

ESTRATÉGIAS DE GESTÃO PÚBLICA NA PREFEITURA DE VITÓRIA/ES: O PELC E A INTERSETORIALIDADE DAS AÇÕES

Recebido em: 27/11/2012

Aceito em: 06/08/2013

*Lorenza Falchetto Venturim*¹
*Carlos Nazareno Ferreira Borges*²
Universidade Federal do Espírito Santo – UFES
Vitória – ES – Brasil

*Dirceu Santos Silva*³
UNICAMP
Campinas – SP – Brasil

RESUMO: O objetivo do artigo é discutir as possibilidades de intersectorialidade na gestão pública da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer de Vitória (SEMESP) no planejamento, implementação e avaliação do Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC). Trata-se de uma pesquisa descritiva, com abordagem qualitativa, que ocorreu em três etapas: pesquisa bibliográfica; análise documental; e entrevistas semiestruturadas com gestores do poder público municipal. Constatou-se que, no município de Vitória, a intersectorialidade foi compreendida como um princípio de gestão pública relevante. No entanto, o seu processo de desenvolvimento é cercado por dificuldades como: a fragmentação das políticas públicas, a ausência de formação profissional, a falta de infraestrutura e a escassez de recursos.

PALAVRAS CHAVE: Atividades de Lazer. Políticas Públicas. Ações Intersectoriais.

STRATEGIES OF PUBLIC MANAGEMENT IN THE MUNICIPAL GOVERNMENT OF VITÓRIA: THE PELC AND INTERSECTORAL ACTIONS

ABSTRACT: This paper is aimed to discuss the possibilities of intersectionality in the public management of the Municipal Secretary of Sports and Leisure of Vitória in planning, implementation and evaluation of the Program of Sport and Leisure in the City (PELC). This is a descriptive research with a qualitative approach, which occurred in three stages: bibliographic research, document analysis, and semi-structured interviews, which were conducted with managers of the referred municipal government. It was observed that, in the city of Vitória, the intersectionality was understood as a

¹ Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Bolsista de Iniciação Científica em Pesquisa financiada pela FAPES.

² Professor Doutor do Centro de Educação Física e Desporto da UFES. Líder do INSIÈME/UFES.

³ Doutorando em Educação Física pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Membro do INSIÈME/UFES e do Grupo de Pesquisa Política Pública e Lazer da Unicamp.

relevant principle of public management. However, its process of development is surrounded by difficulties such as the fragmentation of public policies, the lack of professional education, the lack of infrastructure and the scarcity of resources.

KEYWORDS: Leisure Activities. Public Policy. Intersectionality.

Introdução

Esse artigo é fruto das discussões realizadas no INSIÈME: Grupo de Estudos Sociológicos, Políticos e Culturais das Práticas Corporais da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES),⁴ e teve como base o debate em torno das políticas públicas de esporte e lazer. A discussão inicial envolveu os três aspectos propostos por Marcellino (2001) para avaliar a excelência de uma política pública: a concepção de lazer dos gestores; a formação do pessoal (agentes sociais); e a intersetorialidade das ações.

A partir desses três aspectos propostos por Marcellino (2001) foi desenvolvido um projeto de pesquisa mais amplo, propondo um modelo avaliativo sobre uma política específica. A ação escolhida para ser avaliada foi o Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) em Vitória/ES.⁵ Essa avaliação ocorreu a partir de três subprojetos: o primeiro avaliou o PELC-Vitória quanto à concepção de lazer dos gestores e os resultados foram apresentados por Areias et al., (2009); o segundo, avaliou a formação dos agentes sociais do PELC e foi submetido a Revista Brasileira de Ciências do Esporte (SILVA; BORGES; ROELDES, 2013); e o terceiro, refere-se à presente pesquisa, que teve a intenção de investigar as ações intersetoriais no PELC Vitória, fechando o ciclo de aspectos para alcançar a excelência de uma avaliação de uma política pública.

⁴ Trata-se de um dos grupos cadastrados na Plataforma Lattes de CNPq, e que compõe na estrutura da UFES, o Centro de Estudos em Sociológica das Práticas Corporais e Estudos Olímpicos (CESPCEO)

⁵ Como trataremos adiante, o PELC é um programa federal pelo qual o Ministério do Esporte faz convênios com entidades que concorrem às chamadas públicas por editais ou que conseguem benefício por emenda parlamentar. No caso desse estudo, a entidade conveniada foi a Secretaria Municipal de Esporte e Lazer (SEMESP) de Vitória, capital do estado do Espírito Santo.

Ao focar no aspecto da intersectorialidade das ações, buscamos suprir a carência desse tipo de pesquisa no campo científico-acadêmico das políticas públicas de esporte e de lazer, conforme indicado por Meniccuci (2006) Bonalume (2010; 2011) e Silva et al. (2012). Além disso, para discutir a intersectorialidade das ações políticas, foi considerado o debate acerca da avaliação de políticas públicas proposta por Arretche (2001) e Belloni, Magalhães e Souza (2003), envolvendo a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações. Os três aspectos da avaliação, correspondem a um modelo de gestão pública gerencial, o qual tem sido o mais utilizado no campo da avaliação de políticas públicas.

Bueno (2008) sustentado na teoria das coalizões advocatícias, afirma que no contexto histórico das políticas públicas de esporte e lazer no Brasil foi recorrente em todos os períodos o domínio de coalizões direcionadas para o esporte de alto rendimento e frequentemente alinhadas aos projetos ideológicos do Estado. Corroborando com o autor, destacamos a criação do Ministério do Esporte em 2003, apesar da permanência no cenário esportivo de domínio de grupos sociais ainda vinculados ao esporte de alto rendimento. O destaque dado, deve-se à evidenciada criação de uma Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e Lazer, implementada a modo de guerra de posição, se considerarmos os pressupostos gramscianos, que possibilitou a formulação de uma política nacional, na tentativa de reconhecer o esporte e lazer como direitos sociais.

Dentro desse contexto inicial de criação de uma política nacional, foi possível destacar o PELC, como uma ação política que se propõe a resistir ao modelo hegemônico do Estado brasileiro de desenvolver apenas o esporte de alto rendimento, atendendo, com esse programa, o esporte de participação. Além disso, o PELC se

propõe a ser uma ação intersetorial, que articula diferentes áreas de conhecimento e diversos atores sociais e políticos, o que torna a pesquisa ainda mais relevante.

Nos documentos oficiais do Ministério do Esporte,⁶ o PELC tem como objetivo principal garantir o acesso ao esporte e lazer como direitos sociais, suprimindo a crescente demanda social de políticas voltadas para essa área. Esse programa teve como problema gerador a desigualdade de acesso ao esporte e ao lazer no Brasil, sendo focalizado nas pessoas e comunidades que se encontram em vulnerabilidade social e econômica. O PELC, apesar de ser focalizado, apresenta uma tentativa de “nivelamento de direitos”, que o Estado omitia, mesmo sendo considerado um direito social desde a Constituição Federal Brasileira de 1988. Ao prescrever um plano de formação dos gestores e agentes sociais, bem como a intersetorialidade das ações, o programa se apresenta como um avanço em relação às outras políticas do Ministério do Esporte (BRASIL, 2012), embora saibamos que da mesma forma outras iniciativas anteriores⁷ também se proclamaram como políticas de acesso aos direitos sociais e não chegaram a efetivar seus objetivos.

Dessa forma, a reflexão central do estudo girou em torno das seguintes questões: como têm sido desenvolvidas as iniciativas de intersetorialidade na gestão pública do PELC Vitória? Qual foi a compreensão de intersetorialidade concebida pelos gestores?

O objetivo central foi discutir as possibilidades de intersetorialidade na gestão pública da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer de Vitória (SEMESP) no

⁶ Disponível em <<http://www.esporte.gov.br/default.jsp>>. Acesso em 15 de jul. de 2012.

⁷ A campanha de maior dimensão no âmbito do lazer foi o “Esporte para Todos” (EPT), cujo objetivo foi incentivar a prática de atividade física como forma de promoção de saúde. O EPT nasceu na Noruega e contribuiu para democratização das atividades físicas e esportivas, permitindo que as pessoas sem grande aptidão física também praticassem. O movimento foi associado a outros programas como o “Mexa-se”, realizado pela Rede Globo em 1975, no entanto, no Brasil sua oficialização só aconteceu no ano de 1977 (TUBINO, 1996).

planejamento, implementação e avaliação do PELC, levando em conta as demandas dos beneficiários, bem como as aproximações e distanciamentos com as perspectivas apontadas pelo programa em âmbito nacional.

Metodologia

Tratou-se de uma pesquisa com método descritivo-interpretativo, com abordagem qualitativa. Entendemos esse método como o mais adequado para o objetivo do presente estudo, a partir do momento que permitiu uma contextualização dos acontecimentos da gestão pública do PELC e suas possibilidades de intersectorialidade no município de Vitória. A escolha da pesquisa qualitativa é justificada por privilegiar a dimensão processual do conhecimento. A pesquisa envolveu uma triangulação de dados (MINAYO, 1994) em três etapas.

