



GESTÃO SOCIAL NO SETOR DE ESPORTE E LAZER: PROBLEMATIZAÇÃO DE CASOS EM GOVERNOS “DITOS” POPULARES¹

Social Management in Sport and Leisure Sector:
Problems of Cases in Governments “Said” Popular

Gestión Social en el Sector del Deporte y el Ocio:
Problemas de los Casos en los Gobiernos “Dojos”

Popular

Carlos Nazareno Ferreira Borges (UFES)*
Derick dos Santos Tinôco (UFES)**
Pedro Henrique Machado Pereira (UFES)***
Marcel Ivan dos Santos (UFES)****

*Mestre Doutor em Educação Física (UGF-RJ). Graduação em Educação Física (UEPA) e em Ciências Sociais (UFES). Docente do CEFD/UFES, atuando nos programas de Pós-Graduação em Educação Física e Ciências Sociais da UFES.

Endereço: Centro de Educação Física e Desportos - Av. Fernando Ferrari, 514, Goiabeiras, Vitória/ES CEP 29075-910

Email: carlos.nazareno@pq.cnpq.br

** Graduação em Educação Física pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)

Endereço: Rua Aurora de Aguiar Ferreira, 90. Jardim Camburi. CEP: 29090-310, Vitória - ES

Email: dericktinoco@hotmail.com

***Graduando em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)

Endereço: Rua Elias Luiz Pereira, 32, Redenção - Vitória/ES

Email: p1henrique@hotmail.com

**** Professor visitante da Universidade do Estado da Bahia (UNEB/EDUCAÇÃO FÍSICA/PARFOR), Mestre em Educação Física pela Universidade Federal do Espírito Santo - UFES/ES, Mestre em Cultura e Turismo pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC/BA)

Endereço: Centro de Educação Física e Desportos - Av. Fernando Ferrari, 514, Goiabeiras, Vitória/ES CEP 29075-910

Email: marcelivan1@gmail.com

Resumo

O presente trabalho analisa e discute a perspectiva de gestão social do esporte e lazer em duas cidades do Estado do Espírito Santo, que estiveram por oito anos sob administração de tendências partidárias defensoras do princípio da participação popular. A discussão está centrada no uso dos termos descentralização, intersectorialidade e participação como estratégias

de construção de um discurso que apresenta a gestão como democrática. A metodologia constou de análise documental, tomando como fonte os documentos de planejamento, implementação e avaliação de ações; bem como a aplicação de entrevistas aos gestores dos setores no período e aos atores sociais vinculados aos conselhos municipais de esporte e lazer. Os dados coletados foram analisados pela técnica de análise de conteúdo de Bardin (2009), e o quadro teórico

de interpretação considerou as contribuições de Andrade (2006), Junqueira *et al.* (1997), Cunill Grau (1991), Arnstein (1969), Demo (1996), Paula (2005), entre outros. Os resultados apontam para fragilidades no uso dos conceitos aqui apontados e fragilidade da participação popular, o que desconstrói os discursos de gestão democrática nos setores.

Palavras-chave

Gestão. Intersetorialidade. Participação.

Abstract

This paper analyzes and discusses the prospect of social management of sport and leisure in two cities in the State of Espírito Santo, who were eight years under the administration of trends partisan defenders of the principle of popular participation. The discussion is centered on the use of the terms decentralization, participation and intersectoral actions as strategies for building a discourse that presents management as democratic. The methodology consisted of documentary analysis, taking as source documents for planning, implementation and evaluation of actions, as well as the application of interviews to managers of sectors in the period and social actors linked to municipal councils for sport and leisure. The collected data were analyzed using content analysis of Bardin (2009), and the theoretical framework of interpretation considered the contributions of Andrade (2006), Junqueira *et al.* (1997) Cunill Grau (1991), Arnstein (1969), Demo (1996), Paula (2005) among others. The results point to weaknesses in the use of the concepts highlighted and fragility of popular participation, which deconstructs the discourses of democratic management sectors.

Keywords

Management. Intersectionality. Participation.

Resumen

En este trabajo se analiza y discute la perspectiva de la gestión social del deporte y el ocio en dos ciudades en el Estado de Espírito Santo, que había ocho años bajo la administración de las tendencias de los defensores partidarios del principio de la participación popular. La discusión se centra en el uso de los términos de descentralización, la participación y estrategias intersectoriales para la construcción de un discurso que se presenta como la gestión democrática. La metodología consistió en el análisis documental, tomando como documento de base la planificación, la ejecución y la evaluación de las acciones, así como la aplicación de entrevistas a los directores de los sectores en el período y actores sociales vinculados a los consejos municipales para el deporte y el ocio. Los datos obtenidos fueron analizados mediante el análisis de contenido de Bardin (2009), y el marco teórico de la interpretación en cuenta los aportes de Andrade (2006), Junqueira *et al.* (1997) Cunill Grau (1991), Arnstein (1969), Demo (1996), Paula (2005) entre otros. Los resultados apuntan a debilidades en la utilización de los conceptos subrayados y la fragilidad de la participación popular, que desconstruye los discursos de los sectores con respecto a la gestión democrática.

Palabras clave

Management. Intersectionality. Participación.

1. Introdução

Esporte e Lazer passaram a compor a agenda pública após a constituição de 1988, sobretudo, pelo que preconiza os Artigos 6° e 217° do texto constitucional (BRASIL, 1998), quando essas categorias aparecem com o *status*

de direito social. Contudo, na tradição construída dos direitos sociais, desde o trabalho clássico de Marshall (1967) até as mais recentes discussões no campo das políticas sociais, esporte e lazer não têm se constituído objeto de atenção enquanto áreas que necessitem de políticas públicas. Essa situação se deve, preponderantemente, a, pelo menos, duas explicações: a) esporte e lazer não se configuram entre as categorias que compõem a chamada “proteção social”; b) quer do ponto de vista político e econômico, quanto da própria legitimação, esporte e lazer perdem para opções consideradas mais necessárias, em se tratando dos direitos sociais, sobretudo a saúde e a educação.

Apesar do quadro exposto, esporte e lazer constam na carta constitucional, demandaram a estruturação político-administrativa para atender ao pressuposto de direito social e compõem a agenda política, inclusive com investimentos previstos no Orçamento Geral da União e outras fontes instituídas. Mas não por isso precisam se justificar como objetos de política social e, sim, por pelo menos dois outros motivos: a) pelos benefícios em si que as vivências e experiências proporcionam; b) pela relação que esporte e lazer têm com outras “necessidades” dos cidadãos, como a saúde a educação.

Diante das explicações acima, chamamos atenção a contradição entre os dois itens “b”. Sem, no entanto, entrar em detalhes no momento sobre essa contradição, é preciso observar que esporte e lazer vêm se constituindo em elementos “interessantes” das agendas políticas do Estado e do Mercado, sobretudo, a partir do movimento de implementação de estratégias neoliberais no Brasil, desde os anos de 1980 e intensificados nos anos de 1990, algo que tem sido amplamente discutido na literatura. Esporte e lazer tornaram-se, então, um setor da gestão atraente do ponto de vista econômico e político, e que tem utilizado de discursos apropriados para tal, como: gestão inovadora, democrática, descentralizada e intersetorial.

No grupo de pesquisa Insieme,

pertencente ao Centro de Estudos em Sociologia das Práticas Corporais e Estudos Olímpicos (Cespceo), da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), temos investigado os processos de planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas nesse Estado. Compondos nossos estudos, propusemos uma investigação sobre as políticas públicas de esporte e lazer operadas por duas prefeituras municipais que compõem a Região Metropolitana da Grande Vitória: a cidade de Cariacica e a de Vitória, capital do Estado.

