

DO DIREITO AO LAZER: O PRINCÍPIO ACESSO NO PROGRAMA ESPORTE NA COMUNIDADE (FORTALEZA-CE) ¹

Recebido em: 14/03/2013

Aceito em: 06/09/2013

*Ana Amélia Neri Oliveira*²

Secretaria de Educação do Estado do Ceará
Fortaleza – CE – Brasil

*Dulce Maria Filgueira de Almeida Suassuna*³

Universidade de Brasília
Brasília – DF – Brasil

*Nicolino Trompieri Filho*⁴

Universidade Federal do Ceará
Fortaleza – CE – Brasil

RESUMO: O artigo tem por finalidade analisar a repercussão do princípio acesso no Programa Esporte na Comunidade. Para tanto, são utilizadas como referências as diretrizes desta política e a percepção dos gestores e atores sociais envolvidos nas comunidades, considerando a interlocução do governo municipal com o governo federal demarcada pela Política Nacional do Esporte. A análise se pautou no cruzamento das falas dos sujeitos (gestores, professores, lideranças comunitárias, pais e participantes) obtidas por meio de entrevista com as informações descritivas nos documentos Projeto Esporte na Comunidade (2007) e Política Nacional do Esporte (BRASIL, 2005) à luz do quadro teórico construído. Pode-se inferir que o acesso ao programa é limitado ao se observar: o formato de constituição dos núcleos em seu primeiro período de vigência, a quantidade insuficiente de material para suprimir a demanda dos núcleos, o orçamento insuficiente para assistência a um maior número de comunidades e a falta de estabilidade dos núcleos.

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

THE RIGHT TO LEISURE: THE BEGINNING ACCESS PROGRAM IN THE COMMUNITY SPORTS (FORTALEZA-CE)

¹ O presente artigo utiliza dados da dissertação “Democracia participativa e políticas públicas de esporte e lazer: o Programa Esporte na Comunidade (Fortaleza-CE)”, defendida junto ao Programa de Pós-Graduação da Universidade de Brasília (UnB) em agosto de 2010. O estudo citado contou com o apoio financeiro do Decanato de Pesquisa e Pós-Graduação da UnB para a realização do trabalho de campo.

² Mestre em Educação Física pela Universidade de Brasília.

³ Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília.

⁴ Doutor em Educação pela Universidade Federal do Ceará.

ABSTRACT: The article aims to analyze the impact of the principle access in the Community Sport Programme. For this, are used as references the guidelines of this policy and the perception of managers and social actors involved in the communities served, considering the dialogue between municipal and federal government demarcated by the National Sports Policy. The analysis was based on the intersection of the lines (managers, teachers, community leaders, family members and participants), obtained through interviews with the information described in the document Project Sport in the Community (2007) and the National Sports (BRAZIL, 2005), in the light of the theoretical framework built. It can be inferred that access to the Program is limited to observe: the format of the organization of nuclei in its first term; insufficient amount of material to supply demand, insufficient budget to support a greater number of cores and the lack of stability in the nuclei.

KEYWORDS: Public Policies. Sports. Leisure Activities.

Introdução

O direito ao lazer⁵ previsto na chamada Constituição Cidadã (1988) é reafirmado na Política Nacional de Esporte, a partir do exposto:

Ao inserir no seu texto, de forma inédita, deveres do Estado, no que concerne a afirmação do Esporte e do Lazer como direitos, assim como na sua perspectiva emancipatória, defende um conceito de cidadania que inclui, necessariamente, o direito a essas práticas sociais e exige o protagonismo do poder público na garantia de sua efetivação (BRASIL, 2005, p. 11).

Do documento evidenciado, constatam-se avanços por parte do governo Lula da Silva (2003-2010) quanto à garantia dos direitos aludidos. Todavia, faz-se mister esclarecer que isto não aconteceu por acaso, haja vista a história política brasileira traçada por ações que privilegiaram a participação minoritária da população nas práticas da cultura corporal, sobretudo, considerando como marco referencial o período anterior às décadas de 80 e 90 (BRASIL, 2005).

Depreende-se então que nos governos anteriores ao citado, o acesso ao lazer no país foi negligenciado às camadas populares. Outro aspecto que corrobora para a disseminação do fato evidenciado se refere à continuidade e à descontinuidade das políticas públicas que,

⁵ O direito em questão contempla o esporte em sua dimensão de participação.

em alguma medida, são prejudiciais ao acesso às práticas sociais no setor do lazer (SANTOS & AMARAL, 2010).

É com base na realidade descrita que o estudo tem por objetivo analisar a repercussão do princípio acesso no Programa Esporte na Comunidade (PEnC), baseando-se em suas diretrizes e cruzando-as com as falas dos atores sociais envolvidos na esfera do governo local, quais sejam: representantes da Secretaria de Esporte e Lazer (SECEL) do município de Fortaleza e comunidades atendidas. Para tanto, tem-se como referência a interlocução do governo municipal com o governo federal demarcada pela Política Nacional do Esporte (BRASIL, 2005).

