amadurecimento.

Ao se pensar em política pública faz-se necessário entender que o termo política é polissêmico, sendo que no senso comum política pode referir-se ao ato de competição política, de fazer política (SECCHI, 2015). De origem inglesa, o termo política abrange três acepções: *polity*, *politicis* e *policy*. *Polity* aborda a acepção da política; *politicis* a atividade política e a última, a ação pública (MULLER; SUREL, 2002).

De acordo com Muller e Surel (2002, p. 10), não se deve ignorar as duas primeiras acepções. Entretanto, é na *policy* que se “designa o processo pelo qual são elaborados e implementados programas de ação pública, isto é, dispositivos político-administrativos coordenados em princípios em torno de objetivos explícitos”. Desse modo, dependendo do objetivo do estudo e interesse, o pesquisador vai adentrar em diferentes acepções da política pública. A política pública torna-se, grosso modo, a forma do Estado se relacionar com a sociedade, podendo ser por meio de uma visão particular de Estado.

Lascoumes e Gallès (2012) entendem que a ideia de uma concepção estadocêntrica é aquela que considera as políticas públicas como um monopólio de atores estatais, sendo essa menos utilizada na atualidade, uma vez que há diversos atores (públicos e privados) influenciando na formulação, implantação e avaliação das políticas no Brasil.

Nesse sentido, não raro, trabalhos buscam a intersectorialidade como locus de estudo e análise de políticas públicas (ZOTOVICI, 2013) com a finalidade de dar luz aos atores atuantes na política, sejam eles públicos ou privados.

Secchi (2015) afirma que na abordagem estadista ou estadocêntrica, o privado até pode ter influência na formulação das políticas, mas não pode deliberar sobre; já na concepção multicêntrica, os diversos atores (privados) são considerados protagonistas no estabelecimento das políticas públicas. E é nessa condição que torna-se comum a utilização do termo governança na política pública, fazendo menção a uma rede de atores: “[...] o emaranhado de níveis, de formas de regulação e de redes de atores forçou uma revisão das concepções estatistas de intervenções públicas em benefício de sistemas de análise muito mais abertos” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 33).

Desta forma, no século XXI, cabe destacar que o que está colocado como pano de fundo na formulação das políticas públicas é o processo de privatização, entendido de maneira ampliado (DI PIETRO, 2005). O movimento de privatização não se restringe, portanto, à entrada do privado no setor público e sim à absorção das ferramentas e modos de ação do privado pelo setor público, por vezes instrumentalizadas por meio de parcerias.

Muller (1998) afirma que a ciência da ação pública é mais que uma disciplina acadêmica, sendo considerada um corpo teórico bem denso. Para o autor, ao se analisar as políticas públicas, é necessário identificar qual a origem intelectual das propostas

para compreender qual a origem das políticas. Para Muller e Surel (2002) política é um constructo social e também um constructo de pesquisa.

Com mais frequência, o uso do Ciclo de Políticas (SOARES; CUNHA, 2018; SECCHI, 2015; MAINARDES, 2006; FREY, 2000) oportuniza aos pesquisadores o estudo sequencial e lógico, que permeia desde a formulação até a finalização de um determinado programa. O Ciclo de Políticas é um esquema de visualização de fases que compõem uma determinada política pública, quais sejam: 1) identificação do problema; 2) formação da agenda; 3) formulação de alternativas; 4) tomada de decisão; 5) implementação; 6) avaliação; e 7) extinção. Entretanto, de acordo com Secchi (2015, p. 33) esse esquema “raramente reflete a real dinâmica ou vida de uma política pública”.

Num caminho contrário, Muller e Surel (2002) apostam que a abordagem cognitiva das políticas públicas dá acento aos valores e à dimensão simbólica da política, pois, a partir de “[...] tal ângulo de abordagem pode alimentar um número crescente de trabalhos que estudam os modos de ação do Estado” (MULLER; SUREL, 2002, p. 44).

Para Muller e Surel (2002, p. 44), a abordagem cognitiva da política pública “[...] se esforça por apreender as políticas públicas como matrizes cognitivas e normativas, constituindo sistemas de interpretação do real, no interior dos quais os diferentes atores públicos e privados poderão inscrever sua ação”.

Como ponto fundamental da teoria, apresenta-se a noção de referencial, sendo esse constituído por um conjunto de instrumentos que dão sentido ao programa político, baseado numa visão de mundo. Portanto, as escolhas dos atores fazem sentido a partir de uma dada realidade. Por exemplo, o empresariado que se dedica a realizar uma ação em parceria com o setor público tendo como finalidade primária a repercussão midiática da tomada de decisão.

Muller (1998) afirma que uma política é dada a partir da construção de uma representação da realidade, de uma determinada visão de mundo, momento no qual há mobilização de atores de diferentes realidades sociais e diversos modos de pensar. Inferimos que a construção de uma determinada política envolve aspectos cognitivos importantes que devem ser considerados na análise. A concepção de cultura e lazer adotada pelos formuladores/legisladores, por exemplo, poderá dizer muito sobre a formulação de uma ideia, sobre a criação de um equipamento de lazer acessível a diversos públicos, em contrapartida ao lazer como mercadoria, por exemplo.

