



PROGRAMA ESPORTE E LAZER DA CIDADE: AUTOGESTÃO EM FOCO

PROGRAMA ESPORTE E LAZER DA CIDADE: SELF-MANAGEMENT FOCUS

*Sheylazarth Ribeiro e **Eduardo Martins Ferraz

RESUMO

O Programa Esporte e Lazer da Cidade – PELC – é uma ação que busca incorporar no âmbito comunitário uma prática que horizontalize as tomadas de decisão sobre o esporte e lazer. As estratégias para descentralizar as decisões do PELC são as questões que norteiam esse texto. Buscamos estudos sobre a autogestão e apresentação de suas técnicas de ação junto ao Programa Esporte e Lazer da Cidade com a revisão bibliográfica, e descrevemos e analisamos atas de reunião do Conselho Gestor do PELC de Barroquinha, no Ceará. Nosso objetivo é investigar autogestão no conselho gestor do PELC de Barroquinha, CE. Concluímos que a Prefeitura de Barroquinha, CE vive o desejo por ações de esporte e lazer, e tem potencializado as decisões do conselho gestor, mas o programa está inserido em contexto amplo no qual as ações do PELC, nem sempre encarna as decisões do conselho.

Palavras-chave: PELC; Conselho Gestor; Autogestão.

ABSTRACT

The Programa Esporte e Lazer da Cidade – PELC – is an action that seeks to incorporate in the Community a practice that horizontalize decision-making about sport and leisure. Strategies to decentralize PELC's decisions are the questions that guide this text. We seek studies on self-management with the literature review. We describe and analyze meeting minutes of PELC's Management Board of Barroquinha, in Ceará. Our goal is to investigate the actions promoted by PELC contemplate the principle of participatory management of the Barroquinha, CE. We conclude that the Barroquinha, CE lives the desire for sport and leisure activities, and has enhanced the decisions of the management board, which though set in the larger context that only the actions of PELC, not always embodies the board's decisions.

Keywords: Management Council; PELC; Self-management.

Recebido em: 25/10/2016
Aprovado em: 16/11/2016

*Universidade do Estado de Minas Gerais, Ibirité, MG
Email: sheylazarth@gmail.com

**Universidade do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG
Email: eduardouemg@gmail.com



INTRODUÇÃO

O PELC (Programa Esporte e Lazer da Cidade) surge em 2003 como uma política pública de esporte e lazer de abrangência nacional. O programa acontece por um processo de convênio que transfere recursos do Governo Federal para uma entidade parceira (prefeituras, governos estaduais ou Instituições Federais) que deve organizar os investimentos (materiais e humanos) para executar o PELC conforme as diretrizes estabelecidas. Os convênios, a partir das Diretrizes de 2013, podem ser firmados em duas realidades distintas: PELC e o VS (Vida Saudável). Os períodos de execução desses convênios geram atividades de esporte e lazer em diferentes comunidades e, também, trabalhos de pesquisas sobre essas ações.

O PELC e o VS têm como objetivo principal construir mecanismos de ampliar o acesso da população brasileira a atividades de esporte e lazer. A principal diferença entre esses dois Programas (PELC e VS) é o público alvo, pois o PELC atende pessoas de todas as idades e o VS estuda e organiza práticas para pessoas acima de 45 anos. Em função disto, os documentos orientadores do PELC e do VS apresentam diferenças na forma de gerir os convênios. Como exemplo dessas diferenças temos o número de pessoas que devem ser atendidos em cada núcleo (400 atendimentos para PELC e 200 para VS), outra diferença é a diretriz que no VS tem base em elementos que permeiam estudos da vida da pessoa idosa e do envelhecimento.

Ao firmar um dos tipos de convênio, a entidade parceira do Ministério do Esporte deve executar as ações seguindo diretrizes de trabalho sistematizadas em apostilas e disponibilizadas para o público em geral. As Diretrizes são ideologias políticas que, no PELC de 2015, por exemplo, expressam as seguintes ideias: auto-organização comunitária; trabalho coletivo; intergeracionalidade; fomento e difusão da cultura local; respeito à diversidade; intersetorialidade; e municipalização. Contudo, um programa que iniciou em 2003 sofreu alterações até o que temos atualmente, e uma dessas mudanças está na diretriz. Nos documentos orientadores produzidos para o PELC até 2013 uma das diretrizes era a

“autogestão”, que, a partir daquele ano, é alterado para “municipalização”.

Para se produzir as diretrizes desse Programa, os gestores, e outros atores políticos envolvidos na construção da política pública, se pautaram em debates sobre o esporte, lazer e a sociedade brasileira, construindo assim princípios de ação. Os princípios são marcos delimitadores da trajetória da política pública, o que pressupõe que se tenha claro qual a intencionalidade da ação. No caso do PELC, o objetivo de democratizar o esporte e o lazer. As diretrizes referem-se às orientações para o desenvolvimento da ação e estão amparadas nos princípios. Os princípios do PELC são: a gestão participativa e democrática; a reversão do quadro atual de injustiça, exclusão e vulnerabilidade social; o esporte e lazer como direito de cada um e dever do estado; a universalização e inclusão social. Esses princípios foram definidos na construção da Política Nacional de Esporte de 2005 (BRASIL, 2005) e o PELC busca materializar essas ideias junto as cidades que firmam o convênio.

Os princípios do PELC embasam a argumentação que justifica as diretrizes do Programa. Tomando o princípio de gestão participativa e democrática como eixo norteador de nossa reflexão, verificamos como ela se conecta a diretriz de auto-organização comunitária, municipalização e autogestão. O texto de Pinto e Silva (2015, p. 39) trazem um conceito para gestão participativa

a gestão significa uma execução que implica o diálogo como forma de encontro das pessoas na busca de solução de conflitos. A gestão, segundo tais parâmetros, é a geração de um novo modo de administrar uma realidade e é, em si, democrática, já que se traduz pela comunicação, o envolvimento coletivo e o diálogo.

