

**A RELAÇÃO GOVERNO E SOCIEDADE NA GESTÃO DA POLÍTICA  
PÚBLICA DE ESPORTE E LAZER NO GOVERNO DO ESTADO –  
GESTÃO 1999-2001: ANALISANDO O PROJETO “IDOSOS EM MOVIMENTO”**

**MARIA DA CONCEIÇÃO ARAÚJO BATISTA**

**A RELAÇÃO GOVERNO E SOCIEDADE NA GESTÃO DA POLÍTICA  
PÚBLICA DE ESPORTE E LAZER NO GOVERNO DO ESTADO - GESTÃO  
1999-2001: ANALISANDO O PROJETO “IDOSOS EM MOVIMENTO”**

Dissertação apresentada ao Curso de  
Mestrado em Ciência Política da Universidade  
Federal de Pernambuco como requisito parcial  
para obtenção do grau de Mestre em Ciência  
Política

**Orientador: Prof. Dr. Gustavo Tavares da Silva**

Recife  
Dezembro de 2002

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**RELAÇÃO GOVERNO E SOCIEDADE NA GESTÃO DA POLÍTICA PÚBLICA  
DE ESPORTE E LAZER NO GOVERNO DO ESTADO - GESTÃO 1999-2001:  
ANALISANDO O PROJETO “IDOSOS EM MOVIMENTO”**

**Comissão Examinadora:**

---

**1º Examinador/Presidente**

---

**2º Examinador**

---

**3º Examinador**

## **DEDICATÓRIA**

A **Raimundo e Iolanda**, meus pais, que não mediram esforços para que os filhos pudessem estudar e cujos exemplos de vida me ensinaram a persistir na busca dos meus objetivos.

À **Míryam**, minha filha, minha companheira e fonte de inspiração.

A **Paulo Ângelo**, meu esposo, pela compreensão e pelo apoio irrestritos.

## AGRADECIMENTOS

*“...A caminhada foi longa !  
muitas pessoas encontrei ao longo da estrada.  
Algumas seguiram comigo pequenos trechos,  
outras demoraram mais tempo ao meu lado.  
Algumas deixaram pequenas marcas,  
outras marcas mais profundas.  
Às que deixaram suas marcas,  
meu muito obrigada!*

Agradecer significa manifestar uma profunda gratidão, e é nesse momento que vou expressar o meu mais profundo e sincero reconhecimento às pessoas que me ajudaram na formulação deste trabalho, pois, sem elas, se dependesse apenas de mim, o mesmo não teria acontecido.

### **Agradeço:**

Aos meus irmãos Raimundo, Ana Claudina e Luciane pela confiança e pelo amor que nos une.

Ao meu orientador, Gustavo Tavares, pelo desafio de construir conhecimento sobre o esporte, área de conhecimento pouco explorada no campo da Ciência Política.

Aos professores do mestrado em Ciência Política Marcelo Medeiros, Marcus Melo, Raimundo Juliano, Luciano Oliveira, Marcos Lima, pelos momentos partilhados e pela troca de conhecimentos.

Ao professor Michel Zaidan, pela disponibilidade, pelo apoio e incentivo, desde antes do mestrado, e pelas importantes orientações.

À Amarílis, Zezinha e Zefinha da secretaria do mestrado;

Aos colegas do mestrado Ruyter Bezerra, José Afonso, Nilvana Torres, Ítalo Fittipaldi, Clóvis Melo, Clóvis Miachy, Milza Barreto, Fábio Machado, pelo compartilhamento das alegrias, angústias, críticas e pela troca de conhecimentos.

À Diretoria de Esportes, especialmente ao professor Edinilton Vasconcelos, pela compreensão e pelo apoio ao meu esforço em aprofundar o conhecimento no campo das políticas públicas.

A todos os colegas de trabalho da Diretoria de Esportes, especialmente Marilúcia, Rosângela, Sandra Soares, Diana, Mércia, Rosana e Jânio César, pela colaboração em momentos distintos.

Aos amigos do CBCE Ana Lúcia Félix, Livia Brasileiro, Andréa, Jamerson, Alexandre Viana, pelos livros emprestados, pelas orientações, críticas e contribuições.

Aos colegas do mestrado em Educação, Malu, Swamir, Ana Lucia Borba, que sempre disponibilizaram um pouco do seu tempo para ouvir, sugerir e dar apoio moral.

Ao meu grande amigo Rivaldo Araújo, pelo apoio na aquisição de alguns livros que foram fundamentais para o meu estudo e pelas palavras de conforto nos momentos difíceis, além da sua presença sempre constante, apesar de aparentemente distante.