Na primeira etapa ocorreu uma pesquisa bibliográfica em livros, artigos e bancos de dados, relacionada à política de esporte e lazer e à Educação Física, a fim de criar um suporte teórico para debater o objeto da pesquisa.

Na segunda etapa foi realizada uma análise documental, que permitiu averiguar as informações sobre o PELC em âmbito nacional e as diretrizes do Ministério do Esporte sobre o funcionamento, planejamento, implantação e avaliação do Programa. Esse material, disponibilizado no site do Ministério do Esporte, trazia as concepções norteadoras para a intervenção nos municípios, o que serviu de base para analisar como eram e/ou são as diretrizes nacionais e comparar com a realidade encontrada em Vitória na pesquisa em questão.

Na terceira etapa foram tomados dados a partir de um roteiro de entrevistas semiestruturadas (RICHARDSON et al., 1999). O roteiro previa a montagem de uma

matriz de análise e continha questões fechadas e abertas, as quais possibilitava maior liberdade aos entrevistados. Nosso objetivo com o roteiro era levantar a concepção dos gestores quanto à possibilidade e resultados de ações conjuntas e/ou compartilhadas entre diferentes secretarias e qual a relação de cada secretaria com a Secretaria de Esporte e Lazer. Os entrevistados escolhidos foram os gestores municipais de setores da administração municipal que, segundo nossa percepção, relacionam-se diretamente com as Políticas Públicas de Esporte e Lazer e com o PELC.

Além da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer (SEMESP), os setores da administração municipal escolhidos foram: a Secretaria Municipal de Cultura (SEMC); a Secretária Municipal de Assistência Social (SEMAS), a Secretaria Municipal de Educação (SEME), e a Secretaria Municipal de Saúde (SEMUS). Todos esses setores foram escolhidos por desenvolverem ações com práticas corporais, o que nos levou a acreditar na existência de relações próximas com a SEMESP.

Além dos colaboradores mencionados, foi entrevistado o Coordenador Administrativo do PELC Vitória. As entrevistas foram realizadas com os gestores de 1º escalação (secretários) dos setores do esporte e lazer, da cultura e da assistência social. Na ausência dos mesmos, entrevistamos gestores de 2º escalão⁸ na SEME, quando contamos com a colaboração da subsecretária; e na SEMUS, quando contamos com a colaboração do Chefe de Referência Técnica do Serviço de Orientação ao Exercício (SOE).⁹ As entrevistas foram agendadas com os colaboradores de acordo com suas disponibilidades, foram gravadas e transcritas, sendo que na apresentação dos dados os sujeitos não foram identificados por questões éticas, sendo representados pela letra “G”

⁸ Estamos nos referindo aos subsecretários, diretores, assessores etc.

⁹ Não conseguimos marcar diretamente com o Gestor da Secretaria de Saúde, então a secretaria indicou o representante que pudesse fornecer informações sobre as políticas do setor.

(G1 a G6). O G1 corresponde ao secretário municipal de esporte e lazer; o G2 se refere ao secretário municipal de assistência social; o G3 diz respeito ao coordenador administrativo do PELC Vitória; o G4 se refere ao chefe de referência técnica do SOE e representante da saúde; o G5 corresponde ao secretário municipal de cultura; e o G6 diz respeito à subsecretária municipal de educação. Consideramos que a proposta de entrevista a partir dos setores da administração pública municipal foi a mais adequada para compreensão do processo da intersectorialidade das ações políticas no município de Vitória.

O modelo para tabulação dos dados foi a análise de conteúdo, proposto por Bardin (2009) como um método de análise que permite a categorização dos dados obtidos em documentos e entrevistas. As fases da análise de conteúdo ocorreram em três polos cronológicos: a pré-análise, que teve como objetivo tornar operacionais e sistematizar as ideias iniciais, ler e escolher a documentação; a exploração do material, que correspondeu à fase de aprofundamento da leitura e análise; e o tratamento dos resultados e inferência.

Para a discussão consistente dos dados, foi realizada em um primeiro momento, a discussão teórica sobre os principais conceitos relacionados à pesquisa, como os de: lazer, esporte, políticas públicas, gestão pública, avaliação e a intersectorialidade das ações. Posteriormente e como forma de organizar os dados, foram estabelecidas três categoriais de análise: a) concepção de intersectorialidade; b) potencialidades e limites das ações intersectoriais em Vitória; e c) possibilidade de participação da sociedade civil na gestão pública intesetorial de Vitória.

Concepção de lazer como potencializador de uma gestão pública intersetorial

A população tem uma imagem negativa do lazer e positiva da produtividade do trabalho. Este preconceito tem raízes em duas lógicas do imaginário social: a lógica capitalista liberal – lucro e a produtividade – e a lógica cristã – quando o trabalho aparece como função de dignificar o homem (MARCELLINO, 2001).

A ideia do lazer, durante grande parte da história, foi concebida por meio de práticas direcionadas ao divertimento e ao descanso das obrigações, como um momento de “esquecer” a realidade e os problemas, restringindo o lazer a um instrumento funcionalista para a manutenção da ordem vigente. Em alguma medida, esse tipo de concepção ainda se faz presente na atualidade, no entanto, existe uma concepção contrária que inscreve o lazer como um direito fundamental para vida de cada cidadão.

Nas discussões acadêmico-científicas não existe um consenso, o lazer ora é compreendido como fenômeno contemporâneo, resultante das tensões entre capital e trabalho (BELLEFLUER, 2002; MASCARENHAS, 2000), ora o lazer é afirmado como elemento da sociedade em todos os estágios da história, não tendo um momento exato para o seu aparecimento (GOMES, 2003, REIS et al., 2009). A opção que parece nortear o PELC (BRASIL, 2004) é a de compreender o lazer como advento das reivindicações da classe operária por tempo livre em meio ao desenvolvimento do processo de industrialização.¹⁰

¹⁰ Há estudos que mostram percurso diferenciado do PELC em termos de concepção política, inclusive em razão do processo de mudanças de gestão provocado também por mudanças no Ministério do Esporte. Entre esses estudos destacamos o de Areias e Borges (2011), o qual mostra que a abordagem conceitual de lazer permaneceu nos documentos apesar de muitos trabalhos publicados em periódicos e eventos acadêmicos indicarem que a concepção conceitual prescrita não se concretizava nas experiências de implementação do programa em diferentes municípios. Esse desencontro entre o prescrito e o implementado está relacionado tanto às mudanças de gestão no programa (ainda que se mantivesse a redação no documento prescritivo), quanto às incompatibilidades com as concepções de lazer das gestões locais, nem sempre contornadas pelo processo de formação previsto pelo programa.

Com o avançar das pesquisas no campo do lazer, percebeu-se como é complexo a palavra e os múltiplos significados que estão relacionados ao seu conceito na sociedade. Marcellino (1988), por exemplo, entende que o lazer corresponde a vivência cultural no tempo disponível das obrigações profissionais e sociais. Assim pensado, o lazer abrange diversas influências da vida social, sendo apontado como um espaço para socialização, e não mais apenas para descontração e gasto do tempo livre.

Segundo os apontamentos supramencionados, Marcellino (2002) diz que o lazer então envolve dois fundamentos importantes: tempo e atitude. O primeiro está relacionado ao tempo liberado do trabalho ou “tempo livre”, além da liberdade das obrigações sociais, como a família e a religião. O segundo fator corresponde à atitude individual, sendo caracterizada como um tipo de relação que se verifica entre o sujeito e a experiência vivida (satisfação).

Essa compreensão de lazer desenvolvida por Marcellino tem como base a concepção clássica proposta por Dumazedier, conhecida também como os famosos “três Ds”, que integram o conceito de lazer (descanso, divertimento e desenvolvimento social). Dumazedier concebe o lazer como um:

conjunto de ocupações às quais o indivíduo pode entregar-se de livre vontade, seja para repousar, seja para divertir-se, recrear-se e entreter-se ou, ainda, para desenvolver sua informação ou formação desinteressada, sua participação social voluntária ou sua livre capacidade criadora após livrar-se ou desembaraçar-se das obrigações profissionais, familiares e sociais (1973, p. 34).

Em outra concepção, que constitui àquela que o PELC se aproximou, Mascarenhas (2000, p. 28) conceitua o lazer como “fenômeno tipicamente moderno, resultante das tensões entre capital e trabalho, que se materializa como um tempo e

espaço de vivências lúdicas, lugar de organização da cultura, perpassado por relações de hegemonia”.

Assim sendo, e considerando a polissemia do lazer, optamos por utilizar uma concepção mais ampliada, desenvolvida por Belleffleur (2002), que compreende o lazer como um conjunto de comportamentos humanos, que se desenvolve na vida pessoal e coletiva. O lazer é entendido como espaço-tempo liberado, condição situacional para autogerir o seu sentido, não sendo importante buscar uma definição precisa. É um conceito contemporâneo, que envolve intencionalidades paralelas ou combinadas, até mesmo opostas e contraditórias.