Essa política pública deve estabelecer um plano que incorpore no âmbito comunitário uma prática que horizontalize as tomadas de decisão. Mas como esse princípio vira ação nos núcleos do programa? Essa é a questão que norteia esse texto, e que buscamos estratégias para iniciar o debate. A revisão de literatura nos mostra estudos sobre a autogestão, auto-organização e



municipalização. Também descrevemos técnicas de ação do Programa, como conselho gestor, controle social e o formato de oficinas. Outra fonte analisada são as atas de reunião do Conselho Gestor do PELC da Cidade de Barroquinha no Ceará a qual elegemos como estratégia para refletir a prática sobre o processo de autogestão nessa técnica de ação do PELC. Acrescentamos ainda à metodologia a condição de formadora do PELC, que direciona os olhares sobre os documentos de trabalho e execuções de alguns convênios que se debruçaram sobre a tentativa de executar a autogestão comunitária.

Desse modo, nosso objetivo com esse trabalho é investigar autogestão através das atas do conselho gestor no PELC de Barroquinha, CE. Para entender melhor nosso objetivo descreveremos brevemente como funcionam algumas ações do Programa.

PROGRAMA ESPORTE E LAZER DA CIDADE

As oficinas do PELC acontecem em núcleos, que são o encontro de agentes sociais e participantes em um espaço da comunidade. Utilizamos aqui a mesma ideia de Areias e Borges (2011) cujo termo “agente social” é utilizado para designar os professores/coordenadores que atuam diretamente nos núcleos, ministrando as atividades. “Contudo, para o PELC, todo ator envolvido com a implementação deste projeto, desde a gestão, administração ou aplicação dos conteúdos recebe a denominação de agentes sociais de Esporte e Lazer. Esse conceito é exclusivo do PELC, não se aplicando aos outros projetos do Ministério do Esporte” (AREIAS; BORGES 2011, p. 575).

Os agentes sociais participam de formações para atuar nos núcleos e segundo Caú e Carvalho (2014) essa formação é elemento central da proposta do programa, pois é uma ferramenta pedagógica para desenvolvimento das políticas locais que idealizem esporte e lazer como direitos sociais. Caú e Carvalho (2013) analisaram questionários do módulo de avaliação da formação dos agentes sociais do PELC e foram aferidos que, no que concerne a motivação da aprendizagem, 96,3% dos questionários

respondidos pelos agentes apontam que as metodologias aplicadas no curso de formação contribuíram para novas aprendizagens relacionando teoria e prática no programa.

Percebemos que o PELC é uma política pública complexa oriunda das parcerias entre diferentes níveis de governo com eixos de ação que tangem a formação de agentes, as atividades nos núcleos, a contratação de pessoal e a mobilização da comunidade entre outras. Em uma busca por avaliar essa política pública, Areias e Borges (2011) consideram que o PELC tem caráter contraditório. Essa contradição se justifica pelo olhar isolado de uma política pública, que pode localmente ser avaliada como potencializadora de uma transformação na comunidade, mas ela está atrelada a um Estado e a uma política que “permanecem vinculados à noção de manutenção do equilíbrio social (a homeostase não induz a mudança)”. Segundo os autores

uma ação inicialmente de conformação, pode levar ao desenvolvimento de processos sociais positivos para a classe trabalhadora. Não se pode perder de vista que a esfera das políticas sociais é permeada pela luta de classes em primeira instância, mas diversas outras disputas de poder estão presentes na sociedade. Portanto, apenas por meio de embates e de ocupação de espaços de participação, a população excluída poderá equilibrar a correlação de forças e conquistar o direito a acessar os direitos sociais, inclusive ao lazer (AREIAS; BORGES, 2011, p. 585).

Percebemos que os autores identificam a possibilidade de organização dos grupos na construção de lutas políticas a partir das práticas do PELC, pois, existe nessa ação o potencial de favorecer a organização de movimentos sociais nos quais a demanda por políticas de esporte e lazer já configuraram bandeiras de luta. Outras reivindicações também podem surgir com a chegada do Programa, ou mesmo, o fortalecimento de movimentos que já existem na comunidade. Entendemos os movimentos sociais como uma ação reflexiva, auto-organizativa que surge a partir de demandas de um grupo de pessoas. Assim, quando o PELC se propõe a construir diretrizes de auto-organização e



municipalização ele está tentando promover tipos de associações entre as pessoas para mobilização por causas locais.

MUNICIPALIZAÇÃO, AUTOGESTÃO E AUTO-ORGANIZAÇÃO NO PELC

A ideia de Municipalização consiste basicamente em compor estratégias políticas ao longo da execução do programa para garantir que as ações permaneçam no município quando o convênio findar. Existem muitas dificuldades no processo de Municipalização, e, mesmo que as realidades dos convênios sejam diferentes, questões básicas podem compor as experiências de cada cidade. Citaremos três pontos para exemplificar os desafios da municipalização.

Um primeiro desafio se refere à falta de orçamento próprio destinado para o esporte e lazer em municípios pequenos. Em Isayama e colaboradores (2011) esse exemplo fica claro quando os gestores responsáveis pelos órgãos municipais de esporte e lazer relatam sobre orçamento restrito para as ações. Esses gestores da região metropolitana de Belo Horizonte /MG quase sempre pautam suas ações em orçamentos oriundos de convênios estaduais ou federais. Frente a esse exemplo, a ação de municipalização fomentada pelo PELC elabora argumentos para a estruturação de legislações municipais que garantam verba para os recursos humanos e materiais nos municípios tentando manter o trabalho com o esporte e lazer.

