

ESPORTE E LAZER MUNICIPAL: REFLEXÕES SOBRE AS BASES DO PLANEJAMENTO E GESTÃO PÚBLICA

Prof. Alexandre Gomes Galindo

Resumo

Este artigo tem o objetivo de apresentar os elementos fundamentais que estão envolvidos nas bases do planejamento e gestão pública do esporte e lazer dentro das cidades, com o propósito especial de servir de subsídio para tomadas de decisões por parte dos gestores municipais envolvidos com o planejamento e desenvolvimento urbano, em especial no Estado do Amapá. Levando em consideração a grande amplitude de opções possíveis para se desenvolver esta temática, bem como os vários níveis de profundidade, nos quais se poderiam ancorar o enfoque dado ao assunto, optou em desenvolver um conjunto de reflexões de caráter preliminar sobre: 1) a necessidade de um alinhamento terminológico referente a alguns termos críticos como *Estado, sociedade, política, administração pública e governo*; 2) os fundamentos de uma gestão pública equilibrada do esporte/lazer na cidade, usando como referência as manifestações educacional, participativa e de rendimento do esporte e 3) o alinhamento necessário entre governo e sociedade civil para elaboração/implementação de políticas públicas de esporte/lazer nas cidades, apresentando inclusive evidências relacionadas com a demanda local. Ao perpassar pelo tema, fica evidente a necessidade de se tratar o esporte/lazer na cidade como um dos fatores críticos básicos, ao se pensar em planejamento e desenvolvimento urbano/social, na medida em que, a cidade incorpora em si a função de também possibilitar uma qualidade de vida condizente aos seus cidadãos. O nível de amparo que a cidade oferece para a promoção da qualidade de vida de seus habitantes, através do fomento à prática regular de atividades físicas, esportivas e de lazer, é inexoravelmente refletido em suas “arquiteturas” e políticas públicas. Desta forma, as elaborações, implementações e avaliações de políticas para o esporte e lazer na cidade, devem ser precedidas pela compreensão de que realizar eventos e atividades desconexas, mesmo que baseados na inspiração amadora e boa vontade, não garante uma efetiva promoção do desenvolvimento social. Atualmente, fica cada vez patente que não existe mais espaço para a desinformação e amadorismo barato, ou para uma abordagem de gestão baseada no *achismo*, desconsiderando a legalidade e os paradigmas existentes sobre o desenvolvimento adequado da prática esportiva. A gestão pública (entendida como gestão política por essência), necessita ser profissional e subsidiada pelos conhecimentos técnico-científicos de sua esfera de atuação. Consequentemente, é necessária a integração constante entre o governo e a sociedade civil organizada, em prol de um projeto político-técnico-científico macro focalizado no desenvolvimento urbano e social equilibrado através do esporte e lazer em nossa sociedade.

Palavras-Chave: políticas públicas; planejamento urbano; esporte e lazer; Amapá.

Estado, sociedade, política, administração pública e governo: um breve alinhamento terminológico

Podemos considerar que a definição sobre o papel do gestor público é um dos maiores desafios daqueles que se propõem a exercer qualquer função no aparelho administrativo do Estado. Esse desafio reside no fato de não existir um modelo político único (ou acabado) que possa ser aplicado à qualquer tipo de sociedade ou cultura.

Entretanto, antes de trilhar o caminho das indagações referentes ao tema, convém refletir sobre alguns conceitos para que, no transcorrer do assunto, se possa ter uma base comum de interpretação. Esta preocupação visa evitar leituras distorcidas quando alguns termos forem citados, pois não é difícil observar as dificuldades de entendimento no momento em que, numa discussão similar, algumas pessoas concebem, por exemplo, o poder como sendo um conjunto de competências, ao mesmo tempo em que outras o define como delegação de atribuições, outras como uma faculdade de agir e outras possuem, e muitas das vezes defendem irredutivelmente, conceitos pessoais do que seria o termo.

Sem haver uma compreensão compartilhada sobre o que seja **Estado**; **governo**; **sociedade**; **política** e **administração pública**, corre-se o risco de navegarmos sem um ponto de referência capaz de possibilitar posicionamentos ancorados nos mesmos critérios conceituais.

O primeiro ponto crítico, está localizado na preocupação do gestor identificar um núcleo de definição para o conceito de **Estado**, com o propósito de poder visualizar os limites que englobam seu contexto de interação como cidadão. Estado pode ser concebido como a “*instituição pela qual se organizam e formalizam os processos da política*” (LIPSON, 1976, p. 84). Ele envolve mecanismos, organizações, jurisdições, bem como estabelecimentos de poderes e direitos, consistindo numa rede de relações sistemáticas representativas da identidade de um povo.

Neste caso, povo é concebido como a integralidade da **sociedade** representativa de uma nação, tendo como base a noção de sociedade civil, originada a partir da consolidação de pactos sociais realizados pelos indivíduos que a compõe:

“[...] o contrato social é um pacto de consentimento em que os homens concordam livremente em formar a sociedade civil para preservar e consolidar ainda mais os direitos que possuíam originalmente no estado de natureza [condição pré-cívica]. No estado civil dos direitos naturais inalienáveis por ser humano à vida, à liberdade e aos bens estão melhor protegidos sob o amparo da lei, do arbitro e da força comum de um corpo político unitário” (WEFFORT (Org.), 2001, p. 86)

A partir deste instante a noção do conceito **política** torna-se fundamental para o entendimento do Estado como a arena central dos processos políticos de um povo. Por mais que o termo política seja interpretado de diversas formas, bem como usado para designar tanto aspectos positivos quanto negativos, convém buscar um conceito do termo que possa representar uma descrição menos carregada de parcialidade.

Mesmo entendendo ser muita pretensão englobar integralmente uma descrição exata do que seja política dentro dos limites desta reflexão, torna-se prudente optar por ancorar a análise em uma plataforma baseada no processo de desenvolvimento etimológico, que conceba política como derivado

de *polis* (*politikós*), significando tudo que está referido à cidade e conseqüentemente ao público ou ao que é comum. Conforme definição de Bobbio, a política é:

“Derivado do adjetivo originado de *polis* (*politikós*), que significa tudo o que se refere à cidade, e, conseqüentemente, o que é urbano, civil, público, e até mesmo sociável e social, o termo política se expandiu graças à influência da grande obra de Aristóteles, intitulada *Política*, [...]” (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 2000, p. 954).

