

ANALISANDO O CARÁTER INOVADOR DO PROGRAMA CÍRCULOS POPULARES DE ESPORTE E LAZER: UMA EXPERIÊNCIA DA POLÍTICA PÚBLICA DE ESPORTE E LAZER DO RECIFE

BRUNA CARVALHO ALMEIDA*
SÍLVIO LUIZ DE PAULA**

I. Introdução

Este artigo propõe-se a discutir o processo de inovação no contexto das políticas públicas no Brasil, delineado a partir da Constituição Federal de 1988, tomando como foco a política de esporte e lazer, analisando sua experiência de implantação no município de Recife.

Primeiro, situam-se as mudanças das políticas públicas no contexto contemporâneo brasileiro e a necessidade de transformar práticas centralizadoras, clientelistas e assistencialistas — arraigadas há muitas décadas, na condução de políticas sociais — em práticas que adotem os princípios de universalização, descentralização e participação social, conforme postula a Constituição Federal. Nessa perspectiva, vislumbra-se uma redistribuição de poder, à medida que as relações entre Estado e sociedade civil são transformadas e esta última possa adquirir um papel central para produzir uma nova solidariedade, sendo o Estado o fiador desse processo. Dentro desse contexto, são tratadas as políticas de esporte e de lazer que, somente, com a Constituição de 1988, passaram a ser consideradas como um direito social e que, ainda, apresentam um caráter incipiente em sua formulação na maioria dos municípios brasileiros.

Essa reflexão sobre as transformações no contexto das políticas públicas conduz a uma outra reflexão relativa ao processo de inovação dentro

* Mestre em Administração e doutoranda em Pedagogia pela UFPE, <brunnava@hotmail.com>.

** Mestre em Administração pela UFPE, <silvio_paula@hotmail.com>..

da especificidade do setor público. Nesse sentido, parece fundamental compreender o conceito de inovação, de mudança organizacional e as dimensões que estão a eles vinculadas. Ao realizar uma revisão da literatura, pode-se concluir que inovar é criar o novo, seja nas tecnologias, na estrutura, nas pessoas, na cultura, nas relações de poder, nas estratégias organizacionais. Especificamente no contexto das políticas públicas, a inovação pode ser caracterizada inter-relacionando essas dimensões com o novo relativo aos conteúdos das políticas e a prestação de serviços, a inclusão de novos atores nos processos decisórios, a novos focos de ação e a novas formas de planejamento (Andrade, 2001; Farah, 2000; Klering & Andrade, 2006).

A inovação, também, está implicada no sentido de mudança que se quer dar a esse processo. Damanpour (1991) e Motta (1997) apresentam dois modos de mudança: a incremental e a radical. A primeira refere-se a transformações progressivas, de modo que ocorra adaptações nas rotinas; por outro lado, a mudança radical representa uma transformação total, em que práticas usuais são abandonadas. Mesmo reconhecendo que a mudança tem um caráter contínuo baseado em contínuas atualizações de processos e práticas, entende-se que o processo de inovação nas políticas públicas, desencadeado pela Constituição de 1988, aponta a necessidade de mudança radical à medida que a demanda pela garantia de direitos e pelo acesso de todos aos bens e serviços públicos deve desestabilizar e transformar estruturas vigentes.

Conseqüentemente, o novo que adentra as políticas públicas no Brasil tem um caráter radical, ou melhor, transgressor — como afirmam Suassuna et al. (2007) — dentro de uma perspectiva de direitos que afirma em si a valorização do ser humano. O campo empírico que é analisado neste artigo traz em si essa referência radical, transgressora e valorativa do ser humano. O Programa Círculos Populares de Esporte e Lazer (CPEL), desenvolvido pela Prefeitura de Recife, intenta isso em seu próprio objetivo que é “superar as práticas elitistas e clientelistas das administrações passadas e promover o esporte e o lazer como direito social para todos os segmentos da população, focalizando, prioritariamente, as camadas populares da cidade” (Recife, 2002).

No intuito de identificar se há caráter inovador no Programa dos Círculos Populares de Esporte e Lazer, foi realizado estudo de caso, levando em consideração a pertinência, a fundamentação e os efeitos da intervenção desse Programa na sociedade. Buscou-se identificar tanto o novo

tecnológico, estrutural, humano, cultural, estratégico e político de que trata Motta (1997) como o novo em relação aos conteúdos da política e a prestação de serviços, a inclusão de novos atores, a novas formas de planejamento e novos focos de ação de que tratam Andrade (2001), Farah (2000) e Klering & Andrade (2006).

2. O contexto de transformação das políticas públicas e das políticas de esporte e lazer no Brasil

A fim de situar, historicamente, a transformação das políticas públicas no Brasil, De Franco (2003) identifica três gerações de políticas. Na primeira geração, destacam-se as intervenções de um Estado centralizador, de modo que a prestação de serviços públicos não é compreendida como um direito do cidadão, mas como uma concessão, uma *benesse* do próprio Estado e que tem caráter fundamentalmente assistencialista e clientelista. A segunda geração representaria, para esse autor, o predomínio de políticas universais baseadas em direitos sociais, conforme expressa a Carta Magna de 1988, com uma oferta de serviços públicos descentralizada, como também focadas nos pressupostos de eficiência e eficácia de programas e ações governamentais. Finalmente, uma terceira geração, a qual o autor atribui, ainda, uma condição de amadurecimento, aponta para novas relações entre Estado e sociedade, voltadas ao desenvolvimento social e indicando relações multi e intersetoriais na produção de políticas.

Essa visualização de gerações que se sucedem podem levar a uma compreensão de que elas não coexistem no cotidiano das políticas públicas nos mais de cinco mil municípios brasileiros e entre as três esferas de governo. Entretanto, é exatamente, essa coexistência que caracteriza o universo da gestão pública brasileira, constituindo um desafio para os gestores a produção de alternativas concretas.