Um segundo desafio é a dificuldade de recrutar atores políticos necessários para que ações de esporte e lazer entrem na agenda do Município (tanto na Prefeitura quanto câmara de Vereadores). Como nos mostra Marcellino (2001) o lazer pode ser entendido por gestores e população como uma política desnecessária, visto que existem tantas demandas referentes às políticas de saúde, segurança pública, educação entre outras. Esse fato, que continua vigente, desarticula possibilidades de movimentos sociais e campanhas de reivindicação de ações de esporte e lazer por parte da gestão municipal.

Um terceiro exemplo, mas que não encerra os desafios, diz respeito à incorporação do modelo de gestão do PELC, com suas diretrizes,

ao fazer político de esporte e lazer no município. O trabalho de Isayama e colaboradores (2011) mostra que alguns gestores municipais constroem ações que nem sempre tem como fim o lazer. Ou seja, as ações de esporte do município objetivam ocupar “rankings” esportivos em competições estaduais ou nacionais, ou, com grande parte do pouco orçamento, fomentam as questões do futebol amador. Dessa maneira, pouca verba no município se destina ao lazer de outros grupos sociais diferentes dos atletas amadores. Esse “fazer político” é, por vezes, concretizado na cidade e pensar em mais orçamento não significa garantia da municipalização de uma ação de lazer para todos.

A municipalização como permanência das ações de esporte e lazer no município, como indica a diretriz de 2015 do Programa, é um desafio para a cidade. Essa municipalização seguindo as ideias de autogestão um desafio maior ainda, pois existem muitas ações de esporte e lazer nas cidades do Brasil que fogem das ideias autogestionárias.

AUTOGESTÃO

Como já apontado anteriormente, a autogestão comunitária era considerada uma diretriz do PELC. No ano de 2013 houve alterações nos documentos orientadores e, embora essa alteração tenha ocorrido, a ideia de “autogestão” continua idealizada pelos documentos, pois ela é trabalhada nas formações dos agentes sociais como indica Brasil (2014). Nesse quebra cabeças da autogestão e municipalização juntar as peças não é simples. Estamos trabalhando com conceitos e noções de campos diferentes de conhecimento, mas com profundas conexões que não serão alcançadas nesse texto em todo seu potencial. Entretanto, podemos iniciar juntos um processo de reflexão. As pesquisas sobre políticas públicas de esporte e lazer são numerosas, e é nessa conexão entre a área e os estudos de economia solidária que abordaremos a ideia de autogestão.

Falar de autogestão não é simples. Isayama e Soares (2013) nos mostram algumas dessas confusões.



A autogestão não pode ser confundida com a participação, pois participar significa engajar-se numa atividade já existente com sua própria estrutura e finalidade. A autogestão visa à transformação e não somente a participação. Segundo Gadotti (1994) autogestão constituem-se em horizonte de construção de relações humanas e sociais civilizadas e justas. Por isso, ambas estão fundadas na ética e nesse sentido, torna-se um desafio na realização de uma Política Pública de esporte e lazer como o Programa Esporte e Lazer da Cidade.

Concordo com os autores que falar de autogestão vai além da participação, embora elas sejam congruentes no ponto em que uma ação proposta para transformar uma realidade necessita do envolvimento dos grupos interessados. Pensar a autogestão como um horizonte de construção de relações humanas justas é apontar caminhos ideológicos para as ações, por isso, estudar a autogestão e suas nuances é uma forma de organizar o saber da prática nas políticas públicas de esporte e lazer.

Para abordar o conceito de autogestão utilizaremos as ideias de Singer (2002) e de Nascimento (2007). Tendo como base o socialismo, a origem da palavra autogestão não pode ser pensada fora desse contexto.

Nascimento (2007) traz algumas ideias sobre a origem da palavra. Segundo o autor, a ideia de autogestão é tão antiga como o movimento operário internacional que resulta em aspirações de pessoas livres e criativas. Para Kardelj (apud NASCIMENTO, 2007, p. 31) a autogestão “é um processo revolucionário de transformação social que só pode se expressar em uma profunda revolução socialista e popular”. A palavra autogestão diferentemente foi introduzida na França nos anos de 1960 para designar uma experiência político-econômico-social da Iugoslávia. E na sua origem significa *gestão por si mesmo*.

Nascimento (2007) apresenta uma série de experiências autogestionárias no mundo. O que essas experiências têm em comum é que embora se expressem de formas diferentes, um tipo de conselho (grupo de pessoas) é criado. Esse conselho abarca decisões coletivas e mobiliza,

mesmo que temporariamente, um grupo de pessoas. Mas a autogestão não surge em qualquer lugar e a qualquer momento, é necessário uma conjuntura para que a autogestão se consolide e se amplie.

Singer (2002) pensa a autogestão a partir do trabalho. Ele entende que as mudanças que ocorreram no mundo do trabalho em função da globalização resultam o aumento de desemprego e a precarização das relações de trabalho. Para entender melhor essa relação basta pensar em alguns números e fatos. Produtos, como roupas, que eram fabricados e vendidos por países ricos passaram a ser produzidos por países mais pobres. Os países mais ricos exportam o trabalho para acontecer em lugares cujo preço seja economicamente viável, o que gera uma concorrência entre empresas locais e a permanência dos preços baixos. Entretanto, os custos com o materiais primários se mantém, o que acaba gerando uma redução na mão de obra seja ela assalariada, ou não. Desse modo, toda a produção é terceirizada para economias de baixo custo, principalmente com baixos salários, e a garantia de que a produção continuará nesse formato. Como funciona o processo de gestão do formato de economia acima exemplificado? Percebemos que é uma cadeia em que as hierarquias financeiras garantem a proporcionalidade do poder de decisão. Ou seja, quanto mais alto o poder financeiro maior o poder de decisão. A forma de administração corrente na economia capitalista é a hierárquica.