O que instigou a escolha das duas cidades mencionadas, em um universo de outras sete cidades, deveu-se ao fato de suas prefeituras municipais permanecerem durante oito anos (2005-2012) sob administração do Partido dos Trabalhadores (PT), o qual mantém como princípios de gestão a participação popular e o desenvolvimento local. De fato, no *website* da Prefeitura Municipal de Vitória – PMV (2011), no *link* “Vitória em dados”, encontramos números significativos de desenvolvimento econômico local no período, o mesmo ocorrendo quando entramos no *website* da Prefeitura Municipal de Cariacica – PMC (2011) no *link* “banco de informações on-line”. Inclusive, encontramos informações nos respectivos *websites* de que o prefeito de Vitória, no período de 2009 a 2012, foi presidente da Frente Nacional de Prefeitos (FNP), um cargo certamente condizente com o “sucesso” de sua gestão; enquanto o prefeito de Cariacica foi premiado duas vezes com o título nacional, atribuído pelo Sebrae, de prefeito empreendedor, sem dúvida, pelos mesmos motivos de seu companheiro de partido.

Apesar do acima exposto, encontramos evidências de iniciativas heterogêneas das duas gestões nos diferentes setores administrativos (secretarias). No que diz respeito ao setor de esporte e lazer, não encontramos evidências de “inovação”, embora existissem discursos de gestão inovadora em ambos os setores de esporte e lazer das duas prefeituras. Por outro lado, se não há evidências de “inovação” nesses setores, que se constitui amplo discurso de gestão democrática,

como estaria a participação da sociedade civil na gestão?

Dessa forma, resolvemos investigar melhor as gestões dos dois setores de esporte e lazer mencionados, a fim de verificar em que dimensão as políticas públicas setoriais se apresentavam como democráticas, descentralizadas, e buscavam a intersectorialidade das ações. Particularmente, nos interessou, também, analisar a dimensão de participação da sociedade civil nos *policy cycle* das políticas públicas dos dois setores.

2. Sobre o itinerário metodológico

O estudo teve abordagem qualitativa, e se constituiu como uma pesquisa exploratório-descritiva. Quanto aos meios, foi utilizado o estudo de caso, por se tratar de trabalho que investigou um fenômeno contemporâneo, em um contexto particular (YIN, 2001).

A princípio, a pesquisa seria desenvolvida junto à Secretaria Municipal de Cultura, Esporte e Lazer (SEMCEL) de Cariacica, e também junto à Secretaria de Esporte e Lazer (SEMESP) de Vitória, que são os órgãos responsáveis pela formulação e execução da política pública de esportes e lazer nos respectivos municípios. No entanto, esbarramos na dificuldade de não encontrarmos documentos disponibilizados na SEMCEL, e nem suficiente informações sobre as ações do órgão no *website* da Prefeitura de Cariacica. Também, pretendíamos, inicialmente, coletar informações juntos aos conselhos municipais de esporte dos dois municípios, mas descobrimos que Cariacica não possuía conselho municipal de esportes. Nesse sentido, conforme descreveremos adiante, tomamos procedimentos similares, mas, também, diferentes com relação aos dois municípios. Embora corrêssemos o risco de questionamentos sobre nosso itinerário metodológico, resolvemos não desperdiçar os documentos encontrados junto à SEMESP e as informações coletadas junto ao Conselho Municipal de Esporte e Lazer

de Vitória (COMESP), o qual é formado por representantes do poder público municipal e da sociedade civil organizada, vinculado à SEMESP (PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2010). Uma vez que o COMESP tem caráter deliberativo, em conjunto com a SEMESP, ambos são os órgãos responsáveis pela formulação e execução da política pública de esportes e lazer no município de Vitória-ES.

Inicialmente, nossa ação foi exploratória, a fim identificar os órgãos responsáveis pelo setor de esporte lazer em cada município, os seus gestores e os documentos informativos sobre as políticas; todas as informações iniciais foram colhidas nos *websites* das secretarias (hospedados nos *websites* das prefeituras). Posterior a essa fase, foram confeccionados, em duas vias, documentos de apresentação do projeto de pesquisa os quais foram entregues nas visitas às secretarias e órgãos competentes, informando o objetivo do trabalho e a relevância do mesmo, bem como informações sobre os bolsistas e o orientador responsável.

Quanto aos procedimentos necessários à aquisição dos dados, foram diferentes para cada cidade. Em Vitória, na SEMESP, recorremos a fontes documentais primárias e secundárias. As fontes primárias foram: documentos oficiais, o “Plano Estratégico de Vitória – Agenda 21 da Cidade de Vitória: um sonho em construção”, também conhecido como Agenda Vitória 2008/2028 (PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2003), bem como as atas das reuniões do COMESP (SECRETARIA MUNICIPAL DE ESPORTE E LAZER, s.d), no período de 2005 até 2012. Não tivemos acesso aos planejamentos específicos da SEMESP, mas quanto ao COMESP, no primeiro contato direto com a secretaria daquele órgão, foram fornecidas as atas de todas as reuniões.

Já como fontes secundárias, utilizamos material publicado disponível de estudos sobre esporte e lazer em Vitória e Cariacica, tais como: livros, artigos científicos, banco de dados, revistas especializadas, teses e dissertações. Entre os autores, temos Borges *et al.* (2009); Tonini *et al.*, (2009); Venturin; Borges (2010); Areias; Borges

(2011) e Silva (2012).

A fim de complementar informações, mais a frente, foi realizado outro contato por telefone com a secretaria do COMESP visando a realizar uma entrevista com um conselheiro que, conseqüentemente, pudesse intermediar o acesso às entrevistas com outros seus companheiros. Em paralelo, houve, também, a tentativa de marcar a entrevista com o gestor atual de Esporte e Lazer, o que foi efetivada posteriormente. Para as entrevistas, utilizou-se um gravador MP5 e algumas informações foram anotadas. Assim, participaram da pesquisa como informantes os gestores da SEMESP e os representantes da sociedade civil participantes do COMESP.

No que diz respeito aos dados relacionados à Cariacica, na SEMCEL, buscamos documentos na *Internet*, uma vez que na secretaria não obtivemos disponibilidade de documentos. Preponderantemente, utilizamos os planos de desenvolvimento do município que abrangeram o período, disponibilizados em dois documentos: “Cariacica vale mais” (PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA, 2003) e “Agenda Cariacica” (PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA, 2012).

Para capturar mais informações que pudessem se constituir em dados para o estudo, recorreremos a entrevistas semiestruturadas agendadas com gestores da SEMCEL que atuaram no período. E como não havia conselho municipal de esporte e lazer, recorreremos a entrevistas com representantes da sociedade civil que, ao longo do período, estiveram frequentemente em ações conjuntas com a SEMCEL, e que têm representatividade no município. Dessa forma, contamos com os representantes das seguintes Instituições: Liga Cariaciquense de Desportos (LICADES), Associação Cariaciquense de Esportes (ACES), Associação Capixaba Paraolímpica de Desporto (ACPD) e Colégio Castro Alves (campeão brasileiro, sul-americano e vice-campeão mundial escolar de handebol). Os procedimentos de entrevistas em Cariacica foram os mesmos utilizados em Vitória.

Utilizou-se o modelo de análise de conteúdo

sugerido por Laurence Bardin (2009), tanto para os documentos quanto para as transcrições de entrevistas.

Em posse dos documentos das duas secretarias e do COMESP, assim como os coletados na *internet*, houve uma fase de pré-análise com leitura e triagem de todos os documentos. Nessa fase, foram feitas a análise de teor, tipologia e quantidade de material, bem como o cotejamento do material a partir dos objetivos pretendidos. Posteriormente, procedeu-se a seleção dos documentos e o agrupamento e categorização das unidades de respostas de acordo com o sugerido por Bardin (2009). Procedimento idêntico foi efetuado com o material tomado das entrevistas transcritas.

No sentido de delimitar e orientar a parte empírica do trabalho, utilizaram-se as seguintes categorias analíticas: os fatores de participação de Cunill Grau (1991), a escada de participação cidadã elaborada por Arnstein (1969) e os componentes básicos do planejamento participativo propostos por Demo (1996).