A representação de uma dada realidade, de uma determinada visão de mundo, pode ser retratada por um referencial global ou setorial. No primeiro caso, as representações podem ser diferentes de uma sociedade para outra; já no segundo, representaria um determinado setor, por exemplo, esporte, lazer, educação ou alguma classe profissional. Muller (1998, p. 105) destaca que o referencial setorial “[...] constrói uma identidade corporativa própria, a qual dará unidade e sentido ao que inicialmente não é mais que uma associação abstrata de classes profissionais”. Notadamente, observamos as manifestações setoriais em prol de bandeiras específicas, como por exemplo, um líder comunitário que reivindica um equipamento específico de lazer iluminado para garantir segurança e tempo para o lazer em sua comunidade.

A partir da compreensão do referencial global e do referencial setorial torna-se possível o entendimento do referencial de uma política pública. Dessa forma, a elaboração de uma política pública constitui-se em uma imagem de uma determinada realidade a qual se quer intervir. A política pública é um processo de mediação social, “[...] a medida em que o objeto de cada política pública se encarrega dos desajustes que podem ocorrer entre um setor e outros setores, ou ainda entre um setor da

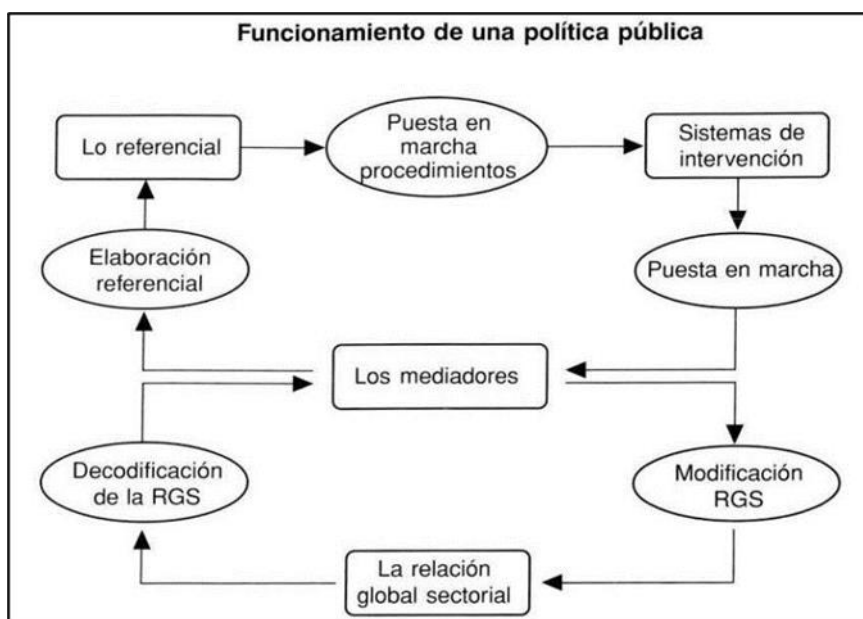
sociedade global. Diz-se que o objeto de uma política é a gestão de relacionamento global/setorial [...]” (MULLER, 1998, p. 107- tradução nossa).

De acordo com os fundamentos de análise, Muller (1998, p. 107) afirma que “cada setor se reproduz transformando-se e modificando suas relações com os outros setores”. Se a relação global/setorial deve ser analisada, devemos estudar as variáveis que determinarão a elaboração da política por meio de uma ação de governo; condicionantes que implicam no processo de implementação do programa da política pública.

Assim, a elaboração/funcionamento de uma determinada política pública (Figura 1) refere-se à construção de uma representação, uma imagem de uma determinada realidade, sobre a qual há intenção de alterar; mobilizando os atores e suas imagens cognitivas sobre uma determinada realidade social. Desse modo, entende-se o conjunto de imagens como o referencial da política pública e “[...] o referencial de uma política pública está constituído por um conjunto de normas [...]” (MULLER, 1998b, p. 72).

Para a elaboração do referencial de uma política pública acontecerá uma operação de decodificação do real e recodificação do real, ou seja, ocorrerá um movimento de definição de um programa de ação pública. É nesse ponto que observada uma dada realidade, a partir de um problema, há um movimento de criação da *policy*. O referencial global/setorial (RGS) representa um conjunto de normas e imagens de referencial os quais o Estado deverá interferir no problema considerado público.

Figura 1³: Funcionamento de uma política Pública.



Fonte: MULLER, 1998, p. 108.

Dessa forma, para analisar a política por meio da abordagem cognitiva deve-se investigar e identificar um conjunto de princípios abstratos que são responsáveis pela identificação de diferentes grupos no tecido social, sendo identificada como matriz cognitiva. Ou seja, trata-se da produção de uma identidade específica, da sensação de pertencimento a um determinado grupo.