O lazer, além da sua conceituação complexa, no âmbito das políticas públicas, tem um conjunto de conteúdos que depende de uma gestão intersetorial, o que necessita de uma visão interdisciplinar dos conhecimentos para solucionar os problemas existentes. Dumazedier (1973) descreve cinco conteúdos culturais que envolvem o lazer: físicos, artísticos, manuais, intelectuais e sociais. Aos cinco conteúdos propostos por esse autor, acrescenta-se o conteúdo turístico (CAMARGO, 1986) como elemento que ganha cada vez mais destaque, e o conteúdo virtual (SCHAWARTZ, 2003), como espaço de lazer, que leva em conta as mudanças nas atitudes e comportamentos dos sujeitos que se envolvem com a internet.

Belleffleur (2002), ao defender uma não conceituação de lazer, destaca a existência de diversos conteúdos (lúdico, esportivo, artístico, turístico, festivo, social ou cultural), apresentando uma vasta operação do mercado com foco na sedução da liberdade e do hedonismo.

O lazer se apresenta como canal viável de atuação no campo cultural, principalmente integrado com a escola, uma vez que, com o seu aspecto lúdico é

possível uma intervenção no processo educativo. Dessa forma, o lazer tem um potencial de mudança embutido em suas práticas e vivências, que deve ser considerado na gestão pública e na estruturação das secretarias de esporte e de lazer ou, quando na ausência de secretaria própria, nas demais estruturas administrativas governamentais criadas para gestão (departamentos, diretorias, coordenação etc.)

Modernização da gestão pública e a intersetorialidade do PELC

A setorialização das ações até os anos de 1980, a divisão de governos em secretarias e a fragmentação do ensino em disciplinas, fenômenos ainda presentes na atualidade, têm dificultado a consolidação de uma gestão pública intersetorial. A fragmentação se configurou como uma forma de esgotar as questões que se apresentavam em cada área, no entanto, na atualidade essa forma de construção do conhecimento se tornou inadequada para a compreensão da totalidade, já que as soluções dos problemas dependem de uma ação integrada entre os diferentes setores da administração pública (CKAGNAZAROFF; MOTA, 2003).

No caso da administração pública, a falta de atenção a essa transformação pode levar a sobreposição de políticas, e ao não atendimento das demandas sociais, consequentemente ao mau uso do dinheiro público. As novas estratégias de gestão estão associadas à necessidade de uma reforma do Estado. Essa pressão por mudanças na gestão pública está presente nas discussões políticas e acadêmicas tanto em âmbito nacional como internacional desde a década de 1970, quando ocorreu a crise do Estado de bem-estar social e crise fiscal nos chamados “países centrais”. No caso brasileiro, o Estado de bem-estar social não chegou a se configurar como realidade, as novas

estratégias de gestão têm raízes na mobilização da sociedade civil¹¹ na luta contra a ditadura militar e na tentativa de redemocratização do país nos anos de 1980. Nesse sentido, as propostas de descentralização e participação da sociedade civil surgem como alternativas à atuação estatal mais eficiente e democrática (CKAGNAZAROFF; MOTA, 2003).

Apesar do importante papel da sociedade civil supramencionado, o setor privado tem também relevante participação nas transformações da gestão pública, principalmente na transferência de estratégias e conceitos. Dentre os modelos em destaque, pode-se afirmar que a gestão compartilhada tem possibilitado nas empresas um maior envolvimento de seus funcionários, com o objetivo de aumentar a produtividade. Esse pensamento está sendo transportado para a esfera pública, que começa a focalizar nos resultados e metas, com o intuito de aumentar a produtividade (o que não é necessariamente sinônimo de lucro) (FANTINI, 2003).

Dentre as principais dificuldades para implementação das novas formas de gestão pública estão em destaque o autoritarismo e a mínima participação da sociedade civil na política. Além disso, os novos arranjos institucionais reafirmam que:

o movimento em direção a um exercício participativo da autoridade exige uma mudança ampla e fundamental no código genético de nossas instituições. Até agora o código genético das organizações tem sido autoritário. Genes autoritários estão em toda à parte, em todos os sistemas, práticas e interações (FANTINI, 2003, p.39).

¹¹ O conceito de sociedade civil presente no presente artigo foi concebida por Cohen e Arato (2001) e compreende as associações sociais, os grupos vizinhos, as redes de ajuda mútua e as estruturas com base nos serviços coletivos. Esse conceito é ideal para abordar a atuação da sociedade civil nas gestão pública de esporte e lazer, já que proporciona um espaço de experimentação social para o desenvolvimento de novas formas de vida e de relações de cooperação e trabalho. A reorientação transfere o *locus* da democratização do Estado pela sociedade e entende a sociedade civil como grupos, associações e espaços público.

A administração pública, para fins de funcionamento está estruturada como propõe a teoria de sistemas, e compõe não somente o sistema administrativo, mas também o político. Essa visão de totalidade do sistema fez com que muitas ações fossem concebidas em setores específicos, de acordo com a particularidade de cada conjunto de necessidades públicas (BOBBIO et al., 1986; BOUDON; BOURRICAUD, 1993).

O princípio de gestão pública em destaque nesse processo de mudanças foi a intersetorialidade. Esse princípio é de grande relevância para o desenvolvimento das ações políticas em termos de excelência, haja vista a crescente necessidade de abordar demandas sociais de forma abrangente, levando em consideração os diferentes fatores que influenciam um problema.

Em termos de gestão, Paula (2005) apresentou dois modelos que estariam atrelados a diferentes modelos hegemônicos de Estado,¹² que foram denominados de *modelo gerencial*, mais conservador e balizado pelos princípios de eficiência, eficácia e efetividade social; e *modelo societal*, mais progressista e balizado pela maior participação da sociedade civil.

Para além das diferenças classificatórias, a dificuldade na visualização operacional é que, ambos os modelos de gestão, mesmo situados em modelos diferentes de concepção de Estado, oferecem a intersetorialidade como alternativa de desenvolvimento da gestão, ainda que de formas distintas.

Ao descrever a trajetória da intersetorialidade, Andrade (2006) afirma que a discussão acerca da temática, ganhou força no campo da saúde, quando foi percebido

¹² A literatura é recorrente em apresentar dois modelos hegemônicos de Estado para discutir políticas públicas: o neoliberal (chamado na literatura como conservador) e o modelo originado da tradição marxista, com suas diversas vertentes (chamado na literatura de progressista).

que as questões econômicas e sociais estavam relacionadas com as causas das epidemias. Nesta perspectiva, a atenção passou a ser voltada não só para as questões biológicas, mas também para as condições de vida individual e coletiva. Pode-se destacar dois movimentos internacionais iniciados no Canadá no campo da saúde, na década de 1980, com princípios de intersetorialidade: o movimento internacional da promoção da saúde e o movimento “Cidades Saudáveis”, ambos exemplificam a importância de uma visão ampliada que determina e condiciona os setores da educação, lazer, segurança etc.

A nova promoção da saúde gerou o dilema da intersetorialidade, elaborado na Conferência Mundial de Alma-Atá (Ex-União Soviética) em 1978. O movimento “Cidades Saudáveis” tem como marco histórico a VIII Conferência Nacional de Saúde, ocorrida em 1986 no Brasil, quando foram debatidas as políticas saudáveis, com preocupações relacionadas ao ambiente, ao trabalho, à habitação e às outras condições de saúde da população (ANDRADE, 2006).

A proposta da intersetorialidade logo se expandiu para outras cidades europeias e americanas, o que tornou a ação central no campo da saúde. No Brasil, a intersetorialidade ganhou destaque com a discussão em torno do conceito ampliado de saúde, e criação do Sistema Único de Saúde (SUS). A proposta do SUS rompeu com o paradigma de políticas fragmentadas e legitimou as mudanças na atuação do Estado. A partir dessa disseminação no campo da saúde, a intersetorialidade passou a ser compreendida como uma estratégia de gestão e, portanto, passando a ser almejada também por outros setores das políticas públicas (ANDRADE, 2006).

Dessa forma, a intersetorialidade se refere à elegibilidade das ações articuladas nos três âmbitos de governo, o que envolve a integração de experiências e

conhecimentos das instituições e dos agentes sociais e políticos no planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997).

Essa discussão sobre as novas estratégias de gestão pública é de grande relevância para compreender o PELC, na medida em que o programa foi formulado pelo Ministério do Esporte, tendo como princípio central a intersectorialidade das ações, buscando garantir o esporte e o lazer como direitos sociais.

O PELC se caracteriza como a principal política de lazer do Ministério do Esporte, e tem como objetivo central contribuir com a democratização do acesso ao esporte e ao lazer, por meio da promoção de ações educativas. O programa estimula a convivência social, a formação de gestores e lideranças comunitárias, o fomento à pesquisa e à socialização do conhecimento (BRASIL, 2012).