Dessa maneira, para apreciação dos dados coletados, foi realizado o recorte dos textos transcritos de acordo com os conteúdos mais significativos, privilegiando a fala dos atores a partir do próprio conteúdo, destacando, assim, as representações dos mesmos. Os resultados foram sustentados por um diálogo reflexivo com o referencial teórico.

3. Resultados

Durante o período levantado, a SEMESP teve três gestores (secretários), sendo que um deles permaneceu mais tempo na função (aproximadamente cinco anos), o que resulta em uma média de menos de um (01) ano para cada um dos outros gestores. Quanto à SEMCEL, durante o mesmo período teve quatro gestores (secretários), sendo que um deles permaneceu mais tempo na função (cinco anos e quatro meses), o que significa uma média de menos de um (01)

ano para cada um dos outros gestores. Pudemos entrevistar todos os gestores, com o intuito de coletar dados para o projeto de pesquisa que envolve todos os municípios da grande Vitória e, assim, obter dados também para o presente estudo. O mesmo se deu com os representantes de cada uma das instituições representativas do esporte/lazer² já mencionados. Todos os informantes estão identificados no estudo com a letra “I”, sendo “Iv” para os informantes de Vitória, e “Ic”, para os de Cariacica.

Para os interesses deste ensaio, não faremos distinção entre os informantes, sejam eles gestores, conselheiros ou dirigentes de instituições da sociedade civil. Apenas, apresentaremos um recorte dos achados que dizem respeito aos *perfis do esporte e lazer nos municípios, assim como dos perfis dos órgãos responsáveis pela gestão setorial; percepções de possíveis articulações intersetoriais nas gestões municipais, com vistas ao atendimento do direito ao esporte/lazer; e percepções de possibilidades participação cidadã nas gestões municipais, com vistas ao atendimento do direito ao esporte/lazer*. Dada a natureza da investigação, faremos a apresentação dos dados coletados de forma comparativa entre as duas cidades.

3.1 Perfis do esporte e lazer nos municípios e perfis dos órgãos responsáveis pela gestão setorial

A SEMESP, denominada em sua criação de Secretaria de Esportes, tem como objetivo planejar e coordenar o apoio e a execução de atividades de políticas públicas de lazer e esporte que permitam a humanização da vida urbana e a integração da comunidade (PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 1995), tendo, atualmente, sua estrutura organizacional formada pelo secretário, subsecretário e secretário executivo.

O COMESP se constitui como órgão consultivo-deliberativo com fins de auxiliar a SEMESP na gestão das ações de esporte e lazer

no município. De acordo com a Lei nº 4.213/95,³ compete ao COMESP:

- I - formular e encaminhar a política municipal de esporte, acompanhando, a título de colaboração, sua execução pelos demais órgãos da Secretaria Municipal de Esportes e avaliando os resultados obtidos;
- II - aprovar o Plano Municipal de Esportes;
- III - apreciar os planos de trabalho, a proposta orçamentária e os relatórios da Secretaria Municipal de Esportes (PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 1995, s.p.).

Temos, então, um quadro prescrito das instituições aqui apresentadas, mas pensamos ser importante tratar da “animação” das estruturas, o que só pode ser feito a partir de sujeitos.

Quando perguntamos aos gestores sobre seus objetivos em relação à SEMESP, pudemos apurar o seguinte:

Em 2005, eu assumi a Secretaria de Esportes de Vitória, a gente começou a trabalhar em todas as fases, de criança até a terceira idade [...] escolinhas de esporte, para os órgãos escolares, esporte comunitário, esporte de rendimento, eu acho que nada pode faltar nesta sequência aí de trabalho, para não deixar nenhum buraco, então esta construção foi feita durante este período todo (Iv1).

Quando perguntamos a outro gestor em relação aos objetivos na SEMESP, foi salientado que “[...] o grande objetivo aqui era dar sustentabilidade ao atleta de alto rendimento e fomentar o esporte comunitário (Iv2)”. Vemos, então, que se diferenciando do primeiro, há um eminente desaparecimento de consideração do esporte escolar.

Além disso, enquanto estratégias para o alcance desses objetivos foi ressaltado que:

[...] hoje a gente tem as escolinhas de esporte, que atende crianças de sete a dezessete anos, modalidades de vôlei, basquete, futebol de campo. A gente tem os jogos comunitários Vitória da Paz, que é a ideia principal de fomentar o esporte na comunidade. A gente tem as academias populares e a gente tem o esporte e lazer, que é a parte de rua e lazer que é mais a parte de entretenimento (lv2).

O depoimento parece ratificar o que destacamos anteriormente, quanto ao desaparecimento de ações relacionadas ao esporte escolar. Mas, se os objetivos apresentados pareciam estar claros na intenção dos gestores da SEMESP, instigou-nos saber se eram de fácil operacionalização ou não.

Segundo apuramos na SEMESP, parte das dificuldades para alcance dos objetivos era solucionada pelo declarado quadro competente de profissionais de carreira no âmbito das áreas de atuação específicas: esporte, lazer e cultura. Porém, as dificuldades aumentavam quando considerada a carência de profissionais na área administrativa, conforme ressaltou um dos informantes.

Eu tive uma facilidade enorme quando eu cheguei aqui porque eu tenho bons profissionais da área de educação física, professores de educação física. Eu não tenho dificuldade nenhuma em ter um bom projeto aqui de... seja ele do que for, envolvendo esporte. Agora, minha maior dificuldade é que só tinha aqui profissionais com esse perfil, então todo o tramite processual era prejudicado (...) Então, assim, na área fim, eu tenho grandes profissionais. Na área administrativa, que me deu um suporte burocrático, que eu tinha muito poucos... Eu trouxe pra cá um advogado, um contador e outro advogado (lv2).

Apesar das limitações, o quadro descrito acima foi aos poucos sendo superado em

Vitória, por meio de estratégias de colaboração entre setores, como as parcerias firmadas com a Secretaria Municipal de Educação, com a Secretaria Municipal de Saúde, entre outros, conforme vemos no depoimento abaixo:

Numa cidade como Vitória, uma capital, a Secretaria Estadual de Esporte, naturalmente, ela se envolve com todas as outras secretarias, não existe nenhuma secretaria que não tenha uma ligação com a outra secretaria [...] educação, meio ambiente, saúde, todas as secretarias do município, particularmente, que o planejamento é feito em conjunto, ela trabalhou com esta visão, de estar sempre visando o bem-estar da população (lv1).

Como se vê nessas breves apresentações, mesmo declarando algumas dificuldades, o setor de esporte lazer do município desfrutava de condições favoráveis para funcionamento, tanto no âmbito interno, quanto no atendimento aos direitos sociais por meio de intervenções qualificadas, mas ainda é preciso avançar.

No que diz respeito à infraestrutura para atender as demandas, pudemos observar a diversidade de equipamentos públicos. Salientamos um tópico retirado da “Agenda Vitória”, que são os cenários desejados para o setor de esporte e lazer no que diz respeito aos equipamentos. Lá, se aponta que “a infraestrutura esportiva da cidade e a programação de atividades permitirão o acesso de toda a população ao esporte e lazer, contribuindo para a permanente melhoria da qualidade de vida e o bem-estar individual e coletivo dos cidadãos de Vitória” (PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2003, p. 80).

Se, em Vitória, a condição de infraestrutura parece adequada às políticas, vejamos o que se encontrou em relação ao perfil da SEMCEL e sobre as condições de sua atuação em Cariacica. No *website* da Prefeitura Municipal de Cariacica (2012), encontramos que a missão da SEMCEL é:

Cuidar da cultura, do esporte e do lazer de Cariacica. Essa é a função da Semcel, que tem desenvolvido atividades que trabalham a formação e valorização da cultura do município e a difusão do esporte capixaba. Além disso, a Semcel apoia vários atletas, competições e artistas regionais. A Secretaria encontra no esporte e cultura um instrumento de socialização e integração comunitária, de descoberta de talentos, de melhoria da autoestima da população e de valorização do patrimônio histórico cultural do município (PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA, 2012, s.p.).