Muller e Surel (2002, p. 47) definem a matriz como sendo:

[...] um conjunto de elementos que fazem sistema, que levanta assim mapas mentais particulares. O interesse heurístico de distinguir estes diferentes componentes repousa, essencialmente, sobre o fato de que eles permitem isolar, analiticamente, os processos pelos quais são produzidas e legitimadas as representações, as crenças, os comportamentos, principalmente sob a forma de políticas particulares no caso do Estado.

Assim, com base na compreensão de que a política pública é gerada pelo entendimento de um problema político, tal problema significa necessariamente um “constructo social” (MULLER, 1998b). Desse modo, na busca pela compreensão e apreensão do porquê um problema foi eleito a entrar na agenda política e, desta forma, é

³ Optamos por utilizar a figura original mantendo o idioma espanhol.

imperativo esclarecer as matrizes cognitivas dos *policy makers* (influenciadores/mediadores) para intervenção por meio de um processo jurídico normativo.

Não raro, algumas políticas públicas não se fortalecem ou não justificam a sua formulação, resultando em políticas “mortas”, descabidas. Em outros casos, a ação pública pode ser decodificada, por exemplo, a criação de equipamentos específicos de lazer e a ocupação por skatistas, fato que não havia sido pensada anteriormente e que gerou certo conflito, como revela Machado (2020) em seu campo de pesquisa.

Os temas se tornam problemas e assim merecem ser incluídos nas agendas, quais sejam: i) agenda política ou ii) agenda formal. A agenda política é um conjunto de problemas eleitos pela comunidade política, sendo eles merecedores de enfrentamento. Já a agenda formal é aquela que o poder público já tenha decidido enfrentar. Muller (1998b) advoga que a inclusão na agenda política pressupõe três aspectos que devem ser observados:

1. A inclusão na agenda não é algo espontâneo ou automático. Há um movimento controverso entre a necessidade social e o interesse político;
2. A inclusão na agenda requer trabalho específico, quer seja do sindicato da categoria, quer seja de outras mobilizações sociais;
3. Os atores que mobilizam são entendidos como mediadores. Tais mediadores são os responsáveis por traduzir a linguagem da sociedade em linguagem jurídica.

Os *policy makers*, definidos por Muller (1999) como mediadores, assumem a função de mediação dos problemas políticos para a inclusão nas referidas agendas. Se chamam mediadores os agentes que realizam a construção do referencial de uma política, quer dizer, a criação das imagens cognitivas que determinam a percepção do problema por parte dos grupos presentes e a definição das soluções apropriadas. De

acordo com o autor, “[...] não há dúvida de que os mediadores ocupam uma posição em um sistema de decisão, na medida em que são quem formulam o marco intelectual de qual se desenvolvem as negociações, os conflitos ou as alianças que conduzem à decisão” (MULLER, 1999, p. 44).

Entretanto, na agenda podemos encontrar pensamentos concorrentes, diferentes posições e diferenciadas relações global/setorial (RGS), as quais poderão gerar modificações na relação ou até mesmo a recodificação dessa RGS, já que a formulação de uma determinada política pública está em constante mudança. As imagens criadas pelos sistemas de referência de uma política são alteradas pelas articulações do campo intelectual dos mediadores *versus* o campo de poder dos mediadores. Desta forma, justifica-se o estudo de atas de Conselhos Municipais de Esporte; de sessões públicas das câmaras de vereadores na apreciação de projetos de lei. Para cada ideia, projeto ou projeto de lei, há um ou mais mediadores na articulação e produção de imagens cognitivas, para formulação do referencial de uma política pública e os interesses hegemônicos (MULLER, 1999). Em muitos casos, o próprio Estado é o mediador, mas podem ser encontrados outros representantes de setores privados ou classes sociais, sendo interessante para o pesquisador dar voz a esses atores.

Justifica-se, portanto, que para o pesquisador que elegeu a abordagem cognitiva como análise de uma dada política pública de esporte e lazer, a identificação dos mediadores seja de suma importância, pois será possível justificar a formulação de uma determinada imagem. Muller (1999, p. 54, tradução nossa), aponta que “[...] os mediadores constroem as imagens através das quais uma dada sociedade representa a sua relação com o mundo”.

O diferencial da abordagem cognitiva da política pública é a possibilidade da reconstrução da gênese das políticas públicas, isto é:

[...] entender bem como têm sido elaboradas as ações públicas que permitem pensar esta nova relação com o mundo, e de acordo como os processos das sociedades industriais têm “inventado” estas ferramentas que são, precisamente, as políticas públicas (MULLER, 1998, p. 100, tradução nossa).

A gênese não significa ponto de partida de uma determinada política ou o aspecto normativo somente, indo além disso seu entendimento. De acordo com Muller e Surel (2002) a gênese da política pública é composta por três fases ideais (processos), quais sejam: problematização dos fenômenos sociais, a inscrição na agenda e as janelas políticas.

Como contribuição, a referida teoria no campo das políticas de esporte e lazer, por meio da busca pela reconstrução da gênese da política, poderia elucidar pontos que porventura não estejam explícitos nos programas de intervenção pública. Portanto, para a abordagem cognitiva a busca pela narrativa é muito importante. Muitos porquês poderiam ser respondidos por meio do entendimento do surgimento de uma política, vejamos como na próxima seção.