Criado em 2005, o PEnC se configura como parte da política do município de Fortaleza-CE no Governo Luizianne Lins (2005-2008) que atende à população fortalezense, a saber: crianças, adolescentes, adultos e idosos. Ele desenvolve ações que pressupõem a consolidação da democracia participativa nas políticas de esporte e lazer no âmbito de uma gestão democrática e popular, sinalizando para o reconhecimento e a ampliação do acesso ao lazer como prática/direito social. Pelo exposto, nota-se um comprometimento da gestão quanto ao atendimento das demandas por esporte e lazer em uma perspectiva de intergeracionalidade na qual se priorizam os atores sociais provenientes da classe trabalhadora, conforme Projeto Esporte na Comunidade (2007).

Logo, estudar a questão do acesso ao lazer no âmbito do governo local expressa, outrossim, a vontade de aprofundar a compreensão desta nos espaços de desenvolvimento das políticas públicas da área em xeque. Ao mesmo tempo, poderá subsidiar ações que contemplem a análise da ação do Estado, em suas diferentes instâncias, na perspectiva de controle e de avaliação das políticas garantidoras do referido direito às comunidades atendidas pelos programas sociais nos municípios brasileiros, neste caso, na região nordeste.

Procedimentos metodológicos

A pesquisa que originou este artigo teve como delineamento o estudo de caso, realizado junto ao PEnC e envolveram 05 comunidades-núcleos, estas foram: Planalto Universo, Rosalina, Serrinha, Presidente Kennedy e João Paulo II. Vale ressaltar que no ano de 2008, época da realização do trabalho de campo, existiam 49 núcleos do programa em funcionamento⁶. Dentre os núcleos em funcionamento, a coordenação do PEnC indicou 17 (dezesete) segundo os critérios: i) núcleo ativo desde a implementação do programa em 2005; ii) núcleo que não havia passado por processo de transição de professor; e iii) núcleo com histórico de participação popular. Os cinco núcleos escolhidos representam os 17 (dezesete) núcleos indicados pela referida coordenação.

São os seguintes sujeitos entrevistados: 1) gestores - cujo perfil é demarcado por serem gestores da Secretaria de Esporte e Lazer vinculados direta ou indiretamente ao programa; 2) professores; 3) lideranças comunitárias e pais de alunos; 4) participantes - alunos cadastrados no programa.

Como forma de apropriação da realidade investigada é empregada a técnica da entrevista⁷ nas modalidades: estruturada (participantes, pais dos alunos e lideranças comunitárias) e semi-estruturada (gestores e professores). A entrevista estruturada se desenvolveu com base em uma relação fixa de perguntas cuja ordem e redação permaneceu invariável para todos os sujeitos entrevistados. Enquanto que na entrevista semi-estruturada, o informante discorreu livremente sobre o tema proposto com um roteiro que pôde ser alterado (GIL, 2007). Desta forma, as perguntas eram feitas aos respondentes com base em um rol pré-determinado de questões que permitiu flexibilidade à medida que novas

⁶ Cf. dados coletados no trabalho de campo.

⁷ Estas foram realizadas no período de 01.08 a 06.11.2009.

informações eram reveladas pelos respondentes. O entrevistado tinha liberdade para discorrer sem a interferência do entrevistador.

A escolha dos informantes-chave foi feita a partir de critérios pré-definidos: i) relação dos respondentes com o programa; ii) experiência no programa; e iii) compreensão política da proposta do programa. Para fins deste artigo, foram utilizadas 17 (dezesete) entrevistas distribuídas da seguinte maneira: 03 gestores do programa, 01 professor, 05 lideranças comunitárias, 03 pais (mãe ou pai de alunos) e 05 participantes.

Cabe ressaltar que as entrevistas foram gravadas e, posteriormente, transcritas. Estas subsidiaram a análise ao passo que possibilitaram a compreensão do sentido do princípio acesso no PEnC. De maneira que a fala dos sujeitos foi compreendida como discursos produtores de significado.

Para que a pesquisa fosse realizada junto ao PEnC, a Secretaria de Esporte e Lazer do município de Fortaleza foi comunicada oficialmente em documento emitido pelo Núcleo de Estudos do Corpo e Natureza (NECON/FEF-UnB), coordenado pela Prof^ª. Dra. Dulce Filgueira de Almeida Suassuna, por meio da coordenação do programa. Por sua vez, a coordenação citada se manifestou favorável à realização da investigação junto aos núcleos selecionados.

Os sujeitos da pesquisa assinaram um termo de livre consentimento para participação na pesquisa. Os documentos do PEnC cedidos pela secretaria supracitada e os dados obtidos junto aos sujeitos foram guardados em sigilo e utilizados somente para os fins da pesquisa.

O projeto de pesquisa foi submetido à aprovação junto ao Comitê de Ética em Pesquisa do Instituto de Ciências Humanas da Universidade de Brasília e recebeu parecer favorável em dezembro de 2009.

A análise se pautou no cruzamento das falas dos atores sociais e institucionais com as informações descritas nos documentos Projeto Esporte na Comunidade (2007) e Política Nacional do Esporte (BRASIL, 2005) à luz do quadro teórico construído.