Como se vê, a secretaria atua nos campos do esporte, do lazer e da cultura, sendo esse último de relação muito próxima com diversos interesses do lazer. Quanto ao esporte, aparecem, claramente, duas dimensões: a recreativa (comunitária) e a de rendimento (não há alusões ao esporte educacional). Encontramos nos documentos e nas falas dos colaboradores, as informações quanto ao funcionamento da secretaria ao longo do período na tentativa de atender às demandas do setor, no nosso caso, específico do esporte e lazer.

Segundo apuramos, na SEMCEL, não há funcionários de carreira no âmbito das áreas de atuação específicas: esporte, lazer e cultura (PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA, 2012), assim como, em termos de estrutura, no início do período tomado, a gestão não dispunha da mínima condição necessária para funcionamento. Segundo um dos informantes

(...) não tinha é... um quadro administrativo definido, (...) não tinha um professor de educação física, mesmo sendo secretaria de cultura, esporte e lazer, mas não tinha um professor de educação física, um profissional, um educador físico (...) posteriormente a gente conseguiu, é... através de documentos internos, que a gente chama de C.I., aqui, nós conseguimos trazer profissionais que

estavam na Secretaria de Educação para a Secretaria de Cultura, Esporte e Lazer. (...) As instalações, a gente não tinha, por exemplo, um fax...estrutura física. A gente não tinha... E, então, essas foram as dificuldades (Ic1).

Pelo que pudemos apurar, assim como acontece em Vitória, o quadro descrito acima, para Cariacica, foi aos poucos sendo superado, por meio de estratégias de colaboração entre setores, como as parcerias firmadas com a Secretaria Municipal de Educação, com a Secretaria Municipal de Saúde e com a Secretaria de Cidadania e Trabalho, conforme vemos no depoimento abaixo:

Principalmente com a Secretaria de Educação. Na época não era Secretaria de Cidadania e Trabalho... Com a gerência da juventude, com a Assistência Social nós conseguimos trabalhar a questão do COMDCAC, que é o Conselho (municipal dos direitos) da Criança e do Adolescente, aí tem uma vertente com a Secretaria de Assistência Social que cuida muito disso, principalmente os menores infratores. E com a Secretaria de Saúde onde nós conseguimos implantar aqui... implantar não, mas conseguimos conscientizar que tem um recurso na Secretaria de Saúde que é pra criação das academias populares, né. Então, nós conseguimos trazer dentro dessa linha, além da questão da saúde preventiva com a Secretaria de Saúde. A gente conseguiu trabalhar assim. E também a questão da terceira idade, onde nós montamos os núcleos de ginástica da terceira idade (Ic1) (Adição nossa).

No que diz respeito à infraestrutura para atender as demandas, pudemos observar a carência de equipamentos públicos (e mesmo privados, que possibilitassem parcerias). O diagnóstico apresentado no documento “Agenda Cariacica” informa a existência dos equipamentos,

porém, ou são insuficientes, ou sem adequações e acessibilidades necessárias à utilização, ou estão ausentes. No entanto, enquanto potencialidades de uso, pôde-se observar a presença de espaços, como os chamados campos de futebol de várzea, totalmente sob responsabilidade das comunidades (PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA, 2012). Isso demonstra que o setor não foi atendido em períodos anteriores, uma vez que o documento “Cariacica Vale Mais” previa, também, a estruturação local para atender às demandas sociais por esporte e lazer. Segundo se lê naquele documento, a carteira de projetos previa a “Criação e estruturação de áreas de Lazer (quadras poliesportivas, praças urbanizadas, campo de futebol, campo de bocha, etc)” (PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA, 2003. p. 58). Essa demanda não atendida é reclamada pela comunidade, conforme depoimento abaixo:

(...) nós temos 122 anos e nós não temos um ginásio poliesportivo pra colocar – um ginásio público – pra colocar 300 pessoas sentada (sic). Nós não temos um estadiozinho de futebol que atenderia as nossas necessidades no futebol amador, certo? Nós não temos um centro esportivo que dignificasse o município. (...) Em termos de campo de futebol, eu posso te dizer com franqueza e podendo provar item por item: nós temos entre os piores campos de futebol que existe no Espírito Santo. É a nossa estrutura esportiva (lc2).

Como se vê nessas breves apresentações, o setor de esporte lazer do município, ao contrário da vizinha Vitória, não desfruta de melhores condições para funcionamento, tanto no âmbito interno, quanto no atendimento aos direitos sociais por meio de intervenções qualificadas.

3.2 Percepções de possíveis articulações intersetoriais na gestão municipal com vistas ao atendimento do direito ao esporte/lazer

Pudemos ver, no tópico anterior, que

algumas iniciativas tímidas de intersetorialidade parecem ter sido efetivadas entre setores da Prefeitura de Vitória. No que diz respeito às relações com instituições da sociedade civil, foi possível verificar sucessos e dificuldades, conforme vemos nos depoimentos a seguir:

[...] a SEME tem um projeto maravilhoso que é “o tempo integral”, que é o contra turno escolar das crianças. A gente apoia, a gente trabalha... os nossos professores trabalham em conjunto. Então, esse trabalho com a Secretaria Municipal de Educação, as atividades de palestras educativas desenvolvidas com o pessoal da Guarda Municipal, com o pessoal do meio ambiente nos trouxe uma fusão muito bacana pra tocar isso bem pra frente assim (lv2).

[...] a gente tem um trabalho é, com as (sic) SOE, Serviço de Orientação ao Exercício, que por incrível que pareça não está ligado à SEMESP, está ligado à saúde - SEMUS. [...] Além do serviço de orientação ao exercício, a gente tem um trabalho muito forte com a terceira idade através da SEMAS, Secretaria Municipal de Ação Social. Lá dentro do Tancredão a gente faz um rendimento (sic) a mais de 150 idosos com hidroginástica na piscina (lv2).

Como se vê, parecem ter existido algumas iniciativas, mas quase sempre caracterizaram convênios unidirecionais, de “ajuda” por parte dos entes governamentais superiores, com pouca evidência de contrapartidas locais que caracterizassem intersetorialidade plena.

Ainda nessa perspectiva, não encontramos dados que indicassem articulação da sociedade civil com o Estado (esfera municipal, PMV), no âmbito de planejamento, execução e avaliação de ações, o que caracterizaria, também, algum traço de intersetorialidade.

A partir das informações do tópico anterior e em comparação com Vitória, em Cariacica, observamos, também, que algumas iniciativas

tímidas de intersetorialidade foram efetivadas entre setores da PMC, porém, lá, da mesma forma, no que diz respeito às relações com instituições da sociedade civil, foi possível verificar sucessos e dificuldades, conforme vemos nos depoimentos a seguir:

(...) temos duas entidades que a gente consegue reconhecer, de fato, que trabalha de forma mais global, que é a Liga Cariaciquense de Desporto e a ACES, que é a Associação Cariaciquense de Esportes de Cariacica (...). Então, essas são as que englobam mais elementos do esporte, mais segmentadas, com outros segmentos. Nós temos algumas outras que tratam só de artes marciais, outras que tratam só do ciclismo, outras que tratam... Mas essas duas são as mais amplas (...). Então, essa foi uma dificuldade (...) representação constituída. Então, esse é um problema (Ic1).

E todas as participações dos clubes do nosso município é arcada (sic.) pelos representantes dos clubes, presidentes, a diretoria do clube... transporte, atleta, material esportivo, é tudo arcado pelos representantes dos clubes, porque, infelizmente, o poder público faz um pouco de vista grossa com isso ainda (Ic2).