Dentro de uma visão ampla, na medida em que abordamos algo que faz parte do coletivo (desde o compartilhamento de um espaço dentro de nossa casa com outra pessoa, até a condução de uma nação), estamos exercitando na plenitude a política como processo de abordar o que é coletivo. Já, de maneira restrita, a política pode ser descrita sob vários pontos de referência, desde um foco mais operacional “*processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos do governo, com a participação dos agentes públicos e privados*” (BUCCI, 2002, p. 259), até focos populares de caráter negativista como arte de tramar; arte de atrair; arte de falsear realidades; arte de conquistar amizades ou arte de negociar vantagens, conforme alerta Bittar (2002, p. 32).

Um observador mais atento, já começa a perceber que nós, como elementos integrantes da sociedade, somos indivíduos políticos, na medida em que convivemos com pessoas e temos que compartilhar o ambiente em que estamos inseridos com os outros. A partir de então, a gestão da coisa pública entra em cena como fator fundamental para estabelecer a formatação concreta das relações de uma sociedade. A **administração pública** de uma forma geral, pode ser entendida como “*o conjunto de atividades especificamente destinadas à execução concreta de tarefas, ou incumbências consideradas de interesse público ou comum numa coletividade ou numa organização estatal*” (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 2000, p. 10, grifo nosso).

Neste sentido, pode-se compreender a relação existente entre a expressão “máquina ou aparelho administrativo do estado” e o conceito de administração pública acima mencionado. A administração pública, desta forma, representa o aparato estrutural em que os gestores atuarão. Então surge a seguinte questão: quem ocupará, na administração, os espaços decisórios sobre a gestão do que é público? É aí que surge a noção de **governo**.

Compreendendo poder como a capacidade/possibilidade de indivíduos, grupos humanos, objetos ou fenômenos naturais, de agir ou produzir efeitos, pode-se, numa primeira camada de definição, conceber governo como sendo “*o conjunto de pessoas que exercem o poder político e que determinam a orientação política de uma determinada sociedade*” (BITTAR, 2002, p.31, grifo nosso).

Por isso, que expressões como “os governos sempre mudarão, enquanto o Estado continuará a existir!”, alertam sobre a necessidade dos gestores públicos (aqueles que exercem funções na administração pública) estarem atentos para não cederem à sedução de tentar personalizar o papel do Estado, pois, não descartando sua fundamental importância, os gestores, como governo, são apenas atores históricos transitórios que alimentam (de forma proativa ou não) a existência do Estado.

Desta forma, torna-se imprescindível para qualquer gestor, independente da área de atuação, a clara compreensão de seu papel e responsabilidades, para que o exercício de sua função possa gerar efeitos positivos concretos, impulsionadores de um contínuo e crescente desenvolvimento social.

Gestor público e os fundamentos de uma intervenção equilibrada no esporte e lazer da cidade

Na medida em que uma nação constrói profundos vínculos globalizados, seria ingênuo desconsiderar o impacto que as informações, difundidas pelos diversos meios de comunicação e oriundas das diversas partes do planeta, exercem na dinâmica de um povo. Mesmo assim, as questões locais devem também merecer atenção, pois os efeitos da concretude das ações públicas, em sua fase final, sempre incidem sobre a sociedade.

É no equilíbrio entre estes dois pólos de referencia (o global e o local) que o gestor público buscará se posicionar adequadamente na formulação, implementação e avaliação de alternativas que visem enfrentar as questões críticas relacionadas com a vida cotidiana.

Este equilíbrio proporciona um planejamento e implementação de ações que atendam às necessidades presentes sem deixar de focalizar um posicionamento favorável no futuro, isto é, ao mesmo tempo em que se busca atender as demandas em curto prazo, se estabelecem as bases para a obtenção de resultados a médio e longo prazo.

Segundo Carlos (2005), a cidade pode ser concebida como sendo uma realização humana, fruto de processo histórico contínuo, cuja formação e existência está vinculada pelo menos a seis elementos: a) divisão do trabalho; b) divisão da sociedade em classes; c) acumulação tecnológica; d) produção do excedente agrícola decorrente da evolução tecnológica; e) um sistema de comunicação e f) uma certa concentração espacial das atividades não-agrícolas. Complementando, o referido autor acrescenta que a origem da cidade também está vinculada à existência de uma ou mais funções urbanas, podendo ser **Industrial**; **Cultural** (religiosa, universitária, ou histórica); **Comercial**; **Administrativa** ou **Política**.

Conforme a Constituição Federal Brasileira de 1988, em seus artigos 182 e 183 (SENADO FEDERAL, 2001, p. 108-109), é obrigatória aos poderes públicos municipais a formalização e execução de políticas de desenvolvimento urbano, através de diretrizes gerais fixadas em lei. A regulamentação destes artigos, através da lei 10.257/2001, define que a política urbana tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, mediante 16 diretrizes, dentre elas:

“I- garantia do Direito a cidades sustentáveis, entendido como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à **infra-estrutura urbana**, ao **transporte** e aos **serviços públicos**, ao trabalho e ao **lazer**, para as presentes e futuras gerações;

[...]

V- oferta de **equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais**; [...]" (ROLNIK, PINHEIRO, 2005, p. 143, negrito nosso).

Neste contexto, o papel do gestor público como elemento catalisador do desenvolvimento social torna-se crítico. Segundo Bittar (2002, p. 25-26), o gestor público, em sua função política, está à frente de cinco desafios consecutivos, independente de sua área de atuação. São eles:

- 1- Organizar o espaço público, objetivando o melhor convívio social.
- 2- Definir formas de gerenciamento da coisa pública e dos recursos a ela ligados.
- 3- Estabelecer estratégias de definição dos critérios para o alcance de fins comuns.
- 4- Conduzir a eleição das molas propulsoras do desenvolvimento da sociedade.
- 5- Proporcionar a definição de ideologias que predominarão na construção da arquitetura da sociedade.

No que tange ao esporte e lazer, o Estado brasileiro, em sua carta magna e na lei que institui normas gerais sobre o esporte (LEIS DO ESPORTE E ESTATUTO DO TORCEDOR, 2003), assume que é seu o dever de fomentar as práticas esportivas formais e não-formais inclusive reconhecendo que o esporte pode ser entendido nas manifestações educacional, participativa e de rendimento.