O público-alvo¹³ do PELC foi definido a partir dos três núcleos operacionais: Núcleos Todas as Idades, com o objetivo de ampliar ações de democratização do acesso ao esporte e ao lazer; Núcleos para os Povos e Comunidades Tradicionais, com o objetivo de atender grupos culturalmente diferenciados; e Núcleos Vida Saudável, com o objetivo de atender pessoas a partir de 45 anos. As diretrizes do PELC são: auto-organização; trabalho coletivo; intergeracionalidade; fomento e difusão da cultura local; respeito à diversidade; intersectorialidade e autogestão (BRASIL, 2012).

De acordo com o que prevê o documento orientador do PELC, esse programa corresponde a um avanço para o campo do lazer, e estabelece um novo perfil de política

¹³ Em 2011, a parceria entre o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) (Ministério da Justiça) e o PELC se desfez, provocando a exclusão do núcleo PRONASCI/PELC, que era somado às demais modalidades do Programa. O PRONASCI foi criado pela lei nº 11.530, de 25 de outubro de 2007 e sua associação com o PELC teve como base criadora os relatórios de Segurança Pública, os quais mostram que as taxas mais altas de homicídio são registradas nas regiões metropolitanas, em que a pobreza, o desemprego e o acesso aos direitos são precários.

com o intuito de fortalecer os aspectos sociais. O surgimento do PELC foi pensado no Plano Plurianual (2004-2007) do Ministério do Esporte e, como já dissemos, rompe com o modelo hegemônico de gestão pública de esporte e lazer que objetivava o “rendimento” desde o decreto-lei nº 3.199, de 14 de abril de 1941. Assim, o Ministério do Esporte passou a assegurar o incentivo financeiro às práticas de lazer com cunho esportivo, cultural e artístico, em prol do acesso democrático e inclusão social (CASTELLANI FILHO, 2007).

O PELC é uma política que vem reforçando ações estruturantes que qualifiquem as ações desenvolvidas na ponta do processo, e que também qualifiquem o corpo técnico administrativo. A intenção é contribuir para a construção de um pilar importante na estruturação do “Sistema de Formação dos Agentes Sociais de Esporte e Lazer do Programa Esporte e Lazer da Cidade”. O Ministério do Esporte compreende os agentes sociais de esporte e lazer como os protagonistas para efetivação das ações. O agente social é um ator central na intervenção social e deve compor o quadro interdisciplinar e multiprofissional, com articulação coletiva para a construção e intervenção dos saberes populares e acadêmicos a partir de uma gestão participativa (BRASIL, 2010).

Desde a origem do Programa, o Manual de Orientação do Ministério do Esporte indica que o PELC deve levar em consideração:

as manifestações socioculturais, artísticas, intelectuais, físico-desportivas acontecem tendo como princípio a gestão participativa e democrática, mediada pelos Agentes Sociais de Esporte e Lazer, pessoas com formação multiprofissional e perfil de mobilizadores sociais, com legitimidade junto à comunidade para, a partir de suas inserções, exercerem o papel de aglutinadores dessas comunidades e estimuladores dessas manifestações (BRASIL, 2004, p. 11).

A função de um agente social corresponde a um intelectual que luta pela emancipação popular, produzindo a cultura e moral das relações pedagógicas. Cabe ao

agente articular a realidade do grupo ou da comunidade, conhecendo e compreendendo suas especificidades culturais, econômicas e estruturais. Sua ação deve ser integrada e o agente necessita ser um profissional interdisciplinar, que atue em conjunto com um coletivo de educadores. Na operacionalização do atendimento do esporte e do lazer faz-se necessário um especialista, que tem como função principal a aplicabilidade dessas especialidades, estimulando a participação da sociedade civil no exercício de cidadania por meio de um trabalho intersetorial (MASCARENHAS, 2004).

O PELC orienta seus conveniados para realizarem atividades sistemáticas de oficinas de esporte, lazer, dança, ginástica, teatro, música, capoeira, dentre outras dimensões da cultura local, levando em consideração as especificidades de cada grupo. O programa auxilia na realização de eventos e projetos de lazer que visem à ocupação do tempo e espaço, a partir de ações interdisciplinares. Essas orientações que o PELC faz aos seus conveniados pretendem possibilitar a inserção da comunidade, fazendo com que se tornem sujeitos ativos, auxiliando na construção das propostas, bem como na solução dos próprios problemas (BRASIL, 2012).

Uma diretriz importante para o PELC é a abertura para o envolvimento da sociedade civil na definição das atividades de lazer dos núcleos, buscando uma construção dialética, com intuito de desenvolver uma gestão pública mais democrática. O programa, embora faça parte do planejamento estratégico dos setores do esporte e do lazer, envolve interesses diretamente ligados à educação, saúde, meio ambiente, cultura, turismo, segurança, dentre outros. Estes setores têm possibilidades de somar esforços, recursos, quadro profissional, e reunir intencionalidades setoriais, que abrangem uma gama de direitos sociais.

Compreendemos que o PELC só conseguirá atingir a excelência nas políticas públicas, quando desenvolver o planejamento, a implementação e a avaliação de forma integrada, melhorando os indicadores sociais de cada município conveniado. Dessa forma,

A avaliação deve abranger o processo de formulação e implementação das ações e seus resultados. Torna-se assim instrumento fundamental para a tomada de decisão e para o aperfeiçoamento ou formulação das ações desenvolvidas [...], entende-se avaliação como um processo sistemático de análise de uma atividade, fatos ou coisas que permitem compreender de forma contextualizada, todas as suas dimensões e implicações com vistas a estimular seu aperfeiçoamento (BELLONI; MAGALHÃES; SOUZA, 2003, p.15).

Uma política pública é a ação intencional do Estado junto à sociedade e esta prática deve ser sistematicamente avaliada do ponto de vista de sua relevância e adequação às necessidades da população. Acrescenta-se que esta avaliação deve demandar a participação de sujeitos internos ao processo – formuladores, executores e beneficiários – bem como de sujeitos externos – avaliadores profissionais e sociedade civil (BELLONI; MAGALHÃES; SOUZA, 2003).

No caso das políticas públicas em esporte e lazer, diversos indicadores sociais devem ser considerados no seu processo de avaliação, tais como: acessibilidade aos espaços e equipamentos; quantidade de pessoas que são atendidas pelos programas e projetos; escolaridade; índices de criminalidade na localidade; sexo; idade, dentre outros.

Qualquer forma de avaliação é compreendida como um julgamento que “[...] trata-se precipuamente de atribuir um valor, uma medida de aprovação ou desaprovação a uma política ou programa público particular, de analisá-la a partir de uma certa concepção de justiça (explícita ou implícita)” (ARRETCHE, 2001, p. 29).

A avaliação nesse sentido, não é apenas instrumental, técnica ou neutra, envolve um conjunto de princípios de demonstração e uso adequado dos instrumentos de avaliação para chegar a resultados mais seguros. Arretche (2001, p. 29-30) adiciona que “[...] qualquer linha e abordagem das políticas públicas, supõe, de parte do analista, um conjunto de princípios cuja demonstração é, no limite, impossível”.

A avaliação, de acordo com os manuais de análise de avaliação de políticas públicas deveria se constituir como o elemento mais importante da etapa posterior à implementação das ações políticas, com o intuito de influenciar seu aperfeiçoamento. A divulgação dos resultados da avaliação é um exercício que torna a política mais democrática, que proporciona um ambiente favorável tanto para que os cidadãos façam o controle social sobre o governo, quanto o governo sobre si (ARRETICHE, 2001).

Avaliação das possibilidades de uma gestão pública intersetorial no PELC Vitória

Na presente seção, serão apresentados os resultados da pesquisa a partir das categorias de análise. Para organização, apresentamos em um primeiro momento a concepção de intersetorialidade dos gestores. No segundo momento, foram discutidas as possibilidades e limites da intersetorialidade. Por fim, apresentamos as potencialidades da participação da sociedade civil no PELC Vitória, como princípio importante para o desenvolvimento das ações intersetoriais.

Concepção de intersetorialidade dos gestores municipais de Vitória

Constatou-se nas entrevistas realizadas com os gestores do município de Vitória, que a intersetorialidade foi anunciada como uma característica básica para a gestão pública. Nas perguntas formuladas não havia esse termo explícito, mas foi presente a

ideia de gestão compartilhada e articulação política, sendo ambas essas categorias, com ou sem domínio de conhecimento por parte dos entrevistados, dimensões importantes na abordagem conceitual da intersetorialidade. Os entrevistados, de uma forma geral, afirmaram que a relação entre a União, o estado e o município ocorreu de forma positiva, no entanto, encontra-se em processo de desenvolvimento.

O secretário municipal de esporte e lazer afirmou que qualquer política estadual de esporte passaria pelos municípios, de acordo com as necessidades regionais. A intersetorialidade foi compreendida como sinônimo de parcerias,¹⁴ conforme se pode perceber no trecho da entrevista: “[...] nós vamos fazer uma corrida rústica, você tem apoio da secretaria de saúde no atendimento de quem tá competindo; você vai fazer uma rua de lazer, você pede apoio pra guarda municipal pra abrir o trânsito” (G1).