Se a Constituição de 1988 é um eixo de referência que indica rumos para as políticas públicas no Brasil, há mais de vinte anos, também se deve recordar que as práticas assistencialistas e clientelistas persistem, e os esforços para a organização intersetorial de políticas ainda são ideias pouco operacionalizadas na prática. Isso não significa que mudanças não ocorram nessas duas décadas, apenas é preciso reconhecer a mudança como processo social e organizacional. Além disso, não é tão fácil, assim, inovar, pois pressupõe substituir uma coisa antiga por uma nova, olhar com outros olhos os mesmos problemas (Fachin & Chanlat, 1998).

A Constituição de 1988 foi resultado de um pacto social, a fim de produzir uma nova institucionalidade através da composição de forças heterogêneas, tais como sindicatos, movimentos sociais urbanos e rurais, movimentos associativos da classe média, representações empresariais nacionais e outros, a fim de garantir o processo de redemocratização do Estado brasileiro. Nesse pacto, a descentralização adquiriu um caráter sociopolítico com vistas a uma operacionalização radical de democratização (Arretche, 2002), onde a garantia universal de direitos se processaria por meio de uma redistribuição de poder em que a participação social também comporia a reorganização das políticas públicas.

Assim, a descentralização como transferência de poder seria uma resposta à centralização que sempre caracterizou o Estado moderno brasileiro, desde a Era Vargas. Esse deslocamento de poder promoveria uma mudança nas relações entre Estado e sociedade, até então, fortemente autoritário, tutelar e clientelista. Descentralização e participação social são princípios constitucionais que implicam um ideal de “devolução de poder” à sociedade em que o Estado passa a ser um fiador de uma solidariedade a ser promovida pela própria sociedade (Martins, 1994).

Todavia, esse ideal forjado no Brasil pelas lutas sociais da década de 1980 depara-se com a força constrangedora do projeto neoliberal consagrado pelo Consenso de Washington. Se, por um lado, alguns governos municipais e a sociedade civil articularam-se na construção de um poder local transformador; por outro, as forças hegemônicas do capital impõem a países como o Brasil um ajuste econômico de forma que sacrifique o desenvolvimento econômico e social do país.

Nesse contexto de transformações do Estado brasileiro e de políticas públicas é que as políticas de esporte e lazer se inserem. Como destacam Marcellino et al. (2007), as discussões sobre o lazer e as primeiras iniciativas nesta área podem ser atribuídas ao Serviço Social do Comércio (Sesc), ainda na década de 1960. Cabe lembrar que esse serviço, vinculado à Confederação Nacional do Comércio, compõe o denominado sistema “S”, que foi criado no âmbito da ideologia do trabalho, forjada no imaginário nacional, durante a Era Vargas, o que justifica aquilo que é apontado pelos autores de que a organização de ações na área não surge de necessidades comunitárias e associativistas.

O caráter centralizador, também, é inerente ao esporte desde a década de 1940, com a criação da Comissão Nacional de Desporto, que tinha

como objetivo incentivar e fiscalizar as práticas desportivas no país. Na década de 1970, no governo Geisel, é definido o Plano Nacional de Educação Física e Desporto, assumindo a responsabilidade de sua execução a Secretaria de Educação Física e Desporto do Ministério de Educação, onde o esporte é focado na população pobre, a fim de mobilizar uma massa de pessoas em atividades físicas vinculadas à conquista de força e ao controle, de forma que, muitas vezes, se confunde a política de esporte e lazer com ascensão do governo militar no país (Menezes, 2002).

Esporte e lazer entram somente no universo dos direitos sociais, com a Constituição Federal de 1988. O art. 6.º reporta que “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (Brasil, 1988).

Mesmo o lazer sendo reconhecido como um direito social, ainda permanece um problema relativo às concepções instrumentais na condução das políticas de esporte e lazer, que podem ser caracterizadas como focalizadas e seletivas dentro de uma perspectiva limitada do que seja o entendimento de inclusão social. Apesar de reconhecer que essa política tem uma clara interface com a educação, a cultura e a saúde (como direito à vida, conforme propôs a 8.ª Conferência Nacional de Saúde em 1986) — além de também aportar em si uma expressão filosófica que valoriza o ser humano — é possível verificar, conforme destacam Suassuna et al. (2007), que nas poucas ações e programas na área prevalece muito mais um caráter compensatório do que uma perspectiva transgressora de direitos.

Sobre o caráter compensatório, os sujeitos não passam mais do que simples objetos da ação governamental, porém, quando há uma participação desses sujeitos na cena política, é possível desestabilizar e transformar estruturas (Suassuna et al., 2007). E, de acordo com Stigger (2003, apud Marcellino, 2007, p. 47), esta última perspectiva significa desenvolver políticas de esporte e lazer onde são criadas condições para “a promoção do debate e da reflexão sobre essas mesmas políticas, no sentido de construção de um projeto coletivo, em que as escolhas aconteçam democraticamente, de forma qualificada e consciente”.

Por isso, a importância de refletir sobre as possibilidades “transgressoras” dos direitos, analisando em que medida as políticas de esporte e lazer podem ter um cunho inovador, foco de discussão deste artigo. Essa

reflexão parece oportuna, principalmente quando considerado o caráter ainda incipiente da implantação do Sistema Nacional de Esporte e Lazer que, como afirma Marcellino (2007), necessita de tempo de maturação à medida que estados e municípios configurem as suas políticas.

2.1. Desvelando a inovação e seu sentido no contexto público

O termo *inovação* traz em si a ideia de algo novo; um novo produto, uma nova forma de fazer algo. No entanto, o que pode ser considerado como novo? Apesar de já existirem muitas pesquisas a respeito do tema, o estudo sobre a inovação organizacional ainda gera inúmeras discussões.

Para Zaltman, Duncan & Holbek (1973), a inovação pode preceder e causar a mudança social ou pode ser desenvolvida como uma resposta em face de necessidades criadas a partir da mudança social, pois existiria uma interação entre novas ideias, estrutura e função social, uma influenciando a dinâmica da outra. Ainda, para esses autores, a inovação pode ser caracterizada sob três modos: 1) como sinônimo de invenção, isto é, um processo criativo que produz a configuração de algo não conhecido anteriormente; 2) como descrição de processo, indicando a adoção de mudança e a introdução de novos procedimentos; e 3) como ideia, prática ou artefato material algo que é inventado independentemente de sua adoção. Portanto, o que esses autores destacam é que a inovação pode ser compreendida como a invenção do novo que está ou não vinculado ao processo de mudança social.