É plenamente conhecida a importância do esporte formal e não-formal na promoção da melhoria da qualidade de vida de um povo. Inclusive, pode-se arriscar inferir que as várias “arquiteturas” de uma determinada sociedade podem refletir o grau em que a respectiva sociedade prioriza esforços no fomento às dimensões educacional, participativa e de rendimento, conforme definidas por Tubino (1991).

Por mais que o gestor público, e em especial o gestor público do esporte, tenha sua individualidade como cidadão e conseqüentemente possua suas próprias concepções, é importante que esteja claro que o Estado concebe esporte educacional como sendo aquele que é praticado nos sistemas de ensino e em formas assistemáticas de educação. Na condução das atividades nesta dimensão, deve evitar a seletividade e hipercompetitividade de seus praticantes, tendo os mesmos o direito de optarem pela manifestação participativa e/ou de rendimento, sendo as aulas de educação física e as atividades de esporte escolar meios poderosos de formação.

Já a dimensão participativa (descrita como esporte de participação ou de lazer), é aquela em que o cidadão vivencia de modo voluntário, compreendendo as modalidades praticadas com a finalidade de contribuir para a integração e a qualidade de vida dos praticantes.

O esporte de rendimento (que pode ser organizado de modo profissional ou não profissional) é caracterizado por ser praticado segundo as regras desportivas, nacionais e internacionais, com a finalidade de obter resultados (performance atlética).

Para se ter uma idéia da magnitude destas manifestações, podemos fazer uma analogia, por exemplo, com o voleibol. Quando o aluno na escola, tanto na disciplina educação física, quanto nas atividades extra-curriculares, está praticando o voleibol, envolvido na abordagem educativa característica do contexto escolar, temos claramente o desenvolvimento da prática do esporte sob a dimensão educacional.

Quando o voleibol é praticado em sua abordagem lúdica/recreativa pelo cidadão, na busca da integração e melhoria da qualidade de vida, nos confrontamos com o esporte na dimensão participativa (denominado também de esporte-lazer ou esporte comunitário).

Entretanto, se o voleibol for praticado dentro de toda formalidade que as regras nacionais/internacionais estabelecem para a realização de competições, com o objetivo de se obter resultado atlético máximo (performance atlética máxima), nos deslocamos para a dimensão do esporte de rendimento, tanto sob o aspecto do esporte profissional, quanto do esporte não-profissional (conhecido também como esporte amador).

A limitada concepção de que esporte é a mesma coisa que competição, e que lazer é apenas brincadeira, pode até representar o entendimento de uma pessoa leiga ou desinformada. Entretanto, o gestor público do esporte e lazer (responsável pelo fomento da administração pública à prática esportiva em suas diversas manifestações) não pode dar-se ao luxo, ou ao capricho irresponsável, de utilizar integralmente a máquina administrativa do Estado para atender apenas um determinado segmento, deixando desamparadas as outras dimensões do universo esportivo.

A elaboração, implementação e controle/avaliação de políticas públicas para o esporte, inevitavelmente esbarra na necessidade de um equilíbrio entre este tripé, pois os insucessos de muitos governos na área do esporte e lazer residem na inobservância deste pequeno detalhe, incidindo na demasiada distorção da função do Estado e comprometendo assim a possibilidade de realizarem ações concretas no sentido de proporcionar um desenvolvimento social equilibrado, sólido e com qualidade (Figura 1).

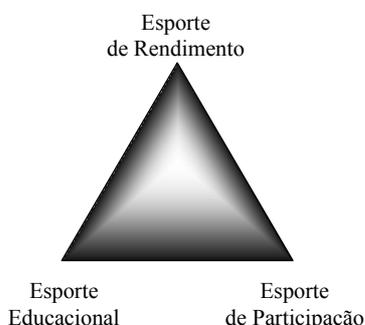


Figura 1: Gestão Pública Equilibrada do Esporte

Caso o governo fomente suas políticas públicas apenas no esporte de rendimento, inevitavelmente haverá imediato desamparo nas esferas escolares e comunitárias, provocando redução gradual da sustentação dos resultados atléticos, pela falta de renovação, devido ao elevado grau de exclusão, proveniente do processo seletivo desta dimensão esportiva e da redução da base de praticantes efetivos oriundos das escolas e espaços públicos (Figura 2).

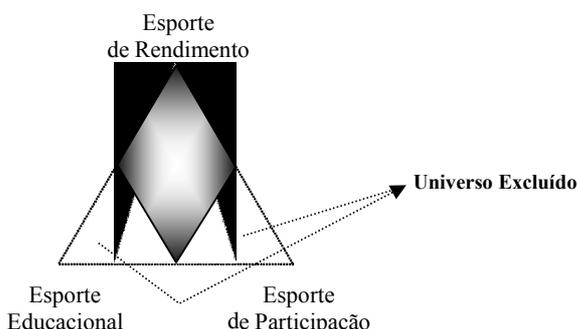


Figura 2: Gestão Pública do Esporte distorcida pela abordagem de Rendimento

Se o governo concentrar esforços em apoiar e financiar ações apenas na dimensão do esporte educacional, ficará patente a exclusão da parte da população (crianças, jovens, adultos e idosos) não integrada ao circuito escolar, bem como haverá uma gradual diminuição da capacidade de várias entidades de prática e de administração desportivas locais em apresentar uma imagem favorável nos eventos externos (Figura 3).

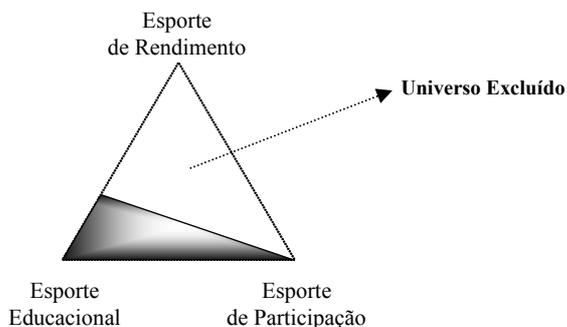


Figura 3: Gestão Pública do Esporte distorcida pela abordagem de Educacional

No caso do governo promover políticas apenas na dimensão do esporte de participação, tanto o potencial formativo do universo escolar ficará comprometido e o respectivo segmento social fortemente excluído, quanto a capacidade e resultados das entidades do sistema desportivo local tornar-se-ão inexpressivas, frente ao contexto macro (Figura 4).