A Gênese da Política Pública

Para um determinado fato social tornar-se merecedor de análise, portanto um problema público, entende-se que ele já tenha sido resultado de intenso debate; assim, o estudo das narrações, dos usos das argumentações, da retórica, de fatores cognitivos e de aportes normativos compõem essa construção narrativa. Por vezes, a utilização de entrevistas e uso cuidadoso dos dados podem construir um caminho lógico seguido pelo autor de um projeto de lei ou programa de intervenção pública, por exemplo.

A reconstrução da gênese para Muller (1999) significa entender como ela foi elaborada, a partir de qual referencial. Como uma ferramenta metodológica, criaram-se processos ideais de formulação que perpassam pela 1) problematização dos fenômenos sociais, 2) inserção formal na agenda e 3) as janelas políticas. A utilização e análise de

cada processo dependerá do objetivo da pesquisa, por isso, é possível afirmar que não há obrigatoriedade de utilização de todos os três processos na pesquisa ou de utilização dos três com a mesma profundidade. Não há uma sequencial lógica de análise.

A abordagem cognitiva da política pública, a partir desses processos ideais e do estudo das narrativas construídas (hegemônicas ou não) imputam que não há determinismo e não há voluntarismo na formulação de uma determinada política pública e sim escolhas, caminhos e matrizes cognitivas eleitas a partir de uma determinada visão de mundo, de um referencial.

De maneira prática, quando se planeja a construção de um determinado equipamento específico de lazer em uma localidade específica, certos argumentos e pensamentos são acionados para a definição da localização do futuro empreendimento, por exemplo. Sendo que a referida escolha não se dá de forma aleatória, ou pelo menos deve-se pensar numa resolução de algum problema ou demanda social.

A problematização dos fenômenos sociais é a primeira fase do processo de reconstrução da gênese. “Todo fenômeno social aparece de maneira mais ou menos aleatória e caótica, não podendo nenhuma regra precisa determinar as condições e os processos de emergência” (MULLER; SUREL, 2002, p. 53). Assim, uma situação percebida como “anormal” passa a ser observada, comentada, podendo a mesma ser apreciada pelo poder público. A causa do problema pode variar de acordo com os atores envolvidos, segundo Muller e Surel (2002, p. 55).

Não existe, pois, univocidade na busca das causas, mas uma busca de sentido levada pelos atores e/ou os analistas, que mobiliza e seleciona alternadamente os diferentes registros de inteligibilidade, a fim de conferir uma significação e/ou de dar uma explicação a uma realidade caótica.

Durante a pesquisa, deve se tentar captar as narrativas desde a utilização dos fatores cognitivos, dos instrumentos retóricos até os aportes normativos, ou seja, abaixo

assinado, memorando, atas de reuniões, *post* em *Blogs*, entrevistas para as mídias, reunião com os pares etc. Desse modo, seria possível entender o movimento produzido em torno de um determinado fato. Mas, nem sempre os fenômenos sociais são passíveis de visibilidade. Por exemplo, um grupo de idosos que se reúne num espaço de chão batido para a realização de atividades coletivas com um profissional de Educação Física do Sistema Único de Saúde poderá ser invisibilizado, caso não faça parte dos interesses dos atores públicos. De outro modo, quando uma determinada situação é percebida como um problema que mereça ser solucionada, passa a ser visível ao poder público, podendo ter sua demanda solucionada.

Assim, quando o fenômeno social é assumido por um determinado ator no jogo da responsabilidade, há a passagem da agenda sistêmica para a agenda institucional, passando ao processo de inscrição na agenda. “O processo de problematização vê-se prolongado e modificado pelos prismas institucionais e cognitivos, que marcam a entrada dos fenômenos percebidos no espaço de decisão” (MULLER; SUREL, 2002, p. 64).

Nesse processo, a inserção na agenda deve estar de acordo com as características legais locais ou pode ser a própria inserção no aparelho político-administrativo, como por exemplo, a proposição de um projeto de lei. Nesse caso, impõe-se ao pesquisador, o imperativo de conhecer a uma determinada proposta e sua tramitação, seja (nacional) ou local.

É nessa fase que prevalece a presença de lógicas de poder, as quais podem ser definidas como os instrumentos cognitivos utilizados para a captação de mais adeptos à uma determinada visão de mundo. Para Muller e Surel (2002, p. 68):

A inscrição de um problema na agenda política torna-se, então, um jogo complexo de lógicas cognitivas e normativas, associado às modalidades de trocas entre os atores sociais, o qual visa, em particular, a gerar essa “relação

global/setorial”, integrando mais ou menos perfeitamente os elementos de “código” característicos do campo político.