Tratando a inovação no contexto das organizações, especificamente das empresas, Knight (1967) classificou a inovação em quatro tipos. A inovação *de produto ou serviço*, que se refere à introdução de novos produtos/serviços; a inovação *de processo de produção*, quando novos elementos são introduzidos na execução das tarefas organizacionais; a inovação *da estrutura* organizacional, relativa às mudanças nas relações de autoridade, de comunicação, etc.; e a inovação *de pessoas*, referente a processos de aprendizagem, especificamente treinamento e desenvolvimento, visando à mudança na cultura organizacional.

Outro autor que propõe uma tipologia para entender as inovações nas organizações é Damanpour (1991), que define três dimensões da inovação. A *administrativa/técnica ou tecnológica*, que envolve produtos, serviços e tecnologias relativos ao processo de produção, a estrutura organiza-

cional e processos administrativos; a de *produto/processo*, que é relativa à introdução de novos produtos e serviços, assim como novos elementos nas operações de produção ou serviço de organização e a distinção entre inovação *radical e incremental*, que se refere à forma de introduzir mudanças na organização, de modo que, na forma *radical*, há um abandono de práticas usuais, ao passo que na forma *incremental* ocorrem adaptações menores nas rotinas.

Como se pode observar, há uma semelhança entre as classificações desses dois autores, a fim de situar a inovação nos produtos/serviços; nos processos; na estrutura; na tecnologia; nas pessoas e na cultura organizacional. Essas dimensões, também, são abordadas por Motta (1997), ao tratar da transformação organizacional e que são sintetizadas no quadro a seguir, incluindo a estratégia e o poder que não foram abordadas pelos outros autores.

Quadro 1. Dimensões da transformação organizacional

Dimensão	Características
Estrutural	Alteração no desenho organizacional, nas funções, nas tarefas, nos cargo, definindo novas atribuições e estabelecendo uma nova logística de atuação, comunicação e interação organizacional.
Tecnológica	Aperfeiçoamento constante de produtos e processos introduzindo novas técnicas na produção e nos processos.
Indivíduos	Alteração do comportamento visando ao desenvolvimento individual e grupal para comprometer os indivíduos com a organização, instituindo novas formas de atuação e interação.
Cultural	Inculcar novos valores e crenças para comprometer a organização com os imperativos da mudança.
Estratégica	Novas formas de interação com ambiente de modo a possibilitar a proatividade.
Poder	Mudança provocada pela disputa de novos significados, estabelecendo novas formas de distribuição de poder entre os atores.

Fonte: Adaptado de Motta (1997)

Motta (1997), também, distingue a mudança organizacional entre incremental e radical, afirmando que a primeira trata, fundamentalmente, de ajuste; enquanto, a segunda produz um rompimento com as perspectivas antes existentes e altera o *statu quo*. O Quadro 2 sintetiza as diferenças entre a mudança incremental e radical no que se refere às suas principais características conforme propõe o autor.

Quadro 2. Características da mudança organizacional incremental e radical

Características	Incremental	Radical
Premissa Básica	Transformação Progressiva	Transformação Total
Foco da Mudança	Variações progressivas: as instabilidades na ordem como fonte de mudanças	Contraposição ao usual: a estabilidade e a ordem como ameaça
Processo	Conquista das pessoas para a mudança espontânea e programada	Mobilização das pessoas para a mudança radical
Impacto	Moderado e progressivo e de longo prazo	Dramático, global, de curto e longo prazos

Fonte: Adaptado de Motta (1997)

Pode-se concluir que a inovação, no contexto das organizações, tem sido abordada, considerando a introdução do novo, fundamentalmente, naquelas seis dimensões indicadas por Motta (1997) e que o processo de inovação, diferente do que afirmam Zaltman, Duncan & Holbek (1973), está sempre vinculado à mudança organizacional que é uma mudança social. Também, como destaca Motta (1997), a mudança produzida em qualquer uma das seis dimensões está implicada e inter-relacionada como as demais; todavia, a questão está em como se produz a mudança, isto é, de forma incremental ou radical.

Considerando o contexto específico das políticas públicas no Brasil, nas últimas duas décadas, pode-se afirmar que o sentido de inovação proposta opera dentro de uma perspectiva de mudança radical inerente aos princípios trazidos pela Constituição de 1988. Entretanto, cabe lembrar aquilo que é destacado por Telles (1999), que o avanço na concepção dos direitos sociais incorporados tardiamente no Brasil ainda podem estar presos a apenas uma retórica legal distante da realidade.

De acordo com Klering & Andrade (2006, p. 78), “inovar no setor público é desenvolver uma condição nova em seus pressupostos e nas suas ações”, trazendo “uma transformação significativa no processo de definição e implementação de políticas públicas”, sendo importante a compreensão de como novos atores e novos processos produzem novos sentidos e significados que causam impacto e transformam a realidade social. Ou seja, é preciso compreender, conforme propõe Farah (2000), as mudanças relativas à concepção da natureza dos serviços públicos, as novas maneiras de responder aos novos desafios enfrentados, os novos conteúdos e a inclusão de novos atores na formulação e implementação das políticas públicas.

Andrade (2001) propõe quatro categorias para analisar a inovação no contexto público, são elas: *a)* mudança no conteúdo e na natureza dos serviços direcionados à cidadania; *b)* integração de novos atores e espaços na mobilização de recursos e a proposição de ações interorganizacionais; *c)* novas formas de planejamento e a participação de novos atores na formulação e implementação de ações; e *d)* foco na inclusão social e no exercício da cidadania. Essas categorias referem-se aos aspectos típicos da realidade em transformação no setor público brasileiro que necessita produzir uma mudança radical, desde 1988, de modo que os direitos sociais se constituam em práticas e, não apenas retórica, contudo, mas que, também, se vinculem a essas as dimensões tratadas por Motta (1997).