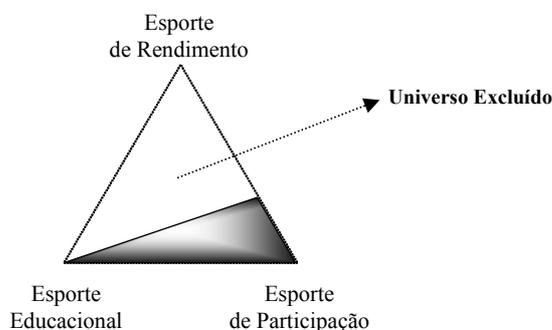


Figura 4: Gestão Pública do Esporte distorcida pela abordagem de Lazer

Para que a administração pública possa amparar o adequado desenvolvimento social, faz-se necessário também o equilíbrio dinâmico da gestão do desporto e lazer na cidade, através de uma integração do governo nas áreas da educação, esporte, lazer, saúde, cultura e ação social, garantida nos diversos instrumentos de planejamento municipal (lei orgânica municipal; plano de governo; plano estratégico; plano plurianual de investimentos; lei de diretrizes orçamentárias e lei de orçamento anual) e de gestão urbana (plano diretor; legislações sobre áreas de interesse especial; legislações sobre áreas de interesse social e códigos específicos).

Governo e sociedade no planejamento e gestão de políticas públicas de esporte e lazer nas cidades

Ao se iniciar a reflexão sobre Políticas Públicas, convém possuir o entendimento de que, dependendo da área de investigação, as políticas podem ser analisadas sob diversos aspectos. Segundo Monteiro (1982), enquanto a economia preocupa-se geralmente no plano de escolha dos agentes que tomam decisões, as linhas de estudo ligadas à administração e organização centralizam-se nos resultados que podem ser atingidos e as ciências políticas e sociais buscam investigar as interações entre os diferentes grupos e segmentos envolvidos.

Por isso, uma definição Geral do termo “Políticas Públicas” esbarra na complexa teia de inter-relações e abordagens possíveis de análise dos fenômenos que as integram. Para Melazzo et al (2003), a terminologia geralmente está representando fenômenos institucionais, decisórios e sociais, podendo-se entender Políticas Publicas como: (1) campo de forças; (2) curso de ação conscientemente escolhido; (3) espaço de tomadas de decisões e (4) processo de concretização dos direitos sociais declarados e garantidos por lei. Inclusive, os mesmos autores afirmam que, ao conceber Políticas Públicas como uma agenda consensuada, pode-se identificar o escopo das relações sociais, bem como dos atos de medição e controle da sociedade analisada.

Entretanto, convém, desde já, estar atento para o fato de que planos, programas e ações, representam apenas a abordagem operacional mais próxima da concretização das políticas públicas, não sendo por si só representativos de uma política pública definida, quando não houver uma relação coerente entre a formulação das propostas macro e seus desdobramentos através das ações e atividades

no contexto social. Visto desta maneira, Bucci (2002, p.252), mesmo entendendo que a junção das duas palavras do referido binômio possui certo tom de redundância, afirma que no âmbito da dimensão prática a política pública é compreendida como “*programa de ação governamental para um setor da sociedade ou espaço geográfico*”.

Desta forma, o enfoque dado às políticas públicas no bojo desta reflexão transcende os instrumentos normativos e restritos de planos e programas, entendendo-as, em primeira instância, como diretrizes para o alinhamento operacional, na direção de se evitar a realização de atividades esporádicas (com pouca ou nenhuma fundamentação) e/ou atividades motivadas apenas por abordagens clientelísticas.

Conforme Bonalume (2004), o quadro de desalinhamento entre formulação de políticas públicas de esporte e lazer e implementação das ações ainda reflete a maioria dos casos encontrados no contexto da administração pública brasileira. Esta situação fica evidente ao se analisar o resultado das pesquisas de Miranda et al (2002), os quais verificaram que as políticas de esporte no estado utilizado como objeto de estudo representavam prioritariamente uma administração baseada na gestão de eventos e não em um encadeamento lógico de ações que refletissem um alinhamento estrategicamente definido.

Os administradores públicos contemporâneos, frente à concepção de Estado Democrático de Direito, geralmente vêm-se frente ao desafio de transformar uma cultura de gestão tradicional caracterizada por forte controle, intervenção e subordinação da sociedade pelo poder público no planejamento e promoção de programas pontuais, em um ambiente de gestão caracterizado pela coordenação participativa entre as esferas públicas e privadas nos processos de elaboração e implementação de ações sob a orientação do Estado. Por isso, uma quantidade cada vez maior de gestores públicos vêm incorporando nos fundamentos de suas ações o pressuposto de que quanto mais dissociados estiverem os projetos, programas e atividades com as realidades locais, maiores serão as probabilidades de fracasso por parte da administração pública em atender as demandas sociais.

Levando em consideração que ao Estado compete à garantia do ordenamento, amparo e desenvolvimento de uma sociedade, faz-se necessário então que as pessoas responsáveis pela administração pública estejam atentas sobre o fato de que a existência de canais formais de comunicação entre sociedade e governo, torna-se elemento crítico para a efetiva consolidação das políticas públicas tanto nas suas etapas de elaboração, quanto nas de implementação, controle e avaliação. Baseado neste entendimento, Brose (2001) descreve as possibilidades dos gestores em implementar diversos instrumentos de participação social nas esferas de trabalho em grupo participativo; de capacitação; de reflexão grupal e diagnóstico; de reflexão grupal e planejamento; de gestão participativa em âmbito municipal, dentre outros.

Para a avaliação das condições visando à formulação de políticas públicas de Esporte e lazer, Granja (2004) sugere que os principais elementos críticos estão representados pelos recursos humanos, materiais e financeiros, bem como pela infra-estrutura, legislação do setor e modelo de gestão democrática que efetive a participação crítica da população e controle social. Para Echer e Bonalume (2004), os canais efetivos de participação popular que estabelecem uma interface Estado-Sociedade são: (1) Conselhos de Desporto; (2) Conferências de Esporte e Lazer; (3) Orçamentos Participativos Regionais; (4) Plenárias Temáticas de Esporte, Cultura e Lazer e (5) Congressos da Cidade.

