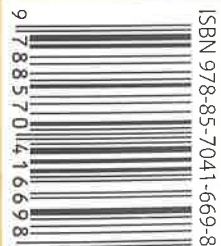


Este livro é resultado da preocupação dos pesquisadores do Polis/CELAR com as políticas públicas de esporte e lazer, sua construção e implementação, e das pesquisas sobre o tema por eles desenvolvidas. O grupo representa um espaço privilegiado para esta discussão numa área na qual os estudos ainda são incipientes frente a outras dimensões das políticas públicas. A obra busca a interlocução de diferentes atores – Estado, formuladores de políticas públicas e sociedade –, nos níveis municipal, estadual e federal, numa construção interdisciplinar que permitiu apresentar o tema em perspectiva diferente das abordagens disponíveis. O debate é oportuno num momento em que o esporte e o lazer ganham importância e passam a compor a “cesta” de direitos que se integraram à noção contemporânea de cidadania.



REDE CEDES

Rede de Desenvolvimento do Esporte, Lazer e do Lúdico



EDITORAufmg

Avaliação de políticas e políticas de avaliação

EDITORAufmg

Avaliação de políticas e políticas de avaliação

Questões para o esporte e o lazer

Hélder Ferreira Isayama
Meily Assbú Linhales

ORGANIZADORES



CDPPEL/RO

Centro de Desenvolvimento
de Pesquisa em Políticas de
Esporte e Lazer de Rondônia

Avaliação de políticas e políticas de avaliação

Questões para o esporte e o lazer

Hélder Ferreira Isayama
(ORGANIZADOR)

Meily Assbú Linhales
(ORGANIZADORA)

Cássia Danielle Monteiro
Dias Lima

Fabiano Antônio Sena Peres

Luciana Cirino Lages
Rodrigues Costa

Rita Márcia de Oliveira

Tarcila Bretas Lopes

Telma Menicucci

Thiago Marques Pereira

Virna Carolina Carvalho Munhoz

**Exemplar de distribuição gratuita
Ministério do Esporte**

CDPPEL/RO

Centro de Desenvolvimento
de Pesquisa em Políticas de
Esporte e Lazer de Rondônia

Hélder Ferreira Isayama
Meily Assbú Linhales

ORGANIZADORES

Avaliação de políticas
e políticas de avaliação
Questões para o esporte e o lazer

UNIVERSIDADE FEDERAL REITOR Ronaldo Tadêu Pena
DE MINAS GERAIS VICE-REITORA Heloisa Maria Murgel Starling

EDITORA DIRETOR Wander Melo Miranda
UFMG VICE-DIRETORA Silvana Cóser

CONSELHO Wander Melo Miranda (PRESIDENTE)
EDITORIAL Carlos Antônio Leite Brandão
Juarez Rocha Guimarães
Márcio Gomes Soares
Maria das Graças Santa Bárbara
Maria Helena Damasceno e Silva Megale
Paulo Sérgio Lacerda Beirão
Silvana Cóser

Belo Horizonte
Editora UFMG
2008

Sumário

Apresentação 7

Meily Assbú Linhales

Tarcila Bretas Lopes

Luciana Cirino Lages Rodrigues Costa

Cássia Danielle Monteiro Dias Lima

Thiago Marques Pereira

Esporte e lazer na Grande-BH:
por onde caminham as
gestões públicas? 13

Virna Carolina Carvalho Munhoz

O lazer como direito social
na Prefeitura de Belo Horizonte 59

A Secretaria Municipal Adjunta
de Esportes no processo de
descentralização em curso na
Prefeitura de Belo Horizonte:
o olhar do corpo técnico 101

Fabiano Antônio Sena Peres

Rita Márcia de Oliveira

Integração social e idosos:
análise de uma política pública 135

Telma Menicucci

Políticas de esporte e lazer:
o estado da arte e um objeto
em construção 179

Sobre os autores 203

Sobre o CELAR/Polis 207

© 2008, Os autores

© 2008, Editora UFMG

Este livro ou parte dele não pode ser reproduzido por qualquer meio sem autorização escrita do Editor.

MINISTÉRIO DO ESPORTE

MINISTRO Orlando Silva de Jesus Júnior

SECRETARIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DE ESPORTE E DE LAZER

SECRETÁRIA Rejane Penna Rodrigues

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ESPORTE

DIRETORA Leila Mirtes Santos de Magalhães Pinto

ESCOLA DE EDUCAÇÃO FÍSICA, FISIOTERAPIA E TERAPIA OCUPACIONAL

DIRETOR Rodolfo Novellino Benda

VICE-DIRETORA Márcia Bastos Rezende

REDE CEDES/UFMG

Meily Assbú Linhales (COORDENADORA)

Christianne Luce Gomes

Hélder Ferreira Isayama

José Alfredo Oliveira Debortoli

Silvio Ricardo da Silva

Tarcísio Mauro Vago

EDITORIAÇÃO DE TEXTO Maria do Carmo Leite Ribeiro

REVISÃO DE TEXTOS E NORMALIZAÇÃO Lílian de Oliveira

REVISÃO DE PROVAS Alexandre Vasconcelos de Melo e Vanderlúcia Costa

PROJETO GRÁFICO, FORMATAÇÃO E MONTAGEM DE CAPA Cássio Ribeiro

PRODUÇÃO GRÁFICA Warren M. Santos

EDITORA UFMG

Av. Antônio Carlos, 6627 Ala direita da Biblioteca Central Térreo

Campus Pampulha 31270-901 Belo Horizonte/MG Brasil

Tel +55 31 3409-4650 Fax +55 31 3409-4768

www.editora.ufmg.br editora@ufmg.br

A945 Avaliação de políticas e políticas de avaliação : questões para o esporte e o lazer / Hélder
Ferreira Isayama, Meily Assbú Linhales, organizadores . - Belo Horizonte : Editora
UFMG, 2008.
209 p.

Inclui referências.

ISBN: 978-85-7041-669-8

1. Educação física. 2. Lazer. 3. Políticas públicas - Avaliação. I. Isayama, Hélder
Ferreira. II. Linhales, Meily Assbú.

CDD: 790.1

CDU: 379.8

Apresentação

Este livro é resultado do engajamento dos pesquisadores do Polis/CELAR com as políticas públicas de esporte e lazer, sua construção e implementação. O grupo representa um espaço privilegiado para o debate numa área na qual os estudos ainda são incipientes frente a outros setores de políticas públicas. Nesse coletivo, construímos um plano bianual de pesquisa, que, apoiado pelo Programa Rede CEDES do Ministério do Esporte, incluiu quatro estudos com temáticas e abordagens metodológicas distintas. No processo de realização das pesquisas, nossos estudos, seminários e produções parciais buscaram a interlocução de diferentes atores – Estado, formuladores de políticas públicas, gestores e sociedade –, numa interdisciplinaridade que permitiu refletir sobre o tema da *avaliação de políticas* por uma perspectiva diferente das abordagens disponíveis.

Entendemos que ancorar o conhecimento produzido no estreito diálogo com os problemas e as demandas colocadas pela realidade social é tarefa fundamental à Universidade. Por isso, acreditamos que gestores e executores de políticas deveriam ser também pesquisadores, vinculados ao fazer acadêmico. No âmbito do Polis/CELAR, tal experiência permitiu que se constituíssem ações voltadas a reconstruir o conhecimento, tanto no que se refere à pesquisa como princípio científico

quanto em seu entendimento como princípio educativo, almejando-se, com isso, não apenas o domínio técnico, mas fundamentalmente a formação de um cidadão, que encontra na competência reconstrutiva do conhecimento um perfil crítico e reflexivo, indispensável ao desafio de humanizar e fazer progredir o multifacetado conhecimento relativo à gestão pública.