Assim, compreende-se que a análise da inovação de políticas públicas deve considerar a radicalidade da mudança nas dimensões estrutural, tecnológica, humana, cultural, estratégica e política, à medida que novos conteúdos, novos atores, novas formas de planejamento, novos focos e novos serviços são integrados às práticas públicas.

3. O contexto do Programa Círculos Populares de Esporte e Lazer

3.1 A cidade do Recife

A situação da cidade do Recife, à época do surgimento do Programa Círculos Populares de Esporte e Lazer, no ano de 2001, tinha como principal característica os índices de violência comprovados como um dos mais altos do Brasil. Esses índices estão, fortemente, relacionados aos dados de miséria e desemprego que também caracterizavam a cidade como pode ser observado no diagnóstico produzido pela Secretaria Municipal de Turismo e Esporte de Recife.

Apesar de uma cidade de forte potencial econômico, Recife é uma cidade de grandes contrastes e desigualdades. Apresenta índices bastante elevados de desemprego, uma população com baixo nível de escolarização e grande heterogeneidade na distribuição espacial e no padrão socioeconômico da população. Segundo dados do IBGE e do Ipea, em 1999, o Recife gerou um Produto Interno Bruto de aproximadamente R\$ 11 bilhões, o que corresponde a 42,9% do PIB do estado e aproximadamente 1,1% do PIB nacional. Isso é equivalente a um produto interno por habitante de R\$ 7.730,00, aproximadamente.

Entretanto, segundo dados da Pesquisa Mensal de Empregos/IBGE, em 2000, a taxa de desemprego aberto foi 7,1% e de acordo com o Dieese — Departamento Intersindical de Estudos e Estatísticas Socioeconômicas — a taxa média de desemprego oculto foi da ordem de 19,0%, o que corresponde a aproximadamente 125.000 pessoas. Portanto, as estatísticas mostram que comparando com as demais capitais do país, o Recife mantém uma das mais elevadas taxas de desemprego. Como fator agravante, o IBGE também revela que o mercado de trabalho recifense oferece baixíssimos níveis de remuneração, correlatos ao rendimento nominal mensal dos chefes de domicílio de apenas R\$ 1.024,96 como os supracitados. O nosso país apesar de detentor de um PIB de R\$ 800 bilhões possui 85 milhões de pessoas sobrevivendo abaixo na linha da pobreza, recendo R\$ 132,00 mensal (Recife, 2002, p. 35).

Apesar desse quadro geral, é possível destacar dois segmentos que são atendidos pelo Programa e que sofrem as implicações desse quadro econômico-social. O primeiro é a juventude que, de acordo com pesquisa realizada pelo Comitê de Prevenção à Violência no Município do Recife, os índices de desemprego atingiam, de forma muito incisiva, a juventude da cidade, além dos índices de mortes por causas externas, tais como dos acidentes de trânsito e de homicídios. A juventude é o segmento que mais sofre com a violência urbana. Segundo o diagnóstico realizado pelo governo do estado de Pernambuco, em 2007, o maior número de vítimas mortais por agressão é do sexo masculino e de idade jovem ou adulta. Em 2004, os homens constituíam 93,4% das vítimas e, dentre eles, 41,% eram jovens de 20 a 29 anos (Pernambuco, 2007).

No segundo segmento, está o do idoso, que, em Pernambuco, de acordo com o censo do IBGE de 2000, a população acima dos sessenta anos era de 8,8% e, em Recife, 9,14%. Contraditoriamente ao aumento da expectativa de vida, com base no avanço tecnológico e científico, tem-se, de forma impetuosa, o aumento da mortalidade provocada pela miséria e doenças incuráveis. Tais contradições afirmam as desigualdades nas oportunidades de acesso aos bens necessários para condições básicas para uma vida digna. Assim, esses fatores demonstram que a pessoa idosa, além de estar sujeita ao envelhecimento que o torna mais vulnerável nos diversos aspectos do desenvolvimento humano (social, psicológico, físico, de saúde, etc.), também sofre as consequências das mazelas sociais ao defron-

tar-se com um limitado acesso à assistência econômica, social e política, assim como os jovens.

Diante desse breve diagnóstico que aponta condições de vida precárias, junto com o crescente estado de desumanização, os altos índices de violência e desagregação familiar, é que emergiu o Programa Círculos Populares de Esporte e Lazer (CPEL) da Prefeitura do Recife para interferir, a partir do esporte e do lazer, nos problemas sociais acima explicitados.

3.2 O Programa Círculos Populares de Esporte e Lazer (CPEL)

Como já foi apontado na seção anterior, o CPEL foi criado em 2001, como um dos eixos norteadores da política de esporte e lazer do Recife. Correlacionado com a diretriz geral do governo vigente, que era estabelecer uma gestão radicalmente democrática, fundamentada na participação popular, na inversão de prioridades e na elevação da consciência política da população, o Programa estabelece como objetivo “superar as práticas elitistas e clientelistas das administrações passadas e promover o esporte e o lazer como direito social para todos os segmentos da população focalizando, prioritariamente, as camadas populares da cidade” (Recife, 2002, p. 23).

No que se refere ao conteúdo, o CPEL busca superar o conceito de práticas corporais mais identificadas, puramente, com o entretenimento, este banalizado e comercializado. Para tanto, foi proposta uma intervenção pedagógica — a educação *no e para* o tempo livre — compreendida como uma conquista à medida que “o lazer passa a ser um espaço/tempo particular, uma dimensão determinada da vida humana”, constituindo-se, também, numa luta por direitos e emancipação dos cidadãos. Consequentemente, na filosofia programática do CPEL, o conceito de tempo livre não designa somente o tempo liberado do trabalho e das obrigações vinculadas à realização das necessidades primárias do ser humano, é algo que qualifica o tempo com a atitude de liberdade de forma autodeterminada, levando em consideração as múltiplas potencialidades humanas.