Enquanto Moreira e Matos (2004) reforçam a importância dos Fóruns Permanentes de Esporte no debate e definições sobre os rumos da cidade, Gubert e Castro (2004), bem como Souza (2004),

afirmam que a Assessoria Comunitária serve como um poderoso staff técnico para a formação, implementação e avaliação de políticas públicas de Esporte e Lazer.

No que se refere à co-gestão dos equipamentos públicos de esporte e lazer usados pela sociedade, Onzi (2004) propõe a instauração de Conselhos de Gestores, devendo esse processo perpassar pelas seguintes etapas: 1º) identificação de áreas e equipamentos públicos de esporte e lazer; 2º) diagnóstico da situação de cada área, no que diz respeito à manutenção e a forma de utilização; 3º) mapeamento das áreas que apresentam dificuldades no gerenciamento; 4º) reuniões com as comunidades para discutir o uso dos espaços e equipamentos em parceria com o poder público; 5º) montagem de um conselho gestor com representantes das entidades organizadas das comunidades e 6º) reuniões mensais do conselho para discutir a utilização, manutenção e ampliação dos espaços.

No cenário amapaense, Galindo e Moraes (2004,2005) relatam que o ciclo de conferências de esporte e lazer pode ser usado como excelente instrumento de diagnóstico capaz de balizar as fases iniciais da elaboração de políticas públicas. Após a realização de 16 conferências de esporte e lazer no ano de 2004, com o envolvimento de mais de 1700 representantes da sociedade dos diversos municípios, para realizarem reflexões sobre dificuldades, potencialidades e propostas de ação relacionados com 26 sub-temas, divididos em 8 eixos temáticos, os autores identificaram que os eixos de maior interesse social para discussão sobre políticas públicas no Estado são: 1º) Esporte, lazer e qualidade de vida; 2º) Esporte educacional e 3º) Direito ao Esporte e lazer.

Frente a uma análise de conteúdo com agrupamento por similaridade, focado nos registros relacionados diretamente com as dificuldades, potencialidades e propostas de ação nas dimensões de “*espaços-equipamentos públicos*” e de “*políticas públicas de esporte e lazer*”, contidos na Carta de Proposições aprovada pela Plenária Final da 1ª Conferência Estadual do Esporte do Amapá (1º CICLO DE CONFERÊNCIA DO ESPORTE DO ESTADO DO AMAPÁ-2004, 2005), identifica-se um total de 68 proposições vinculadas às duas dimensões, cujas descrições e respectivas quantidades de citações encontram-se nos quadros a seguir.

Quadro 1 - Dificuldades do Esporte/Lazer relacionadas com os Espaços e Equipamentos Públicos

Nº	PROPOSIÇÕES	CITAÇÕES
1	Falta de espaços adequados e destinados à prática esportiva	12
2	Falta de Equipamentos públicos específicos*	10
3	Deficiente Infra-estrutura dos equipamentos públicos para atender a sociedade	9
4	Dificuldade de acesso e transporte para a realização de atividades físicas e esportivas	8
5	Alto índice de depreciação dos espaços públicos	4
6	Inexistência de mapeamento das áreas para a prática de esporte de aventura	1
7	Falta de segurança nos estádios	1
8	Falta de urbanização das orlas fluviais	1

Fonte: Carta de Proposições aprovada pela Plenária Final da 1ª Conferência Estadual do Esporte do Amapá-2004.

Nota: (*) Campos de Futebol; Pistas de atletismo; Centros Culturais e esportivos; parque aquáticos, dentre outros.

Quadro 2 - Potencialidades do Esporte/Lazer relacionadas com os Espaços e Equipamentos Públicos

Nº	PROPOSIÇÕES	CITAÇÕES
1	Existência de espaços potenciais para a prática, e/ou construção, de locais apropriados para as atividades físicas, esportivas e de lazer	23
2	Meio ambiente propício e com recursos naturais para a prática de atividades físicas e esportivas	13
3	Existência de instalações/obras inacabadas, precisando apenas de reforma/conclusão	3
4	Existência de um estádio de futebol com capacidade para 5.000 pessoas	2
5	Boa localização geográfica para intercâmbios internacionais	1
6	Existência de monumentos históricos com espaço físico para o lazer	1
7	Existência de centros de convivência e casas asilares	1
8	Disponibilidade de centros esportivos/quadras/sedes recreativas de clubes nas cidades	1

Fonte: Carta de Proposições aprovada pela Plenária Final da 1ª Conferência Estadual do Esporte do Amapá-2004.

Quadro 3 - Propostas de Ação para o Esporte/Lazer relacionadas com os Espaços e Equipamentos Públicos

Nº	PROPOSIÇÕES	CITAÇÕES
1	Construção/reforma/ampliação de espaços/equipamentos públicos para uso adequado pela sociedade	13
2	Criação de Centros Esportivos	6
3	Criação/ampliação de linhas de transporte alternativas que atendam eventos esportivos e de lazer	4
4	Construção de estádios de futebol de campo	2
5	Melhor aproveitamento das áreas naturais para a práticas de atividades físicas, esportivas e de lazer	1
6	Criação de mais praças esportivas por bairros	1

Fonte: Carta de Proposições aprovada pela Plenária Final da 1ª Conferência Estadual do Esporte do Amapá-2004.