O Estado brasileiro: do discurso/legalidade do direito ao lazer à descontinuidade da política

No processo de constituição de uma política pública de esporte e lazer de viés democrático e popular, a definição da população a ser atendida e as possibilidades e condições de acesso se constituem como fatores determinantes para o desenvolvimento das ações que lhe oferecem sustentação. Isto porque o atendimento do preceito de garantia deste princípio com base na noção de direito social que Telles (1999) compreende como práticas, discursos e valores que afetam a maneira como as desigualdades e diferenças são demonstradas na esfera pública, como os interesses se apresentam e como os conflitos se concretizam.

O Estado, no período pós-segunda guerra mundial, caracterizou-se por uma eclosão que culminou na generalização do Estado-providência, cujas missões de proteção social e de distribuição dos ganhos inauguraram uma nova forma de cidadania. Neste cenário, as políticas sociais como ação do Estado passaram a garantir os direitos sociais. Não obstante, o triunfo do neoliberalismo trouxe uma avassaladora tendência à mercantilização dos direitos conquistados pelas classes populares que, ao longo de mais de um século de luta, foram convertidos em bens ou serviços adquiridos no mercado (BORON, 2004). Esta concepção encontra sentido ao levar-se em consideração o fato de que no tecido do Estado estão presentes determinações e processos associados a diferentes modos de produção que são determinados por mudanças na estrutura da sociedade e nas relações sociais que lhe são

inerentes (PEREIRA, 2008). Deste modo, a política social atende a determinado modelo de Estado, a determinada classe social, a determinada ação política (VIEIRA, 1992).

Segundo a Constituição Cidadã (1988), art. 6º: “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta constituição”. Também estabelece no art. 217º que “(...) é dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não formais, como direito de cada um (...)”. Guiado pelo referido documento pode-se afirmar que o esporte e o lazer são direitos sociais com garantia efetivada no plano jurídico-formal. Todavia, isto não é suficiente. Segundo Telles (1999), eles precisam estar pautados na dinâmica social como demanda de cidadania e, ao mesmo tempo, precisam ser um vínculo social. Assim, inseridos no ponto de vista da sociedade, os direitos não se relacionam apenas às garantias formais inscritas nas leis e instituições.

Ainda, consoante à diretriz “universalização do acesso e promoção da inclusão social” presente na Política Nacional do Esporte (BRASIL, 2005, p. 36),

O acesso ao esporte e ao lazer é direito de cada um e dever do Estado, pelo qual deve se garantir e multiplicar a oferta de atividades esportivas, competitivas e de lazer a toda a população, combatendo todas as formas de discriminação e criando igualdade de oportunidade, prioritariamente, à população carente e aos marginalizados, como negros, índios, deficientes e mulheres das camadas mais pobres. A garantia de acesso ao esporte será um poderoso instrumento de inclusão social, considerando a sua importância no desenvolvimento integral do indivíduo e na formação da cidadania, favorecendo sua inserção na sociedade e ampliando sobremaneira suas possibilidades futuras.

Portanto, percebe-se que o Estado brasileiro, representado na conjuntura nacional pelo governo Lula da Silva (2003-2010), assumiu a responsabilidade de assegurar o acesso da população às práticas de esporte e lazer. Contudo, o governo em questão encontra obstáculos no interior do Estado visto que as ações na esfera pública estatal são regidas por interesses e conflitos presentes na arena política e que, por sua vez, são determinantes para o

desenho das políticas a serem implementadas. Realidade descrita por Castellani Filho (2007) ao elaborar um pensamento que possui como elemento central o marco legal do esporte no país, em específico a Lei Zico (Lei n. 8672/93 e decreto n. 2.574/98) e a Lei Pelé (Lei n. 9.615/98 e decreto n. 2.574/98) as quais colocam em xeque interesses liberalizantes relacionados à autonomia do mercado esportivo e aos interesses conservadores que entendem a liberalização como uma ameaça ao poder instituído oligarquicamente. No embate entre interesses liberalizantes e conservadores, esclarece o autor que embora estes, em uma situação de embate, tenham impulsionado a autonomia e a pluralidade como fator de mudança, em nenhum deles foram consolidadas alternativas norteadas por uma percepção de esporte como uma necessidade e/ou direito social.

Sousa (2003, p. 3-4) sublinha que a política pública consiste em um “campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação e quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações”. Entretanto, considera a noção de Estado em ação limitada, porquanto não permite diferenciar política de Estado e política de governo. Nesta configuração, ela incorpora uma dimensão mais ampla que se vincula aos interesses sociais gerais. Então, convém acrescentar que, para o desenvolvimento de políticas (ações e programas) que tenham a continuidade como característica, é necessário estabelecer políticas de Estado (SUASSUNA *et al.*, 2007).

Não existe continuidade de uma ação quando ocorre uma troca de governo, porquanto cada novo governo tem poder de decisão sobre suas prioridades, as quais podem ou não contemplar o lazer. Assim, “ele pode simplesmente deixar de ser garantido à população, mesmo que minimamente, porque as instituições a que se ligava e seu financiamento não estão definidos pelo Estado e podem, com maior facilidade, deixar de existir quando os governos mudam” (SANTOS; AMARAL, 2010, p. 6). Posto isto, ressalta-

se a relevância das intervenções governamentais no setor do lazer serem alicerçadas por políticas de Estado, ou seja, amparadas por estruturas legais que lhe garantam certo grau de continuidade mesmo em um contexto de mudança de governo. Nestes termos, a política de Estado incorpora uma dimensão mais ampla que se vincula aos interesses sociais gerais e está associada à perspectiva de continuidade das ações governamentais (SUASSUNA *et al.*, 2007).