No plano das relações intersetoriais verticais (com governo do Estado e Governo Federal), também, são apontados avanços e dificuldades, conforme se verifica no documento “Agenda Cariacica” e nos depoimentos dos informantes.

(...) em 2010, a SEMCEL fez convênio com Ministério do Esporte para implementação de núcleos PELC/ PRONASCI e, a exemplo do Programa PELC/Vida Saudável experimentado em 2008, o funcionamento melhora bastante a partir da figura do profissional trabalhando junto à intervenção com a população. O PELC/

Vida Saudável encerrou o convênio, mas deixou um legado de muitos núcleos de atendimento ao idoso na cidade (PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA, 2012. p.11).

Com o governo do Estado, através da SESPORT, a SEMCEL mantém convênio com o Programa Campeões de Futuro, destinado à prática esportiva para o público infanto-juvenil, no contra turno escolar, e que tem dimensões educacional e de iniciação ao Esporte de rendimento (PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA, 2012. p.12).

(...) consegui montar uma equipe de duas pessoas (risos), o que não é muito, mas que conseguiram buscar na linha do governo do estado, do governo federal, inicialmente, os projetos que poderiam captar recursos pra cidade. Então, eles começaram a trabalhar em cima disso (Ic1).

Como se vê, assim como em Vitória, em Cariacica houve algumas iniciativas, mas lá, quase sempre, os convênios são unidirecionais, de “ajuda” por parte dos entes governamentais superiores, com pouca evidência de contrapartidas locais que caracterizassem intersetorialidade plena.

3.3 Percepções de possibilidades participação cidadã na gestão municipal com vistas ao atendimento do direito ao esporte/lazer

Comentamos, no final do tópico anterior, a ausência de informações sobre a intersetorialidade das ações no que diz respeito ao envolvimento da sociedade civil. Podemos dizer, ainda, que os dados coletados neste estudo indicam pouco envolvimento da sociedade civil como um todo, um problema de cultura política de não participação. Apesar da existência, em Vitória, de instituição especificamente

relacionada ao esporte e lazer, representativas da sociedade civil – Conselho Municipal de Esporte –, os dados não indicam a atuação efetiva desse órgão junto à gestão. Entre os principais motivos que os informantes atribuem para a situação estão a falta de quórum nas reuniões do Conselho e a falta de prioridade dada aos interesses sociais sobre os individuais, conforme falas a seguir.

[...] então, a sociedade civil que é envolvida com o esporte, ela não se manifesta, ela não briga por esse espaço, porque ela não dá resultado imediato, não morre ninguém se não fizer esporte. A saúde morre. Se não tiver educação em sala de aula, sem professor de português ou matemática, o pai... (risos) ...a Educação Física, isto aí não vai mudar muita coisa não. Então, a área do Esporte ela é muito prejudicada em função desta ação, você não vê uma importância da sociedade, você não vê uma importância nos espaços, para quem não pratica [...] você tem que estar... nós tentamos... o conselho da secretaria não existia, nós colocamos o conselho para funcionar [...] Eu chegava numa área de vários setores, que eram apresentados no conselho, clubes, federações, universidade, eu fiz isso, aquilo... [...] aí ninguém respondia nada, o cara tinha que chegar lá pra mim me questionando (lv1).

[...] nós temos uma participação pequena do Conselho Municipal de Esporte. É... Eu ainda não consegui entender, porque tem tão pouca participação. Talvez, porque quando você envolve sociedade civil de uma forma mais individual, as pessoas têm outros compromissos... Elas trabalham, tem essa dificuldade de disponibilizar o tempo pra dedicar a essas questões (lv2).

[...] tivemos limitação no funcionamento do conselho, o conselho ficou muito voltado para debater a sua reformulação da estrutura. Então, nesse mandato

todinho, nesses dois anos, com as dificuldades do quórum, algumas, as maiorias (sic) das reuniões não deram quórum, nós tivemos 22 reuniões [...] No entanto, só em oito reuniões que deram quórum. Então, dentro desses quóruns, né, fizemos as deliberações, a maioria dos pontos foram consensuais (sic.), não foram a voto (lv3).

Apesar da evidente fragilidade da participação popular junto à gestão municipal - o que ameaça a gestão democrática, e que se torna um desafio tanto para a educação quanto para as lutas políticas de efetivação da cidadania -, é preciso dizer que os dados indicam um pequeno avanço. Nosso argumento otimista se deve à indicação nos dados da existência do conselho municipal, no caráter consultivo-deliberativo dessa entidade definida por lei, bem como na tentativa de reestruturação da entidade na direção de um melhor funcionamento orientado para a gestão democrática.

Em Cariacica não é diferente. Os dados coletados neste estudo indicam pouco envolvimento das comunidades no município, ora colocado como um problema de cultura política de não participação, ora colocado como mecanismo de centralização por parte dos gestores nas decisões. Sem a existência de instituições representativas atuantes da sociedade civil junto à gestão, o diagnóstico do documento “Agenda Cariacica” afirma que as formas de participação cidadã ficam restritas. Senão, vejamos as contribuições a esse problema:

Por ora, a única forma de participação efetiva da sociedade civil com possibilidade de intervir na política pública local, e ainda assim de forma muito insipiente, é através das conferências municipais que ocorrem a cada dois anos, como etapa da Conferência Nacional de Esportes (CNE), promovida pelo Ministério (PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA, 2012, p.15).

Nas dificuldades encontradas, eu não falei dessa questão: a desorganização do segmento esportivo em Cariacica. (...) mesmo a gente provocando esses momentos de audiências com a comunidade, com os segmentos, as participações foram mínimas, a tentativa de que houvesse participação foram grandes pro (*sic.*) tamanho da Secretaria e da estrutura que a gente tinha no momento, mas a gente percebe que esse tema é tratado não é de forma periférica como você disse, mas com um certo desdém, pelos próprios políticos, pelos agentes públicos, pelas lideranças de um modo geral (lc1).

Porque não tem um apoio, não tem perspectiva de melhora. Quando você tenta fazer uma reunião na comunidade, a comunidade já não acredita mais. A comunidade não acredita mais em promessa. A comunidade não acredita mais em proposta. Ela quer ação, certo? Essa é que é a questão. [...] e no esporte é a mesma coisa (lc2).

Se você levantar uma pauta na discussão, se essa pauta interessar, todo mundo vai nela, mesmo que ela seja ruim. Falta iniciativa. Falta iniciativa da própria comunidade, do próprio cidadão. Cidadão, ele não tem... é que nem eu disse anterior... o cidadão ele tá preocupado com o eu, com o próprio umbigo, estando bem pra mim, o resto que se dane. Hoje é aquela história que diz o seguinte... você conhece aquela piada: “Farinha pouca, meu pirão primeiro”? Necessidade enorme no município, primeiro a minha rua. É o que está funcionando em termos de desenvolvimento. Agora, a prefeitura dentro das condições dela, em termos de desenvolvimento do município, ela tem feito muito. E volto a dizer: deixou muito a desejar no esporte. E pelo fato do cidadão não se interessar muito em discutir a questão, aí ela fica em segundo plano. Esse que é o principal problema (lc2).

Os problemas de participação popular têm sido um dos principais entraves da gestão democrática, e um desafio tanto para a educação quanto para as lutas políticas de efetivação da cidadania, e Cariacica não tem fugido à regra.

4. Interpretações

Nesta seção, vamos nos deter nas análises dos dados apresentados e de como podemos cotejar deles algumas respostas para nossas questões de estudo.

Daquilo que pudemos apresentar, conforme dados coletados, cremos que aparecem evidências, quanto à gestão da SEMESP (em todo o período estudado) da PMV, de insuficientes, ou quase ausentes, ações voltadas ao avanço na questão dos direitos sociais. Pensamos que, apesar de contar com requisitos necessários para desenvolver seu papel quanto à acessibilidade de esporte e lazer por parte do cidadão, inclusive com o potencial auxílio de um conselho municipal legal e legitimamente constituído, a gestão do setor parece desprovida de condições técnicas necessárias para operar intersetorialmente. Situação semelhante desfruta a sociedade civil, representada no COMESP.

