



NA CONTRAMÃO DO NEOLIBERALISMO, UMA NOVA PERSPECTIVA DE POLÍTICA PÚBLICA DE ESPORTE E LAZER NO MUNICÍPIO DO RECIFE: a experiência dos círculos populares de esporte e lazer

Brunna Carvalho Almeida¹

1. INTRODUÇÃO

Diante da ofensiva neoliberal com seu ápice na década de 90, no Brasil, os avanços na legitimação dos direitos sociais pautados na Constituição de 1988 ficaram em muito prejudicados. A redução considerável de investimentos sociais contribuiu para deteriorar as condições de vida da maioria da população, mas, em contra partida, esse avanço do capitalismo, proporcionou espaço para o surgimento de lutas pela garantia da satisfação das necessidades sociais como educação, saúde, habitação e também pelo direito ao esporte e lazer.

Em virtude dessas lutas foram geradas mudanças na política pública no contexto contemporâneo brasileiro e a necessidade de se transformar práticas centralizadoras, clientelistas e assistencialistas arraigadas há décadas na condução de políticas sociais. Destas mudanças esperam-se a adoção dos princípios de universalização, descentralização

¹ Mestranda. Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: brunnaca@hotmail.com



e participação social conforme postula a Constituição Federal de modo que haja uma redistribuição de poder à medida que as relações entre Estado e Sociedade Civil sejam transformadas e esta última possa adquirir um papel central para produzir nova dimensão de políticas públicas onde sua participação seja efetiva na formulação, implementação e controle dessas políticas.

Com este entendimento o presente artigo se propõe 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 setorial de esporte e lazer no Recife analisando a experiência do Programa Círculos Populares de Esporte e Lazer (CPEL). E ao analisar o Programa observamos o novo em relação aos conteúdos da política com a inclusão de novos atores, novas formas de planejamento e focos de ação de que tratam Andrade (2001) Farah (2000) e Klering e Andrade (2006).

2. TRANSFORMAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E O 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. A segunda geração com o predomínio de políticas universais baseadas em direitos sociais, conforme expressa na Carta Magna de 1988. Finalmente, uma terceira geração 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 pode, no entanto, levar a uma compreensão de que elas coexistem no cotidiano de condução prática de políticas públicas e exatamente nessa coexistência que se caracteriza o universo da gestão pública brasileira, constituindo um desafio para os gestores a produção de alternativas concretas.

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 etc. a fim de garantir o processo de redemocratização do Estado brasileiro. Nesse pacto a descentralização adquiriu um caráter sócio-político 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 e, na reorganização do aparelho estatal, até então, fortemente autoritário, tutelar e clientelista.

Todavia, esse ideal forjado no Brasil pelas lutas sociais depara-se com a força constrangedora do projeto neoliberal consagrado pelo Consenso de Washington. Se de um lado, alguns governos municipais e a sociedade civil articularam-se na construção de um poder local transformador nestas últimas duas décadas, de outro, as forças hegemônicas do capital impõem a países como o Brasil um ajuste econômico aos padrões internacionais.

Nesse contexto de transformações do Estado brasileiro e de políticas públicas é que as políticas de esporte e lazer se inserem. O caráter de uma política centralizadora e autoritária é inerente ao esporte desde a década de 40 com a criação do Conselho Nacional do Desporto (CND) que tinha como objetivo incentivar e fiscalizar as práticas desportivas no país.

O esporte e lazer entram somente no universo dos direitos sociais com a Constituição Federal de 1988. O art. 6º 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, na forma desta Constituição”, assim como no art. 217º estabelece que “é dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um” (BRASIL, 1988).

3. COMPREENDENDO A INOVAÇÃO E SEU SENTIDO NO CONTEXTO PÚBLICO

O termo *inovação* traz em si a idéia de algo novo; um novo produto, uma nova forma de se fazer algo. No entanto, o que pode ser considerado como novo? Apesar de já existirem muitas pesquisas sobre o tema, o estudo sobre a inovação organizacional ainda gera inúmeras discussões. Para Zaltman, Duncan e 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 idéias, 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, 2) como descrição de processo, indicando a introdução de novos procedimentos e 3) como idéia, prática ou artefato material algo que é inventado independentemente de sua adoção.



Em suma, o que esses autores destacam nessa caracterização é que a inovação pode ser compreendida com a invenção do novo que está ou não vinculado ao processo de mudança social.