Consideramos, ainda, que existem diferentes abordagens e modos de investigar a ação do Estado, que se organizam em função dos graus de aprofundamento da avaliação, variam de acordo com os interesses que norteiam a análise e com as escolhas dos recursos analíticos e dos métodos estabelecidos. Em decorrência, as múltiplas formas de avaliação produzem resultados e visibilidades de distintas naturezas. Escolhas que são, muitas vezes, condicionadas pelos dados e informações disponíveis nas gestões públicas, quer pela ausência de uma cultura de sistematização e registro das ações em curso, quer pela resistência de gestores às situações avaliativas. A análise de políticas públicas, tendência priorizada nos estudos apresentados nesta obra, enfatiza o desenho institucional e os traços constitutivos dos programas, sem, no entanto, operar com detalhes relativos aos níveis de eficiência, eficácia ou efetividade, necessários ao estabelecimento de uma relação causal entre programa e resultado. Também estivemos atentos à análise dos pressupostos e fundamentos que orientam a ação do Estado.

Reconhecendo diferentes orientações e possibilidades, bem como as dificuldades inerentes à pesquisa sobre avaliação de políticas públicas, consideramos que o exercício de produção qualificada e original de percursos de apreciação constitui uma importante estratégia para o controle democrático sobre as ações do Estado. Diante desses desafios, os processos de investigação realizados guardaram grande cuidado com o exercício de um rigor científico e reflexivo capaz de reconhecer a complexidade inerente a cada um dos estudos avaliativos, tanto no que diz respeito às escolhas conceituais e metodológicas adotadas quanto ao que se refere à própria subjetividade dos avaliadores.

Sendo um ato realizado no âmbito do Programa Rede CEDES, temos a expectativa de que os nossos percursos de pesquisa sejam

permanentemente confrontados e problematizados no diálogo com a comunidade em geral e com a produção científica dos demais núcleos da Rede – disseminados em outras universidades brasileiras – e também realizando esse estreito diálogo entre pesquisa, Estado e sociedade.

Os quatro primeiros textos são sínteses dos trabalhos realizados e anúncios do que hoje podemos propor acerca do tema *avaliação de políticas e políticas de avaliação para o esporte e o lazer*.

No primeiro texto, intitulado “Esporte e lazer na Grande-BH: por onde caminham as gestões públicas?”, o grupo de pesquisa, composto por Meily Assbú Linhales, Tarcila Bretas Lopes, Luciana Cirino Lages Rodrigues Costa, Cássia Danielle Monteiro Dias Lima e Thiago Marques Pereira, apresenta uma reflexão possibilitada por um estudo exploratório sobre o perfil das gestões municipais de esporte e lazer, realizado em treze municípios constituintes da Grande Belo Horizonte. O principal propósito foi conhecer os variados fatores que participam da trama que organiza as gestões municipais: as escolhas realizadas e suas justificativas; os processos decisórios e suas conseqüências; as equipes de trabalho e sua legitimidade profissional; as práticas de gestão. O trabalho de campo implicou visitas aos vários municípios e diálogos com seus gestores, possibilitando uma aproximação ao cotidiano de pessoas e setores que realizam, efetivamente, a complexidade de tempos, espaços, conteúdos e práticas do que podemos considerar como política pública municipal de esporte e lazer.

No segundo, o estudo de Virna Carolina Munhoz – “O lazer como direito social na Prefeitura de Belo Horizonte” – apresenta um mapeamento das ações de lazer desenvolvidas pela Prefeitura de Belo Horizonte (PBH), tendo em vista conhecer como o município vem tratando o tema. A autora delimitou um conceito de lazer e identificou quatro órgãos que realizam ações relacionadas à promoção do lazer na cidade, tanto no que se refere à oferta de atividades como para facilitar sua vivência. Apesar de oferecer ações que podem promover o lazer como direito para a população, foi verificado que elas não são organizadas em uma única política articulada e formulada a partir de diretrizes específicas.

Fabiano Antonio Sena Perez, no terceiro texto, apresenta elementos do estudo intitulado “A Secretaria Municipal Adjunta de Esportes no processo de descentralização em curso na Prefeitura de Belo Horizonte: o olhar do corpo técnico”. Apurando a “visão” sobre a percepção dos analistas de políticas públicas da área do esporte e lazer, da referida secretaria, a pesquisa demonstrou que os profissionais têm conhecimento sobre o processo de descentralização. O mesmo foi representado como procedimento para aproximar os serviços públicos oferecidos pela prefeitura aos cidadãos, tendo em vista a participação popular como mecanismo de controle social das ações do Estado. Esse processo é considerado, ainda, como um modelo de gestão matricial, que alterna momentos centralizados e descentralizados. Os conhecimentos apontados pelo autor nos auxiliam no debate sobre democratização de gestões, descentralização de poder e ampliação da participação popular.

O quarto texto do livro – “Integração social e idosos: análise de uma política pública” –, de autoria de Rita Márcia de Oliveira, apresenta uma avaliação do Programa Vida Ativa, desenvolvido com grupos de idosos pela Secretaria Municipal Adjunta de Esportes da PBH, com vistas a reconhecer em sua execução os elementos especificamente relacionados à sociabilidade. O programa estudado apresenta potencial para ampliar e aprimorar os vínculos sociais entre seus participantes e contribuir com mudanças nas dinâmicas das relações familiares, apontando uma melhoria do convívio nesse ambiente. Além disso, essas atividades são tidas como prevenção para o isolamento social que pode envolver a vida dos sujeitos atendidos.

Vale também mencionar a presença direta e indireta da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro como referência acadêmica e institucional, que se faz presente com o texto da Professora Telma Menicucci, convidada para realizar uma análise crítica dos quatro estudos concluídos. Seu texto é generoso em valorizar nossa trajetória e, ao mesmo tempo, rigoroso a nos apontar nossos desafios.

No percurso da pesquisa, priorizamos os momentos de estudo e de ajuda mútua entre os pesquisadores responsáveis por cada uma das

temáticas. Esse exercício partilhado ocorreu nos momentos de estabelecimentos dos recortes teórico-conceituais, nos debates relativos às dificuldades encontradas no trabalho de campo e também na fase de produção de sínteses e interpretação de resultados. Assim, fomos aprendendo juntos os sentidos da avaliação de políticas. Essa experiência nos convencia, a cada dia, da necessidade de fortalecimento do que denominamos de *uma política de avaliação*.

Os estudos concluídos e os dados coletados convidam à realização de novas abordagens e de novos temas. Os relatórios completos das quatro pesquisas realizadas e aqui organizadas no formato de artigo poderão ser acessados no *site* do CELAR (www.eeffto.ufmg.br/celar). Alguns desdobramentos já estão em curso, consolidando nossos pressupostos e fundamentos relativos à avaliação de políticas de esporte e lazer. Concluída essa primeira fase de trabalho, estamos ainda mais convictos de que a ação do Poder Público tem de ser mais problematizada, mais investigada, mais confrontada. A avaliação precisa (e pode) contribuir na consolidação desses setores como efetivamente comprometidos com a democratização do Estado e com a produção do “bom governo”.

Esperamos que, ao se envolverem com a leitura dos textos desta coletânea, os leitores possam captar nossos percursos de construção, nossas dúvidas e dificuldades e nossa vontade de construir caminhos mais sólidos (e mais críticos) para as políticas setoriais de esporte e de lazer.