Quadro 4 - Dificuldades do Esporte/Lazer relacionadas com Políticas Públicas

Nº	PROPOSIÇÕES	CITAÇÕES
1	Falta de políticas específicas voltadas para o fomento das atividades físicas, esportivas e de lazer	14
2	Pequeno apoio das instituições governamentais (poder público) para o esporte/lazer	12
3	Dificuldade de intercâmbio entre Estado/municípios; municípios entre si e entre estados	7
4	Pequeno apoio das instituições governamentais e não-governamentais para o esporte/lazer	6
5	Ausência de legislação destinada a regulamentar o apoio à prática e eventos esportivos	4
6	Excesso de burocracia e exigências por parte do poder público para fomentar o esporte/lazer	2
7	Inexpressivas parcerias entre escola-comunidade	2
8	Frágil relacionamento entre federações e governos	2
9	Baixo envolvimento e compromisso do setor privado com a política pública de esporte e lazer	2
10	Pequena dotação de recursos orçamentários e financeiros para o desenvolvimento de ações públicas na área do esporte/lazer	2
11	Falta de política de detecção de talentos esportivos	1
12	Falta de mapeamento da prática esportiva por parte dos governos	1
13	Financiamento público inadequado para as viagens das delegações esportivas fora do estado	1
14	Dificuldade de intercâmbio entre as comunidades de bairros	1
15	Cultura da descontinuidade na execução de projetos esportivos pelas administrações públicas	1
16	Inexpressiva participação de pessoas envolvidas com esporte na elaboração/execução do orçamento público	1
17	Reduzida quantidade de campanhas de orientação para a população sobre os benefícios da prática regular de atividades físicas, esportivas e de lazer na melhoria da qualidade de vida	1
18	Falta de planejamento adequado na execução das atividades relacionadas ao esporte/lazer	1
19	Centralização das ações públicas de esporte/lazer no núcleo urbano dos municípios	1
20	Pouco apoio dado ao desporto de criação nacional "Capoeira"	1
21	Falta de inclusão dos portadores de necessidades especiais em eventos promovidos pelas administrações públicas	1
22	Falta de uma banca política parlamentar forte que atue a favor do desenvolvimento adequado do esporte/lazer na cidade	1

Fonte: Carta de Proposições aprovada pela Plenária Final da 1ª Conferência Estadual do Esporte do Amapá-2004.

Quadro 5 - Potencialidades do Esporte/Lazer relacionadas com Políticas Públicas

Nº	PROPOSIÇÕES	CITAÇÕES
1	Iniciativa do governo estadual e de alguns municípios em promover eventos que desenvolvam a prática da atividade física, esportiva e de lazer por parte da sociedade	4
2	Manifestação de diversos órgãos públicos e sociedade civil organizada a favor da implantação de políticas públicas de esporte/lazer na cidade	3
3	Existência de um número elevado de entidades representativas da sociedade civil organizada que podem fomentar a prática da atividade física, esportiva e de lazer na cidade	1
4	Existência do fórum das mulheres para o debate de sua atuação nos municípios	1

Fonte: Carta de Proposições aprovada pela Plenária Final da 1ª Conferência Estadual do Esporte do Amapá-2004.

Quadro 6 - Propostas de ação para o Esporte/Lazer relacionadas com Políticas Públicas (Continua)

Nº	PROPOSIÇÕES	CITAÇÕES
1	Criação de políticas específicas para o desenvolvimento do esporte em suas diversas manifestações*	10
2	Realização de convênios/parcerias/intercâmbios entre entidades públicas e privadas para a realização de projetos na área do esporte e do lazer	8
3	Implementação de campanhas de divulgação sobre a importância e benefícios da prática regular da atividade física e esportiva	5
4	Criação e ampliação de fundos de desenvolvimento ao esporte e ao lazer	4
5	Aumentar a integração entre estado/municípios e entre municípios	3
6	Haver em cada município um representante (ou órgão) do governo estadual para atuar na área do esporte	2
7	Ampliação de projetos esportivos já existentes	2

Quadro 6 - Propostas de ação para o Esporte/Lazer relacionadas com Políticas Públicas (Continuação...)

Nº	PROPOSIÇÕES	CITAÇÕES
8	Dotação de recursos anuais dos municípios para a aquisição de kits esportivos	2
9	Diminuir a burocracia	2
10	Criação de leis de incentivo fiscal para o esporte/lazer	2
11	Criação de Secretarias de Esporte nos municípios	2
12	Criação da bolsa-atleta	1
13	Incentivo à participação da comunidade nos eventos esportivos promovidos	1
14	Ampliação do orçamento público anual para o esporte e lazer	1
15	Criação de comissões para limpeza e manutenção das praças e logradouros públicos	1
16	Criação de comissões técnicas para dar suporte e apoio técnico para as comunidades e diversos distritos	1
17	Criação dos Conselhos Municipais de Desporto	1
18	Descentralização das ações das sedes dos municípios	1
19	Incentivar (criar mecanismos) de apoio à vinda e implantação de empresas no estado	1
20	Criação de consultoria/auditoria para acompanhar a execução dos projetos esportivos fomentados pelo poder público	1

Fonte: Carta de Proposições aprovada pela Plenária Final da 1ª Conferência Estadual do Esporte do Amapá-2004.

Nota: (*) na esfera da educação de jovens e adultos; no desporto escolar; voltadas para os idosos; relacionadas com descoberta de talentos esportivos; no desporto universitário; dentre outras.

Ainda sob a perspectiva do cenário amapaense, ao se confrontar o volume de proposições registradas na conferência de 2004 com a análise de conteúdo apresentada acima, verifica-se que das 602 proposições realizadas, 243 foram referentes a espaços, equipamentos e políticas públicas conforme tabela a seguir:

Tabela 1 - Volume de proposições realizadas nas dimensões “Espaços e Equipamentos públicos” e “Políticas públicas”

Dimensões	Proposições sobre Espaços e Equipamentos Públicos	Proposições sobre Políticas Públicas	Proposições sobre Espaços, Equipamentos e Políticas Públicas	Outras Proposições	Total de Proposições (Conf.Estadual)
Abordagens					
Dificuldades	46	65	111	182	293
Potencialidades	45	9	54	101	155
Propostas de Ação	27	51	78	76	154
TOTAL	118	125	243	359	602

Fica evidente que a gestão racional dos municípios no estado do Amapá, deve levar em consideração a necessidade de efetivar medidas estruturais e políticas concretas, na esfera do esporte e do lazer, para atender as demandas oriundas da sociedade. Esta necessidade pode ser facilmente observada ao verificar que 40% das demandas propositivas identificadas na conferência de 2004 englobavam questões relacionadas com espaços, equipamentos e políticas públicas, e dentro destas 49% referiam-se às questões espaciais e de equipamentos (Gráficos 1 e 2).