Tratando a inovação no contexto das organizações trabalhamos com Damanpour (1991) que define três dimensões da inovação, a *administrativa/técnica ou tecnológica*, a de *estrutura organizacional e processos administrativos* e a de *produto/processo*. Além disso, traz 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, enquanto na forma *incremental* ocorrem adaptações menores nas rotinas. Outro autor relevante para a discussão sobre inovação é Motta (1997), ao tratar da transformação organizacional relaciona as seguintes dimensões, a *estrutural*, *tecnológica*, de *indivíduos*, *cultural*, *estratégica* e de *poder*.

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 apenas numa retórica legal distante da realidade.

De acordo com Klering e Andrade (2006) “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 se referem aos aspectos típicos a 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.

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, novos serviços, etc. são integrados às práticas públicas.

4. OS CÍRCULOS POPULARES DE ESPORTE E LAZER

O Programa Círculos Populares de Esporte e Lazer emergiu num momento de mudança política no Recife, em virtude da vitória do Partido dos Trabalhadores (PT) para assumir a gestão municipal em 2001. Com o discurso de transformação e superação das grandes contradições sociais até então existentes na cidade, intervém no combate aos altos níveis de desumanização, violência e desagregação social a partir de uma perspectiva de gestão radicalmente democrática, fundamentada na participação popular, na inversão de prioridades e na elevação da consciência política da população.

Com o esporte e o lazer não seriam diferentes. O que anteriormente era utilizado como moeda de troca entre sociedade e os governos, principalmente em sua esfera municipal, no Recife, ganha outra conotação. Com o 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) o PT tenta dar “cara nova” à prática esportiva e de lazer na Cidade. Com base nas diretrizes do governo o CPEL com vistas a superar a hegemonia de mercado das relações esportivas, culturais e de lazer busca superar o conceito de práticas corporais mais identificadas com o entretenimento, este banalizado e comercializado.

Esta proposta de superação estaria na construção de uma educação *no e para o* tempo livre compreendido como uma conquista à medida que “o lazer passa a ser um espaço/tempo particular, numa dimensão determinada da vida humana” (RECIFE, 2003), constituindo-se também numa luta por direitos e emancipação dos cidadãos. 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, o *tempo livre* é algo que qualifica o tempo com a atitude de liberdade de forma auto-determinada levando em consideração as múltiplas potencialidades humanas.



Neste 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, 2003) através de valores que norteiam as diretrizes do 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 as necessidades lúdicas dos indivíduos, a auto-organização 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 as ações do programa. O *trabalho socialmente útil* dentro de uma perspectiva de educação que está em sintonia com a realidade social dos cidadãos, no entendimento de que é necessária a apropriação daquilo que determinado grupo produz em relação à ludicidade, sendo que esta apropriação se dá através da 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, finalmente, a *intergeracionalidade* considerando que o conhecimento se constrói historicamente, torna-se importante promover a troca de saberes entre gerações para diminuir o hiato, principalmente de cunho tecnológico, existente entre elas. (SILVA & SILVA, 2004).

5. A INOVAÇÃO NO CPEL NA CONTRAMÃO NEOLIBERAL

Avaliando as diretrizes e linhas de ação do Programa CPEL em função da pertinência, fundamentação e dos efeitos desta intervenção no acesso e penetração dos seus processos e conteúdos como uma concepção explícita ou implícita de justiça,



conforme propõem Arretche (1998), Contandriopoulos et al. (1997) e Thoenig (2000), 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 e Andrade (2006), nos quais iremos debruçar a nossa análise.

Na discussão sobre inovação nas organizações públicas Andrade (2001) nos chama atenção de 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 infra-estrutura pública deve oferecer”. E de acordo com as categorias levantadas pela autora analisamos o caráter inovador do CPEL a partir da:

- *Mudança no conteúdo e na natureza dos serviços direcionados à cidadania* – identifica-se na própria essência do Programa que traz uma forte crítica e propõe uma superação dos modelos de políticas públicas com ações pontuais, de caráter eleitoreiro e clientelista, tem como proposta além apoiar o forte potencial de mobilização cultural e esportiva da população, a de possibilitar 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 do significado desta emancipação em seu tempo livre, os indivíduos passam a fazer questão do seu tempo de lazer, passa a identificar necessidades além daquelas básicas para a sobrevivência.
- *Integração de novos atores e espaços na mobilização de recursos e a proposição de ações inter-organizacionais* – nesta categoria o programa apresenta sua limitação, mesmo integrando a sociedade civil na esfera de tomada de decisão na realização do planejamento participativo, os atores internos (entende-se outros Órgãos e Secretarias Municipais) que poderiam participar da política na mobilização de recursos e ações inter-setoriais ainda é muito incipiente. Os recursos cada vez mais escassos não dão conta da ampliação da política que apesar de suas investidas na conta-mão do reducionismo do Estado, sofre as conseqüências econômicas das políticas neoliberais.
- *Novas formas de planejamento e participação de novos atores na formulação e implementação de ações* – a proposta de planejamento participativo nas atividades sistemáticas é um espaço onde se permite a ampliação de atores que se tornam co-



responsáveis pelas ações desenvolvidas no Programa. Com esta dinâmica existe a possibilidade real dos participantes de intervirem na política deixando de ser um agente passivo, meramente um usuário do serviço público.

- *Foco na inclusão social* – as próprias diretrizes de governo já apontam o direcionamento que deve ter as políticas desenvolvidas no Município do Recife a partir de 2001. Com a política setorial de esporte 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.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A possibilidade de inovação nas organizações públicas se deu a partir da Constituição de 1988, que permitiu através de sua legislação dar ao Estado uma conotação mais social e humana às suas ações, no entanto, o que existiu foi um avanço das políticas neoliberais com intenção de reduzir os “braços” do estado através das terceirizações e privatizações. Neste contexto, inovação era trazer para a lógica estatal uma eficiência própria de organizações que disputam mercado. Em contra partida, numa condição de amadurecimento das relações Estado/Sociedade pode-se dizer que as políticas públicas estão se voltando ao desenvolvimento social e num estágio mais avançado, conseguirão desenvolver relações intersetoriais entre as políticas.

Neste contexto, através da descentralização e da participação social como princípios constitucionais, o esporte e o lazer considerados como direitos sociais previstos na constituição ganham espaço nas políticas públicas, ainda que de cunho assistencialista e clientelista. Nesta perspectiva, os cidadãos passam a ser meros objetos das ações dos governos. Para a superação desta atuação passiva, é necessária a produção de mudanças transgressoras, onde as organizações públicas têm que romper com esses padrões pré-estabelecidos de políticas e estruturar mudanças inovadoras através de uma transformação significativa ao definir e implementar uma “nova” política pública.

Com este entendimento de inovação radical quando do abandono de práticas atualmente utilizadas, a experiência dos Círculos Populares de Esporte e Lazer em sua essência tendência a esse tipo de inovação na elaboração e implementação de políticas públicas no setor de esporte e lazer a partir da proposta de emancipação através da educação *no e para* o tempo livre, pois entende como tempo livre algo que qualifica o tempo



com a atitude de liberdade de forma auto-determinada levando em consideração as múltiplas potencialidades humanas.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação e sociedade*. V. 23, n. 80, p. 25-48, 2002.

BRASIL. *Constituição Federal*. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

CONTANDRIOPOULOS, A.; CHAMPAGNE, F.; DENIS, J-L.; PINEAULT, R. A avaliação na área de saúde: conceitos e métodos. In: HARTZ, Z.. *Dos modelos conceituais à prática na análise da implantação de programas*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1997.

DAMANPOUR, Fariborz. Organizational innovation: a meta-analysis of effect of determinants and moderators. *Academy of Management Journal*, v.34, n.3, p. 555–590, set 1991.

DE FRANCO, A. Três gerações de políticas sociais. *Revista Política Democrática*. n. 05, nov. 2002/maio. 2003, p.78-88, 2003.

FARAH, M.F.S. Governo local, políticas públicas e novas formas de gestão pública no Brasil. *Organizações e Sociedade*. v. 7, n. 1, 2000.

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.

MOTTA, P.R. *Transformação Organizacional*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1997.

RECIFE. Programa Círculos Populares de Esporte e Lazer. Recife, Secretaria Municipal de Turismo e Esporte. 2002.

RECIFE. Programa Círculos Populares de Esporte e Lazer. Recife, Secretaria Municipal de Turismo e Esporte. 2003.

SILVA, J.A.A; SILVA, K.N.P. Círculos Populares de Esporte e Lazer: fundamentos da educação para o tempo livre. Recife: Bagaço, 2004, 72p.

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

ZALTMAN, G.; DUNCAN, R.; HOLBEK, J. *Inovations and Organizations*, Wiley, 1973.