Diferente desse modo de administração, Paul Singer (2002) defende que a principal diferença entre a economia solidária e a economia capitalista é o modo como as empresas são administradas. Ele nomeia o formato capitalista de administração de heterogestão e o modo da economia solidária de autogestão, o que nos leva a crer que a autogestão diz respeito à forma como são administrados os empreendimentos que compõem a economia solidária. A autogestão mostra que todos os trabalhadores fariam parte da decisão da empresa, todos são responsáveis pela sua gestão e a empresa solidária se administra democraticamente por técnicas de escuta e escolha coletiva. Essas práticas foram descritas pelo autor da seguinte maneira:



Quando ela é pequena (a empresa) todas as decisões são tomadas em assembleia, que podem ocorrer em curtos intervalos, quando há necessidade. Quando ela é grande (a empresa), assembleias gerais são mais raras porque é muito difícil organizar uma discussão significativa entre um grande número de pessoas. Então os sócios elegem delegados, por seção ou departamentos, que se reúnem para deliberar em nome de todos. Decisões de rotina são de responsabilidade de encarregados e gerentes, escolhidos pelos sócios. (SINGER, 2002, p. 18).

A ideia descrita acima se assemelha a ações que realizamos nomeando como participativas e democráticas, ou seja, o poder de decisão é partilhado e existe a tentativa de ouvir diferentes pontos de vista. Singer ainda afirma que a autogestão exige um esforço adicional dos trabalhadores, pois eles precisam estar sempre informados de tudo que acontece na empresa e das alternativas disponíveis para resolução de problemas, e além de realizarem suas tarefas cada um deles tem que se preocupar com problemas gerais da empresa.

Singer (2002) aponta que o maior inimigo da autogestão é o desinteresse dos sócios e sua recusa ao esforço adicional que a prática democrática exige. “Em geral não é a direção da cooperativa que sonega informações aos sócios, são estes que preferem dar um voto de confiança à direção” (SINGER, 2002, p. 19). Desse modo, a prática da autogestão corre o risco de ser corroída pela ausência de decisão dos participantes do empreendimento.

Esses exemplos dados por Singer nos ajudam a pensar no processo de autogestão do PELC. Primeiramente, tal como o mundo do trabalho e o lazer é influenciado por práticas de mercado que moldam as formas de vivências em nossa sociedade. Por isso, os debates no campo dos Estudos do Lazer sobre indústria do entretenimento e o lazer mercador são frequentes. Os conceitos e práticas de lazer também se organizam em torno do que se pode comprar e quem pode ou não frequentar espaços e equipamentos. Grupos sociais são, por vezes, excluídos dessas práticas, seja por questões

financeiras, de gênero, de raça, de religião ou de idade. O lazer também produz exclusões sociais.

Segunda conexão da autogestão no mundo do trabalho com o lazer é que, tal como um empreendimento, as formas de produção do lazer podem ser diferentes. Podemos pensar práticas de lazer sendo propostas por decisões individuais ou coletivas, e o PELC tenta potencializar essa última.

Terceira conexão as práticas descritas por Singer (2002) mostram que o desinteresse dos sócios ao esforço adicional da prática democrática fragiliza a autogestão, e tal fato pode ser pensado em diversas dimensões humanas. O envolvimento das pessoas com empreendimentos que exijam participação e conscientização do processo decisório acaba se diluindo nas demandas cotidianas da vida. Nas cidades grandes a organização do tempo é uma questão frequente em conversas de grupos e também em jornais e revistas. A “falta de tempo” é argumento recorrente para a não participação em formas de associações. A busca da identificação das pessoas com a causa em grupo passa ser uma necessidade constante para desenvolvimento de ações autogestionárias.

Frente a esses fatos podemos perceber que a Municipalização é diferente de autogestão. Não há como garantir que uma prefeitura consiga municipalizar o programa e faça uma administração tendo como referência a autogestão, pois, como visto, as práticas de autogestão são pautadas em ideologias de horizontalização das decisões e correm riscos de ser degenerada pela insuficiente formação de envolvimento dos participantes e gestores.

Um grupo que se organiza pela autogestão tem potencial de criar formas institucionalizadas de existência. Um exemplo são as ações de lazer que se mantêm pelos membros de uma comunidade e que recebe apoio da prefeitura. Outro exemplo são as ações organizadas por ONGs, ou mesmo ações que são promovidas pela própria comunidade. Mas a diferença está na forma de organizar e deliberar sobre as decisões dessas ações. Caso não exista igualdade entre as pessoas que falam e participação legitimada nas decisões, poderíamos chamar essas políticas públicas de esporte e lazer de *heterogestão do*



esporte e lazer de acordo com o pensamento de Singer (2002).

AUTO-ORGANIZAÇÃO NO PELC

Auto-organização é uma proposta de comportamento que tem potencial de existir a partir de diferentes metodologias. Pautada na busca pela associação de pessoas, a auto-organização pode acontecer em diferentes âmbitos e formatos sociais. Um exemplo é o de mutirão como descreve França Filho (2007).

O mutirão é uma forma de auto-organização popular, comunitária, coletiva e solidária, para a concretização de projetos ou para a resolução de problemas públicos concretos vividos pelas pessoas no seu cotidiano. Ele consiste em associar o conjunto dos moradores de uma comunidade na realização dos seus próprios projetos coletivos como, por exemplo a construção de equipamentos públicos ou de próprias casas. Trata-se, efetivamente, da implantação de atividades que são completamente indissociáveis da vida social do bairro. O final de um dia de trabalho em mutirão costuma sempre terminar numa grande festa coletiva popular, marcada em geral, pela feijoada. (FRANÇA FILHO, 2007, p. 167).