Quando voltamos o olhar para Cariacica, é importante salientar que os conceitos de inovação e empreendedorismo, tratados no âmbito deste estudo, por estarem presentes no discurso e nas ações da PMC, não necessariamente caracterizam a gestão como democrática ou como uma gestão voltada para o acesso das pessoas aos direitos sociais. Silva (2012) se referiu aos conceitos de empreendedorismo e gestão inovadora como categorias geradas pelo mercado e vinculadas a um modelo de gestão, denominado por Paula (2005) de gerencial. A mesma autora contrapõe a esse modelo a gestão societal, a qual é realizada por meio de mecanismos de descentralização e participação popular.

Tais argumentos são suficientes para gerar cuidados nas interpretações que vinculam o

empreendedorismo e inovação, na PMC, como expressão de gestão voltada para avanço nas questões de direitos sociais, uma vez que os dados coletados no âmbito do setor de esporte e lazer indicam pouco ou quase nenhum avanço nesse sentido. Essa situação é resultado de uma gestão desprovida de condições necessárias para operar intersetorialmente.

Quando se faz referência à intersetorialidade, pode-se reportar a Andrade (2006) e Junqueira *et al.* (1997), os quais lembram que essa temática, advinda da iniciativa privada, no nível da administração pública, teve início na área de saúde e se expandiu para os demais setores da administração. Como se iniciou em um só setor, a primeira ideia de intersetorialidade é horizontal, isto é, ocorre entre setores de uma mesma instituição. Porém, o conceito se estende para as relações verticais, buscadas com setores de outras instituições e, no caso da administração pública, de outras esferas, inclusive, com a sociedade civil.

É importante comentar que o conceito de intersetorialidade passa a fazer parte do vocabulário do campo de estudo das políticas públicas como alternativa teórico-prática para a busca de desenvolvimento social e inclusão de grupos vulneráveis, isto é, a desejada inclusão social e qualificação das condições de vida. Para isso, faz-se necessário o desenvolvimento das estratégias teórico-práticas para a implementação de planejamentos, execuções e avaliações de ações conjuntas, inclusive com o envolvimento de orçamentos, sujeitos, equipamentos e demais recursos de diferentes setores (JUNQUEIRA; INOJOSA, 1997; JUNQUEIRA *et al.*, 1997). Nesse sentido, podemos afirmar, por exemplo, que ações de intersetorialidade no âmbito da saúde se desenvolveram auxiliadas pela articulação de grupos de profissionais diferentes, atuando em setores diversos, com horizonte comum: a saúde. No Brasil, isso foi capaz de fundamentar um sistema administrativo e operacional forte. O mesmo não aconteceu com outros setores, como a educação, que teria perspectivas muito

parecidas, e o esporte e lazer, por diversas razões que, em outra oportunidade, poderemos desenvolver.

A partir do exposto até aqui, é possível não só identificar, mas também compreender, claramente, a insuficiente ou quase ausente intersetorialidade na gestão do esporte e lazer em Vitória; e, por isso, verifica-se a dificuldade de envolvimento da sociedade nas políticas em andamento. Da mesma forma, observa-se que a gestão do esporte e lazer de Cariacica carece dos traços inovadores e empreendedores atribuídos à PMC, assim como aquela gestão mantém ações apenas elementares de intersetorialidade e, por isso mesmo, com dificuldade de envolvimento da sociedade nas políticas em andamento.

4.1 Participação

Como vimos, os dados indicam dificuldades no campo da participação popular. Quando recorremos a Cunill Grau (1991), observamos que sua obra destaca dois elementos essenciais para se entender conceito de participação: o primeiro deles é a intervenção do sujeito no curso de uma atividade pública e, o segundo, a expressão de interesses sociais ou coletivos. Uma vez que esses elementos foram caracterizados, é possível entender aquilo que não pode ser considerado como participação cidadã, embora, aparentemente, esta se constitua em atitudes comuns na sociedade ocidental atual. A autora chamou a essas formas de participação não cidadã de “fenômenos”, e os apresentou em blocos assim organizados: a) Participação social, participação comunitária e experiências autônomas da sociedade civil; b) a intervenção dos cidadãos na administração, em função de sua experiência, e a participação política; c) a colaboração entre administrações; e d) os mecanismos de defesa dos cidadãos individuais frente à administração, e as oficinas de informação e reclamação. Entenda-se que, embora todos se caracterizem como participação, não necessariamente se trata de “participação cidadã”, conforme se mostrará adiante.

Para Cunill Grau (1991), “participação social” comumente se vincula a movimentos de indivíduos, organizados no âmbito da sociedade civil, reivindicando eminentemente seus próprios interesses sociais, isto é, sua luta tem em vista o cooperativismo, o associativismo e a autogestão; tudo isso sem uma preocupação com a sociedade mais ampla.

A mesma autora se refere à “participação comunitária” como um conceito relacionado com a parceria entre o Estado e a comunidade para resolver problemas emergenciais, e, por isso mesmo, tem um caráter assistencial, realizado pelos próprios cidadãos com o financiamento do Estado. O caráter de participação é considerado mínimo, porque não se trata de interesse público e, portanto, tem grau reduzido de cidadania.

Segundo a autora, “um novo estilo de fazer política, que vise a diminuir os antagonismos políticos e expandir os âmbitos de solidariedade e responsabilidade pelas decisões” (CUNILL GRAU, 1991, p. 5), é algo que pode ser denominado de “experiências autônomas da sociedade civil”. Estas se caracterizam como aspirações e reivindicações dos movimentos sociais por direitos de autogoverno; é uma forma de organização popular que desafia o poder estabelecido e reforça o sentido de pertencimento dos indivíduos envolvidos, embora não tenha abertura para o social amplo.

Nesse contexto, lembremo-nos da opção deste estudo por averiguar a participação cidadã no setor de esporte e lazer em Vitória e Cariacica. Em Vitória, onde a participação poderia ocorrer de forma representativa, isto é, por meio da atuação do COMESP, não se faz possível averiguar, de maneira clara, os níveis de participação não cidadã nos dados inicialmente abordados. No entanto, evidências demonstradas, como, por exemplo, a falta de quórum nas reuniões do Conselho, provocada pela ausência de sujeitos representantes da sociedade civil, indica alguma aproximação com o modelo “participação social”. Como nesse modelo a participação se dá a partir de interesses pessoais, poderia haver a possibilidade

da ausência nas reuniões acontecer pela simples não identificação de pautas relacionadas a determinados interesses pessoais.

Não por acaso, algumas dessas formas de participação (não cidadã) parecem estar presentes em Cariacica, principalmente quando da ocasião de envolvimento com as decisões do orçamento participativo, inclusive, nas decisões relacionadas às demandas por esporte e lazer.

Ainda se reportando a outras formas de intervenção que não apontam para interesses sociais e, portanto, não se constituem como participação cidadã, Cunill Grau (1991) chama a atenção para “a intervenção dos cidadãos na administração em função de sua experiência”. Esta diz respeito à participação, eminentemente, por critérios técnicos, em função do conhecimento dos sujeitos envolvidos, portanto, desprovidos de interesses políticos. Quanto ao que a autora chamou de “participação política”, esta diz respeito ao envolvimento de sujeitos em partidos políticos que têm como plataforma a defesa de causas sociais amplas, nesse caso, caracterizando uma participação representativa, com foco difuso. Cremos que não seria exagero apontar que a representação da Universidade Federal do Espírito Santo no COMESP dar-se-ia por características relacionadas a uma “intervenção em função da experiência” e, portanto, não cidadã. Da mesma forma, a aproximação de representantes das instituições esportivas junto à SEMCEL, em Cariacica, poderia se dar pelo mesmo motivo, ou devido a identificações políticas com a gestão.