Os Organizadores

CDPPEL/RO
Centro de Desenvolvimento
de Pesquisa em Políticas de
Esporte e Lazer de Rondônia

CDPPEL/RO
Centro de Desenvolvimento
de Pesquisa em Políticas de
Esporte e Lazer de Rondônia

Telma Menicucci

Políticas de esporte e lazer
O estado da arte
e um objeto em construção

É bastante promissor o trabalho que vem sendo desenvolvido pelo Grupo Polis/CELAR, que está buscando consolidar uma linha de pesquisa voltada para estudos em políticas públicas de esporte e lazer, relativamente pouco desenvolvidos entre nós. Este livro é uma amostra da sua produção, cabendo-me tecer alguns comentários sobre os quatro artigos publicados e que sintetizam resultados de pesquisas desenvolvidas no âmbito do grupo. Essa iniciativa incomum de expor os trabalhos à crítica aponta para as intenções do grupo de desenvolver metodologias, referenciais teóricos e instrumentos que lhe possibilitem avançar não apenas quantitativa, mas também qualitativamente na produção teórica e prática sobre esse campo ainda pouco explorado da produção acadêmica brasileira. Iniciativa por si só bastante louvável e que agrega valor à produção desse grupo de pesquisa.

O próprio objeto de estudo é bastante novo, dado que, exceto no campo do esporte, políticas públicas de lazer são iniciativas relativamente recentes e que começam a ganhar importância a partir da Constituição

de 1988, a qual, no seu artigo 6º, define o lazer como um dos direitos sociais e no §3º do artigo 217, destinado ao “desporto”, define que “O poder público incentivará o lazer, como forma de promoção social”. Decorre dessa “juventude” do campo de estudo, quando se desenvolvem ainda apenas de forma incipiente políticas públicas voltadas para a efetivação do direito ao lazer, o caráter também recente da produção teórica, e também prática, que tenha essas políticas como objeto. Considerando que a definição do direito não foi acompanhada ainda por um arcabouço legal que defina tanto os princípios, diretrizes, objetivos, quanto os mecanismos e regras institucionais para a efetivação do direito ao lazer, as práticas são levadas a cabo a partir das iniciativas e escolhas quase que autônomas dos gestores públicos. Em outros termos, na ausência de uma política nacional explícita ou articulada, as políticas locais de lazer seguem diretrizes próprias e, na maioria das vezes, há uma certa percepção de que isso se faz de forma ainda frágil no contexto dos governos locais.

Daí o mérito inicial dessas pesquisas desenvolvidas por membros do Grupo Polis/CELAR, que apontam para o alargamento do campo de estudos voltados para a análise de políticas públicas de esporte e lazer. Refletindo o reduzido acúmulo de dados e reflexões teóricas sobre o tema, duas das pesquisas têm, exatamente, a intenção de mapear ainda o campo, identificar ações, tendências e representações sobre o que vem a ser o lazer e políticas de lazer pelos gestores públicos; outra objetiva analisar modelos de gestão também a partir da percepção de técnicos; e uma delas busca avaliar os resultados de uma política específica. Para além dos objetivos acadêmicos propriamente ditos, de produzir conhecimento sobre as práticas locais voltadas para a garantia do lazer, e do esporte, à população fora das trocas do mercado, o grupo parece se mover também pela necessidade de construir referenciais teóricos para a definição mais precisa do lazer enquanto direito e, conseqüentemente, para a construção de uma política pública voltada para a sua efetivação, para além de sua mera identificação com o esporte enquanto uma de suas funções. Em outros termos, na construção social de fundamentos para uma política de lazer, o conhecimento pode ser um aliado para a

estruturação de projetos políticos daqueles envolvidos com a garantia do lazer enquanto um direito de cidadania. Para isso, nada mais relevante do que a realização de estudos que possam mostrar o “estado da arte” das políticas públicas de esporte e lazer.

É nesse sentido que me parece bastante provocativo o título desta coletânea, que remete para a discussão da prática de avaliação de políticas públicas, ao mesmo tempo em que para a utilização da política de avaliações, ou seja, os usos que podem ser feitos da avaliação de políticas públicas ao se referir a “políticas de avaliação”. Nesse sentido, recorro aqui a um artigo de Faria cujo título é exatamente “A política de avaliação de políticas públicas”.¹ Com essa expressão, esse autor se refere a questões relacionadas às disputas de poder entre diferentes atores, entre elas as relativas à definição dos interesses prioritários e do escopo do Estado, a busca de acomodação de forças e de interesses no âmbito intraburocrático. Ou seja, a avaliação como uma forma de política e a subordinação do uso gerencial da avaliação às estratégias e interesses dos tomadores de decisão e dos *stakeholders* – entendidos como todos aqueles envolvidos ou afetados por uma política pública específica.

Nessa perspectiva, Faria identifica vários usos da avaliação: instrumental (relativa ao apoio às decisões e à busca de resolução de problemas, com o objetivo de garantir a maximização dos objetivos definidos pelas políticas); conceitual (ou função “educativa”, circunscrito aos técnicos de um programa, permitindo que técnicos envolvidos com uma política alterem suas formas de compreender o problema); simbólico (uso “político”). Nesse último caso estaria a utilização da avaliação como instrumento de persuasão, para mobilizar o apoio para ou legitimar uma proposta dos tomadores de decisão sobre as mudanças necessárias na política ou programa. Outro uso da avaliação, o qual não se restringe à sua utilização no âmbito da administração pública como nos outros casos, seria o “esclarecimento”. Nesse caso, a avaliação seria útil quando o acúmulo de conhecimento oriundo de diversas avaliações ocasionaria “impacto sobre as redes de profissionais, formadores de opinião e *advocacy coalitions*, bem como alterações nas crenças e na forma de ação das instituições, pautando, assim, a agenda governamental”.²

Por *advocacy coalitions* (coalizões promotoras), na literatura da ciência política, entende-se um conjunto de pessoas de organizações governamentais e não-governamentais que partilham um conjunto de crenças normativas e causais e freqüentemente agem de forma concertada, em determinados momentos, visando influenciar a agenda governamental e promover inovações institucionais.³

Essa referência me parece fértil como ponto de partida para meus comentários sobre os artigos reunidos nesta coletânea, dado que, para além das preocupações acadêmicas de pesquisar e, em alguns casos, de certa maneira de avaliar políticas de esporte e lazer, transparece nos autores também a intenção mais ou menos explícita de conformar um campo de atuação governamental, de conhecer para atuar, de ter no conhecimento uma ferramenta para o agir. Conhecimento este que parte de algumas premissas normativas que pautam a definição de políticas públicas, em especial as políticas sociais no âmbito das quais poderiam ser enquadradas as políticas de esporte e lazer. Entre essas premissas, destacam-se a necessidade de democratização do acesso a oportunidades de lazer e esporte, a inclusão social e, acima de tudo, a obrigação do Estado em garantir os primeiros, a partir de uma concepção de cidadania que se contrapõe à possibilidade de acesso a bens e serviços unicamente pela via do mercado quando esses assumem o *status* de direitos.

Esse uso, digamos, “político” da avaliação ou de estudos que tenham o esporte e, particularmente, o lazer e as políticas de lazer como objeto se justifica em função do grau ainda incipiente de configuração do campo como objeto de políticas públicas e pelo contexto, de certa maneira, ainda caracterizado por disputas pelo reconhecimento do lazer como um assunto público e mesmo do esporte, enquanto direitos.

Em parte, as pesquisas apresentadas neste livro se inserem nessa disputa e contribuem para a colocação do tema das políticas de esporte e lazer na agenda pública, a partir do debate acadêmico, dado que a comunidade de especialistas tende a ter um papel importante no âmbito das redes de políticas públicas – entendidas como uma multiplicidade de atores envolvidos no processo de constituição de agendas e de alternativas para políticas públicas.