Com esse entendimento, são oferecidas à população atividades esportivas, culturais e de lazer que possibilitem a “construção de uma consciência crítica e unitária tendo em vista a autodeterminação das classes populares da cidade” (Recife, 2002, p. 3), através de valores que norteiam o Programa:

- *o esporte como fator de desenvolvimento humano*, compreendido como parte das manifestações da cultura corporal e, portanto, tratado como um fenômeno histórico-cultural;

- o *lazer como instrumento pedagógico de elevação cultural e consciência política*, tratado como um conjunto de práticas sociais de caráter lúdico, vivenciado no tempo liberado das pessoas, que pode possibilitar uma reflexão crítica; e

- o *esporte e lazer como trabalho socialmente útil e fator de auto-organização*, que permitem a produção de valores de uso para atender às necessidades lúdicas dos indivíduos, a auto-organização das comunidades e o uso da ludicidade para o desenvolvimento de uma série de competências para outras esferas da vida.

Caracterizado como um programa de educação não formal, o CPEL apresenta quatro princípios pedagógicos que norteiam suas ações, dos quais tratam Silva & Silva (2004):

- o *trabalho socialmente útil* dentro de uma perspectiva de educação que está em sintonia com a realidade social dos cidadãos, com o entendimento de que é necessária a apropriação do que determinado grupo produz em relação à ludicidade, e esta apropriação se dá mediante a produção cultural e da elaboração de novas manifestações esportivas;

- o *desenvolvimento da cultura popular*, caracterizada pela capacidade de transformar o cotidiano em arte, esta traz uma enorme contribuição à programação de lazer que deve rejeitar uma recorrência simplista e privilegiar o desenvolvimento crítico de iniciativas oriundas das camadas populares;

- a *auto-organização e trabalho coletivo*, a partir da compreensão de que a produção cultural é construída coletivamente e que a auto-organização é fundamental para que os indivíduos possam desenvolver a capacidade de assumirem diferentes funções; e

- a *intergeracionalidade*, considerando que o conhecimento constrói-se historicamente, torna-se importante promover a troca de saberes entre gerações para diminuir o hiato; principalmente de cunho tecnológico, existente entre elas.

Para implementar tais diretrizes, princípios e valores são relacionadas nove linhas de ação com intervenções específicas, a fim de atingir o objetivo geral do Programa, conforme Quadro 3.

Quadro 3. Linhas de ação do Programa Círculos Populares de Esporte e Lazer

Linha de ação	Características
Círculos de Esporte	O Projeto Círculos de Esporte reúne as atividades sistemáticas de Esporte voltadas para crianças e jovens
Círculos de Juventude	O Projeto Círculos de Juventude reúne as atividades sistemáticas de Esporte e Lazer de identidade juvenil, tais como Skate, BMX, Le Parkour e Break Dance
Círculos de Lazer	O Projeto Círculos de Lazer reúne as atividades sistemáticas de Esporte e Lazer oferecidas ao segmento da pessoa idosa
Esporte do Mangue	Projeto que proporciona o diálogo com as juventudes do Recife. No projeto são realizados Fóruns, Seminários, Festivais da Juventude e Rodas de Diálogo, finalizando com o Encontro Municipal Esporte do Mangue
Arco de Esporte e Lazer do Projovem	Vinculado ao projeto Governo Federal, o Arco de esporte e lazer visa à formação profissional para qualificar jovens nas ocupações de recreador, monitor de esporte e lazer, agente comunitário de esporte e lazer, animador e organizador de evento
Futebol Participativo	Campeonato de futebol de várzea com características democráticas e participativas, visto que as equipes, os atletas e os dirigentes comunitários têm poder de decisão em todos os momentos do calendário anual do projeto. Além disso, sempre há uma campanha transversal que perpassa o campeonato tais como a participação popular e a segurança alimentar
Corrida das Pontes	Corrida de Rua valorizando as pontes da cidade do Recife é uma ação que agrega parceiros da iniciativa privada, desenvolvendo um padrão técnico de qualidade
Educação Esportiva	Ação de Esporte Educacional junto à Rede Municipal de Ensino que envolve as escolas em Temporadas de Modalidades Esportivas, Festivais de Jogos Populares, Jogos Escolares Municipais
Formação Continuada em Esporte e Lazer	Elemento central para construção da Política Pública comprometida com a garantia do Esporte e do Lazer como direitos sociais e com a Educação para o tempo livre. É executada através de seminários pedagógicos, reuniões específicas de cada projeto

Fonte: Adaptado de Recife (2008)

Do ponto de vista institucional-legal, o que dá suporte à realização do Programa está na Constituição de 1988, em seu artigo 217, no qual estabelece que é dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não formais, como direito de cada um, assim como na Lei Orgânica do Recife, de 1990, que nos artigos 139 e 140 tratam sobre o esporte e o lazer.

Quanto à estrutura, pode-se inferir que o CPEL delineou uma política de esporte e lazer para o Recife, na Secretaria de Turismo e Esportes, gerido pela Diretoria-Geral de Esportes, nos anos de 2001 a 2004. Com a reeleição do governo, foi realizada, em 2005, uma alteração nas competências e

atribuições administrativas das Secretarias, de tal modo que o Programa passou a ser responsabilidade da autarquia municipal, o Ginásio de Esportes Geraldo Magalhães (Geraldão). Essa estrutura permanece atualmente e é reforçada a partir de parcerias firmadas com outros órgãos da própria prefeitura e do governo federal.

4. Analisando a inovação nos Círculos Populares de Esporte e Lazer

Ao observar o Programa Círculos Populares de Esporte e Lazer (CPEL), a partir da pertinência, fundamentação e efeitos dessa intervenção na sociedade, pode-se identificar tanto o novo tecnológico, estrutural, humano, cultural, estratégico e político, de que trata Motta (1997), como o novo em relação aos conteúdos da política e a prestação de serviços, a inclusão de novos atores, a novas formas de planejamento e novos focos, de ação de que tratam Andrade (2001) Farah (2000) e Klering & Andrade (2006).