Na dimensão da participação com controle social, esta monitora a ação do Estado no que tange às questões sociais e políticas a fim de garantir o cumprimento da agenda dos governos em termos de demandas por direitos. Ou seja, a participação se configura como um instrumento de controle do Estado pela sociedade na esfera social e política (TEIXEIRA, 2002).

Do acesso: percepção dos atores envolvidos no “fazer esporte e lazer” no PEnC

Com o propósito de subsidiar a análise da temática em desenvolvimento, dois questionamentos são necessários, a saber: “*para quem é garantido o acesso?*” e “*quais as condições e possibilidades de acesso?*”.

Diante da questão “*para quem é garantido o acesso?*”, vale esclarecer que no primeiro modelo institucional⁸ (2005) do PEnC, a seleção dos núcleos⁹ acontecia com base

⁸ O programa apresentou dois modelos institucionais. O primeiro se tratava de um modelo pautado em princípios e práticas voltados ao esporte de rendimento que perdurou até 2006. Ao passo que as disputas partidárias internas se consolidavam e o Partido dos Trabalhadores conquistava a liderança da Célula de Esporte e Lazer, houve um rearranjo (2006-2007) na concepção do programa que culminou na formulação de um segundo modelo institucional. Neste, o esporte e o lazer foram tratados como demandas sociais que foram respaldadas pelos princípios de uma gestão democrática e popular (Projeto Esporte na Comunidade, 2007).

⁹ Estes foram distribuídos conforme seis Secretarias Executivas Regionais que representam a estrutura administrativa do município de Fortaleza/CE.

em acordos/indicação que eram influenciados por políticos e atores sociais que tinham algum prestígio perante a gestão da Célula de Esporte e Lazer¹⁰. Assim,

[...] acontecia das pessoas chegarem à célula dizendo que queriam um programa para determinado bairro. Nisso, era vereador exigindo, era fulano exigindo, ou seja, era uma loucura dentro da gestão. E existia uma pressão sobre a coordenação para que ela acatasse aquilo de maneira que muitas vezes nós ficávamos sem poder fazer nada, isto é, de mãos atadas. Era pressão sobre nós [Gestor 1].

Pela fala exposta, verifica-se que na seleção das comunidades para implementação dos núcleos prevalecia o interesse particular de parlamentares que desfrutavam de certo privilégio na estrutura do governo. Tal realidade remete à necessidade de um rearranjo na organização dos critérios de seleção dos núcleos.

Foi a criação de critérios bem claros para que os programas [núcleos] fossem alocados em cada bairro, em cada local. De modo que se resolvesse o problema de cada um exigindo o seu, cada um no seu bairro, na sua esquina. Foi deste modo que resolvi a situação, até mesmo com a gestão da célula. Fizemos pressão e nós dissemos: não! Têm critérios. Os critérios eram o IDH¹¹, o OP¹² e o Habitafor¹³ e, por último, eram as demandas das comunidades. Elas vinham solicitar. Mas era por questão de prioridade [Gestor 1].

Ver-se, portanto, que houve uma reformulação nos critérios de seleção dos núcleos pautada no atendimento às necessidades da população fortalezense por lazer a partir das demandas das comunidades. E, ao mesmo tempo, um conflito foi resolvido no interior da Célula de Esporte e Lazer de Fortaleza que tinha como causa interesses particulares. No que diz respeito ao público alvo, o documento Projeto Esporte na Comunidade (2007) não prescreve nenhum critério que limite a participação de nenhum segmento etário nas

¹⁰ Órgão responsável pela manutenção do PEnC antes da criação da Secretaria de Esporte e Lazer do Município de Fortaleza.

¹¹ Índice de Desenvolvimento Humano.

¹² Orçamento participativo.

¹³ Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza. Órgão vinculado à Prefeitura de Fortaleza responsável pela concessão de benefícios domiciliares às comunidades em situação de vulnerabilidade social que residem em locais de invasão e/ou áreas de risco.

atividades. Em vista disto, admite-se que ele trabalha na perspectiva de intergeracionalidade, apesar de predominar a participação dos meninos e meninas¹⁴ nas atividades.

[...] Geralmente no PEnC é mais criança. Então é principalmente esse público que nós atendemos [...] geralmente é mais meninos que participam, [...] mais meninos do que meninas. Isso é um fato. Mas a gente tenta mobilizar as meninas também [...] [Gestor 3].

Pelo exposto, compreende-se que no início de vigência do PEnC, o acesso das comunidades ao lazer era determinado primordialmente por interesses de políticos de cunho conservador que dominavam o setor esportivo no município. Não por acaso, o modo de fazer política que orientava o atendimento às comunidades tinha como cerne o conservadorismo predominante no setor esportivo brasileiro (CASTELLANI FILHO, 2007). Diante desta realidade, o direito às práticas de lazer deixa de ser tratado sob a ótica da dinâmica social atrelada à noção de cidadania e atendimento das necessidades da população (BORON, 1994; TELLES, 1999).