O papel da comunidade acadêmica é particularmente importante neste caso, uma vez que o papel do Estado no campo do esporte e do lazer é objeto de disputas ou controvérsias. No caso do lazer, o próprio conceito se presta a ambigüidades e tem sido definido de diferentes formas, além de estar associado a diferentes conteúdos, o que coloca dificuldades para a definição do escopo de uma política voltada para a garantia do direito ao lazer, bem como para suas características institucionais. Daí que discussões e estudos, teórica e empiricamente bem fundamentados, podem fornecer contribuições valiosas para a demarcação desse campo de ação governamental, além de dar mais visibilidade àquilo que está sendo feito, como está sendo feito, e quais são as concepções que informam as escolhas públicas.

É claro que essas intenções, ou o que estamos chamando de política de avaliação – que, em menor ou maior grau, transparecem nas quatro pesquisas sob a forma de afirmações prescritivas e ou normativas –, têm também os seus riscos da perspectiva analítica e de produção de conhecimento. Os autores muitas vezes escorregam na avaliação objetiva dos seus achados empíricos e chegam a fazer julgamentos de valor sobre a adequação ou correção das visões de mundo ou das concepções dos atores pesquisados. Se o “saber militante” pode ser uma fonte inestimável de conhecimento, ele também tem seus riscos, e o rigor científico nos alerta sobre a necessidade de construir proteções metodológicas para não naufragarmos neles.

Feita essa ressalva, contudo, destaco como primeira contribuição importante dos estudos do Grupo Polis/CELAR a visibilidade dada à discussão das políticas públicas de esporte e lazer, bem como de diversas ações em andamento em diferentes contextos municipais. Os conteúdos dos próprios trabalhos desta coletânea permitem estabelecer uma ordenação, partindo-se de temas mais gerais para mais específicos. Um estudo mais geral focaliza um segmento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, e os autores identificam tanto ações recorrentes quanto a variabilidade de concepções, de conteúdos de políticas e de intenções dos gestores, o que permite uma contribuição importante

para mapear o campo de forma geral em diferentes municípios.⁴ Segue-se outro estudo que analisa a política, ou o conjunto de ações voltadas para o lazer, desenvolvidas em Belo Horizonte, identificando os vários conteúdos relacionados ao lazer.⁵ Na seqüência, outro estudo sobre processo de descentralização no âmbito da política de lazer, também de Belo Horizonte, reflete sobre tendências da gestão pública, como a descentralização e a proposta de intersetorialidade, de fácil aceitação nos discursos, mas na maioria das vezes de difícil implementação.⁶ Por fim, um estudo mais específico de um programa voltado para o segmento dos idosos, também em Belo Horizonte, e que é efetivamente uma tentativa bem-sucedida de avaliação de resultados de um programa.⁷

Avaliação de políticas públicas

De maneira mais restrita, avaliação consiste na adoção de métodos e técnicas que permitam estabelecer uma relação de causalidade entre um programa, política ou projeto governamental e um resultado.⁸ Envolve: 1) a emissão de um juízo de valor sobre os resultados de projetos e ações a partir da formulação de parâmetros que servirão de referencial, entendendo-se como parâmetro a situação esperada, e, em geral, parte de uma concepção de justiça explícita ou implícita; 2) a identificação de mudanças decorrentes da intervenção governamental que possam ser atribuídas a ela; e 3) identificação do grau em que foram alcançados os resultados previstos no planejamento.

Mas avaliações podem ser de diferentes naturezas e visam responder diferentes perguntas, em função do momento de sua realização e dos seus objetivos, como por exemplo:

- Qual a natureza e escopo do problema requerendo novo programa, expansão ou modificação? Onde ele é localizado e a quem afeta?
- Que intervenções possíveis tem probabilidade de melhorar os problemas significativamente?
- A intervenção está sendo implementada da maneira prevista?
- É ela efetiva? Ou eficiente?

Em função dos objetivos ou do momento de realização da avaliação, são elaboradas diversas tipologias, como as que distinguem avaliação de eficácia, de eficiência ou de efetividade; *ex-ante*, concomitante e *ex-post*; ou ainda avaliações de metas, de processos ou de impacto. De forma simplificada, pode-se dizer que a avaliação busca responder às seguintes perguntas: o que foi feito? Como foi feito? E por que foi feito?

É fenômeno muito recente no Brasil a preocupação com avaliação de políticas públicas, e o desenvolvimento das pesquisas avaliativas se liga, principalmente, a movimentos internos à administração pública. Nos últimos anos, em contextos de reformas do Estado, e dentro disso também de propostas de “modernização” da administração pública, tem sido enfatizada a necessidade de avaliar as políticas públicas desenvolvidas pelos governos ou avaliar o desempenho governamental de modo geral. Isso se torna mais proeminente quando a proposta é implantar modelos gerenciais na administração pública, com vistas a torná-la mais eficiente, uma vez que a pedra angular da administração gerencial é a ênfase nos resultados. Decorre daí a necessidade de definir metas e objetivos de forma clara, estabelecer indicadores para mensurá-los e realizar avaliações periódicas para identificar o grau de alcance dos objetivos e metas. A avaliação passa a ser vista, pelo menos no nível do discurso ou mesmo das intenções, como um instrumento gerencial para permitir decisões mais informadas pelos formuladores de políticas, para mudar o curso de ações ou encerrar programas considerados inadequados. Nesse contexto, a medição dos resultados das intervenções governamentais se torna um instrumento para justificar a alocação racional de recursos públicos. Em algumas propostas que consideram a modernização da administração pública não apenas como uma mudança gerencial, mas como uma mudança na relação governo/sociedade no sentido de tornar o primeiro mais responsável e mais responsivo às demandas dos cidadãos, a avaliação passa a atender também a uma necessidade de prestar contas à população. Em suma, em contexto de reforma do Estado e de necessidade de contenção de gastos, com a conseqüente pressão por aumento da produtividade e da eficiência das ações governamentais, além da necessidade de prestar

contas aos cidadãos, seja quando considerados meros consumidores de serviços públicos, seja como cidadãos soberanos dos quais os governos são apenas representantes, a avaliação assume um papel de destaque na gestão pública.

Esse desenvolvimento da avaliação na perspectiva gerencial não tem uma contrapartida equivalente no âmbito dos estudos teóricos. O tema avaliação esteve praticamente ausente da agenda de pesquisas da academia, que até recentemente vinha considerando esse tipo de estudo apenas como uma atividade gerencial ou um componente do ciclo das políticas públicas. Mas pesquisas avaliativas realizadas na perspectiva mais acadêmica – mesmo que muitas vezes possam se mesclar com as avaliações gerenciais por meio de seus realizadores que participam tanto dos espaços acadêmicos de produção de conhecimento quanto dos espaços de gestão de políticas – não se limitam a uma abordagem prescritiva de tipo gerencial. Ao invés disso, deveriam visar à produção de conhecimento sobre fenômenos sociais e políticos concretos – as políticas públicas –, mesmo que motivados pela intenção de produzir conhecimento “útil”, entendido como aquele capaz de contribuir para o desenho de políticas públicas “melhores”.

As pesquisas avaliativas podem contribuir para o avanço teórico das ciências sociais de diferentes perspectivas. Em primeiro lugar, ao propiciarem testes de hipóteses explicativas sobre fenômenos sociais, a partir das quais, em geral, são formuladas as políticas públicas – e nessa medida, contribuirão para formulações posteriores –; em segundo, por permitirem identificar fatores políticos, econômicos e sociais, que atuam tanto no processo de formulação de políticas quanto no de implementação, e mesmo na avaliação, tendo em vista os seus usos políticos. Enfim, avaliações de políticas podem contribuir para o conhecimento substantivo e metodológico das ciências sociais.