Na arena política, é possível observar atores de campos divergentes se unirem em prol de um problema que beneficiará ambos. Muitas vezes, é nesse aspecto que o privado se apropria do público na intenção de auxiliar, escamoteando, por vezes, a busca por mídia espontânea e promoção de sua marca. Outrossim, o setor privado poderá “abandonar” intenções mercadológicas em determinado espaço para lucrar num futuro próximo. Assim, entende-se por lógicas de poder o processo pelo qual “o ator constrói o sentido que toma o *leadership* do setor que afirma a sua hegemonia, tornando-se legítimo o referencial ou o paradigma em consequência desta estabilização das relações de força” (MULLER; SUREL, 2002, p. 49).

As lógicas de poder interferem na produção de uma matriz cognitiva, sendo essa não um simples processo de linguagem, mas a intensificação das relações dadas e envolvidas no processo. A construção da matriz hegemônica é retroalimentada pelas lógicas de sentido e de poder. “Ela alimenta, ao mesmo tempo, um processo de tomada de palavra (produção do sentido) e um processo de tomada de poder (estruturação de um campo de forças)” (MULLER; SUREL, 2002, p. 49).

É desejável nessa fase, da inscrição da agenda, uma busca pela qualificação das lógicas de poder dispostas nos discursos concorrentes: mercadológica, privatista, de modernização etc. A presença e atuação dos atores, *leadership*, é tão peculiar nessa fase que os atores apontam que a defesa de uma posição, de uma determinada visão de mundo, auxilia na construção das matrizes cognitivas. Considerando essas peculiaridades é que a abordagem cognitiva busca ultrapassar (MULLER; SUREL, 2002, p. 50):

[...] o dilema do determinismo e do voluntarismo, propondo uma grade de análise que combina uma certa forma de determinismo estrutural (os atores

políticos não são totalmente livres de suas escolhas) e uma certa forma de voluntarismo (as escolhas políticas não são totalmente determinadas pelas suas estruturas).

Na ciência política, a arena política apresenta particularidades e um jogo político específico. E na disputa de narrativas políticas concorrentes comumente abrem-se espaços de motivações paralelas aos assuntos em pauta ou não. Está identificada a fase das Janelas Políticas. É nessa fase que há maior receptividade por parte dos atores políticos, quando os mesmos estão mobilizados por uma determinada janela ou se aproveitam para direcionar a atenção para causas mais particulares. O movimento eleitoral não é o único promotor de janelas políticas, embora seja o mais comum, sendo que a “janela de oportunidade” pode ser aberta a partir de uma crise ou como manobras políticas (MULLER; SUREL, 2002).

De certo, os tipos ideais de processos disparadores da gênese de uma política podem ser analisados de forma separada. Assim, uma vez que o referencial construído de uma política pública é reflexo de uma relação global/setorial de um determinado campo, a segregação das fases pode tornar-se tanto objeto de pesquisa ou como um percurso metodológico.

O Papel dos Atores na Formulação das Políticas Públicas

Merece destaque na análise cognitiva os atores que promovem o “Estado em ação”, uma vez que a construção de uma dada política pública não é um processo abstrato. O referencial de uma política pública surge a partir de discursos concorrentes e diversos modos de mobilização. A mobilização dos atores pode ser dada a partir de: a) uma relação estreita entre o ator encarregado da decisão e aquele que solicita algo; b) a superioridade (simbólica e material) entre grupos; c) colocação de um grupo em posição estratégica e d) por grupos socialmente respeitados.

Espera-se que no decorrer da pesquisa a mobilização dos atores seja mapeada, apresentando o que Muller e Surel (2002) chamou de repertório de ação e de utilização de recursos. Os recursos constituem a capacidade de um determinado grupo de agir. Fóruns, blogs, carreatas e passeatas, por exemplo, são recursos utilizados para mobilização de uma ideia. Já os repertórios de ação são um “conjunto de meios implementados para exercer um poder, em geral sob a forma de uma influência junto aos tomadores de decisões públicas” (MULLER; SUREL, 2002, p. 81).

Nota-se que a análise cognitiva é muito mais que um aporte teórico-metodológico, é um constructo de pesquisa. A busca pelo entendimento de quem são os atores envolvidos numa determinada política torna-se uma prática comum, entretanto, o que apontamos aqui é o peso atribuído às suas relações, ações e interações, em outras palavras, às lógicas de poder e de sentido que os atores disponibilizaram para atingir uma determinada mobilização.

A utilização de recursos e de variados repertórios de ação comumente tem por objetivo a cooptação de um público interessado, ou seja, o aumento do número de espectadores com a finalidade de ganhar legitimidade e visibilidade. Numa situação hipotética, sobre a demolição de um campo de futebol “inabitado” para a construção de equipamentos como um shopping, interessante seria ouvir a associação de bairro, bem como mapear as ações pelos moradores daquela região, uma vez que se ela (a ação) torna-se visível, outras entidades poderiam se agrupar em defesa ao campo de futebol da região. Dessa forma, um ator social pode representar sujeitos coletivos tanto no poder de voz quanto na legitimidade da ação a partir de seu repertório de ação.

Propomos a partir de agora a apresentação de um exemplo que pode ser interpretado por meio da teoria anteriormente apresentada: trata-se de uma pesquisa

sobre a análise de uma política pública do esporte e lazer de uma cidade do leste mineiro.