Em termos *tecnológicos*, o CPEL desenvolveu novas tecnologias sociais que, de acordo com Dagnino (2004), são todo produto, método, processo ou técnica, criados para solucionar algum tipo de problema social. O desenho do programa foi baseado na criação de um novo método de educação no e para o tempo livre, utilizando técnicas corporais e lúdicas que, até então, não eram aplicadas no contexto de políticas de esporte e lazer. As formas de organização do tempo pedagógico são mostras dessas novas tecnologias, onde os participantes, por meio do planejamento participativo, constroem junto com os educadores as oficinas temáticas e festivais que têm como fundamento principal “levar os aprendizes ao estudo e compreensão da técnica moderna e da organização do trabalho” (Silva & Silva, 2004, p. 54).

Na dimensão *humana*, o CPEL, por meio dos princípios de auto-organização e trabalho socialmente útil, compromete os indivíduos com a organização coletiva, atuando de forma diferenciada e interferindo nas atividades que lhes são oferecidas pelo programa.

Na dimensão *cultural*, proposta por Motta (1997), o CPEL traz como eixo pedagógico a “apropriação crítica e a produção da cultura corporal” (Silva & Silva, 2004, p. 32), portanto, a inserção de uma nova forma de organização, a partir das práticas esportivas e de lazer com o objetivo de garantir à população a apropriação crítica de sua realidade, entra em choque com as políticas até então estabelecidas, nas quais o clientelismo era a chave mestra. A partir dessa cultura de apropriação da população dos es-

paços públicos para a prática esportiva, o início do programa trouxe divergências entre grupos de lideranças nas comunidades, pois existiam certos grupos que, por meio de comodato, mediante favorecimento político, usufruíam dos espaços públicos, muitas vezes cobrando taxas à própria comunidade para que o espaço fosse utilizado. A essas lideranças, o programa representou uma força maléfica, pois tiraria de si, além do benefício econômico, a sua força política.

Do ponto de vista *estratégico e de poder*, o CPEL traz uma contradição ao poder público, pois ao promover a elevação da consciência crítica da população, as diretrizes político-pedagógicas do programa induzem as comunidades que se auto-organizem e promovam atividades sem a necessidade de financiamento do Estado. Outro fator que desestabiliza o poder do Estado é o surgimento de novas lideranças que, despertando interesse em resolver os problemas de suas comunidades, cobram do poder público respostas e melhoria da qualidade de vida para o local. Então, do ponto de vista estratégico, o CPEL tem como objetivo promover maior diálogo entre setor público e sociedade civil. Nas relações de poder promove uma disputa que, mesmo sendo o Estado o lado mais forte, começa a existir uma resignificação em relação à participação popular nas ações desenvolvidas pelo próprio Estado.

No que se refere à *estrutura*, o CPEL tem sua dimensão mais fragilizada, mesmo com a estruturação da política na reforma administrativa, em 2005, os cargos de direção e até mesmo os agentes comunitários são contratados por tempo determinado, não existindo, na esfera pública, cargos efetivos para condução do programa. Para o Ginásio de Esportes da Cidade, nunca houve concurso público, tampouco plano de cargos e carreira, o que demonstra um descaso com o funcionalismo público no setor. Em relação aos espaços públicos de esporte e de lazer, ainda são precários ou, até mesmo, inexistentes em determinadas áreas da cidade. O baixo investimento no setor (cerca de 0,34% do orçamento do município) ainda acarreta problemas primários como escassez de material didático para desenvolvimento de oficinas, pouco investimento nos apoios aos eventos comunitários e a ampliação da equipe para melhor desenvolvimento do projeto. Este problema relacionado à ampliação de equipe, leva a um outro, relacionado ao monitoramento do programa.

Ainda na discussão sobre inovação nas organizações públicas, Andrade (2001) chama-nos atenção para que, mesmo analisando o processo de

inovação do setor público, a partir de uma perspectiva conceitual comum, é necessária a sensibilidade para observar que o resultado de uma política pública não está para um cliente, mas para cidadãos que se preocupam com a efetividade global das organizações, considerando os benefícios que a infraestrutura pública deve oferecer. Considerando essas peculiaridades, a autora propõe quatro categorias de inovações com as quais permitiram analisar o Programa.

1. *Mudança no conteúdo e na natureza dos serviços direcionados à cidadania* — identificando na própria essência do Programa que propõe uma superação dos modelos de políticas públicas para o setor que, normalmente, se dão através de ações pontuais, de caráter eleitoreiro e clientelista. Além disso, o CPEL tem como proposta apoiar o forte potencial de mobilização cultural e esportiva da população, e estimular a elevação da consciência política dos cidadãos, a partir da educação no e para o tempo livre. Ainda que não haja um entendimento sistematizado da população sobre o significado dessa emancipação em seu tempo livre, os indivíduos passam a fazer questão do seu tempo de lazer, pois o identifica como necessário para a melhoria da qualidade de vida.

2. *Integração de novos atores e espaços na mobilização de recursos e a proposição de ações interorganizacionais* — no que se refere à integração de novos atores, o Programa abre esse espaço, através do seu processo de planejamento. Para o diretor-presidente do Geraldão (autarquia que executa o Programa),

[. . .] um planejamento não pode ser uma coisa só da cabeça do chefe, do gestor, do diretor. Ele para realmente ser materializado, ter mais probabilidade de ser materializado, ele deve envolver dimensões diferenciadas, mas envolvendo todo mundo no geral, em sua construção.

Assim, observa-se a intencionalidade em integrar todos os níveis hierárquicos no planejamento e execução do Programa. Já nas ações interorganizacionais, o programa apresenta uma limitação. A Assessora de Comunicação já aponta nessa direção ao relatar que

[. . .] a gente tem essa dificuldade de dar essa contrapartida aos órgãos, principalmente às empresas privadas. E o tempo de execução da coisa, por exemplo, para entregar um projeto a uma empresa pri-

vada, o projeto tem que estar entregue, mas, uns pedem no início do ano, outros pedem, no final do ano. E quando a gente se planeja de modo participativo, o nosso planejamento não é rápido, 'tá entendendo? Aí às vezes, a gente não tem, a gente precisa pegar esse *time* aí de fazer, de procurar e, encontrar a melhor forma de dar essa contrapartida.