O secretário de assistência social (G2) tem uma concepção de intersetorialidade mais ampliada que o primeiro gestor entrevistado, ao afirmar que a União, os estados e os municípios devem ter autonomias e responsabilidades distintas. Para o gestor, o Governo Federal e o estado do Espírito Santo têm um papel de cofinanciador e coparticipante das ações políticas, não restringindo o Estado, nas duas esferas, como mero incentivador de ações políticas.

Um terceiro gestor entrevistado, o coordenador administrativo do PELC (G3), assim como o G1, apresentou uma visão de intersetorialidade restrita à troca de favores na realização de eventos pontuais, como o Projeto Rua de Lazer. Esse projeto conta com a articulação entre a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMAM) e o setor da segurança, para interditar a rua no funcionamento da ação política.

¹⁴ O termo parceria parece ser entendido como intersetorialidade, mas não passa de caricatura, uma vez que as parcerias representam, na maioria das vezes, auxílios eventuais entre setores administrativos em ações pontuais carregadas por um setor específico.

Outro gestor, o chefe de referência técnica do SOE pontuou que “[...] o município sozinho não dá conta da quantidade de problema que a população apresenta” (G4). O gestor enfatiza, em sua fala, uma concepção progressista de intersetorialidade, ao afirmar que existe na SEMUS uma articulação com o Governo Federal e com o governo estadual, além de destacar a política de formação profissional e participação da sociedade civil a partir dos conselhos gestores.

O secretário municipal de cultura (G5) destacou que os municípios precisam reforçar a articulação com o estado, com o intuito de formular ações políticas que beneficiem a população. Em outra entrevista, o secretário municipal de educação (G6) afirmou que a articulação intersetorial é um princípio importante para o desenvolvimento de uma gestão dialógica e participativa, mas que não existe essa cultura de integração na gestão pública do município de Vitória.

Dessa forma, foi latente nas falas dos gestores, que essa articulação intersetorial ainda é incipiente no município. Aqueles que citaram exemplos de como as relações intersetoriais ocorrem, falaram de ações muitas vezes isoladas ou puramente ações operacionais, sendo compreendida apenas como uma parceria, a exemplo da campanha de vacinação, que buscou a colaboração de estruturas de diversas secretarias. De forma distinta, outros entrevistados expressaram seu entendimento de intersetorialidade, a partir da relação entre as diferentes esferas de governo, tanto em relação a questões orçamentárias, quanto na capacitação geral dos profissionais em todos os municípios, conforme trechos das entrevistas:

o município é responsável pela execução, pela implementação de programas, ações, projetos [...] é o município que implementa, que tá mais direto com a população, mas o estado coordena no âmbito estadual, cofinancia, capacita as pessoas do estado inteiro, e a União que normatiza, que cofinancia, que faz o monitoramento, então cada ente federado tem sua responsabilidade e eles têm que cooperar (G2).

Então ainda tem essa visão de que Vitória tem que caminhar sempre sozinha, com as próprias pernas [...] eu creio que agora com essa nova administração do PT em Vitória e do PMDB no estado, essa aproximação vai ocorrer, eu penso que ela é muito saudável, que vai ajudar muito no crescimento do esporte em nosso estado (G3).

A intersectorialidade que concebemos vai além das relações de poder relatadas pelos gestores, implica em uma estratégia política democrática, construída ao longo do processo histórico, que tem impacto direto nas estruturas de poder, gera conflito e demanda tempo para a sua adaptação. O objetivo principal da intersectorialidade é o desenvolvimento social, por meio da articulação de saberes entre os cidadãos e instituições públicas e privadas em um processo de cogestão (JUNQUEIRA, 2004).

No que se refere às possibilidades de ações compartilhadas dentro da prefeitura de Vitória, os entrevistados apresentaram uma realidade estruturada e específica para possibilitar essa gestão. Dessa forma, parece haver a indicação da existência prévia de um planejamento, pelo menos em sentido amplo, no qual se considerou a integração como diretriz importante, que abre caminhos para a sua efetivação, por meio de políticas públicas. Os entrevistados citaram as *câmaras territoriais*¹⁵ como exemplo de ações compartilhadas entre os setores da prefeitura. Segundo os relatos, essas câmaras promovem o modelo de gestão participativa e dialógica entre os gestores e os agentes sociais, isto é, os gestores que estão na ponta de atuação das políticas, entre os quais

¹⁵ A primeira experiência de Câmara Territorial, em Vitória, aconteceu em abril de 2006. O objetivo da proposta era criar um espaço para promover a integração das ações governamentais nas oito regiões da cidade, buscando potencializar os resultados e otimizar os recursos. Participam das câmaras os gestores locais dos equipamentos municipais como, por exemplo, diretores de unidades de saúde e de escolas, coordenadores de programas locais, gerentes regionais. Ao todo são oito câmaras territoriais: Centro, Santo Antônio, Bento Ferreira, Maruípe, Praia do Canto, Continental, São Pedro e Jardim Camburi (VITÓRIA, 2013).

diretores de escolas, coordenadores dos centros de atendimento, diretores de Pronto Atendimento (de saúde), dentre outros. Além disso, quatro gestores pontuaram que a intersetorialidade no município de vitória ocorreu por meio de:

um conjunto de pessoas que formam o secretariado da prefeitura, eles se reúnem sempre, hoje mesmo nós tivemos reunião das câmaras territoriais, do comitê de políticas sociais, que envolvem as secretarias que trabalham com o social. [...] claro que isso aí tem que ser uma ação integrada. Então todos os projetos, para que funcionem e tenham um atendimento maior, têm que ser integrados (G1).

as câmaras territoriais. Cada região a gente reuni e faz um grande esforço para o pessoal conversar, dialogar, conhecer o que o outro tá fazendo [...], quem coordena são os secretários, mas quem compõe é o diretor de cada unidade da prefeitura no território, um diálogo inter-gestores [...] a gente vai mudando a cultura de gestão; sai de uma cultura, de uma visão fragmentada, isolada, individualista, e vai para uma gestão mais compartilhada, dividida, trocada, complementada (G2).

a gestão do prefeito João Coser estabeleceu a reunião mensal do secretariado, isso é um avanço a criação do comitê de políticas sociais e um comitê de desenvolvimento [...] A prefeitura criou as câmaras territoriais que são nas comunidades [...] grandes avanços (G5).

nesse modelo de gestão, o governo criou as câmaras setoriais, então uma vez por mês, todos os gestores que são das diferentes secretarias se encontram na região pra avaliar, pra discutir os programas, as ações comuns, os problemas que aquela região tem [...] (G6).

Como podemos perceber nas falas dos gestores, as câmaras setoriais e as reuniões mensais são apontadas como uma estratégia política, que tem qualificado e aproximado os problemas de gestão. Além disso, considera-se essa iniciativa embrionária no que diz respeito a intersetorialidade, já que a completude do processo esbarra em algumas dificuldades, conforme abordaremos na próxima seção.

Potencialidades e dificuldades da intersectorialidade em Vitória

Apesar de existir um modelo que aponte a ação compartilhada entre os setores da prefeitura, isso não garantiu que os objetivos traçados fossem alcançados. Os gestores relataram diversas dificuldades dentre as quais foi possível destacar que:

a câmara territorial é um espaço de construção da intersectorialidade. Mas assim é extremamente difícil, porque as políticas são fragmentadas, todas elas disputam esses espaços, o seu espaço, [...] nós estamos tentando fazer com que todas as políticas façam esse movimento em direção à outra política. [...] pra você fazer uma ação articulada, eu preciso entender o que você faz e você precisa entender o que eu faço (G2).

não é simples, não é fácil, porque imprimir uma cultura que não é destaque de nenhuma secretaria, [...]. Eu acho que, hoje em Vitória, a integração ela nos apresenta ainda uma dificuldade de ordem cultural mesmo, porque quando a gente integra, a gente tem que estar disposto, a gente tem que se permitir ser avaliado e avaliar [...] A gente tem que ter, vamos dizer assim, uma relação mais horizontal, não de julgar, mas de construir juntos [...] as dificuldades eu te diriam que elas passam por recursos, muitas vezes, mas não é a mais importante (G6).

Outros indicativos aparentes que dificultaram o processo de intersectorialidade foram a divergência política e os interesses de grupos específicos, uma vez que o governo municipal tem o formato de coalizão política, agregando vários partidos nos setores da administração. As evidências podem ser verificadas na fala do secretário municipal de cultura, quando enfatizou como dificuldade a ausência de articulação entre as secretarias municipais. Foi citado como exemplo que a Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos (SEMCID), estava realizando uma programação na área dos direitos humanos e na área da cultura, e não fazia a articulação com a SEMC. Embora tenha apontado essa dificuldade, o secretário enfatizou que há ações pelas quais se consegue alguma articulação, como a Festa das Paneleiras, que corresponde a uma manifestação cultural local, articulando “muitas secretarias, corpo de bombeiro, que é do Estado, polícia militar, guarda municipal, trânsito e saúde” (G5).