O autor apresenta uma forma de organização que não precisa se legitimar frente ao estado ou governos. Desse modo, os moradores fazem combinados internos e constroem suas regras e formas de ação. Outro exemplo de auto-organização que França Filho (2007) apresenta são comunidades que se associam e se legitimam frente ao estado como as entidades de apoio, no exemplo do autor, são estruturas organizativas dedicadas à assessoria dos empreendimentos econômicos solidários.

Tais entidades podem ser organizações não governamentais com tradição no trabalho de organização popular ou de assessoria aos movimentos sociais. Podem, também, ser ONGs sem tal tradição, mas que detém expertise no trabalho e na organização de base social, ou num segmento específico das práticas

de economia solidária. Podem ser ainda, estruturas organizativas criadas no seio de universidades, ligadas a centros de pesquisa ou programas de extensão, ou, finalmente, podem ser estruturas de coordenação de redes. (FRANÇA FILHO, 2007, p. 165)

Os estudos sobre economia solidária mostram que a auto-organização pode ser promovida em diferentes instâncias sociais, podem emanar das comunidades em situações de festejo e trabalho, ou, se constituir em universidades e ONGs, mas derivam das necessidades dos sujeitos. Os exemplos oriundos do texto de França Filho (2007) podem ser transpostos para o campo do esporte e lazer quando lembramos o número de ONG's que se debruçam sobre a divulgação de práticas de esporte no Brasil, bem como, dos muitos professores de futebol que organizam torneios entre crianças dos bairros populares das cidades. A forma de se organizarem é diferente, mas todas partem de alguma associação da comunidade.

Vale lembrar que essas associações auto-organizativas podem se valer de diferentes metodologias para funcionar. Nem sempre a autogestão está inserida na auto-organização desenvolvida pela comunidade, mas das experiências autogestionárias sempre se espera um comportamento auto-organizativo.

Notamos que as diretrizes do PELC buscam um traçado para a gestão participativa, pois, quando assume a diretriz de auto-organização comunitária, se indica que as atividades do programa deveriam promover tipos de associativismo. Uma dúvida é sobre suas possibilidades concretas, em termos de capacidades, para gerar uma mobilização que atinja potenciais políticos de manutenção de práticas de esporte e lazer nas cidades. Os gestores e idealizadores do Programa acreditam que sim, e por isso, construíram estrategicamente ações dentro do PELC que potencializem o comportamento de auto-organizacional. Com metodologias diversas, entre essas o conselho gestor, as aulas no formato de oficinas, e a entidade de controle social.



TÉCNICAS DE AÇÃO DO PELC NA PROMOÇÃO DAS DIRETRIZES

O PELC, através da equipe técnica e pedagógica do Ministério do Esporte, orienta que as entidades parceiras que executarão o programa organizem três ações: a entidade de controle social; o conselho gestor; e os encontros com a comunidade no formato de oficina. Percebemos que essas três ações poderiam acontecer por meio da autogestão e gerar auto-organização nas comunidades. Vamos entender o que são essas técnicas de ação.

Compartilhamos do pensamento de Silva e colaboradores (2012, p. 29) que Controle social é uma ferramenta de participação que deve permitir que novos sujeitos democráticos/ populares possam ter lugar, vez e voz no sistema de decisão de uma dada política. Tais ferramentas supõem um padrão de representatividade na construção, operação e gestão das políticas sociais, como é o caso das políticas de esporte e lazer. Vimos que de forma geral, algumas áreas têm garantido canais de controle social.

No PELC a entidade parceira do Ministério do Esporte deve, antes de conveniar, nomear qual será a entidade civil que fará o papel do controle social. Essa entidade deveria acompanhar e avaliar junto à parceira a execução do convênio no município. Entretanto, não é fácil definir e fazer funcionar a entidade de controle social. Silva e colaboradores (2012) nos mostra uma experiência de busca de critérios que auxiliariam na escolha de uma entidade de controle que realmente trabalhasse com a parceira. Para as autoras, seria fundamental que a entidade de controle social não se limitasse a apenas “dar o nome” para os processos de formalização necessários junto ao Ministério do Esporte. Segundo as autoras a entidade de controle social deveria ter um histórico no que tange ao acompanhamento, implementação e/ ou avaliação de políticas públicas, a partir do poder público ou em parceria com ele, além de deter aprimoramento sobre novas formas de gestão e bom uso dos recursos públicos, tendo como foco principal o atendimento da população, ou seja, o interesse público real. Outro ponto relevante

seria que o controle social fosse realizado por uma instituição pública, no caso do convênio executado por ONG. Esses critérios foram definidos a partir da realidade local da cidade de Campinas/SP, mas apresenta pontos interessantes na busca de uma entidade que realmente tomasse para si a vontade de fazer o programa funcionar e ter efetividade nas comunidades.

Além da entidade de controle social as oficinas são direcionadas para um trabalho que tenha o objetivo de escutar e atender a comunidade. Desse modo, o agente de núcleo, que ministra as oficinas, é um sujeito fundamental para garantir a proposta da autogestão. Ele tem potencial de convidar a comunidade a avaliar e deliberar a oficina sob sua orientação e juntos garantirem uma proposta mais coletiva. Assim, através da partilha do processo decisório e avaliativo, existe a possibilidade do envolvimento dos participantes frente ao destino comum, ampliando as possibilidades de luta e transformação da realidade posta. Nas diretrizes do programa, a metodologia base para o funcionamento das oficinas é a Educação Popular. Essa metodologia tem base teórica similar à autogestão de Paul Singer, contando com referenciais socialistas para dar força as formas de ação.