Governador Valadares, de acordo com dados do IBGE (2020)⁴, possui 281.046 moradores e, no campo educacional, possui 45.836 matrículas no ensino fundamental e no ensino médio em escolas públicas e privadas. A cidade possui a ação pública dos “Jogos Estudantis Valadarenses - JEV” há mais de duas décadas, sendo essa a maior política pública no viés esportivo coordenada pela Prefeitura Municipal e que agrega alunos de escolas públicas e privadas da cidade em torno do esporte. É a partir desse panorama que a abrangência do JEV é apontada e surge como problema de pesquisa no intuito de investigar: como essa política pública de esporte e lazer foi proposta inicialmente e como ela tem se transformado ao longo de suas edições.

A referida pesquisa encontra-se em andamento, tendo seu início em novembro de 2020 e previsão de término para outubro de 2021. Possui como objetivo geral investigar como os Jogos Estudantis Valadarenses se constituiu como Política Pública de esporte e lazer na cidade, buscando identificar qual a matriz cognitiva acionada para sua criação. Para tanto, foram elaboradas as etapas, a saber: 1) delimitação do campo de pesquisa; 2) localização da literatura sobre o assunto Política Pública de Esporte e Lazer e Jogos Estudantis Valadarense em bancos de pesquisa (*Scielo* e banco teses e dissertações *Capes*); 3) Levantamento de dados sobre o JEV: impressos e meio digital (na mídia local e no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Governador Valadares/MG); 4) tratamento dos dados; 5) aplicação de questionários via formulário do *Google* aos atores da Política e 6) realização de relatório final e publicação dos dados (MULLER, 2018).

⁴ IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Governador Valadares. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/governador-valadares/panorama>. Acesso em 29 dez. 2020.

Assim, propomos neste exemplo de pesquisa trilhar uma investigação local, valorizando as questões geográficas, sociais e ambientais, de modo que a investigação possa criar um elo cultural e social com a população de Governador Valadares/MG. Com base nas pesquisas do campo de estudos do lazer e das políticas públicas de esporte e lazer, partindo do entendimento da importância do esporte educacional (PAES; AMARAL, 2017), propomos uma investigação sobre a realização desse evento entre os anos de 2000 e 2019.

Em levantamento inicial de nossa pesquisa bibliográfica e análise documental (SEVERINO, 2008), foi possível verificar por meio dos documentos impressos sob a tutela da Prefeitura Municipal de Governador Valadares/MG os seguintes dados entre os anos de 2000 a 2019: quais modalidades esportivas foram oferecidas, números de inscritos, número de escolas participantes, locais de realização de competições, o representante político à época e seu respectivo gestor.

Os dados produzidos no campo investigativo (2000-2019) compõem a fase inicial da pesquisa e a partir da composição de um quadro quantitativo, algumas indagações se fazem presentes, como por exemplo:

- 1) Quem foi o responsável pela escolha das modalidades que foram oferecidas em cada ano dos jogos estudantis da cidade, uma vez que as modalidades esportivas, por vezes, pré-esportivas, não foram as mesmas em todas as edições.
- 2) Onde estão as atas de apresentação dos jogos, apresentação do regulamento e diversas orientações? Quem estava presente? Quais são as colocações e necessidades apresentadas pelos representantes das escolas? Se houve reivindicações, proposições, onde está arquivado? Quem são esses atores?
- 3) Qual ator ou agente público definiu a inclusão ou não de alunos com deficiência nos jogos escolares? Quais modalidades foram oferecidas? Houve proposta?

- 4) Sobre a Política Pública em si, na acepção da *policy*, quem a criou? Qual ano?
- 5) Em nosso mapeamento, houve edições dos Jogos que não ocorreram? Por quê?
Quem não se mobilizou ou mobilizou contrário aos Jogos?
- 6) Qual a matriz cognitiva construída a partir da criação dos Jogos? Ela permaneceu? Foi alterada, ou seja, redecodificada?
- 7) Houve participação de atores privados na formulação e execução dos Jogos?
Qual o repertório de ação e qual os recursos utilizados?
- 8) Qual a gênese da política pública de esporte e lazer intitulada Jogos Estudantis Valadarenses? Sua origem intelectual?
- 9) A partir da formulação dos Jogos, é possível detectar aberturas de janelas políticas ou janelas de oportunidades?
- 10) A temática dos Jogos Estudantis Valadarenses foi utilizada como campanha política no intervalo de 2000 a 2019?

Apostamos no aporte teórico de Muller e Surel (2002) sobre abordagem cognitiva para a operacionalização da pesquisa, por considerarmos um instrumental descritivo e com ampla possibilidade de interpretação. Assim, poderemos deixar um legado sobre a política pública de esporte e lazer para a cidade de Governador Valadares/MG, num contexto em que se privilegia outras áreas sociais como a saúde (por exemplo) para intervenção pública. Merece destaque também, que a partir da identificação da matriz cognitiva da referida política pública, será possível compreender o que não está explícito na letra da lei, emergindo assim, a relação global/setorial da política do JEV. Outrossim, utilizando o tipo ideal proposto por Muller e Surell (2002) para análise da gênese da política pública de esporte e lazer do município de Governador Valadares, em especial o Jogos Estudantis Valadarenses, inferimos que a ação pública poderá ser melhor compreendida.