Quando questionamos o secretário municipal de cultura, sobre a articulação com a SEMESP, foi reafirmado a inexistência de ações integradas, conforme o diálogo abaixo, durante uma entrevista:

Pesquisador: Existe articulação com a Secretaria Municipal de Esporte e Lazer?

G5: Hoje eu poderia dizer que não existe nenhuma, a gente fala muito que precisa fazer uma ação integrada, mas hoje a gente não tem.

Pesquisador: o que impede que essa articulação seja efetiva?

G5: Eu acho que precisa discutir o objetivo, eu acho que não foi dado esse passo, a secretaria está focada no esporte, então ela tem que dar resposta pra área do esporte, eu estou focada na cultura, então tenho que dar atenção na área da cultura.

O desafio maior, como acima colocado, possivelmente é a mudança de uma concepção fragmentada de intervenção para uma mais integrada. Essa é uma mudança que precisa levar em conta outros fatores importantes e determinantes, que são os agentes sociais envolvidos na execução das políticas como essenciais para o desenvolvimento de uma política pública (MARCELLINO, 2001).

Constatou-se que as ações intersetoriais, quando não inexistentes, são frágeis e/ou incipientes, pouco expressivas, isoladas, fragmentadas, estando mais para ações setoriais realizadas em conjunto, do que para planejamento de ações integradas. Esses dados e as nossas interpretações corroboram com a pesquisa realizada por Cakagnazaroff e Mota (2003), quando afirmaram que as ações municipais, em diversos municípios, são fragmentadas e setorializadas. De acordo com os gestores entrevistados:

a gente tem o público, e eles têm o saber, o conhecimento, então eles vêm. Essa é um pouco a base da nossa parceria. A gente articula os jovens, chama, reuni, congrega, forma o núcleo e eles, então vêm com as atividades. E a gente faz então essa gestão compartilhada. Mas eu diria que ainda é muito frágil (G2).

a gente precisava fazer uma ação integrada, mas hoje a gente não tem. Teve uma vez que eu tentei fazer uma atividade com o esporte, que eu não consegui, [...] o que acontece, falta dar o primeiro passo pra conversar e executar (G5).

Quando perguntamos sobre as relações do PELC com o SOE, por considerarmos um programa com possibilidades de interação com a área do esporte, do lazer e da saúde, foi afirmado pelo informante do setor que a relação com a SEMESP é muito restrita. Segundo o informante, nas ações do SOE a SEMESP fica responsável somente pela orientação quanto aos exercícios de musculação. Ainda segundo o entrevistado, a parte de promoção da saúde não diria respeito e não teria relação com o setor do esporte, pois essa instituição trataria da disponibilização de outras atividades, até mesmo do lazer, enquanto que o SOE inicialmente foi implementado para aferir a pressão arterial e analisar batimentos cardíacos (essas tomadas como ações voltadas para a saúde). Tal afirmativa foi presente nos trechos da entrevista a seguir:

a saúde tem um atendimento diferenciado do esporte, porque o esporte faz a pessoa jogar vôlei, dama, basquete, dominó, futebol, e o serviço de orientação, ele mede pressão, vai acompanhar a pessoa andando, um objetivo diferente (G1).

Diretamente nós temos uma parceria em três academias, que são academias populares [...] uma em São Pedro, uma em Santo Antônio e uma no Horto de Maruípe. [...] o Serviço de Orientação ao Exercício [SOE] atende especificamente aos usuários do Sistema Único de Saúde [...] a gente trabalha a questão da saúde, da promoção da saúde, o objetivo do SOE é promover saúde (G4).

Pelo que se viu no âmbito do funcionamento da ação política denominada “Academia Popular”, não existe uma articulação no planejamento, implementação e avaliação desse funcionamento. No entanto, existe uma delegação de responsabilidades, quando em relação à prática da musculação, a SEMUS fica responsável pelos materiais e a SEMESP fica responsável pelos profissionais. Além disso, o programa tem como princípio a universalidade de acesso de saúde, sendo que a maior dificuldade relatada se refere à falta de infraestrutura.

No projeto do SOE é notória a ausência de articulação intersetorial (FARAH, 200) entre o setor da saúde (responsável pelo projeto) e o setor do esporte, com o qual o projeto faz articulações políticas. Apesar da ausência de articulação com o setor do esporte, o gestor responsável pelo SOE destacou que a SEMUS participa de uma ação política intersetorial com a SEME, no Programa “Educação em Tempo Integral”. Foi enfatizado que nessa articulação “a secretaria entra com atendimentos específicos, por exemplo, o SOE oferece atividades de ginástica, dentro dos horários dos módulos para as crianças [...]” (G4), bem como no atendimento de saúde bucal e nutricional. Além disso, foi constatada uma aproximação interna do próprio setor, nos módulos do SOE, quando foi afirmado que:

todo mês, nesses 12 módulos, pelo menos uma vez por mês eles [os usuários] fazem alguma confraternização [...] Uma organização independente do módulo, mas é dentro da proposta de trabalho nossa, que é de oferecer qualidade de vida [...] as pessoas começam a conviver, começam a querer ter convivência com outras pessoas, socializar e conseqüentemente fazem lazer juntas (G4).

Em outras ações, ficou evidente que as execuções não são planejadas conjuntamente, sendo reduzidas a ações setoriais executadas em determinada época, conforme relatos de projetos de outras secretarias do município:

a Secretaria Municipal de Meio Ambiente administra e nós implementamos nossos programas nos parques, [...] nós temos a SEMMAM [Secretaria Municipal de Meio Ambiente] administração, e nós temos a guarda municipal que fecha a rua pra gente, entendeu? Nós temos a própria Secretaria de Obras que verifica se tem alguma obra ali no bairro e nos ajuda (G3).

O carnaval não é uma atividade apenas da secretaria, [...] tem a participação efetiva de muitas secretarias, todo nosso material de divulgação é feito pela Secretaria de Comunicação, todo aparato de segurança é feito pela Secretaria de Segurança Urbana, com a polícia militar, portanto o Estado; todo o aparato na área de transporte coletivo, tanto pra garantir pontos de táxi é feito pela Secretaria de Transporte e por aí vai (G4).¹⁶

¹⁶ Vale ressaltar que o entrevistado cita diferentes “parcerias” com secretarias quanto à operacionalização do carnaval, porém, não menciona a Secretaria Municipal de Esporte e Lazer, sendo um indício de como

Seria importante o envolvimento de outros setores para que o SOE, por exemplo, conseguisse atingir os objetivos de promoção de saúde, porque não envolve apenas exercícios físicos, mas sim um conjunto de direitos e valores que se interligam. Segundo Andrade (2006), para proporcionar qualidade de vida aos cidadãos é preciso garantir um conjunto de direitos, como educação, saúde, moradia, trabalho, segurança e lazer.

Quando questionados sobre o PELC, o secretário de assistência social (G2) exprime que não existe articulação com a SEMESP, mostrando desconhecimento sobre o programa no município, apesar de ser uma área próxima em seus objetivos. A desarticulação pode ser constatada no diálogo abaixo, durante uma entrevista:

Pesquisador: Você conhece a ação do Programa Esporte e Lazer na Cidade (PELC)?

G2: vou procurar saber direitinho, porque nós temos na prefeitura um programa de esporte e lazer, que é uma atividade de esporte e lazer na cidade. Mas eu não sabia que tinha [o PELC], é um programa federal?

Pesquisador: Sim, o PELC é um programa federal.

G2: Ah, eu não sabia.

O PELC, que pressupõe atividades de lazer, não tem realizado a articulação entre a SEMESP e a SEMAS. Tal evidência se confirma, quando foi relatado sobre o projeto “Caminhando Juntos” (CAJUN), implementado pelo mencionado setor e que se refere a um projeto focalizado em crianças e adolescentes em condição de vulnerabilidade social. Segundo o gestor, as atividades são ligadas “ao eixo da cultura, esporte, lazer, esse programa é nosso, mas a relação com a SEMESP é muito pequena” (G2).

O PELC parece caminhar sozinho, já que o coordenador administrativo do programa informou que este é conduzido pelo próprio município, uma vez que no momento Vitória estava sem convênio com o Governo Federal. Em função dessa

as atividades culturais são desprendidas da noção de lazer, como se este fosse realmente resumido aos exercícios físicos.

situação, fomos informados que para as ações locais a SEMESP conta apenas com “suas próprias ‘condições’ orçamentárias nesse momento [...] a gente mesmo faz os contratos de prestação de serviço, convoca as pessoas, contrata estagiários”, o que garante certa autonomia para o município (G3).

Quanto às poucas parcerias do PELC em Vitória, o Coordenador Administrativo do programa afirmou ainda que o estado tem uma boa parceria com o município, embora não a tenha explicitado. Os núcleos do PELC funcionam nos parques, em parceria com a SEMMAM, responsável pela administração dos mesmos. Por fim, o secretário municipal de educação afirmou que o PELC articula com outros programas para garantir o esporte e o lazer. Acrescentou ainda que a “integração é grande com a secretaria, com o programa [PELC] também, mas eu digo assim, o que assegura essa integração é o programa de tempo integral” (G6).