Outra ação estratégica para fomentar a auto-organização das comunidades é o conselho gestor. Existe um empenho do Ministério do Esporte em tentar garantir que, no convênio firmado, a entidade parceira convide diferentes atores que atuam no programa (beneficiário, agente social, coordenador de núcleo, coordenador pedagógico representante de instituições parceiras e a entidade de controle social) para formar um grupo que pode avaliar e deliberar sobre as ações do programa de forma a não contrariar as diretrizes e o Plano Pedagógico firmado entre o Ministério do Esporte e a entidade parceira. O conselho gestor é uma ação estratégica para horizontalizar as tomadas de decisão no Programa.

Gomes (2003) diz que no Brasil, a forma conselhos se insere na agenda política dos anos 70 e 80, adaptando-se aos modelos de participação correntes na época que vislumbravam promoção da cidadania e participação política. São criados pelo poder



público e pelos movimentos populares conselhos comunitários para negociar demandas dos movimentos populares e conselhos populares não institucionalizados, autônomos e reivindicativos.

Estas experiências e os embates em torno da definição de sua natureza, cuja discussão central referia-se “a ser ou não o conselho um órgão embrionário de um novo poder, de uma forma de democracia direta, com autonomia em relação ao Estado”, tornaram-se referências importantes para a Assembleia Constituinte. Nesta, acabou prevalecendo a visão do conselho como “uma das formas de participação visando a mudanças na gestão pública e na elaboração de políticas, tendo em vista sua democratização e transparência, portanto, como canal de relação entre Estado e sociedade, espaço de administração de conflitos”; uma forma distinta dos dois modelos, comunitário e popular, até então experimentados. (TEIXEIRA, 1996 apud GOMES, 2003, p. 39, grifos do autor)

Debates sobre a validação das gestões em forma de conselhos versus a tentativa de criar um poder que substitui o Estado ainda existem. Bancadas políticas se organizam para construir um discurso que avalie a natureza dos conselhos. Mesmo frente a esse debate, gestores com orientações participativas vêm fomentando essas ações no formato coletivo.

As demandas sociais de participação na gestão exigem metodologias de ação. Do ponto de vista de relações decisórias, o método da autogestão propõe minimizar com a hierarquia e a burocratização das decisões dentro de um grupo organizado. Evidente que esse grupo possui relações externas a ele, e, o próximo tópico traz questões sobre a organização de um conselho gestor de esporte e lazer que surge do PELC e suas relações com a prefeitura.

Estudos das atas de um conselho gestor do PELC

Buscamos entender a prática de um conselho gestor do PELC para perceber o que de específico cerca as ações que tentam ser

autogestionárias no PELC. Para isso, tomamos as atas do Conselho gestor da cidade que executou o Programa nos anos de 2014 e 2015. Barroquinha é uma cidade no norte do Ceará que, atualmente, executa políticas públicas de esporte e lazer com verbas municipais. A equipe responsável pelo programa assumiu o compromisso de montar um conselho gestor, o que já é um fato desafiador, visto que a cidade conta com a experiência somente do conselho de educação para auxiliar no funcionamento do conselho gestor do PELC. Os coordenadores do programa se organizaram e criaram o conselho gestor que foi regulamentado na cidade por uma portaria da prefeitura e se reuniu pela primeira vez em 02 de setembro de 2014.

No processo de formação do grupo existiu a demanda de saber como funcionava o conselho gestor. Perguntas presenciais e emails dos agentes para o Ministério do Esporte e para a formadora que acompanhava o convênio mostravam que os agentes desconheciam que ações o conselho tinha, como se montava, como se legitimava e quais suas deliberações junto ao PELC. Frente a essa realidade, auxiliados na formação presencial do programa, organizamos a composição do conselho no início da execução do convênio. Essa composição foi aceita pelo grupo que fizeram as eleições de forma simples em uma reunião aberta com a comunidade. Essa eleição deu origem a portaria que legitimava o conselho gestor da cidade de Barroquinha, CE.

Estudando as atas de reuniões do conselho gestor de Barroquinha, CE verificamos a participação do coordenador técnico do PELC, 1 representante da prefeitura, 1 representante das entidades parceiras, 1 representante da entidade de controle social, 1 representante dos coordenadores de núcleo, 1 representante dos agentes sociais, e 1 representante da comunidade definidos na portaria de nº 0818002/2014 de 18 de agosto de 2014. O grupo se reuniu mensalmente até a data de 17 de setembro de 2015, totalizando 13 encontros. A finalidade definida em ata pelo conselho gestor era “avaliar as oficinas e encaminhar ações do programa junto à comunidade”.

As pessoas participantes da reunião acima citada apresentaram a avaliação como um primeiro elemento que compõem as ações de um



conselho gestor. A avaliação das oficinas e dos eventos do programa é recorrente em todas as reuniões registradas em ata. As avaliações são os registros que dão valores positivos ou negativos usados pelos relatores da ata. Esses valores descritos são fundamentais para que os participantes da reunião elaborem suas decisões junto aos agentes, comunidade, secretário, parceiras ou a prefeitura. Desse modo, conceber o conselho gestor como avaliador de ações é fundamental para as deliberações que possam emanar do grupo.

O formato do conselho gestor é o mesmo proposto pela ideia de autogestão, no qual todos os envolvidos com a ação são responsáveis por sua execução. Dessa forma, representantes são eleitos por seus pares e, promovem um formato de diálogo na qual todos os envolvidos participem em todos os momentos da política pública. É relevante que as reuniões relatadas apresentam um índice de participação alto. Em todas as 13 reuniões estão presentes os coordenadores do PELC e um ou mais agentes sociais; estão presentes também em 9 reuniões representantes da prefeitura; em 3 reuniões o secretário de esporte e lazer do município; a comunidade com sua representação se faz presente em 8 das 13 reuniões; as parceiras estão presentes em todas as reuniões; e o representante de controle social do convênio se fez presente em 3 reuniões.