As pesquisas desenvolvidas e resumidas neste livro ainda não partem de modelos explicativos mais elaborados, os quais costumam expressar o acúmulo, ou não, de conhecimento do campo. Modelos explicativos de políticas públicas, em geral, visam responder às perguntas: o que os governos fazem? E por que eles fazem o que fazem? Servem assim para

identificar problemas envolvidos na formulação de políticas; estabelecer relações entre os atores envolvidos no processo de tomada de decisão; sugerir explicações. A ausência de modelos analíticos mais robustos nos estudos em causa está relacionada com a própria fragilidade ainda do campo de conhecimento teórico relativo à análise de políticas públicas voltadas para o esporte e lazer em função mesmo da juventude dessa área de intervenção governamental, conforme já mencionado. Mas possivelmente decorre também do aparentemente incipiente diálogo entre campos disciplinares diversos, já que os avanços teóricos nos estudos de políticas públicas são maiores enquanto subárea da ciência política, e os estudos voltados para esporte e lazer se desenvolvem em outro campo disciplinar. Nesse caso, como em quase todos, a multidisciplinaridade ou o diálogo entre campos teóricos diversos teria muito a ganhar.

Nessa perspectiva teórica, as pesquisas avaliativas funcionam como testes de modelos causais, que podem ser corroborados ou abandonados. Da mesma forma, isso pode ser dito em relação à avaliação realizada a partir de uma perspectiva gerencial. Como toda política pública parte de um modelo causal, implícito ou explícito, sobre a natureza do problema, suas causas e efeitos, o qual justifica a escolha de determinada intervenção, a avaliação permite validar ou reformular esse modelo a partir dos resultados observados. Nesse sentido, a pesquisa acadêmica e a gerencial têm muito em comum, e o diálogo entre elas pode ser bastante fecundo.

A partir da idéia de que o conhecimento deve preceder a análise de situações concretas, isso coloca uma responsabilidade social para os cientistas voltados para a produção de avaliações de políticas. Além disso, avaliações podem ser utilizadas por *advocacy coalitions* para prescrever cursos de ação, a partir da adesão a determinados valores que estão na base da definição de políticas. Trata-se de buscar interpretar o contexto e as políticas em curso, mas também buscando construir o contexto, sem perder de vista o rigor científico para produzir avaliações válidas.

Mesmo admitindo o seu uso político, enquanto produção de conhecimento, a avaliação de políticas, bem como a análise de políticas públicas de modo geral, incluindo o processo de construção de agendas,

formulação e implementação, não devem ser vistas como “receitas” de governo. Mas são indicadores potentes da natureza e do funcionamento da máquina governamental e nos informam muito sobre o ambiente socioeconômico e sobre o Estado, visto que não se produzem em um vazio, mas em um contexto socioeconômico, político e institucional específico. Daí a contribuição importante do trabalho de Linhales *et al.*, que oferece um painel das representações e idéias sobre esporte e lazer de gestores públicos municipais.⁹

Esta é uma questão relevante a ser pesquisada, dada a importância da percepção dos atores em todos os estágios de uma política: formação da agenda, elaboração, formulação, implementação e até mesmo a avaliação, que pode variar em função dos parâmetros utilizados – um exemplo é o trabalho de Munhoz, que, de certa forma, avalia as ações desenvolvidas na Prefeitura de Belo Horizonte da perspectiva da garantia do direito constitucional ao lazer. A forma em que os problemas são percebidos é fundamental em todo o ciclo das políticas públicas, dado que prioridades não são determinadas apenas pela razão técnica, mas pelo poder político de vários setores e sua capacidade de articulação dentro do sistema político, mas cujo veículo são as idéias a respeito do papel do Estado em cada campo de intervenção e sobre as ações consideradas adequadas. As idéias são o referencial de uma política ao expressarem a imagem cognitiva da realidade, configurando tanto a percepção dos problemas que devam ser objeto de uma política pública como as soluções propostas. Pode-se dizer que na formação de uma política pública interagem aspectos simbólicos e substantivos, de forma que não é apenas a natureza substantiva de um problema que define a intervenção governamental, mas as idéias relativas a ele.

A ênfase na análise das idéias ou percepções dos atores envolvidos, sejam os gestores das políticas ou programas, seja o seu público-alvo, é um ponto comum nos estudos reunidos aqui. Se em “Esporte e lazer na Grande-BH: por onde caminham as gestões públicas?” (Linhales *et al.*) o foco é sobre as representações e idéias dos gestores dos setores que implementam algum tipo de ação de esporte e ou lazer em doze municípios da Grande-BH, “O lazer como direito social na Prefeitura

Municipal de Belo Horizonte” (Munhoz) considera a percepção dos responsáveis por diversos programas, equipamentos e ações que, de alguma maneira, proporcionam condições para o lazer dos cidadãos no município de Belo Horizonte. Também a pesquisa “A Secretaria Municipal Adjunta de Esportes no processo de descentralização em curso na Prefeitura de Belo Horizonte: o olhar do corpo técnico” (Peres) utiliza a percepção dos técnicos da PBH para avaliar as condições e dificuldades da introdução e efetivação de propostas de descentralização intramunicipal e de ações que tenham a intersectorialidade como princípio ordenador. Por fim, o quarto estudo que compõe esta coletânea – “Integração social e idosos: análise de uma política pública” (Oliveira) –, ao avaliar um aspecto específico de um determinado programa voltado para um segmento da população (idosos), prioriza como recurso metodológico a “fala” dos participantes do programa.

Feitas essas observações mais gerais, gostaria de fazer uma reflexão sobre os principais achados das pesquisas realizadas pelo Grupo Polis/CELAR e sua contribuição para o desenvolvimento do campo de estudos em esporte e lazer.¹⁰

Esporte e lazer na Grande-BH: por onde caminham as gestões públicas? (Linhales *et al.*)

Esse estudo teve como objeto de análise doze dos treze municípios que compõem a “Grande-BH” e que são, portanto, parte da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Partindo dos pressupostos de que esporte e lazer constituem dimensões da vida social e formas modernas de expressão cultural capazes de agregar valores e produzir sentidos e significados, e que essas práticas cotidianas e coletivas foram assumidas como setores de gestão pública, a pesquisa buscou responder à seguinte pergunta: “Como o esporte e o lazer se organizam como setores de gestão pública municipal?” Dessa pergunta, definiu-se o objetivo do trabalho, que, nos termos dos autores, foi:

(...) apresentar um retrato da presença do esporte e do lazer nos municípios, tendo como foco principal as representações construídas pelos gestores acerca de suas próprias gestões.¹¹

Embora no percurso de construção dos propósitos do trabalho os autores tenham partido de intenções mais ambiciosas – como conhecer os fatores e motivações envolvidas nas gestões municipais, os condicionantes socioculturais e as informações contextuais –, em função da metodologia utilizada e com os dados efetivamente levantados, foi possível construir um retrato das práticas de gestão nos municípios pesquisados, entendendo-se por isso a identificação dos diferentes formatos assumidos pelo esporte e o lazer enquanto setores de políticas públicas, considerando a percepção, idéias e depoimentos dos gestores entrevistados.

A partir das entrevistas com os gestores de esporte e lazer municipais, foram definidas como categorias de análise (os eixos de análise, na linguagem dos autores) o conceito de esporte, o perfil do gestor, o quadro de pessoal disponível para as ações de esporte e/ou lazer, a estrutura física disponível, a relação entre parcerias e dotação orçamentária, as ações desenvolvidas, a relação com ligas de futebol/esporte especializado e a inclusão social.