Na prática, as ações do PELC apresentadas não levam em conta o planejamento conjunto com outros setores da administração pública, mesmo tendo como diretriz a intersetorialidade. Nesse caso, há um peso maior nos setores do esporte e do lazer, já que se esperava dessa secretaria a iniciativa de ações intersetoriais. Seja por falta de preparo para buscar e efetivar essas parcerias ou por entraves políticos e disputas de poder, o que parece mais difícil é a efetivação, a aplicação na prática dessa mudança.

O PELC, apesar da dificuldade de implementação, em sua prescrição se configura como uma política intersetorial na perspectiva discutida por Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997) quando segue as seguintes orientações: realiza articulações intergovernamentais entre as esferas federal, estadual e municipal; realiza articulações institucionais, quando articulou o Ministério do Esporte, o Ministério da Justiça e o Ministério da Cultura, bem como com outros programas, como o Programa Pintando a

Liberdade e Pintando a Cidadania, que confecciona materiais esportivos, conforme diretrizes nacionais; e articulação com a sociedade civil, quando prevê a participação da sociedade civil. No entanto, quando foi avaliado em âmbito local, em Vitória, não foi verificada articulação intersetorial consistente na realização do programa.

Mesmo se configurando como uma política intersetorial, o PELC apresenta características de políticas sociais em um ambiente de aprofundamento do projeto político neoliberal, conforme discutido por Draibe (2003), quando prevê em seu processo de desenvolvimento, três características centrais: a privatização, a descentralização e a focalização. No PELC é possível afirmar que a privatização ocorre pelo deslocamento dos serviços para o setor privado não lucrativo como associações filantrópicas e organizações comunitárias, assim como no desengajamento do governo de algumas responsabilidades. A descentralização ocorre como princípio de aumento da eficiência e da eficácia do gasto, aproximando problemas de gestão sem a distribuição de poder político. E a focalização, ocorreu quando direcionou o gasto social a um público específico selecionado pela sua maior necessidade, pessoas e comunidades em situação de vulnerabilidade social. A focalização fere o princípio da universalização do acesso ao lazer como direito social, criando uma contradição entre o que foi previsto na Constituição Federal Brasileira de 1988 e o que foi proposto no PELC. Vale ressaltar que, apesar dessa focalização, o PELC corresponde a uma ação política independente, garantindo aos municípios uma autonomia para promoção do acesso universalizado.

Possibilidades da participação da sociedade civil na gestão pública de Vitória

No que diz respeito à participação da sociedade civil no processo de planejamento, implementação e avaliação do PELC Vitória, uma contribuição

importante corresponde à necessidade de manter a governança, ou seja, a confiabilidade que o governo desperta nos cidadãos (ANDRADE, 2006).

A participação da sociedade civil é um componente importante para o desenvolvimento de uma gestão pública democrática, que coloque o cidadão no centro do processo da política e na garantia dos direitos sociais, em um modelo de gestão societal (PAULA, 2005). Sobre a participação da sociedade civil, os entrevistados abordaram que, os conselhos populares, correspondem ao principal canal de participação, conforme trechos das entrevistas:

[a participação da sociedade civil ocorreu], sobretudo pela via dos conselhos, dos conselhos municipais, de comissões locais, de câmaras. Criando esses mecanismos, essas esferas públicas e locais onde as articulações possam ocorrer. Eu acho que é por aí o caminho, não tem outro (G2).

Por meio desses conselhos seria um caminho, conselho municipal, estadual, isso mesmo, um caminho, porque a verba é muito pouca, deveria ser muito mais [...] quanto ao conselho de sua área cada seguimento tem seu representante, a UFES tem seu representante, manda seu segmento né. [...] O orçamento participativo é esse enfoque também (G3).

em nível municipal tem um instrumento de participação popular [conselhos], que é muito importante, e que no caso da saúde em específico funciona, que é o Conselho Municipal de Saúde [...] Eu acho que é o espaço que a população e toda a sociedade teria pra estar atuando [...] é um termômetro do funcionamento da saúde (G4).

por meio do conselho, dos conselhos setoriais, nós, por exemplo, temos o conselho de cultura [...] funcionando regularmente, nós já fazemos isso com o orçamento participativo. Então, isso a gente já faz, agora eu continuo dizendo, eu acho que cada dia tem que fazer mais, nós precisamos fazer mais (G5).

é preciso que essa sociedade ocupe os conselhos, os diferentes conselhos que estão organizados [...] esses conselhos precisam se apropriar dessas políticas, ajudar a elaborá-las, acompanhá-las pra fazer com que o planejamento não se perca [...] o governo pode abrir ou pode fechar a participação. Hoje nós estamos vivendo num momento mais democrático, né? Os conselhos sociais tanto do estado quanto do município trabalham com a lógica dos conselhos, mas esses conselhos estão muito cooptados, eles têm uma expressão muito pequena ainda, se comparado com a expressão do poder público.

Então eu acho que os movimentos tinham que continuar se fortalecendo para terem representantes autênticos (G6).

Conforme indicado pelo último gestor entrevistado, precisamos questionar o tipo de participação da sociedade civil que tem ocorrido no município, e se a mesma é realmente efetiva quanto a possibilidades de debate, discussão dos objetivos e discussão das políticas a serem executadas. A participação a partir dos conselhos pode funcionar mais como ilustração de democracia, sofrendo com a força do Poder Público que suprime qualquer possibilidade de contestação, onde os representantes são cooptados pelo Estado, não tendo expressão política, mas um aparelho burocrático estatal.

Quando questionamos o secretário municipal de esporte e lazer sobre a participação da sociedade, o mesmo não soube falar da sua importância, apesar de indicar como fundamental. Tal afirmativa pode ser comprovada no trecho da entrevista a seguir:

mas sem ela [participação da sociedade civil] não existe nem a prefeitura, nem o estado. Só existe a prefeitura e o estado porque existe a comunidade, existem as pessoas [...] a comunidade é feita pelas pessoas, a prefeitura é o que menos tem, de valor, ela tem valor sim porque nós somos aqui funcionários públicos, nós estamos trabalhando para população, se não tivesse população não tinha [ação política] (G1).

No trecho de umas das entrevistas que vem a seguir, o coordenador administrativo do PELC destaca que em Vitória:

a sociedade participa ativamente das nossas ações, por quê? Nós não temos só o programa do PELC. O programa do PELC é um programa em parceria com o Governo Federal, que vem do Ministério do Esporte a verba. Agora, nós temos jogos comunitários que não é um programa do Governo Federal, ação própria da SEMESP, entende? (G3)

Além disso, o coordenador administrativo do PELC não soube explicar como ocorria a participação da sociedade civil, apresentando respostas sem nenhum

detalhamento, conforme diálogo entre o pesquisador e o gestor, durante a realização da entrevista:

Pesquisador: existe participação da sociedade civil no orçamento participativo?

G3: O orçamento participação é esse enfoque também, lá se discute quadras, a construção de quadras, se discute a construção de campos de futebol, se discute área de lazer, se discute parquinho.

Pesquisador: Existe uma reivindicação da população?

G3: Exatamente, nos OPs [Orçamentos Participativos] eles discutem.

Pesquisador: a participação da sociedade civil tem aumentado?

G3: não como a gente esperava, mas tem aumentado.

Pesquisador: Você acha então que tá caminhando de forma positiva?

G3: Tá sim, tá sim.

Para finalizar a discussão, retomando as contribuições de Farah (2000) e Andrade (2006), afirmamos que as ações intersetoriais envolvem três tipos principais de alianças ou parcerias no processo de planejamento, implementação e avaliação das ações políticas: a articulação entre entes federados (governo federal, governo estadual e governo municipal) que no PELC Vitória ocorreu de forma simplória; a articulação entre os setores de um mesmo ente federado (diferentes ministérios ou secretarias), que novamente no PELC Vitória foi inexistente, ocorrendo apenas ações eventuais; e a articulação entre entes federados e a sociedade civil, a qual foi percebida de forma mínima no PELC Vitória.

Considerações finais

Mediante o desenvolvimento do artigo, acreditamos que o objetivo foi alcançado, na medida em que discutimos a intersetorialidade na gestão pública da SEMESP (Vitória), com foco no planejamento, implementação e avaliação do PELC.

A concepção de intersetorialidade dos gestores, ora foi compreendida como uma parceria da prefeitura entre secretarias em ações pontuais, ora foi compreendida de forma mais democrática e societal, envolvendo as articulações intergovernamentais

(governo federal, estadual e municipal), intersetoriais (secretarias) e com a comunidade (sociedade civil). Os gestores, na sua maioria, reafirmaram a intersetorialidade como um princípio central da gestão pública, mas destacaram que não existe ainda uma cultura de articulação política, mesmo que o poder público municipal venha trabalhando para suprir essa deficiência.