Apesar das investidas atuais, a maioria das ações do CPEL é financiada com orçamento da Prefeitura, demonstrando a dificuldade em estabelecer parcerias; principalmente, com o setor privado. Atualmente, a única ação que estabelece essa parceria é a Corrida das Pontes.

3. *Novas formas de planejamento e participação de novos atores na formulação e implementação de ações* — a proposta de planejamento participativo das atividades do Programa é um espaço onde se permite a ampliação de atores que se tornam corresponsáveis pelas ações desenvolvidas. Para a Assessora Pedagógica,

[. . .] o planejamento é essa questão de a gente compartilhar, discutir conjuntamente aonde a gente quer chegar, o que a Política de Esporte e Lazer do Recife está propondo para a cidade a partir de vários fatores, a partir das demandas, a partir de “n” fatores, então, é a gente elencar mesmo onde a gente quer chegar.

Outra possibilidade de garantir a participação de novos atores acontece através das reuniões dos Conselhos de usuários, que indica aos gestores as necessidades de mudanças, a partir das reivindicações dos beneficiários do Programa. Um fator negativo que pode ser considerado, a partir dessa prática, é a dificuldade de entendimento dos usuários na prática de planejamento, mas como todo processo de mudança requer um tempo de adaptação, com a ajuda dos professores, monitores e agentes comunitários, pouco a pouco os usuários vão se integrando de forma mais atuante ao processo.

4. *Foco na inclusão social* — as próprias diretrizes de governo já apontam o direcionamento que deve ter as políticas desenvolvidas pela Prefeitura do Recife, a partir de 2001 e com a política setorial de esporte e lazer não poderia ser diferente. Portanto, as bases do programa seguem o direcionamento da política municipal, que tem como principal objetivo o alcance da população e os segmentos mais desfavorecidos da cidade.

5. Considerações finais

De acordo com a abordagem sobre inovação proposta pelos autores citados neste artigo, as dimensões estrutural, tecnológica, individual, cultural estratégica e de poder, assim como as tensões que geram as inovações apontadas por Andrade (2001), são indicadores para avaliar se determinada organização pública, por meio de sua política, está executando alguma inovação. Reconhecendo que um desses indicadores influencia o outro, considerou-se que o processo de inovação organizacional gerará, em certa medida, uma mudança nas estruturas sociais de determinada organização.

Como mencionado anteriormente, a possibilidade de inovação nas organizações públicas deram-se a partir da Constituição de 1988, que permitiu através de sua legislação dar ao Estado uma conotação mais social e humana às suas ações. Porém, o que existiu foi um avanço das políticas neoliberais com intenção de reduzir os “braços” do Estado através das terceirizações e privatizações. Nesse contexto, inovação traz para a lógica estatal uma eficiência própria de organizações que disputam mercado.

De outro lado, numa condição de amadurecimento das relações entre Estado e sociedade, pode-se dizer que as políticas públicas estão se voltando ao desenvolvimento social e, num estágio mais avançado, conseguem desenvolver relações intersetoriais entre as políticas. Nessa perspectiva, através da descentralização e da participação social como princípios constitucionais, o esporte e o lazer considerados como direitos sociais previstos na Constituição Cidadã ganham espaço nas políticas públicas, ainda que de cunho assistencialista e clientelista. E, para superar essa dimensão da política, é necessária a produção de mudanças transgressoras, em que as organizações públicas têm de romper com esses padrões preestabelecidos de políticas e estruturar mudanças inovadoras, por uma transformação significativa ao definir e implementar uma “nova” política pública.

Com esse entendimento de inovação radical, quando do abandono de práticas atualmente utilizadas, a experiência do Programa Círculos Populares de Esporte e Lazer, em sua essência, faz esse tipo de inovação na elaboração e implementação de uma política pública do setor a partir da proposta de emancipação através da educação *no e para* o tempo livre. Isso porque compreende como tempo livre algo que qualifica o tempo com a atitude de liberdade de forma autodeterminada, levando em consideração as múltiplas potencialidades humanas.

A concepção do Programa, quando aborda o esporte e o lazer como fator de inclusão social, democratizando o acesso aos bens e manifestações culturais e esportivas e valorizando as diversas manifestações da cultura corporal, traz uma nova concepção de política no que se refere ao papel do Estado em fomentar o desenvolvimento humano. Dessa forma, pode-se identificar tanto o novo relacionado à tecnologia, à estrutural, ao humano, ao cultural, ao estratégico e ao político como trata Motta (1997) e o novo em relação aos conteúdos da política e a prestação de serviços, de que tratam Andrade (2001) Farah (2000) e Klering & Andrade (2006).

Referências

- ANDRADE, J. A. O processo de inovação nas organizações públicas: integrando conceitos às práticas. *Anais. . . XXIV Encontro Nacional das Pós-Graduações em Administração*. Campinas: Enapad, 2001. CD.
- ARRETCHE, M. Tendências sobre o estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez-IEE, 1998.
- . Relações federativas nas políticas sociais. *Educação e sociedade*, vol. 23, n.º 80, pp. 25-48, 2002.
- BRASIL. *Constituição Federal*. Brasília: Congresso Nacional, 1988.
- DAGNINO, R. A tecnologia social e seus desafios. In: DePaulo, Antonio et al. *Tecnologia social: uma estratégia para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundação Banco do Brasil, 2004.
- DAMANPOUR, F. Organizational innovation: a meta analysis of effects of determinants and moderators. *Management Journal*, Nova Jersey, vol. 34, n.º 3, pp. 555-90, 1991.
- DE FRANCO, A. Três gerações de políticas sociais. *Revista Política Democrática*, n.º 5, nov. 2002-mai. 2003, pp. 78-88, 2003.
- ELLET, William. *Manual de estudo de caso: como ler, discutir e escrever casos de forma persuasiva*. Trad. André de Godoy Vieira. Porto Alegre: Bookman, 2008.
- FACHIN, R. C& CHANLAT, A. *Governo municipal na América Latina*. Porto Alegre: Sulina-UFRGS, 1998.
- FARAH, M. F. S. Governo local, políticas públicas e novas formas de gestão pública no Brasil. *Organizações e Sociedade*, vol. 7, n.º 1, 2000.
- FERRARI, Alfonso Trujillo. *Metodologia de pesquisa científica*. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1982.

- GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, vol. 35, n.º 3, pp. 20-9, mai.-jun. 1995.
- KLERING, L. R. & ANDRADE, J. A. Inovação na gestão pública: compreensão do conceito a partir da teoria e da prática. In: JACOBI, P. & PINHO, J. A. *Inovação no campo da gestão pública local, novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- KNIGHT, K. E. A descriptive model of intra-firm innovation process. *Journal of Business*, Chicago, vol. 40, pp. 478-96, 1967.
- MARCELLINO, N. C. Animação sociocultural e política pública governamental. In: SILVA, K. N. P. & SILVA, J. A. A. *Recreação, esporte e lazer: espaço, tempo e atitude*. Recife: Tempo Livre, 2007.
- MARCELLINO, N. C.; SAMPAIO, T. M. V.; CAPI, A. H. C. & SILVA, D. A. M. Formação de quadros para atuação em políticas pública de lazer: os casos de Campinas e Piracicaba. In: SILVA, K. N. P. & SILVA, J. A. A. *Recreação, esporte e lazer: espaço, tempo e atitude*. Recife: Tempo Livre, 2007.
- MARTINS, C. E. *O circuito do poder*. São Paulo: Entrelinhas, 1994.
- MENEZES, V. G. de. *Políticas Públicas para esporte e lazer: um estudo das políticas públicas voltadas para esporte e lazer no âmbito do Governo Federal 1994-2000 e do Projeto Santo Amaro, como uma das expressões dessas políticas*. Recife: Bagaço, 2002.
- MOTTA, P. R. *Transformação organizacional*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1997.
- PERNAMBUCO, Governo do Estado. *Pacto pela vida: plano estadual de Segurança Pública*. Secretaria da Casa Civil. Imprimindo Cultura. Recife – PE, 2007.
- RECIFE. *Relatório preparatório para o processo transitório da Política de Esporte e Lazer do Recife 2005-2008 para 2009-2012*. Recife: Ginásio de Esportes Geraldo Magalhães, 2008.
- . *Plano Municipal de Esporte e Lazer (2001-2005)*. Recife: Secretaria Municipal de Turismo e Esporte, 2002.
- SAMPIERE, Roberto Hernández. *Metodologia de pesquisa*. São Paulo: McGraw Hill, 2006.
- SILVA, J. & SILVA, K. *Círculos Populares de Esporte e Lazer: fundamentos da educação para o tempo livre*. Recife: Bagaço, 2004.
- SUASSUNA, D.; ALMEIDA, A.; OLIVEIRA, J. & ROQUETE, P. Políti-

cas públicas para o esporte e o lazer no Brasil (1996-2005). In: SUASUNA, D. & Azevedo, A. (org.). *Política e lazer, interfaces e perspectivas*. Brasília: Thesaurus, 2007.

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

ZALTAMAN, G.; DUNCAN, R. & HOLBEK, J. *Innovations and organizations*. Nova York: John Wiley and Sons, 1973.

Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar o caso empírico das políticas públicas no setor de esporte e lazer, a partir da experiência desenvolvida no Recife (PE), desde 2001, com o Programa Círculos Populares de Esporte e Lazer. Para tanto, foi contextualizada a transformação das políticas públicas baseada em De Franco (2003), que considera a existência de três gerações de políticas: a primeira centralizadora, a segunda universalista e uma terceira que seria o amadurecimento dessa segunda fase. De natureza qualitativa, a pesquisa caracteriza-se como exploratório-descritiva, adotando como estratégia o estudo de caso. Foram utilizadas como técnicas de coleta os documentos e registros do Programa, entrevistas semiestruturadas com gestores da autarquia e observação participante; no estudo, predominou a análise de conteúdo. O resultado do trabalho permitiu confrontar os aspectos de inovação tecnológica, humana, cultural, estratégica, de poder e de estrutura, além de observar a mudança no conteúdo e na natureza dos serviços direcionados à cidadania, a integração de novos atores e espaços interorganizacionais, às novas formas de planejamento e ao foco na inclusão social. Chegou-se à conclusão de que, em linhas gerais, o programa atende aos preceitos de inovação de que tratam Andrade (2001), Farah (2000) e Klering e Andrade (2006).

Palavras-chaves: Política Públicas. Esporte e Lazer. Políticas Sociais.

Abstract

The present article has as objective to analyze the empirical case of the public politics in the sport sector and leisure from the experience developed in the Recife/PE since 2001 with the Programa Círculos Populares de Esporte e Lazer. For in such a way, the transformation of the public politics based in Franco (2003) who contextualizing that it considers the existence of three generations of politics, the first centralizing, the second universal and one third that second phase would be the matureness of this. Of qualitative nature the research if characterizes as exploration-descriptive, using as strategy the case study. The documents and registers of the Program, interviews half-structuralized with managers of the autarchy and participant comment had been used as collection techniques, in the analysis predominated the content analysis. The result of the analysis allowed to collate the aspects of technological innovation, human being, cultural, strategical, of being able and structure, beyond observing the change in the content and the nature of the services directed to the citizenship, the integration of new actors and Inter-organizaciotion spaces, the new forms of planning and the focus in the social inclusion. It was arrived the conclusion of that, in general lines, the program takes care of to the innovation rules that they deal with Andrade (2001), Farah (2000) and Klering and Andrade (2006).

Key words: Public Politics. Social Sport and Leisure. Politics.