A partir dessas categorias, foram identificadas recorrências e especificidades. Entre as recorrências estão a vinculação entre o passado esportivo e a chegada ao cargo dos gestores; a ligação de funcionários com o esporte de alto rendimento; a concentração dos equipamentos de esporte e lazer nas regiões centrais das cidades; o papel funcionalista atribuído ao esporte (promotor de saúde, educação e promoção social); a vinculação do lazer ao esporte; a visão predominante do lazer como instrumental ou compensatório (*versus* identificação minoritária do caráter liberatório, hedonístico e desinteressado do esporte como prática de lazer); a promoção da inclusão social como um dos objetivos, associada a “uma mitificação do poder do esporte e do lazer nos processos de superação das desigualdades sociais”;¹² a preocupação em atender crianças e adolescentes nas ações e projetos, muitas vezes, mas não apenas, a partir de parcerias com programas dos governos federal e estadual; a ênfase nas atividades esportivas entre os eventos desenvolvidos, na maioria

esporádicos, com centralidade do futebol, inclusive quanto à destinação de recursos orçamentários; a identificação da insuficiência de recursos, sanada em parte por meio de parcerias públicas e privadas.

Entre as diferenças identificadas entre os municípios estão a formação profissional dos gestores; o tamanho e formação do quadro de pessoal; as diferenças quantitativas e qualitativas nos equipamentos disponíveis; a concepção minoritária entre os entrevistados do lazer enquanto direito; o tratamento do lazer por um setor separado do esporte (apenas um caso); as concepções diversas sobre inclusão social.

Embora os autores relacionem vários fatores que podem estar associados às diferenças no tratamento dado ao esporte e ao lazer nos municípios pesquisados – como os interesses políticos envolvidos a partir do pressuposto de que os setores de esporte e lazer são muito vulneráveis às barganhas e às acomodações de interesses, facilitadas pela ausência de pressões e demandas da sociedade pelo direito ao esporte e ao lazer; ou as diferenças sociais, econômicas, políticas e geográficas que são responsáveis pela produção de contextos heterogêneos –, a pesquisa não explora essas relações. Entretanto, fornece indicações bastante sugestivas para pesquisas posteriores de cunho mais teórico-explicativo que, a partir do levantamento de dados mais abrangentes e da construção de argumentos analíticos mais precisos, permitam testar as hipóteses subjacentes no artigo em pauta. Nessa medida, pode-se avançar na construção de modelos explicativos mais robustos para o estado da arte das políticas públicas voltadas para o lazer e o esporte. O “retrato” apresentado por Linhales *et al.* fornece um bom ponto de partida para a exploração de hipóteses que definam de forma mais precisa os interesses envolvidos, os respectivos atores, suas preferências e estratégias de ação, e as conseqüências para a configuração das políticas ou até para as não decisões. Se as idéias são ponto de partida bastante profícuo, não se pode perder de vista que elas expressam interesses, quadros normativos ou ideologias, sendo necessário compreender o percurso das idéias (e fundamentalmente dos atores que as expressam) e como elas afetam o processo de construção de políticas públicas.

Conforme os autores chamam a atenção, como qualquer política pública, aquelas voltadas para o esporte e/ou o lazer “demandam infraestrutura, serviços e regulação, portanto (...) Participando das relações entre Estado e sociedade”.¹³ Ou seja, são intervenções do Estado sob a forma de regulação ou de serviços. No primeiro caso, afetam as estratégias ou fornecem incentivos para diferentes atores; modificam os cursos de diferentes setores. No segundo, implicam alocação de recursos, o que é sempre objeto de disputa, tanto em relação à forma e lugar da extração desses recursos como à forma e lugar de sua alocação. Em outros termos, como qualquer política pública, também aquelas que tenham o esporte e/ou o lazer como objeto de intervenção estão no centro dos conflitos políticos sobre a forma, grau e objeto de intervenção governamental. Mapear esses conflitos é um caminho para interpretar o estado da arte e das condições sob as quais estão sendo definidas e implementadas as políticas públicas.

O lazer como direito social na Prefeitura de Belo Horizonte (Munhoz)

A pesquisa desenvolvida por Munhoz oferece um ponto de partida conceitual para a reflexão teórica e prática relativa a políticas de lazer. Ao dissecar, no trabalho original que deu origem ao artigo publicado neste livro,¹⁴ as várias acepções do termo lazer presentes na literatura, a autora aponta a ambigüidade vinculada ao termo que se presta a diferentes interpretações, o que acarreta dificuldades significativas na perspectiva da implementação de ações voltadas para o objetivo de se garantir o direito ao lazer consagrado na Constituição brasileira.

Sintetizando de forma bastante esquemática a discussão feita pela autora no trabalho mencionado, entre as diversas concepções para o lazer presentes na literatura destacam-se aquelas que o reduzem a um conjunto de atividades voltadas para o alcance de alguns objetivos e que se opõem a outras obrigações da vida cotidiana; ou que destacam

as características dessas atividades, como o caráter liberatório, hedonístico, desinteressado e pessoal, ou a característica de não-obrigação e a ludicidade; outras que classificam conteúdos do lazer a partir da definição de categorias de interesses, como físicos, manuais, estéticos, intelectuais e sociais, e atividades turísticas; outras, ainda, que destacam, para a delimitação do conceito de lazer, os aspectos tempo (livre ou disponível) e atitude (tipo de relação verificada entre o sujeito e a experiência vivida) ou ainda o espaço-lugar e as manifestações culturais – remetendo, nesse caso, a uma dimensão subjetiva. Como já afirmava em trabalho anterior:

Decorre dessa abrangência e até inespecificidade do termo lazer, dada sua própria natureza, as dificuldades para a demarcação das atividades que se enquadrariam no conceito.

Por ser um conceito amplo, pode incluir tanto um conjunto diversificado de atividades quanto de não atividades (o ócio), pode estar imbricado ou associado com outras atividades não necessariamente de lazer, enfim, diferentes manifestações culturais podem estar incluídas no rol do lazer. Se podemos considerar que a atribuição subjetiva de significado é o critério definidor para uma atividade ou ação ser classificada como lazer, o trabalho de demarcação torna-se ainda mais complexo ou mesmo inexecutável. Do ponto de vista setorial e organizacional, no contexto das organizações governamentais, pode estar associado a educação, cultura, turismo, esporte, recreação etc.¹⁵

Para atingir o objetivo de seu estudo de “mapear” as ações relacionadas à promoção do lazer desenvolvidas direta ou indiretamente pela Prefeitura de Belo Horizonte e suas implicações para a garantia do direito ao lazer, Munhoz parte da construção de um conceito de lazer, entendido como:

(...) dimensão da cultura que se localiza, na maioria das vezes, no tempo isento das obrigações pessoais, podendo ser vivenciado por meio de um número indeterminado e experiências práticas ou contemplativas que são escolhidas pelos sujeitos com o objetivo primordial de se buscar o prazer, independentemente de recompensas materiais, políticas ou de outra ordem.¹⁶

Esse ponto de partida conceitual lhe permite demarcar o campo da análise a ser desenvolvida e fornece o foco para, a partir de uma pesquisa empírica detalhada, fazer um inventário, não apenas descritivo, mas também analítico a partir dos conceitos elaborados, das ações desenvolvidas na prefeitura e que lhe permite concluir que a PBH fomenta ações que contribuem para a concretização do direito ao lazer no município.

Outra referência conceitual que sustenta a descrição dos programas e ações desenvolvidos – podendo ser também considerada uma avaliação, na medida em que se efetua um julgamento a partir de um parâmetro, qual seja: a garantia ao direito ao lazer – é o conceito de política pública. Partindo do pressuposto de que o lazer enquanto direito pressupõe a ação ativa do Estado para efetivá-lo por meio de políticas públicas, a autora constrói um conceito de política pública se apropriando adequadamente da literatura específica. Essa conceituação fornece o referencial que lhe permite concluir que as ações que estão relacionadas à promoção do lazer na cidade não estão organizadas em uma única política articulada e bem delimitada, formulada a partir de diretrizes específicas e de uma concepção homogênea de lazer. Em suma, empiricamente é constatada a promoção do lazer por meio de ações diversificadas e, inclusivas, baseadas em uma concepção de cidadania, mas não a existência de uma política de lazer.