Tinôco (2008, p. 50), em seu texto “Modelos contemporâneos de análise de políticas públicas na França: análise sequencial, análise cognitiva e análise de redes”, apresenta dados relevantes sobre a abordagem apresentada no presente ensaio. Destaca-se o excerto a seguir:

A análise cognitiva de políticas públicas ajuda à compreensão da gênese e da transformação da política setorial em seus diversos momentos, desde o surgimento, ou seja, a emergência de um problema como objeto de política pública, que constitui uma construção social que se apresenta na sociedade (emerge), se difunde, e passa a exigir uma solução sob a forma da entrada do problema na agenda política.

A autora faz uma reflexão sobre a contemporaneidade, na qual as fronteiras do privado e do público foram diminuídas, com uma tendência de valorizar os atores externos, “transnacionais”. De acordo com a autora, com tal apropriação teórico-metodológica, a política setorial (lazer, esporte e/ou educação) pode ser compreendida em sua raiz, sua gênese.

Como contribuição, a teoria ultrapassa o entendimento de que a política pública se apresenta como uma sequência lógica, valorizando assim, a visão de cada ator envolvido no processo da gênese da política. Outra contribuição é o fato de além de se constituir como objeto de pesquisa, constitui-se como um construto social, que é capaz de perceber o referencial de uma dada política pública.

Conclusão

A partir de nossa experiência na trajetória acadêmica, apresentamos a teoria da ação pública de Muller e Surel (2002), a qual ampara-se na abordagem cognitiva da política pública, como uma possibilidade a ser adotada por pesquisadores de esporte e do lazer no Brasil. Acreditamos que a teoria pode explicar pontos de indagação que surgem no campo da pesquisa da política pública e clarear outros, uma vez que se rompe com a ideia do determinismo e do voluntarismo no campo da política.

Diferentemente de outras abordagens, buscamos entender como se deu uma determinada política social, sua gênese e não uma avaliação e monitoramento de uma dada realidade.

A abordagem cognitiva auxilia, sobremaneira, na indução de identificação dos atores envolvidos, os mediadores, os papéis sociais, a formação, a crença e os valores atribuídos que direcionarão a matrizes cognitivas construídas com a finalidade de mobilizar em prol de uma determinada ação. A teoria coloca acento nas narrativas, nas linguagens, nas lógicas de poder recrutadas para alcançar o consenso ou para cooptar mais representantes e adeptos.

Como objetivo inicial do texto, propusemos a apresentação da fundamentação teórica da abordagem cognitiva e esperamos que nosso esforço seja um impulsionador para outras discussões e pesquisas no campo, uma vez que nosso maior interesse é o de ter o esporte e o lazer como direitos sociais garantidos.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Silvia Cristina Franco. Apontamentos sobre produção em políticas públicas de lazer. *In*: ISAYAMA, H. F.; OLIVEIRA, M. A. T. **Produção de Conhecimento em Estudos do Lazer**. Editora UFMG: Belo Horizonte. 2014, p. 139-160.

_____; SILVESTRE, Bruno Modesto. **Políticas Públicas em Educação Física, Esporte e Lazer: Múltiplos Olhares**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2017, p. 137-168.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade**. Para uma teoria geral da política. São Paulo: Editora Paz e Terra S/A, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 2005.

DORNELLAS, Liege Coutinho Goulart. **A parceria público-privada na/da educação de Minas Gerais: um estudo sobre sua gênese normativa**. 2020.210 f. Tese (Doutorado) Faculdade de Educação. Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória. 2020.

FRANÇA, Damiana de Matos Costa; FARENZENA, Nalú. As ideias e a Análise de Políticas Públicas de Educação para a População do campo: um olhar a partir da

Abordagem Cognitiva. **ECCOS-Revista Científica**. São Paulo, n. 39, p. 131-146. jan/abr.2016.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de Políticas Públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. n. 21, 2000. p.211-253.

GRANJA, Brunna Carvalho Almeida. **Política de esporte e lazer do Recife, no período de 2001 a 2012: avanços, limites e contradições**. 296 f. Tese de doutorado em Educação. Universidade Federal de Pernambuco. 2016.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Governador Valadares. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/governador-valadares/panorama>. Acesso em: 29 dez. 2020.

ISAYAMA, Hélder Ferreira (org.). **Formação e atuação profissional em políticas públicas de esporte e lazer: Estudos e Pesquisas**. Editora UFMG: Belo Horizonte. 2018.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Sociologia da ação pública**. Maceió: EDUFAL, 2012.

LINHALES, Meily Assbú *et al.* Esporte e lazer na Grande-BH. Por onde caminham as gestões públicas? In: ISAYAMA, Hélder; LINHALES, Meily Assbú (org.). **Avaliação de políticas e políticas de avaliação: Questões para o esporte e o lazer**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 13-57.