Há, ainda, outros aspectos de falsa participação cidadã abordados por Cunill Grau (1991) que merecem comentários. Começaremos discutir a colaboração entre administrações, o que, aqui, nos referimos à intersetorialidade. A ideia de participação cidadã não pode desconsiderar a possibilidade, diria a necessidade, de sujeitos vinculados a órgãos diferentes de administração pública de participarem de iniciativas conjuntas entre órgãos da administração, em nome de interesses públicos amplos e não meramente por compromisso profissional ou técnico. Nesse caso,

o envolvimento dos sujeitos nas iniciativas da administração pública como um todo se torna um pressuposto de participação cidadã que extrapola o compromisso profissional de atuação no seu órgão específico. No entanto, para se caracterizar como participação cidadã, deve haver o pressuposto do interesse coletivo e a participação em ações intersetoriais com representação de interesses institucionais, isto é, de contribuição do próprio setor ao outro, tendo como foco último o bem da coletividade. Não tivemos evidências, a partir dos dados, que pudessem nos informar que a participação de sujeitos vinculados a outros setores da PMV no COMESP fosse caracterizada como cidadã. Trata-se de um dado a investigar na continuidade de nossos estudos. O mesmo se pode dizer da participação de funcionários de outros setores da PMC nas iniciativas da SEMCEL.

Um último aspecto a se mencionar neste texto, ainda relacionado à contribuição de Cunill Grau (1991), diz respeito aos “mecanismos de defesa dos cidadãos individuais frente à administração, e as oficinas de informação e reclamação”. A autora não considera participação cidadã o envolvimento dos sujeitos com mecanismos do campo jurisdicional, bem como do campo extrajurisdicional, em ambos os casos, atuando como controle da atividade administrativa, se a atitude representar o interesse individual. Isso diz respeito à participação dos sujeitos em denúncias formais aos órgãos de controle, como também em órgãos de controle social (conselhos). Aqui vemos uma limitação aos argumentos da autora, uma vez que, mesmo existindo, inicialmente, interesse individual na atitude, os mecanismos jurisdicional e extrajurisdicional precisam do envolvimento de sujeitos, e esse envolvimento tem como consequência uma utilidade pública, o que caracteriza um vestígio de participação cidadã.

Todos os fenômenos de não-participação cidadã não parecem ter ficado tão evidentes nos dados encontrados neste estudo. No entanto, nos trechos de depoimentos e documentos aqui apresentados podem ser encontrados alguns

sinais desses fenômenos, sobre os quais não nos debruçamos por ser nosso objeto a participação e não o contrário.

Outra contribuição para fundamentarmos nossos argumentos sobre a participação vem de Arnstein (1969). Para essa autora, o exercício de cidadania pressupõe a participação. Dito de outra forma, quando o cidadão participa dos processos decisórios, participa, também, da redistribuição de poder e, dessa forma, se mantém com possibilidade de influenciar, com poder de deliberação, nos processos políticos e econômicos que constituem o cotidiano e o futuro da sociedade como um todo.

Assim como Cunill Grau (1991), Arnstein (1969) hierarquizou as atitudes dos sujeitos em uma polaridade participação e não participação. Nesse sentido, a autora propôs um escalonamento com oito níveis de participação dentro da polaridade, como se fosse uma escada. Nessa escada, cada degrau onde estiver situado, o cidadão poderá exercer um tipo de poder capaz de influenciar nas diferentes possibilidades de efetivação da ação pública e, até mesmo, no seu resultado final.

Os degraus foram assim denominados: 1) Manipulação; 2) Terapia; 3) Informação; 4) Consulta; 5) Pacificação; 6) Parceria; 7) Delegação de poder e; 8) Controle cidadão. Os dois primeiros degraus indicam níveis de não participação, e quando aí situados, aos cidadãos não é permitida a participação nos processos de planejamento e condução de programas, restando-lhes somente a possibilidade de serem educados por aqueles que dominam o processo e têm o poder de decisão.

Quando os cidadãos se encontrarem nos degraus 3 e 4, significará que estão em um nível de participação na qual sua condição de não permissividade, observada nos níveis 1 e 2, avançou para a possibilidade de ouvir e ser ouvido, o que é determinado por aqueles que estão degraus acima, no nível máximo possível de participação. Mesmo que cheguem nesse nível, aqueles que estão nos níveis de cima ainda não permitem aos cidadãos que suas opiniões sejam

aceitas em plenitude. Nesse caso, pouca mudança há na condição do cidadão, e nem mesmo é garantida a sua permanência nesses níveis.

À medida que aqueles que estão nos níveis superiores concederem aos cidadãos que lhe estão abaixo chegarem ao degrau 5, significará que foi superada a limitação de poder anteriormente imposta. Nesse degrau, é permitido aos que vêm debaixo aconselharem seus novos companheiros, embora aqueles ainda sejam “donos do poder” e continuem a ditar os rumos do processo e a tomar decisões finais. A partir do degrau 6, quando se fala de parceria, já se pode iniciar negociações em condições de igualdade com os detentores do poder.

Somente nos degraus superiores, 7 e 8, os cidadãos podem desfrutar da delegação de poder e controle das decisões, quando, efetivamente, participarão com total poder de gerenciamento a respeito das principais decisões.

Apesar de didaticamente permitir uma visibilidade para as possibilidades de evolução no *status* de cidadania, a escada de Arnstein (1969) possui limitações. Entre as limitações que podemos identificar, é possível constatar que não há homogeneidade entre os cidadãos que vão ascendendo e os que já detêm o poder, assim como se percebe, com certa dificuldade, a transposição de degraus que permita verificar a chegada do cidadão a níveis de participação realmente autênticos. Como o limite entre degraus é tênue, é possível que sejam consideradas determinadas características aplicáveis a um determinado degrau, sendo observadas também em outros degraus.

Em razão do exposto, muitas vezes se recomenda modelos de análise que possibilitem verificar níveis de participação efetiva. Nesse sentido, têm surgido estratégias, como o planejamento participativo, a implementação e operação de conselhos gestores, entre outras, que têm se mostrado mecanismos e instrumentos de gerenciamento mais eficazes porque são concebidos dentro da dimensão coletiva.

Se concebermos o modelo de Arnstein

(1969) como uma possibilidade didática de averiguar níveis de participação, podemos dizer que nossos dados no presente estudo indicam que os sujeitos representativos da sociedade civil em Vitória, no que diz respeito ao esporte e lazer, teriam, a princípio, a ampla possibilidade de ascender ao nível máximo da escada apresentada, em função do caráter deliberativo do COMESP. No entanto, a dinâmica de funcionamento da entidade nos mostrou que o prescrito não se apresentou na prática. Aparentemente, os sujeitos da sociedade civil se abstiveram da participação e, quando presentes, houve convivência em passar a maior parte do tempo na discussão da estrutura do próprio conselho, sem o debate e implementação das ações conjuntas com a SEMESP. Nesse sentido, podemos inferir que a participação ficou restrita, no máximo, ao degrau 4, considerando as limitações comentadas sobre o modelo.

Inferindo a situação dos sujeitos representativos da sociedade civil em Cariacica, no que diz respeito ao esporte e lazer, cremos que estes se encontram nos degraus 1 e 2. Na melhor das hipóteses, pode-se afirmar que há *flashes* de passagem pelos degraus 3 e 4, considerando as observações que fizemos a respeito das limitações do modelo.