Essa constatação pode nos remeter a uma problematização sobre o caráter transversal de uma proposta de política voltada para a garantia do direito ao lazer, uma vez que as ações desenvolvidas em Belo Horizonte apontam sua imbricação com políticas sociais específicas (saúde, educação, por exemplo) e, particularmente, com políticas mais integrais voltadas para a promoção ou para a inclusão social. Em suma, a pesquisa, mesmo que ainda de caráter exploratório, permite avançar na reflexão dos problemas conceituais envolvidos na elaboração de uma política para o lazer e ainda sobre a forma de gestão mais adequada, tendo em vista as dimensões complexas tanto da categoria lazer quanto da idéia de cidadania na sua dimensão social, dentro da qual podemos inserir o direito ao lazer.

A Secretaria Municipal Adjunta de Esportes no processo de descentralização em curso na Prefeitura de Belo Horizonte: o olhar do corpo técnico (Peres)

O trabalho de Peres tem um foco diferenciado, pois busca analisar os reflexos ou implicações do processo de descentralização em curso na Prefeitura de Belo Horizonte sobre o órgão encarregado das ações voltadas para o esporte e lazer no município: a Secretaria Municipal Adjunta de Esportes (SMAES). Também nesse caso, a análise foi feita a partir da percepção do corpo técnico da secretaria. Parte-se da afirmação de que a história política do esporte e do lazer no país se compõe de práticas centralizadoras, sendo que o processo de institucionalização do setor esportivo brasileiro esteve associado a uma estrutura centralizada e autoritária, incorporado à lógica tecnocrática e centralizadora de decisão que caracterizava o Estado brasileiro. Com o processo de descentralização desencadeado a partir da Constituição de 1988, esse vai pressionar a mudança na estrutura política do sistema esportivo.

Em contexto de descentralização em âmbito nacional, o município de Belo Horizonte implementou uma reforma administrativa que, entre outros princípios orientadores, define a descentralização intramunicipal, buscando deslocar a atuação da prefeitura do nível central para os níveis regionais, com maior aproximação das necessidades da população. Ao reorganizar as relações entre processo de descentralização, democratização e participação popular, com fortalecimento das instâncias regionais e com expansão seletiva das funções do nível central (definição de diretrizes, coordenação, regulação), a reforma da PBH busca romper com características tradicionais da administração pública.

Daí o objetivo do estudo de Peres: identificar como os técnicos percebem as mudanças introduzidas no seu ambiente de trabalho. A análise das entrevistas com uma amostra dos técnicos sugere que eles compreendem o processo em curso, seus princípios e diretrizes, mas há críticas quanto à forma pouco discutida de sua implementação; relacionam descentralização com possibilidades de avanços no processo de

inclusão social; e, principalmente, registram resistências, no âmbito do setor esporte e lazer, à descentralização enquanto possibilidade de perda de poder do nível central e de interrupção de práticas clientelistas, identificando até mesmo iniciativas recentralizadoras, o que leva o autor a concluir que na SMAES o processo de descentralização não acompanha o movimento geral da prefeitura. Essa conclusão leva a uma indagação que pode ser uma importante sugestão para pesquisas futuras: “Seria essa mentalidade centralista e hierárquica uma especificidade do setor esportivo?”

Integração social e idosos: análise de uma política pública (Oliveira)

A pesquisa de Oliveira – “Integração social e idosos: análise de uma política pública” – se situa no campo do diálogo entre a pesquisa acadêmica e a gerencial. A autora está inserida na gestão do programa analisado e faz uma avaliação de seus resultados, fazendo, dessa forma, a ponte entre a produção acadêmica e a gestão de políticas públicas. Se do ponto de vista da gestão a avaliação realizada legitima a intervenção governamental e reforça a sua adequação, por outro lado, ela permite corroborar a hipótese (ou o modelo causal) da qual o programa parte.

O estudo é bem focado e faz um recorte bem delimitado dos aspectos e resultados do programa a serem avaliados. Trata-se do Programa Vida Ativa, que tem como um de seus objetivos promover a integração social do idoso, a partir da hipótese de que o desenvolvimento de atividades físicas e de lazer coletivas constitui-se em um caminho para a promoção da integração social desse grupo. Partindo, por um lado, do reconhecimento do lazer como direito e, por outro, do processo de exclusão e segregação a que idosos se encontram expostos, o programa elabora, coordena, executa e avalia políticas de esporte e lazer para a população a partir de 50 anos.

A pesquisa visou, então, avaliar se o programa produz resultados que indiquem mudanças nas condições de vida do público-alvo sob

a ótica da integração social, analisada a partir de dois aspectos: os vínculos sociocomunitários e as relações familiares. Para fins de avaliar os resultados do programa, cada uma dessas dimensões foi observada a partir de categorias analíticas que permitissem avaliar os avanços em termos de integração social dos idosos a partir do programa.

Como instrumento metodológico do estudo, foi utilizado o grupo focal, que a partir de uma amostra do próprio público beneficiado pelo programa permitiu que se identificassem os sentidos e significados da experiência com o programa, interpretados a partir das categorias analíticas definidas previamente. Em outros termos, buscou-se avaliar se a participação no programa alterou o comportamento e a atitude dos participantes, interferindo nas relações sociocomunitárias e nas relações familiares.

Os resultados sugerem que a participação no programa afetou positivamente as duas categorias consideradas para identificar a promoção da integração social. Na linguagem da autora:

(...) o potencial maior do programa reside em sua capacidade de ampliar e aprimorar vínculos sociais entre seus participantes e provocar alterações no comportamento dessas pessoas que acabam por interferir na dinâmica das relações familiares.¹⁷

Por se tratar de uma pesquisa contextual e analiticamente bem fundamentada e metodologicamente consistente, ela contribui para o avanço do conhecimento, ou pelo menos para ilustrar determinados argumentos analíticos já consagrados, sobre o papel do esporte e lazer na qualidade de vida das pessoas, inclusive da perspectiva da integração social. O estudo pode ser visto como um exemplo da imbricação do esporte e do lazer com as políticas sociais em geral. Ações de lazer e esporte integram um conjunto de atividades voltadas para o segmento dos idosos com vistas à proteção social, entendida em seus diversos aspectos, entre eles a integração social – objetivo específico do programa avaliado.

Partindo da identificação do acelerado processo de envelhecimento populacional no mundo e no Brasil, e da mesma forma em Belo Horizonte, que introduz o tema na agenda pública, aumenta as demandas

desse segmento e coloca desafios aos governos no sentido de ampliar ou garantir a proteção social para esse segmento populacional, a autora identifica a implementação, em Belo Horizonte, de várias políticas de atendimento às pessoas idosas em várias áreas e que incluíram esporte, lazer e cultura como fatores que afetam a qualidade de vida. Essas ações têm como pano de fundo as diretrizes constitucionais e a Lei Orgânica da Assistência Social, que definem mecanismos de proteção social aos idosos, a Política Nacional do Idoso, aprovada em 1994, e o Estatuto Nacional do Idoso, em 2004.

Contribuições e usos possíveis

De maneira diversa de algumas perspectivas e congruentes em outras, as pesquisas desenvolvidas pelo Grupo Polis/CELAR dão contribuições importantes para o campo de estudo das políticas públicas voltadas para garantir o esporte e o lazer à população. Para além dessas contribuições analíticas, é possível também inferir vários usos e vários usuários possíveis dos resultados das pesquisas reunidas nesta coletânea.