Dessa forma, reconhece-se que mesmo no contexto de uma gestão democrática e popular determinados grupos políticos controlavam as ações do PEnC. Este raciocínio possibilita compreender, notadamente, no que tange aos interesses conservadores como a ação de determinadas forças políticas e as relações sociais presentes nos governos fazem prevalecer interesses que são alusivos a determinados grupos ou partidos políticos em detrimento da maior constituída pela população brasileira que, a priori, deveria ser beneficiada pela política (VIEIRA, 1992; PEREIRA, 2008).

No escopo deste programa social se ousa dizer que a concessão de privilégios pelo governo local funcionaria como um entrave para a democratização do acesso ao lazer, mais ainda, ao fortalecimento e ampliação de ações estatais que têm como mérito a redução da

¹⁴ O estudo “Democracia participativa e políticas públicas de esporte e lazer: o Programa Esporte na Comunidade” revelou que 72,9% dos participantes são do sexo masculino. Registra-se, também, que existe uma concentração no segmento etário de 9 a 15 anos que corresponde a mais 80% dos sujeitos da amostra.

desigualdade social no país fortemente defendida pelo governo federal via Política Nacional do Esporte (BRASIL, 2005). Por conseguinte, é notório que representado pelo governo local, o Estado negligenciou o acesso da maioria da população às práticas esportivas e de lazer ao passo que pautou suas ações em determinantes e processos alheios às demandas da população fortalezensense. Esta realidade foi modificada por meio dos novos arranjos feitos na gestão do PEnC que culminou na reformulação dos critérios de seleção dos núcleos, tendo como parâmetro o atendimento às demandas da população.

Sobre “*quais as condições e possibilidades de acesso?*”. A questão apresenta alguns aspectos a serem destacados: os recursos materiais, o recurso orçamentário (financiamento) e a estabilidade do programa na comunidade. Com este propósito, se expressa que quanto à idealização do PEnC em termos de efetivação das ações,

o programa foi pensado inicialmente por meio do debate seguinte: nós temos tanto de dinheiro para desenvolver o PEnC. Então a questão é: nós priorizamos mais comunidades terem o programa ou priorizamos uma comunidade ter um recurso bastante amplo e desenvolver? (...). Passou que nós iríamos oferecer as condições básicas de trabalho e iríamos oferecer a mais comunidades. Essa foi a proposta [Gestor 2].

Percebe-se que a prioridade definida pela gestão se baseou no atendimento ao maior número possível de núcleos. Entretanto, a opção por um maior número de comunidades atendidas reduziu/limitou a oferta de estrutura material aos núcleos, consoante a especificação e quantidade descrita:

[...] Um professor para cada núcleo inicialmente, com bolas redes e bombas [...]. Bolas daquela modalidade que era possível desenvolver naquele local, ou seja, se era uma quadra era bola de futsal. A quantidade era de três bolas a cada quatro meses, sendo três bolas de cada modalidade no caso do voleibol, basquetebol e handebol, para o futebol eram quatro bolas. Além disto, tinha a rede de vôlei, futebol e futsal e a bomba. Enfim, esta era a estrutura material [Gestor 2].

Este quantitativo consistiu na estrutura material instituída para subsidiar o funcionamento de um núcleo no que tange às atividades sistemáticas. Também foi designado

um professor para atuar em cada núcleo. A fala abaixo alude à escassez de recurso orçamentário para o atendimento de um quantitativo maior de comunidades.

[...] O orçamento era 700 mil, este era praticamente o orçamento da célula. Depois teve um incremento e este passaria para um valor entorno de 1 milhão ou 1 milhão e 250 mil [...]. Tinha um orçamento específico do esporte [PEnC], só que o nosso orçamento era utilizado em outras coisas da célula. Na verdade a célula trabalhava com um orçamento [...] e a secretaria ainda hoje trabalha com um orçamento [...]. O orçamento do esporte era metade do orçamento da célula. Só o orçamento do esporte era metade do orçamento todo da Célula. Quando houve a criação da secretaria foi do mesmo jeito, foi o mesmo orçamento. Quer dizer, o orçamento para o esporte e lazer era [...], mas para o que a gente propunha, 1 milhão de reais não dava para nada [Gestor 2].

Embora a projeto que subsidia as ações do PEnC tenha por objetivo garantir o direito ao lazer, as condições de acesso em termos de recurso orçamentário não contemplavam as demandas no que se refere ao custeio da estrutura material. Outra questão que dificultava a viabilização da estrutura material é abordada na fala seguinte:

[...] O programa [PEnC] em si, em seu projeto, não tinha material, porque ele já era vinculado à secretaria. Isso dificultou muito, porque hoje, por exemplo, nós estamos sem material uma vez que a licitação da secretaria não saiu. Então, o programa ficou sem material. Com o desenvolvimento do programa em 2007, 2008 e 2009 foi se agravando essa situação do material, porque a célula passou a ser secretaria e assim as outras secretarias já não ajudavam mais a célula, pois esta tinha passado a ser SECEL. E entendia-se que ela deveria “caminhar com as próprias pernas” [...]. Essa é a situação de hoje, setembro de 2009, sendo que desde julho de 2009 nós estamos em uma situação mesmo em que não temos material e o programa está com grandes dificuldades de desenvolver as atividades [Gestor 2].