PROPOSIÇÕES RELACIONADAS COM ESPAÇOS, EQUIPAMENTOS E POLÍTICAS PÚBLICAS (CONFERÊNCIA ESTADUAL DE ESPORTE DO AMAPÁ-2004)

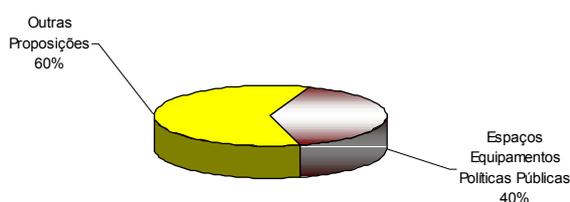


Gráfico 1: Proposições da Conferência Estadual do Esporte do Amapá - 2004

RELAÇÃO ENTRE PROPOSIÇÕES FOCADAS NOS ESPAÇOS E EQUIPAMENTOS PÚBLICOS COM AS PROPOSIÇÕES SOBRE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE E LAZER

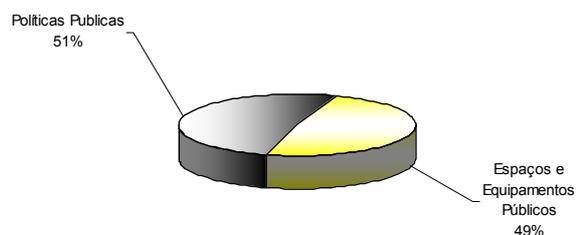


Gráfico 2: Proposições sobre Espaços, equipamentos e políticas públicas de Esporte e lazer

A demanda sobre a necessidade de se ter uma gestão pública municipal bem definida, inclusive pode ser observada em fóruns diferentes daqueles que são relacionados diretamente com o esporte e lazer. Como exemplo, pode-se citar o caso de Santana, na realização da 2ª Conferência da Cidade em agosto de 2005.

Após análise de conteúdo, com agrupamento por similaridade, das 33 proposições sobre *Política Urbana Regional e Metropolitana*, registradas nos Anais do evento (2ª CONFERÊNCIA DA CIDADE DE SANTANA, 2005), verifica-se que o desenvolvimento de políticas de esporte/lazer na cidade e construção/revitalização dos logradouros públicos para a prática da atividade física, esportiva e de lazer, situam-se como a quarta ação mais sugerida para priorização no uso dos recursos públicos do município (ver quadro 7).

Quadro 7 - Sugestões para o uso dos recursos públicos do Município de Santana em Política Urbana Regional e Metropolitana

Nº	PROPOSIÇÕES	CITAÇÕES
1	Em ações relacionadas com o Sistema Viário e Transporte	8
2	No investimento em Saneamento Básico	5
3	No investimento na implementação do próprio processo de Planejamento Urbano	4
4	No desenvolvimento de políticas públicas de esporte/lazer na cidade e construção/revitalização dos logradouros públicos para a prática da atividade física, esportiva e de lazer	3
5	Nas ações relacionadas com a infra-estrutura da cidade (especificamente arborização e iluminação)	2
6	No processo de zoneamento do município (tanto da área urbana como da rural)	2
7	Nas ações de preservação ambiental (principalmente relacionadas com preservação e uso das ressacas)	2
8	No fortalecimento da participação social na composição de governo e no planejamento/implementação das ações relacionadas com a cidade	2
9	No investimento em Habitação	1
10	No investimento na área agrícola	1
11	Em ações na esfera da capacitação de Recursos Humanos	1
13	No incentivo à Mão de Obra Local	1
13	Em uma ação Pontual (abertura de uma travessa específica em um bairro da cidade)	1

Fonte: Carta de Proposições aprovada pela Plenária Final da 2ª Conferência da Cidade de Santana-2005.

Para um observador um pouco mais atento, torna-se fácil perceber que uma cidade deve oferecer estruturas (quadras, praças, campos, pistas para caminhadas/corridas, ciclovias, ginásios, piscinas, dentre outras áreas reservadas para a prática de atividades físicas) e políticas (leis, projetos, programas, ações e atividades) capazes de proporcionar ao cidadão opções para o uso saudável de seu tempo na *polis*.

As “arquiteturas” de uma cidade representam a resultante da interação entre os elementos que integram a sociedade, onde construções e delimitações de espaços inevitavelmente refletem as características culturais, econômicas e políticas tanto do passado, quanto da contemporaneidade. A atenção adequada aos aspectos sociais e culturais de determinado povo, deve estar inserida no rol de preocupações de todos aqueles que encontram-se a frente dos papéis de gestão do que é público. Neste contexto a prática regular de atividade física, esportiva e de lazer, deve ser garantida como direito de todo cidadão, refletido tanto no escopo físico de sua cidade, quanto nas políticas implementadas através de seus governantes.

Considerações Finais

A definição, implementação e avaliação de políticas para o esporte e lazer na cidade, necessita ser precedida pela compreensão de que realizar eventos e atividades desconexas, mesmo que baseados na inspiração amadora e boa vontade, não garante uma efetiva promoção do desenvolvimento social.

Reflexões sobre questões críticas, tais como, quais as funções prioritárias e vocações da cidade; quais os direitos fundamentais do cidadão; qual o papel do gestor público na cidade e quais traços positivos e limitações que definem a identidade local, são essenciais nesse processo.

Outra questão contemporânea de fundamental importância na gestão pública do esporte, refere-se à regularização do exercício da profissão, pois, no final da década de 1990, o profissional de educação física teve sua atuação na área da saúde reconhecida pelo Conselho Nacional de Saúde e sua profissão foi regulamentada pelo Congresso Nacional, estruturando-se a partir de então os Conselhos Federal e Regionais (Sistema CONFEF/CREFs).

É neste ponto que se percebe que não existe mais espaço para a desinformação e amadorismo barato ou para uma abordagem de gestão baseada no *achismo* desconsiderando a legalidade e os paradigmas existentes sobre o desenvolvimento adequado da prática esportiva. A gestão pública (entendida como gestão política por essência), necessita ser profissional, subsidiada pelos conhecimentos técnico-científicos de sua esfera de atuação. O descaso sobre esta questão põe em risco o desenvolvimento social e provoca desperdícios que oneram o esforço produtivo de toda uma coletividade. Desta forma, a responsabilidade inevitavelmente está em nossas mãos, tanto no papel de cidadão, quanto no papel de gestor público. A consolidação de uma identidade social forte, fundamentada nos valores que reforcem e garantam a sua capacidade de promover o correto desenvolvimento local e alcançar com excelência diversos propósitos, torna-se um dos componentes básicos da mudança cultural.