Essas presenças físicas nas reuniões, mesmo que nem sempre apresentem sugestões ou demandas, significam um envolvimento das diferentes estâncias que compõem o PELC com o processo de execução. É necessário entender melhor como acontece o processo de transmissão dessas decisões do conselho gestor para os grupos representados. Uma fragilidade muito comum dos conselhos gestores refere-se a não partilha dos informes das reuniões com os pares, pois a falta de reflexão em grupo das demandas dos participantes do conselho pode significar um olhar do representante, e não do grupo representado. Essa questão é frequentemente encontrada em processos autogestionários e fragiliza os mesmos. Retomando Singer (2002), quando os participantes de um grupo deixam para seus representantes as tomadas de decisões referentes a assuntos diversos, significa que o

debate diminui e conseqüentemente o diálogo diminui, fragilizando os momentos de encontro e participação.

Entre as pautas das reuniões os debates aconteciam em torno das seguintes temáticas: representação da entidade de Controle social; definição do local de implementação do núcleo; avaliação das oficinas; a preparação e participação em eventos da cidade; o chamamento público de agentes substituindo os desistentes; decisões sobre o comportamento que alguns participantes tinham no programa e atrapalhavam a disciplina organizacional em oficinas do PELC; o comportamento dos agentes sociais frente ao atraso no pagamento; relatos da participação do Conselho Tutelar da região apontando os casos de disciplina no programa; debates sobre evasão dos jovens das oficinas; relatos sobre falta de materiais para as oficinas; a participação do secretário de esporte e lazer em uma reunião para cobrança de materiais; demandas do Ministério do Esporte para o convênio (metas de atendimento de público); problemas técnicos como computador que atende ao programa e perda de informação; agradecimentos aos parceiros e parceiras do programa; a preparação para a formação; atenção ao atendimento de pessoas com deficiência; e um debate sobre a Municipalização das ações.

Nos relatos desse conselho gestor, percebemos que o grupo frente a falta de materiais para a oficina de artes, constrói um movimento de ação. No exemplo dado a ação foi convidar o secretário de esporte e lazer para ouvir a reivindicação do grupo. O secretário atende o convite e frente à demanda afirma que comprará os materiais com recursos próprios.

Foi questionado também sobre a não divulgação das oficinas no mês de dezembro e sobre a falta de matérias para o acontecimento das oficinas de artesanato. Com a palavra o Secretário se comprometeu dizendo que mesmo com recursos próprios, iria providenciar o mais rápido possível esses materiais, para que as oficinas não parassem de acontecer (BARROQUINHA, CE, 2015, p. 4).

A ata apresenta que a metodologia escolhida para resolver o problema foi um diálogo com o



secretário de esporte, entretanto, não consta em ata como a escolha por essa metodologia se deu. A intervenção encontrada pelo grupo levou o gestor a se posicionar frente à questão de falta de material. O secretário poderia reagir de diferentes formas políticas, e a escolha foi responsabilizar-se para continuidade da oficina. Essa responsabilização descrita em ata levanta elementos sobre o fazer político naquela cidade, pois a ideia de utilizar seu patrimônio na compra dos materiais pode indicar que a burocracia, ou mesmo a ausência de investimento do setor público na política pública de esporte e lazer existe.

Outra análise possível sobre a situação acima é a escolha feita pelo Secretário para resolver o problema que o grupo tinha demandado. Não consta em ata a justificativa que levou o gestor a usar “recursos próprios”, ou mesmo se ele usou, mas a fala do gestor traz elementos para esse debate. A falta de orçamento para políticas públicas de esporte e lazer aparece com frequência em falas de gestores de todos os níveis de governo, e as saídas encontradas por parte desses gestores é firmar convênios com o ME. Os recursos oriundos do Ministério do Esporte não alcançam as necessidades específicas das ações nas comunidades, o que deveria obrigar os gestores locais a encontrar fontes orçamentárias para essas despesas. Entretanto, devido às formas que a política pode assumir, situações diversas aparecem conjuntamente sanando precariamente situações como a descrita acima. Uma ramificação dessa decisão pode ser a permanência da ideologia de que as ações de esporte e lazer sobrevivem pela assistência das pessoas envolvidas com essas práticas.

Nesse caso, supomos que o grupo gestor teve sua demanda resolvida, visto que essa questão não aparece nas reuniões seguintes descritas em ata. Os diferentes membros do grupo gestor devem ser parte integrante do processo de decisão. As atas não apresentam relatos sobre algum procedimento de mobilização para reivindicação junto à prefeitura, mas tem o registro do movimento de paralisação das oficinas por parte dos agentes devido à ausência de pagamento. Percebemos a existência de um saber sobre mobilização, mas

esse saber é utilizado em uma situação e não em outras.

Os dados acima indicam uma capacidade de organização e coerência na busca da execução das oficinas do PELC, entretanto, essa busca não está desconectada de um contexto social que interfere nas decisões do grupo gestor. O grupo gestor não delibera sobre o financeiro do Programa, então, as decisões se pautam em encontros com o Secretário e apresentação das demandas. O diálogo com o Secretário conforma as decisões do grupo que nesse caso não altera as relações com a política de esporte construída pela Prefeitura.

Segundo Verago (2007) os princípios e práticas da autogestão estão também sujeitos e já sofrem com as pressões derivadas das relações econômicas vigentes, de modo que os princípios da democracia econômica e política bem como da autonomia são relativos ao grau de incidência destas pressões. A Prefeitura de Barroquinha, CE, assim como outras do Brasil, vive o desejo por ações de esporte e lazer, mas com orçamentos que não potencializam as políticas públicas. Esse fato fragiliza as decisões do conselho gestor.