O quadro apresentando reforça a escassez de recurso orçamentário na extinta Célula de Esporte e Lazer que se perpetuou na Secretaria de Esporte e Lazer. Ocorre que, tal situação impactou diretamente na qualidade do atendimento oferecido às comunidades. Como destacam as lideranças comunitárias quando interrogadas acerca do que poderia ser melhorado/aperfeiçoado em relação ao PEnC.

A começar pelo espaço, porque como nós sabemos que a comunidade não tem um espaço adequado para isso. As aulas são dadas no meio da rua com a poeira batida. E o professor tem que dar aula muito cedo, porque a partir de 9h não tem mais condições [Liderança Comunitária 1].

No momento a nossa comunidade não tem um espaço que tenha uma pracinha e uma quadra, também não tem um campo de futebol equipado, porque o nosso não tem iluminação. Ou seja, isto está faltando. A falta dessa estrutura acaba atrapalhando o trabalho do professor com a comunidade [Liderança Comunitária 4].

[...] Eu queria mais um professor, mais gente que assumisse as coisas, que se interesse mais para tratar as crianças e ajudar. [...] porque acontece do professor [...] não ter condições de vir e aí tem que ter uma pessoa para lhe substituir e também porque a turma é muito grande [...] [Liderança Comunitária 2].

No meu ponto de vista o PEnC não tem que ser volta somente para aquela coisa física para o futebol. Ele deve expandir mais, trazer um professor para trabalhar com recreação, com dança, porque tem meninas. Trabalhar com outro tipo de esporte, para haver aquela integração total do esporte. E não é só chegar e colocar o professor e o menino para correrem atrás da bola, porque isso fica muito limitado. Eu acho que deve haver uma melhoria nos materiais para trabalho, como cones, bolas; não só bola de campo, mas de vôlei, que pode ser feito um trabalho no campo com isso [Liderança Comunitária 3].

Em primeiro lugar é o material. Com isso a participação seria mais importante, nós teríamos mais alunos, apesar de termos uma boa quantidade [...]. Eu acho que para nós seria o apoio em relação ao material, porque de orientação e de treinamento nós estamos bem acompanhados [...] [Liderança Comunitária 5].

Demanda também apontada pelos participantes.

[...] Melhorar o campo, porque onde a gente joga tem muita pedra. Todo dia que a gente sai do campo, a gente sempre saí com o pé machucado [Participante 1].

Um lugar fixo, porque o professor mudou muito de local, por conta de não ter um lugar fixo para nós fazermos as atividades e no momento nós permanecemos sem um lugar. E também os equipamentos, porque o professor tem muita boa vontade, mas falta isto. Nós fazíamos os exercícios com cabo de vassoura, com garrafas, nós nunca deixamos de fazer a atividade porque não tínhamos equipamentos. Mas, penso que se tivessem equipamentos as pessoas se interessariam mais, pois elas diziam assim: ah eu vou só levantar um cabo de vassoura e uma garrafa e vou ficar “sarada”? Elas ficavam pensando que aquilo não ia servir para nada. Mas para quem quer fazer serve, isto é, se fizer continuamente, porque se for só uma vez não vai servir de nada não [Participante 2].

Vir mais professor, ter mais dias de aula, fazer mais brincadeiras, novos esportes. Enfim, melhorar ainda mais. É daqui para melhor [Participante 3].

Mais material esportivo. Trazer mais esportes, além do futebol de areia e do futsal. Trazer um vôlei para cá. Mais esporte que ajude a comunidade e não só favoreça o lado de nós homens, mas das mulheres também, que possa globalizar, não só o homem aqui como também a mulher. Melhor também a estrutura, porque não tem proteção. Tem dia que nem tem jogo por causa das bolas que faltam, por que

embarcam e furam. E isso prejudica muito. É isso que tem que melhorar [Participante 4].

Seria bom que consertassem as grades que estão todas quebradas, que trocassem a areia do campo, pintassem as traves e o campo de novo, e trocassem as redes. E que nós tivéssemos o nosso material próprio para treinar e o material de jogar mesmo, as bolas. E que isso fosse mais organizado, pois seria melhor para nós [Participante 5].

E reforçada pelos pais, sobretudo no que tange a necessidade de recurso material, de mais professores nos núcleos e da participação mais efetiva das famílias. Estes salientaram o seguinte:

A professora precisava de mais apoio na questão de vestimentas para as crianças, uniformes, porque isso não deixa de ser um incentivo. Também uma premiação para aquelas para as crianças que se destacassem no projeto e também na escola. Se a escola trabalhasse junto com esse projeto era muito mais proveitoso tanto para a professora, como para a comunidade e para as famílias também [Mãe 1].

[...] Eu queria mais um professor, mais gente que assumisse as coisas, que se interessasse mais para tratar as crianças e ajudar né. Mais professor, porque acontece de o professor [...] não ter condições de vir. Então tem que ter uma pessoa para estar ali. E também uma turma é muito grande, tinha que ser dois professores. Pagar o professor e ajeitar o campo e a trave, porque podia ter ali pelo menos uma quadra de cimento que a gente mesmo lavava e não ia ter cocô de cachorro e nem cocô de gato [Mãe 2].