MACHADO, Giancarlo Marques Carraro. Diálogos online sobre Esporte e Lazer em Etnografias - **Encontro 7: A prática do Skate e os desafios da cidadania**. Youtube: PPGCMH UFRGS. 2020. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=ReCQol2JXW0>. Acesso em: 18 out. 2020. Vídeo Diálogos online sobre Esporte e Lazer em Etnografias - Encontro 7.

MAINARDES, Jeferson. Abordagem do Ciclo de Políticas: Uma contribuição para análise de Políticas Educacionais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MULLER, Pierre. Génesis y fundamento del análisis de políticas públicas. **INNOVAR**. Revista de Ciencia Administrativas y Sociales. n. 11. Jan-Jun de 1998. p. 99-109.

_____. La producción de las políticas públicas. **INNOVAR**. Revista de Ciencias Administrativas y Sociales, n. 12, Jul-Dez 1998b. p. 65-75.

_____. Los mediadores: Actores “clave” en las políticas públicas. **INNOVAR**. Revista de Ciencias Administrativas y Sociales, n. 14, Jul-Dez 1999. p. 43-54.

_____. **As Políticas Públicas**. Niterói: Eduf, 2018.

_____; SUREL, Yves. **A Análise das Políticas Públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

PAES, Viviane Ribeiro; AMARAL, Silvia Cristina Franco. Políticas Públicas de Esporte educacional no Estado de São Paulo: Entre o esporte de rendimento e de

participação. *In*: AMARAL, Silvia Franco; SILVESTRE, Bruno Modesto (org.). **Políticas Públicas em Educação Física, Esporte e Lazer: Múltiplos Olhares**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2017, p. 137-168.

PERGHER, Calina Jordânia; FARENZENA, Nalú. Análise de política como metodologia em estudo do transporte escolar rural. **RBP**. v. 33, n. 2, p.449-466. mai/ago.2017.

PINTO, Leila Mirtes Santos de Magalhães; SILVA, Luciano Pereira da. **Gestão Participativa do PELC**. Editora UFMG: Belo Horizonte, 2017.

PINTOS, Ana Elenara da Silva; ISAYAMA, Hélder Ferreira. **Formação de agentes sociais dos programas Esporte e Lazer da Cidade (PELC) e Vida Saudável (VS)**. Campinas: Autores Associados, 2016.

SANTOS, Edmilson Santos Dos. Para Pensar a avaliação de Políticas Públicas de Esporte e Lazer. **Licere**. Belo Horizonte. v. 17, n. 3. set/2014. DOI: <http://doi.org/10.35699/1981-3171.2014.979>.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**. Conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. Cortez Editora: São Paulo. 2008.

SILVA, Cinthia Lopes. A atuação do Profissional de Educação Física: Políticas Públicas de Esporte e Lazer no Contexto Brasileiro. **Licere**. Belo Horizonte, v.17, n.1, mar/2014. DOI: <http://doi.org/10.35699/1981-3171.2014.630>.

SOARES, Márcia Miranda; CUNHA, Edite da Penha. O monitoramento e a avaliação de políticas sociais. *In*: SOARES, Márcia Miranda; ISAYAMA, Hélder Ferreira; PINTOS, Ana Elenara (org.). **Monitorando e Avaliando políticas de Esporte e Lazer no Brasil**. Campinas: Autores associados, 2018.p. 31- 72.

SOUSA, Eustáquia Salvadora *et al.* **Sistema de Monitoramento e Avaliação dos Programas Esporte e Lazer da Cidade e Segundo Tempo do Ministério de Esportes**. Belo Horizonte: O Lutador, 2010.

TINÔCO, Dinah dos Santos. Modelos Contemporâneos de Análise de Políticas Públicas na França: análise sequencial, análise cognitiva e análise de redes. **Interface**, Natal/RN, v.5, n.1-jan-jun. 2008.

UNGHERI, Bruno Ocelli, *et al.* Inserção do lazer e do esporte na agenda pública brasileira: limitações, desafios e possibilidades. *In*: SOARES, Márcia Miranda; ISAYAMA, Hélder Ferreira; PINTOS, Ana Elenara (org.). **Monitorando e Avaliando políticas de Esporte e Lazer no Brasil**. Campinas: Autores associados, 2018. p. 9- 29.

ZOTOVICI, Sandra Aparecida; *et al.* Políticas Públicas de Esporte e Lazer no Brasil e Possibilidades de Intersetorialidade. **Licere**, Belo Horizonte, v.16, n.3, set/2013. DOI: <http://doi.org/10.35699/2447-6218.2013.663>

Endereço das Autoras:

Liege Coutinho Goulart Dornellas
Rua: Pedro Lessa 150, Lourdes
Governador Valadares – MG – 35.030-440
Endereço Eletrônico: liegedornellas@yahoo.com.br

Sarah Teixeira Soutto Mayor
Rua Francisco Sales 31, apto 201, Esplanada
Governador Valadares – MG – 35.010-110
Endereço Eletrônico: sarahsoutto@gmail.com