“Esporte e lazer na Grande-BH: por onde caminham as gestões públicas?” (Linhales *et al.*) fornece um quadro da forma em que essas políticas estão sendo efetivadas ou percebidas em doze municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte, tendo talvez como maior mérito, do meu ponto de vista, inventariar as idéias e representações dos gestores respectivos, elucidando os mapas cognitivos que têm orientado as políticas públicas nesses locais. Se idéias são importantes na dinâmica argumentativa do debate político que têm como resultado a formação de agendas governamentais e a formulação de políticas, conhecê-las é importante sob vários aspectos: para formular hipóteses explicativas, para orientar ações tanto práticas (capacitação e outras) quanto políticas, no complexo mosaico de conflitos e argumentos a partir do qual se produzem políticas públicas.

“O lazer como direito social na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte” (Munhoz), a partir da definição de conceitos – lazer e política

pública –, faz um mapeamento minucioso das ações desenvolvidas em Belo Horizonte, dispersas por várias estruturas organizacionais, com vistas a identificar em que medida o direito ao lazer está sendo garantido na cidade. O quadro descritivo, mas conceitualmente bem informado produzido pela pesquisa, traz à tona a complexidade da formulação de uma política que tenha o lazer como objeto em função dos diferentes conteúdos que o conceito comporta, além de sinalizar para o caráter transversal, mais do que setorial, das ações que podem ser identificadas como aquelas que propiciam o lazer, dado o caráter subjetivo e livre de sua fruição. Em outros termos, mais do que realizada por um setor especializado, uma política de lazer pode estar presente de forma transversal, desde que o direito ao lazer se torne um princípio a ser garantido em todas as políticas voltadas para o bem-estar.

A imbricação com outras políticas sociais pode também ser identificada em “Integração social e idosos: análise de uma política pública” (Oliveira) a partir do programa avaliado, que se integra a um conjunto de ações voltadas para a proteção social dos idosos, entre elas o desenvolvimento de atividades físicas e de lazer coletivo como forma de integração social. Esse estudo é também um exemplo de avaliação que permite legitimar uma intervenção governamental, na medida em que os resultados se mostraram positivos, mas também permite testar hipóteses causais sobre a relação entre determinadas ações e seus efeitos sobre a população. Favorece, assim, um diálogo entre estudos de cunho mais teórico com a prática da gestão pública.

Nesse último caso, situa-se a contribuição de “A Secretaria Municipal Adjunta de Esportes no processo de descentralização em curso na Prefeitura de Belo Horizonte: o olhar do corpo técnico” (Peres), ao identificar as resistências a mudanças no formato e princípios da gestão de políticas públicas que afetam as práticas consolidadas historicamente.

Como contribuição ao estudo das políticas públicas voltadas para o esporte e lazer ou para a ausência ou fragilidade delas, as pesquisas reunidas nesta coletânea podem sugerir novas agendas de pesquisas teóricas no âmbito mais estritamente acadêmico que elucidem os fatores

explicativos dos achados empíricos dos quatro estudos. Do ponto de vista da gestão pública, esses achados podem ser objeto de reflexão e mudança no âmbito governamental. A identificação de que a Secretaria Municipal Adjunta de Esportes não funciona de forma descentralizada conforme o modelo de gestão da Prefeitura de Belo Horizonte, por exemplo – conforme foi visto no trabalho de Peres –, pode levar a propostas de mudança a partir da identificação dos fatores responsáveis por essa situação. Ou de legitimação de programas, como no caso do Programa Vida Ativa.

Por fim, resta a possibilidade da “política da avaliação”, ou o uso político dos resultados das pesquisas por aqueles envolvidos normativamente com a concretização do direito ao esporte e ao lazer. Nesse aspecto, a comunidade de especialistas pode ocupar um lugar privilegiado entre os vários nós que configuram as redes de políticas públicas, entendendo-se por isso a multiplicidade de atores envolvidos no processo de constituição de agendas e de alternativas para políticas públicas, ou na disputa pelo reconhecimento de uma questão como um assunto público. Englobando desde a restrita comunidade de especialistas até grupos de interesse, movimentos sociais, redes societárias temáticas, atores governamentais etc., seus integrantes compartilham crenças normativas em um âmbito de políticas de interesse comum e por meio da cooperação buscam atingir seus objetivos. No caso, garantir o direito ao lazer e ao esporte.

Notas

¹ FARIA, 2005.

² FARIA, 2005, p. 103.

³ SABATIER, 1999.

⁴ “Esporte e lazer na Grande-BH: por onde caminham as gestões públicas?”

⁵ “O lazer como direito social na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte”.

⁶ “A Secretaria Municipal Adjunta de Esportes no processo de descentralização em curso na Prefeitura de Belo Horizonte: o olhar do corpo técnico”.

⁷ “Integração social e idosos: análise de uma política pública”.

⁸ A bibliografia sobre avaliação de políticas sociais é bastante ampla e diversificada. Para efeito de ilustração, cito aqui algumas referências para esse ensaio: ARRETCHE, 1998; COHEN; FRANCO, 1998; SULBRANDT, 1994.

⁹ “Esporte e Lazer na Grande-BH: por onde caminham as gestões públicas.”

¹⁰ Cabe ressaltar que os autores estão em momentos diversificados de suas carreiras de pesquisadores, o que explica certo desequilíbrio entre os artigos, apesar de ser possível identificar alguns fios comuns entre os trabalhos, particularmente do ponto de vista metodológico, como a ênfase na percepção dos atores (gestores, técnicos ou participantes de programas) como referência principal para a análise.

¹¹ Veja p. 17 desta coletânea.

¹² Veja p. 32 desta coletânea.

¹³ Veja p. 12 desta coletânea.

¹⁴ Trata-se da dissertação de mestrado da autora (MUNHOZ, 2006), na qual essa questão foi ampla e competentemente desenvolvida a partir de uma revisão bibliográfica bastante relevante, embora aqui a autora tenha se limitado a apenas mencionar a questão.

¹⁵ MENICUCCI, 2006, p. 158.

¹⁶ Veja p. 52 desta coletânea.

¹⁷ Veja p. 142 desta coletânea.

Referências

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, 1998.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis: Vozes, 1998.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.

MENICUCCI, Telma. Políticas públicas de lazer: questões analíticas e desafios políticos. In: ISAYAMA, Hélder; LINHALES, Meily Assbú. *Sobre lazer e política: maneiras de ver, maneiras de fazer*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

MUNHOZ, Virna Carolina Carvalho. *O lazer como direito social na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte*. Dissertação (Mestrado) – Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2006.

SABATIER, P. (Ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 1999.

SULBRANDT, José. A avaliação dos programas sociais: uma perspectiva crítica dos modelos usuais. In: KLIKSBURG, Bernardo. *Pobreza: uma questão inadiável*. Novas respostas a nível mundial. Brasília: ENAP, 1994.

Sobre os autores

Hélder Ferreira Isayama (organizador)

É doutor em Educação Física – estudos do lazer, docente da Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional da Universidade Federal de Minas Gerais (EEFFTO/UFMG) e do Programa de Mestrado em Lazer da UFMG. Coordena o Grupo de Pesquisa Lazer, Cultura e Educação (LACE/CELAR/UFMG) e o Grupo de Pesquisas em Lazer (GPL/Unimep). Além disso, é membro do Grupo de Estudos em Políticas Públicas de Esporte e Lazer (Polis/CELAR).

Meily Assbú Linhales (organizadora)

É professora do Departamento de Educação Física da EEFFTO/UFMG, mestre em Ciência Política e doutora em Educação, pela mesma instituição. Coordena o Núcleo da Rede CEDES/UFMG, e é membro do Polis/CELAR.

Cássia Danielle Monteiro Dias Lima

É acadêmica do curso de Educação Física da EEFFTO/UFMG, bolsista do Núcleo da Rede CEDES/UFMG e membro do Polis/CELAR.