É a questão dos próprios pais participarem mais, deles irem lá, como às vezes eu vou lá conversar com a professora [...] [Pai 1].

Uma das líderes comunitárias narra acerca das condições do local no qual acontecem as atividades. Ela declarou que

[...] não considero adequado o local onde o professor desenvolve o esporte com a garotada. É um chão de terra batida, a partir de 8h já não fica bem. Quer dizer, se a comunidade tivesse um espaço adequado para a prática de esporte talvez os garotos até aproveitassem mais. Mas assim, penso que isso parte da própria comunidade. O apoio na questão de manter mesmo o local apropriado para isso. Têm campos, mas são mais afastados. Então por exemplo, se ele tem que dar aula lá na parte de cima, ali tem campo de terra batida que eu penso que nem existe mais aquilo, porque foi demolido tudo ali, caco de telha e outras coisas mais. Se ele for dar aula na parte de baixo a melhoria é um pouco maior, porque lá tem o campo do palito, um chão de terra batida. É assim, é a questão do espaço mesmo da comunidade. Ela não tem um espaço bom que ofereça uma prática, porque vai praticar um esporte 9h da manhã com a poeira já cobrindo tudo. Eu não acho que é muito viável assim. O adequado seria que eles tivessem um local de quadra coberta, como por exemplo, a escola nova que tem uma quadra coberta e um espaço enorme. Mas a questão é que não foi

concluído, o piso não está feito. Ou seja, é uma coisa que vai demorar muito ainda, da comunidade ter um espaço mais saudável para a garotada poder praticar um esporte, de ela ter condições adequadas para isso [Liderança Comunitária 1].

E, ainda, segundo uma participante, há uma deficiência no que concerne ao acompanhamento do PEnC nas comunidades por parte da SECEL.

A prefeitura olhasse mais para cá, porque aqui têm muitos jovens. E o trabalho que o professor faz com a gente ele tinha que ter mais apoio e incentivo para fazer com os jovens, porque os jovens daqui são muito carentes. Eu tenho um filho de 15 anos. A Educação Física que ele faz é só na escola, naqueles dias e acabou. E os outros dias? Ele fica em casa. Era para ter uma atenção para os jovens na semana ou no final de semana, porque nessas áreas críticas quem precisa de mais atenção são os jovens. A gente se ocupa com algumas coisas, mas os jovens, eles vão para as esquinas, vão enveredar para o caminho das drogas. E aqui é uma favela muito carente. E, enquanto falta gente para fazer o bem como o professor, tem várias pessoas para fazer o mal, para chamar seu filho para ser aviãozinho e enveredar no mundo das drogas. Então quer dizer, a prefeitura deveria olhar mais para este lado, porque é melhor a pessoa cuidar antes dos jovens entrarem no mundo das drogas do que depois que eles já estiverem lá, pois para se recuperarem vai ser mais trabalhoso [Participante 1].

Outro fator que alude às condições de acesso e interfere na garantia dele consiste na situação de incerteza quanto às condições de repasse do recurso orçamentário previsto para manutenção das atividades sistemáticas e a instabilidade do funcionamento dos núcleos. Sobre isto, afirma-se que:

[...] Nós temos hoje [2009] 39 núcleos. De 2005 até hoje nós já tivemos em torno de 54 núcleos que funcionaram e não estão mais funcionando, 54 comunidades já tiveram o programa, alguns fecharam por impossibilidade mesmo, outros por questões pessoais do professor e nós não conseguimos mandar outro professor para aquele local, tiveram várias questões [Gestor 2].

Como o projeto passou pelas fases de implementação e de acesso democrático, eu sinto hoje a comunidade mais organizada do que o próprio programa em si, porque hoje a gente trabalha com os recursos e até com os implementos sem a própria SECEL. A gente consegue sobreviver dentro da comunidade. Ela mesma gera um mecanismo para o projeto não parar, porque o projeto estimulou o trabalho. Mas o suporte que a gente pensa que a própria comunidade espera receber não consegue chegar ao local. Acontece de às vezes a comunidade faz as solicitações para o órgão público, daí fica aquela guerra dentro dele para saber quem é que na verdade vai ser contemplado. De modo que aquela guerra passa anos e anos e [o recurso] nunca chega [Professor 1].

Os impasses destacados na fala anterior podem interferir negativamente no PEnC de maneira a afetar a credibilidade que as comunidades atendidas lhe atribuem e, por conseguinte, comprometer sua estabilidade. Argumento que justifica a necessidade de analisar as ações do governo de Fortaleza no que tange ao financiamento e à avaliação do PEnC para proposição de mudanças e complementação das ações em curso (SOUSA, 2003). Contudo, isto é parte de uma renovação pontual no avanço das ações para a garantia do acesso ao lazer no programa ao trazer-se à tona a noção de política de governo e política de Estado (SANTOS & AMARAL, 2010). Sendo um entrave para a consolidação do lazer como direito social no referido município o fato de o PEnC consistir em uma política de governo. Por isso, deixa de assumir uma dimensão mais ampla atrelada aos interesses nacionais, além de ter sua continuidade comprometida em um contexto de mudança de governo ou mesmo na pasta responsável (SUASSUNA *et al.*, 2007).