A intersetorialidade, encontrada no município de Vitória, pode ser considerada uma estratégia inicial de modernização da gestão pública, com vistas à reforma na forma de gerir. Dessa forma, os novos arranjos institucionais, no município de Vitória, corresponderam a uma alternativa de atuação frente às demandas e problemas sociais. Porém, é importante ressaltar que é uma alternativa que se apresenta quase tão complexa, quanto o problema a que se propõe resolver, necessitando até mesmo de alterações de abordagem conceitual, na tentativa de superar a fragmentação das ações políticas no município.

Essas novas estratégias de gestão pública podem enfrentar problemas administrativos e políticos, que dizem respeito: à formação dos agentes locais, ausência de infraestrutura, perda do controle central sobre as receitas públicas transferidas e regulação das políticas pela esfera federal. Esse fator poderia impedir a formulação de um plano nacional de atuação em determinada área, como no Ministério de Esporte. Assim, a intersetorialidade das ações representa um desafio, além da mudança de paradigma, que seria o conflito entre diferentes interesses (políticos) e diferentes opiniões para a definição das intervenções.

Constatou-se ainda que o PELC Vitória, apesar de ter como princípio central a intersetorialidade das ações políticas, não articulou com os setores da saúde, da educação, da cultura e da assistência social, o que confirma a dificuldade de articulação

política dialógica na gestão pública municipal. Soma-se ainda a fragmentação das ações políticas e a escassez de recursos, como dificuldades que inibem o desenvolvimento da intersetorialidade.

A participação da sociedade civil ocorreu de forma incipiente e simplória, no planejamento, na execução e na avaliação das ações políticas, como relatados na relação entre SOE e PELC. A integração entre uma ou outra secretaria pode até ocorrer, como dizem alguns gestores nas entrevistas, mas isso não caracteriza necessariamente intersetorialidade e não se estende a todos os setores da prefeitura envolvidos. Na gestão pública municipal, foi possível verificar abertura de canais de participação, como as câmaras territoriais, bem como as reuniões do secretariado, representando avanços em busca de uma gestão pública democrática e participativa.

Por fim, avaliamos que as ações desenvolvidas pelo PELC, apesar das diversas articulações, não se reafirmam como uma ação intersetorial, a partir do momento que não envolve uma articulação no planejamento, na implementação e na avaliação das ações. Essa dificuldade operacional parece ampliada pela ausência de uma política de formação e de capacitação de gestores, do quadro dos funcionários envolvidos e dos agentes que estão na ponta da política.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, L. O. M. **A saúde e o dilema da intersetorialidade**. São Paulo: Hucitec, 2006.

AREIAS, K. T. V; BORGES, C. N. F; CABRAL, L; CASTRO, P. N. ; TONINI, G. T. A concepção de lazer enquanto indicador de avaliação das políticas públicas: o caso do PELC. In: X SEMINÁRIO O LAZER EM DEBATE, Belo Horizonte, **Anais...** Belo Horizonte: Coletânea X Seminário O Lazer em Debate, 2009.

AREIAS, K. V.; BORGES, C.N.F. As políticas públicas de lazer na mediação entre estado e sociedade: possibilidades e limitações. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**. v 33. n 3. Porto Alegre Julho/Setembro 2011.

ARRETCHE, T. S. Tendências no Estudo Sobre Avaliação. 3. ed. In: RICO, Elizabeth Melo. (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 2001.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 4. ed. Lisboa: Edições 70, 2009.

BELLEFLEUR, M. **Le loisir contemporain**. Essai de philosophie sociale. Québec: Presses de l'Université du Québec, 2002. p.192.

BELLONI, I; MAGALHÃES, H; SOUZA, L. C. **Metodologia de Avaliação em Políticas Públicas**. Tradução de Floriano de Souza Fernandes, Editora Cortez, São Paulo, 2003.

BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília-DF: UnB, 1986.

BONALUME, C. R. **O Esporte e o Lazer na formulação de uma Política Pública intersetorial para a juventude: a experiência do PRONASCI**. Dissertação (Mestrado) – Educação Física, Universidade de Brasília. Brasília, DF: 2010. 215f.

_____. O Paradigma da Intersetorialidade nas Políticas Públicas de Esporte e Lazer. **Licere** (Belo Horizonte), v. 14, p. 1-26, 2011.

BOUDON, R; BOURRICAUD, F. **Dicionário Crítico de Sociologia**. São Paulo: Ática, 1993.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Manual de Orientação do Programa Esporte e Lazer da Cidade**. Brasília. 2004.

_____. Ministério do Esporte. **Sistema de Formação dos Agentes Sociais de Esporte e Lazer do Programa Esporte e Lazer da Cidade**. Brasília. 2010.

_____. Ministério do Esporte. **Programa Esporte e Lazer da Cidade**. Diretrizes. Brasília: Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social. 2012.

CAMARGO, L. O. L. **O que é lazer**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986. v. 1. 101 p.

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

CKAGNAZAROFF, I. B; MOTA, N. R. Relação entre descentralização e intersectorialidade. **Revista Economia & Gestão**, 2003.

COHEN, J. L; ARATO, A. **Sociedad Civil y Teoria Política**. México: Fondo de cultura económica, 2001.

DRAIBE, S. M. O Neoliberalismo e as políticas sociais. **Revista da USP**, n. 17, p. 26-48, 1993.

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

FANTINI, T. S. **A gestão compartilhada como elemento fundante da escola comunitária**. Dissertação (Mestrado) – Educação, Universidade do Vale do Itajaí. Itajaí, SC, 2003.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, Novos Arranjos Institucionais e Políticas Públicas Locais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 18, 2000.

GOMES, C. L. **Significados de recreação e lazer no Brasil**: reflexões a partir da análise de experiências institucionais (1926-1964). Tese (Doutorado) – Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, BH, 2003. 322f.

JUNQUEIRA, L. A. P; INOJOSA, R. M; KOMATSU, S. **Descentralização e intersetorialidade na gestão pública Municipal no Brasil**: a experiência de Fortaleza. El Tránsito de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública, Caracas: Unesco / Clad. 1997. p. 63-124.

JUNQUEIRA, L. A. P. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Saúde e Sociedade**, v. 13, n. 1, p. 25-36, 2004.

_____. Novas formas de gestão na saúde: descentralização e intersetorialidade. **Saúde e Sociedade**, 6(2): 31-46, 1997.

MARCELLINO, N. C. Lazer: concepções e significados. **Licere**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 37-43, 1998.

_____. **Estudos do Lazer: uma introdução**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2002.

_____. (Org.). **Lazer e Esporte**: políticas públicas. Campinas: Autores Associados, 2001.

MASCARENHAS, F. **Lazer e grupos sociais**: concepções e método. Dissertação (Mestrado), Educação Física. Universidade Estadual de Campinas. Campinas: Unicamp, 2000.

_____. **Lazer como Prática da Liberdade**. 2. ed. Goiânia: UFG, 2004.

MENICUCCI, T. M. G. Política pública de lazer: questões analíticas e desafios políticos. In: ISAYAMA, H. F.; LINHALES, M. A. (Org.). **Sobre lazer e política**: maneiras de ver, maneiras de fazer. 1. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2006, p. 136-164.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa social**: teoria método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 1994.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

REIS, L. J. et al. A ocorrência histórica do lazer: reflexões a partir da perspectiva configuracional. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, v. 30, p. 63-78, 2009.

RICHARDSON, R. J. et al. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SILVA, D. S. et al. Ações Intersetoriais no Planejamento Político em Esporte, Lazer, Cultura e Turismo na Gestão Municipal de Ilhéus-BA. **Licere** (Centro de Estudos de Lazer e Recreação. Online), v. 15, p. 1-40, 2012.

SILVA, D. S; BORGES, C. N. F; ROELDES, A. D. Políticas Públicas de Esporte e Lazer: o processo de formação do PELC Vitória. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**. 2013 (prelo)

SCHWARTZ, G. M. O conteúdo virtual do lazer: contemporizando Dumazedier. **Licere** (Belo Horizonte), Belo Horizonte, v. 2, n. 6, p. 23-31, 2003.

TUBINO, M. J. G. **O esporte no Brasil: do período colonial aos nossos dias**. São Paulo: Ibrasa, 1996.

VITÓRIA. **Todas as notícias**. Disponível em:
<<http://www.vitoria.es.gov.br/index.php>> Acesso em 31 ago. 2013.

Endereço dos Autores:

Lorenza Falchetto Venturim
Avenida Angelo Altoé, nº 920 - Santa Cruz
CEP 29375-000 - Venda Nova do Imigrante – ES
Endereço Eletrônico: lorenza.venturim@gmail.com

Dirceu Santos Silva
Departamento de Educação Física e Humanidades
Faculdade de Educação Física, Caixa Postal 6134
Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP
Rua Érico Veríssimo, nº 701 - Cidade Universitária
CEP 13083-851 – Campinas – SP
Endereço Eletrônico: dirceu_09@yahoo.com.br

Carlos Nazareno Ferreira Borges
Centro de Educação Física e Desportos
Universidade Federal do Espírito Santo
Avenida Fernando Ferrari, nº 514 - Goiabeiras
CEP 29075-910 – Vitória –ES
Endereço Eletrônico: carlosnazareno@pq.cnpq.br