Por isso, faz-se necessário o entendimento de que o alinhamento entre o governo e os setores da sociedade civil organizada, deve erradicar as abordagens banhadas pelo amadorismo, fisiologismo e clientelismo (voltados para interesses individuais), em prol de um projeto político-técnico-científico macro focalizado no desenvolvimento equilibrado do esporte e lazer em nossa sociedade.

Referências

1. 1º CICLO DE CONFERÊNCIAS DO ESPORTE DO ESTADO DO AMAPÁ-2004. Estado do Amapá. **Anais...** Macapá: Departamento Estadual do Desporto e do Lazer, 2005. p. 39-55. 1 CD-ROM.
2. 2ª. CONFERÊNCIA DA CIDADE DE SANTANA-2005. Município de Santana. Estado do Amapá. **Anais...** Santana: Prefeitura Municipal de Santana, 2005. p. 17-24. 1 CD-ROM.
3. BITTAR, Eduardo C.B. **Doutrinas e filosofias políticas:** contribuições para a história da ciência política. São Paulo: Atlas, 2002. 271 p.
4. BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política.** 5 ed. 2 v. Brasília: UnB, 2000.
5. BONALUME, Claudia Regina. IV seminário nacional de políticas públicas em esporte e lazer: carta de apresentação. In: IV Seminário Nacional de Políticas Públicas em Esporte e Lazer. **Anais...** Prefeitura de Caxias do Sul/Ministério do Esporte/Faculdade da Serra Gaúcha. Rio Grande do Sul, 2004. p. 4.
6. BROSE, Markus (Org.). **Metodologia participativa:** uma introdução a 29 instrumentos. Porto Alegre: Tomo Editora, 2001. 312 p.
7. BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2002. 298 p.
8. CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A cidade.** 8 ed. São Paulo: Contexto, 2005. p 56-66.

9. ECHER, Silvana Regina; BONALUME, Claudia Regina. Canais de participação popular em Caxias do Sul. In: IV Seminário Nacional de Políticas Públicas em Esporte e Lazer. **Anais...** Prefeitura de Caxias do Sul/Ministério do Esporte/Faculdade da Serra Gaúcha. Rio Grande do Sul, 2004. p. 15.
10. GALINDO, Alexandre Gomes; MORAES, Rui Sebastião. Análise dos resultados obtidos no 1º ciclo de conferências do esporte no estado do Amapá: subsídios iniciais visando a elaboração de políticas públicas para o esporte e o lazer. **Revista Cinergis**. Santa Cruz do Sul, v.5, n.2, jul/dez 2004. p. 9-28.
11. _____. Principais eixos temáticos de interesse social na discussão sobre políticas públicas para o esporte e lazer no estado do Amapá. In: 57ª. Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. **Anais...SBPC/Universidade Estadual do Ceará**. Ceará, 2005.
12. GRANJA, Eduardo J. Sistemas esportivos e formas de incentivos ao desenvolvimento do esporte e lazer. In: IV Seminário Nacional de Políticas Públicas em Esporte e Lazer. **Anais...** Prefeitura de Caxias do Sul/Ministério do Esporte/Faculdade da Serra Gaúcha. Rio Grande do Sul, 2004. p. 7.
13. GUBERT, Elizabeth; CASTRO, Mário Jorge Silva de. ASSCOM: Assessoria comunitária da SME. In: IV Seminário Nacional de Políticas Públicas em Esporte e Lazer. **Anais...** Prefeitura de Caxias do Sul/Ministério do Esporte/Faculdade da Serra Gaúcha. Rio Grande do Sul, 2004. p. 16.
14. **Leis do esporte e estatuto do torcedor**. São Paulo: Manole, 2003. 188 p.
15. LIPSON, Leslie. **Os grandes problemas da ciência política: uma introdução à ciência política**. 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976. p. 84.
16. MELAZZO, Everaldo Santos; et al. Políticas públicas e exclusão social: a construção do debate no interior do SIMESPP. In: IV Fórum de Ciências da FCT. **Anais...FCT**. São Paulo, 2003. Disponível em: <<http://www.prudente.unesp.br/simespp/prodcient.html> > Acesso em: 31 dez. 2004.
17. MIRANDA, Monalisa de; et al. As políticas públicas esportivas do Rio Grande do Norte no ano de 2001. In: Fórum Brasileiro de Educação Física e Ciência do Esporte. **Anais...** Universidade Federal de Viçosa. Minas Gerais, 2002. p. 376.
18. MONTEIRO, Jorge Viana. **Fundamentos da política pública**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1982.
19. MOREIRA, Fátima; MATOS, Lucília. Esporte, arte e lazer em Belém como direito a cidade. In: IV Seminário Nacional de Políticas Públicas em Esporte e Lazer. **Anais...** Prefeitura de Caxias do Sul/Ministério do Esporte/Faculdade da Serra Gaúcha. Rio Grande do Sul, 2004. p. 11.
20. ONZI, Juvelina Tereza. Conselhos gestores: uma proposta de gestão coletiva dos equipamentos públicos. In: IV Seminário Nacional de Políticas Públicas em Esporte e Lazer. **Anais...** Prefeitura de Caxias do Sul/Ministério do Esporte/Faculdade da Serra Gaúcha. Rio Grande do Sul, 2004. p. 32.
21. ROLNIK, Raquel; PINHEIRO, Otilie Macedo (Coords). **Plano diretor participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**. 2 ed. Brasília: Ministério das Cidades/CONFEA, 2005. 160 p.
22. SENADO FEDERAL. **Constituição 1988: Texto constitucional de 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas ementas constitucionais n^{os} 1/92 a 30/2000 e emendas constitucionais de revisão n^{os} 1 a 6/94-Edição atualizada em dezembro de 2000**. Brasília: Senado Federal/Subsecretaria de Edições Técnicas, 2001. 403 p.
23. SOUZA, Lucir da Rosa. Assessoria Comunitária da Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer de Porto Alegre. In: IV Seminário Nacional de Políticas Públicas em Esporte e Lazer. **Anais...** Prefeitura de Caxias do Sul/Ministério do Esporte/Faculdade da Serra Gaúcha. Rio Grande do Sul, 2004. p. 103.
24. TUBINO, Manoel José Gomes. **Dimensões sociais do esporte**. São Paulo: Cortez Editora, 1992. 79 p.
25. WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os clássicos da política**. 2 v. São Paulo: Ática, 2001. p.86.