Para subsidiar ainda mais nossas análises, propomos, também, a verificação da participação tomando como referência o modelo de Demo (1996). As contribuições desse autor se referem, especificamente, à participação na dimensão do planejamento participativo. O próprio autor já havia dito que “planejamento participativo significa, mais que tudo, o esforço de impor o menos possível, sabendo-se que todo planejamento é inevitavelmente um fenômeno impositivo” (DEMO, 1980. p.20). Nesse sentido, o autor propôs três níveis básicos do planejamento participativo. No primeiro nível, observa-se a formação de consciência crítica e autocrítica da comunidade, e é aí que o conhecimento é elaborado, não qualquer conhecimento, mas aquele capaz de influenciar na resolução dos

problemas específicos do grupo. Diante dos problemas, a comunidade tem possibilidade de um posicionamento crítico, mediante a capacidade de formulação desse posicionamento, e essa capacidade advém do conhecimento em geral e do conhecimento técnico, em particular.

No segundo nível, os sujeitos têm a possibilidade de identificar os problemas e priorizá-los, para que consigam, também, formular concretamente as estratégias para enfrentar os problemas. Isso implica a busca e descoberta de estratégias alternativas, assim como das possibilidades de flexibilidade e negociação no âmbito das decisões.

A partir das estratégias elaboradas e das decisões tomadas no segundo nível, podemos esperar que no terceiro nível ocorresse a organização grupal, tanto para o desenvolvimento das formas de participação, quanto para reorganizar a participação nos níveis anteriores.

Para esse modelo, somos menos otimistas quanto aos dados encontrados neste estudo. O que observamos é que as ações da SEMESP não têm recebido contribuições dos sujeitos, porque o funcionamento do Conselho, como já colocado, ficou restrito ao seu próprio funcionamento. Nesse caso, não se pode nem afirmar que a participação se localize, adequadamente, no primeiro nível do planejamento participativo, no processo de gestão da PMV, porque ainda parece ser insuficiente a própria identificação de vestígios de organização dos sujeitos dentro da entidade. O otimismo também não é grande com relação às ações da SEMCEL, pois acreditamos que as mesmas, assim como em Vitória, não têm permitido sequer que os sujeitos se localizem, de maneira adequada, no primeiro nível do planejamento participativo. Em Cariacica, observamos a mesma insuficiência de vestígios de organização comunitária de forma que seja possível localizar os sujeitos dentro do processo de gestão da PMC.

5. Considerações finais

Com a realização desta pesquisa, foi possível identificar vários problemas relacionados à participação popular nos setores de esporte e lazer em Vitória e em Cariacica, o que implica julgarmos ambas as gestões setoriais como não situadas em um modelo que atue balizado pelas características de participação, ou mesmo de intersectorialidade, se forem consideradas ações conjuntas com setores da sociedade civil em perspectivas de corresponsabilidade. Com relação à Vitória, entre os principais fatores que podem estar contribuindo para a não participação popular, está a própria abstenção dos representantes na entidade legal e legitimamente instituída para tal – o COMESP. Embora os dados deste estudo, sustentados em outros trabalhos, como o de Vicentini (2008), apontem como uma das razões para abstenção a possível ausência de formação (técnica, política e humana) dos sujeitos para atuação na entidade representativa, não podemos colocar esta como a principal das razões; mesmo porque, verificou-se algum nível de participação não cidadã com alguns dos modelos aqui apresentados.

No que diz respeito à Cariacica, em razão da impossibilidade de acesso a documentos caros a esta pesquisa, ainda não disponíveis na Secretaria, ou mesmo na *web*, este estudo teve a limitação de ainda não poder identificar, claramente, os fatores que contribuem para a problemática que envolve a participação popular e as fragilidades quanto a uma gestão participativa. Temos nossas suposições, mas não convém explicitá-las, deixando para aprofundarmos na continuidade de nossos estudos, em outros projetos em andamento, quando pretendemos acessar outras fontes.

Referências

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

AREIAS, K. T. V. et al. Os intelectuais orgânicos e seu papel na consolidação das políticas públicas de lazer na perspectiva de direito social. In: CONBRACE, 16., & CONICE, 3., 2009, Salvador. **Anais...** Salvador/Goiânia/ Campinas : CBCE/ AUTORES ASSOCIADOS, 2009.

_____; BORGES, C. N. F. As políticas públicas de lazer na mediação entre estado e sociedade: possibilidades e limitações. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, Campinas, v. 33, n. 3, p. 573-588, jul./set. 2011.

ARNSTEIN, S. R. A ladder of citizen participation. **Journal of the American Planning Association**, v. 35, n. 4, p. 216-224, jul. 1969.

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

BORGES, C. N. F. et al. Políticas públicas de esporte e lazer no Espírito Santo: políticas de governo X políticas de estado. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA: Consensos e Controvérsias, 14., 2009, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: SBS/ UFRJ, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto promulgado em 05 de outubro de 1988.

CUNILL GRAU, N. **Participación ciudadana**. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos. Caracas: Clad, 1991.

DEMO, P. Planejamento participativo. In: Ministério da Educação e Cultura – MEC (Org.). **Subsídio ao planejamento participativo**. Brasília: MEC/DDD, 1980. p. 27-38 .

_____. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

JUNQUEIRA, L.A.P.; INOJOSA, R.M.; KOMATSU, S. Descentralização e intersetorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. In: **El tránsito de la cultura burocrática**

al modelo de la gerencia pública. Caracas: Unesco/Clad, 1997. p. 63-124.

_____; _____. **Desenvolvimento social e intersetorialidade**: a cidade solidária. São Paulo: FUNDAP, 1997.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e “status”**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

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

PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA. **Cariacica “Vale Mais”**: Plano Estratégico da Cidade de Cariacica (2003-2022). Cariacica: PMC, 2003

_____. **Planejamento Sustentável da Cidade**: Agenda Cariacica (2010-2030). Cariacica: PMC, 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. **Leis e decretos**. Vitória: PMV, 1995. Disponível em <<http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/resultado.cfm>> Acesso em: 28 dez. 2010.

_____. **Agenda Vitória**: plano estratégico até 2028. Vitória: PMV, 2003.

SECRETARIA MUNICIPAL DE ESPORTE E LAZER. **Atas das sessões do Conselho Municipal de Esportes**. Vitória: SEMESP, s. d.

SILVA, D. S. **Intersetorialidade, descentralização e empreendedorismo na gestão pública de esporte e lazer no estado do Espírito Santo**. 2012. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação Física da Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2012.

TONINI, G. T; BORGES, C. N. F; AREIAS, K. T. V. O esporte de alto rendimento na cidade de Vitória: um olhar sobre as políticas públicas do setor. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 16., 2009, Salvador. **Anais...** Salvador/ Goiânia/ Campinas: CBCE/ AUTORES ASSOCIADOS, 2009.

VENTURIM, L. F.; BORGES, C. N. F. A

Intersetorialidade no Programa Esporte e Lazer da Cidade: o caso da Prefeitura de Vitória. In: SEMINÁRIO “O LAZER EM DEBATE”, 11., 2010, Natal. **Anais...** Natal/RN: CEFT/RN, 2010.

VICENTINI, M. **Conselho Municipal de Esportes de Vitória**: limites e possibilidades da participação popular na gestão pública. 2008. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Administração e Comunicação da Universidade São Marcos, São Paulo, 2008.

YIN, R. K. **Estudo de caso** – planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Web sites consultados

PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA. <<http://www.cariacica.es.gov.br/> Acesso em: 23 fev. 2011.

_____.< <http://www.cariacica.es.gov.br/default.asp>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. <http://www.vitoria.es.gov.br/> Acesso em: 28 dez. 2010.

_____. <http://www.vitoria.es.gov.br/>> Acesso em: 23 fev. 2011.

Notas

1 O texto é resultado de pesquisa apoiada pela FAPES (Fundação de Amparo à Pesquisa do Espírito Santo).

2 Quando citamos esporte/lazer, estamos nos referindo ao esporte praticado na perspectiva do lazer, embora o setor também seja responsável pela implementação de ações perspectivadas no esporte de rendimento e no esporte escolar.

3 Lei Nº 4.213/95, que dispõe sobre alterações na estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Vitória e cria o COMESP.