CONCLUSÃO

A Política Nacional de Esporte de 2005 orienta as políticas públicas de esporte e lazer pautadas no princípio de gestão participativa. Esse princípio organiza as diretrizes de funcionamento de programas como o PELC. Para operacionalizar esses conceitos são promovidos no convenio com as parceiras as necessidades de executar o programa construindo um conselho gestor, executar as ações sistemáticas a partir de oficinas, terem uma entidade de controle social atuante, eventos nas comunidades e formação de agentes sociais que orienta essas organizações.

O conselho gestor como uma possibilidade de gestão partilhada pode funcionar de diferentes formas. No estudo proposto concluímos que a cidade de Barroquinha, CE potencializa a discussão coletiva das demandas do convênio através das avaliações das ações e garantiu a representatividade dos grupos envolvidos com o



PELC. Essa representatividade, entretanto, não simboliza a garantia de repasse das decisões para os pares desses representantes. As pautas das reuniões do conselho refletem as demandas do cotidiano dos núcleos e como o conselho pode se organizar para exigir dos gestores imediatos

soluções para as questões como a falta de material e atraso nos salários.

O conselho gestor mesmo sem grande alcance deliberativo sobre orçamento para o programa tem potencial de ensino de técnicas de auto-organização do grupo para cobranças e desenvolvimento de ações do Programa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AREIAS, Keny; BORGES, Carlos. As políticas públicas de lazer na mediação entre estado e sociedade: possibilidades e limitações. **Revista brasileira de ciências do esporte**, Florianópolis, SC, v. 33, n. 3, p. 573-588, jul./set., 2011.

BARROQUINHA. **Ata da 5ª reunião do Conselho Gestor do PELC de Barroquinha, Estado do Ceará**. Disponível na Secretária de Esporte, lazer e juventude da Cidade de Barroquinha, CE. 16 de Janeiro de 2015.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Diretrizes do PELC do ano de 2013**. Brasília, DF: ME, 2013. Disponível em <<http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/esporte-educacao-lazer-e-inclusao-social/esporte-e-lazer-da-cidade>>. Acesso em 10 de outubro de 2016.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Diretrizes do PELC do ano de 2014**. Brasília, DF: ME, 2014. Disponível em <<http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/esporte-educacao-lazer-e-inclusao-social/esporte-e-lazer-da-cidade>>. Acesso em 10 de outubro de 2016.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Diretrizes do PELC do ano de 2015**. Brasília, DF: ME, 2015. Disponível em <<http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/esporte-educacao-lazer-e-inclusao-social/esporte-e-lazer-da-cidade>>. Acesso em 10 de outubro de 2016.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Política Nacional do Esporte**. Brasília, DF: ME, 2005. Disponível em <<http://www2.esporte.gov.br/arquivos/conselhoEsporte/polNacEsp.pdf>>. Acesso em 10 de outubro de 2016.

CAÚ, José Nildo; CARVALHO, Ana. As percepções dos agentes do Programa Esporte e Lazer da Cidade/ME: uma imersão através da análise de conteúdo. In: **Seminário Nacional de Políticas Públicas de Esporte e Lazer**, 2013. Esporte e Lazer no Brasil: divisão de responsabilidade entre os entes federativos. Porto Alegre, RS: Companhia Riograndense de Artes Gráficas, 2013.

FRANÇA FILHO, Genauto. Teoria e prática em economia solidária: problemática, desafios e vocação Civitas. **Revista de ciências sociais**, Porto Alegre, RS, v. 7, n. 1, p. 155-174, jan./ jun., 2007.

GOMES, Eduardo. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: democracia, controle social e instituições**. 2003, 110f. Dissertação (Mestrado de Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, EAESP, Fundação Getúlio Vargas, FGV, 2003.

ISAYAMA, Hélder Ferreira e colaboradores. Lazer, políticas públicas e formação profissional: análise da política de formação profissional de secretarias de Esporte de municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: ISAYAMA, Hélder e colaboradores (Orgs.). **Gestão de políticas de esporte e lazer**. Belo Horizonte: UFMG, 2011.



NASCIMENTO, Cláudio. Autogestão: palavra e ideia. In: MELLO, Silvia e colaboradores (Orgs.). **Economia solidária e autogestão: encontros internacionais**. vol. 2. São Paulo: NESOL-USP, ITCP-USP, 2007.

PINTO, Leila; SILVA, Luciano. **Curso formação em programas sociais: Pelc e Vida Saudável – EAD**. Módulo gestão participativa do PELC. Ministério do Esporte. UFMG, 2015. Disponível em <<http://www.pelcevidasaudavel.com.br/moodle/course/index.php?categoryid=10>>. Acesso em 10 de outubro de 2016.

SILVA, Débora; TOLEDO, Eliana; AMARAL, Silvia. O papel das instituições no controle social do PELC Campinas. **Motrivivência**, Florianópolis, SC, ano XXIV, n. 38, p. 24-39, jun., 2012.

SINGER, Paul. **Introdução a economia solidária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

SOARES, Antônio; ISAYAMA, Hélder Ferreira. O lazer na formação de agentes sociais do Programa Esporte e Lazer da Cidade – Brasil. In: GOMES, Rubiela e colaboradores. **Educación física, deporte, recreación y actividad física: construcción de ciudadanías**. Instituto Universitario de Educación Física, Medelin 2013.

TELLES, Vera. Direitos sociais: afinal do que se trata? **Revista USP**, São Paulo, n. 37, p. 34-45, mar./mai., 1998.

VERAGO, Josiane. Autogestão e relações de mercado capitalistas: autonomia ou adaptação? In: Anais do 5º Colóquio Internacional Marx Engels, 2007. Socialismo no Século XXI. Campinas/SP: CERMAX. Disponível em: <http://www.unicamp.br/cemarx/anais_v_coloquio_arquivos/paginas/gt7sessao2.html>. Acesso em 03 de maio de 2016.