Pode-se sugerir que na conjuntura política evidenciada existe uma incerteza quanto à materialização do lazer como direito social, pois cada governo (na esfera federal, estadual e municipal) concebe políticas para o setor orientadas por diferentes concepções normativas e por diferentes compreensões de lazer, com diretrizes distintas, sem uma determinação da fonte de financiamento. Portanto, é preciso que o PEnC seja legitimado como política de Estado e com atribuição de recurso próprio previsto no orçamento municipal. Somente assim, a população poderá usufruir dos seus direitos como estabelece a Política Nacional do Esporte (BRASIL, 2005), notadamente, no que tange à ação do Estado em termos de garantia do direito ao lazer cuja finalidade consiste no desenvolvimento integral e na formação da cidadania, de modo a favorecer a inserção na sociedade.

Recorre-se a Teixeira (2002) para advogar em favor da participação das comunidades em suas diferentes formas de organização com garantias legais no que

concerne ao monitoramento da ação do governo local por meio do controle social, no sentido de contemplar a transparência e a visibilidade das ações do PenC, previstas na agenda da Secretaria de Esporte e Lazer. Por último, o financiamento se configura como um desafio da gestão ao ter como princípio a democratização e a universalização do direito ao lazer o qual perpassa a garantia do acesso e permanência dos participantes no PEnC.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo teve por objetivo analisar a repercussão do princípio acesso no PEnC, a partir de suas diretrizes e da percepção dos gestores e atores sociais envolvidos nas comunidades, considerando a interlocução do governo municipal com o governo federal demarcada pela Política Nacional do Esporte.

Levando-se em consideração que por meio de sua estrutura organizativa, o Estado brasileiro limita a ampliação do direito social ao lazer à medida que este é garantido apenas no plano jurídico-formal. É compreensível que nos limites do PEnC, este argumento encontre legitimação, o que pode impactar e limitar o acesso da população ao conjunto de ações desta política haja vista o formato de constituição dos núcleos no primeiro período de vigência do programa, a quantidade insuficiente de material para suprir a demanda dos núcleos, o orçamento insuficiente para assistência a um maior número de comunidades e a falta de estabilidade dos núcleos. Diante desta situação, ressalta-se a necessidade de estabelecer novos parâmetros de manutenção e funcionamento do PEnC no sentido de ampliá-lo e qualificá-lo como ação de governo/Estado prevista no orçamento do município e assegurada por lei. Desta maneira a população poderá usufruir plenamente do lazer como direito social.

REFERÊNCIAS

BORON, Atílio A. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1988.

_____. **Política Nacional do Esporte**. Brasília: ME, 2005.

_____. Lei nº 8.672, de 6 de julho de 1993. Revogada pela Lei nº. 9.615, de 24 de março de 1998. **Diário oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 7 jul. 1993.

_____. Decreto nº 2.574, de 29 de abril de 1998. Regulamenta a Lei n 9.615, de março de 1998, que institui normas gerais sobre desportos e dá outras providências. **Diário oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 abr. 1998.

_____. Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998. Institui normas gerais sobre o esporte e dá outras providências. **Diário oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 mar. 1998.

CASTELLANI FILHO, Lino (Org.). **Gestão e política de lazer: a formação de agentes sociais**. Campinas: Autores Associados, 2007.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

PEREIRA, Potyara A. P. **Estado, regulação social e controle democrático**. In: BRAVO, M.; PEREIRA, P. *Política social e democracia*. Rio de Janeiro: UERJ, 2008.

SANTOS, C.; AMARAL, F. Sobre o lazer e políticas sociais: questões teórico-conceituais. **Pensar a Prática**, Goiânia, v.3, n.3, p. 1-13, set/dez 2010.

SOUSA, Celina. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 15-20. 2003.

SUASSUNA, Dulce Filgueira de Almeida *et al.* **Política e lazer: interfaces e perspectivas**. Brasília: Thesaurus, 2007.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

TELLES, Vera. **Direitos sociais: afinal do que se trata?** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

VIEIRA, Evaldo. **Democracia e política social**. Coleção polêmicas do nosso tempo. São Paulo: Cortez, 1992.

Endereço dos Autores:

Ana Amélia Neri
Rua Coronel Manoel Albano 60 BL. I apto. 102 – Mondubim
CEP: 60712-080 – Fortaleza-CE
Endereço Eletrônico: anaaneri@gmail.com

Dulce Filgueira
Universidade de Brasília, Faculdade de Educação Física-FEF.
Campus Universitário Darcy Ribeiro, Asa Norte
CEP: 70919-970, Brasília- DF-Brasil - Caixa-postal: 04502
Endereço Eletrônico: dulce.filgueira@gmail.com

Nicolino Trompieri Filho
Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Educação-FACED, Departamento de
Fundamentos da Educação
Rua Waldery Uchoa, nº 1, Prédio 123, Altos, Benfica
CEP: 60020-110 – Fortaleza – CE – Brasil
Endereço Eletrônico: nicolino_trompieri@yahoo.com.br