As amigas Eliúde Dantas e Nadja Peixoto, pelas palavras de apoio e colaboração na correção desse trabalho.

Aos gestores e às lideranças dos grupos de terceira idade que se dispuseram a responder às entrevistas , sem as quais este trabalho não seria possível.

Agradeço, especialmente:

Ao meu amigo Adailton Amaral, pelo apoio, pela aposta e pelo incentivo fundamentais para que eu fizesse o mestrado em Ciência Política, minha eterna gratidão.

À Luiza Pontual, querida professora, que se tornou uma grande amiga, cuja competência acadêmica e sabedoria védica foram fundamentais nos meus momentos de dúvidas e incertezas, ao orientar-me de forma paciente, crítica e confiante, desde o primeiro momento, imprescindível para a conclusão deste trabalho.

À Rosilda Ferreira, querida professora, que depois de muita insistência se tornou co-orientadora deste estudo. Pela sua competência, sensibilidade, orientação e pelo incentivo sempre muito pertinentes, essencial para a realização e conclusão deste estudo. Meu muito obrigada!

Aos que aparentemente foram esquecidos, por falha da memória, com certeza o sentimento da gratidão é muito maior.

E, finalmente, não poderia deixar de agradecer a “ *Deus, pois, sem Ele, esses agradecimentos não seriam possíveis*”.

“Mais do que nunca é hora de apostar – teoricamente, mas também em termos práticos - *nas possibilidades da política* . Pois a política é uma práxis mas é sobretudo uma aposta e uma perspectiva : a de que se deve dar respostas às demandas e aos valores socialmente instituídos, tendo em vista a fixação de um horizonte comum. A perspectiva e a aposta da política implicam, portanto, a capacidade de discernir as questões fundamentais da existência coletiva, mantendo vivo na agenda o problema de saber quem somos , por que estamos juntos e que objetivos desejamos alcançar. Exatamente por isso a política confunde-se sempre mais com o espaço público – e de modo particular com o espaço público democrático -, ou seja, com aquele território onde se torna possível representar e *transformar* interesses, afetos e paixões.”

**Marco Aurélio Nogueira**

## **LISTA DE SIGLAS**

- BPC - Benefício de Prestação Continuada
- CAS - Cruzada de Ação Social
- CEDI - Conselho Estadual do Direito do Idoso  
Política Estadual do Idoso
- CSU - Centros Sociais Urbanos
- DEEL - Diretoria executiva de Esporte e Lazer
- DEPP - Diretoria Executiva de Programação e Planejamento
- DES - Diretoria de Esportes
- DIA - Divisão de Articulação
- DIEC - Divisão de Esporte Comunitário
- DIEE - Divisão de Esporte Educacional
- DIEPD - Divisão de Esporte para Pessoas Portadoras de Deficiência
- DIETI - Divisão de Esporte para a Terceira Idade
- DIP - Divisão de Projetos
- EPT - Esportes para Todos
- FHC - Fernando Henrique Cardoso
- INPS - Instituto Nacional de Previdência Social
- LBA - Legião Brasileira de Assistência
- LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social
- MET - Ministério do Esporte e Turismo
- MPAS - Ministério da Previdência e Assistência Social
- ONU - Organização das Nações Unidas
- PC do B - Partido Comunista do Brasil
- B-  
PDT - Partido Democrático Trabalhista
- PFL - Partido da Frente Liberal

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PNI - Política Nacional do Idoso  
PSB - Partido Socialista Brasileiro  
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira  
PT - Partido dos Trabalhadores  
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro  
SDETE - Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Esportes.  
SEAS - Secretaria de Estado de Assistência Social  
SNE - Secretaria Nacional de Esporte  
UFPE - Universidade Federal de Pernambuco  
UNATI - Universidade Aberta da Terceira Idade  
UPE - Universidade de Pernambuco

## LISTA DE QUADROS, TABELAS E GRÁFICOS

Quadro 01 - Modelos de Gestão Pública	34
Quadro 02 - Principais Ações Desenvolvidas pela Diretoria de Esportes	70
Quadro 03 - Alguns dos Principais Eventos Esportivos de Pernambuco	71
Tabela 01 - Pessoas residentes de 60 anos ou mais de idade e respectivo crescimento relativo, segundo os grupos de idade.	80
Tabela 02 - População residente de 60 anos ou mais de idade segundo unidades da federação.	81
Tabela 03 - População residente de 60 anos ou mais de idade, em números absolutos por sexo segundo as grandes regiões.	83
Tabela 04 - População total de 65 anos ou mais por cor	88
Tabela 05 - Pessoas de 60 anos ou mais de idade, responsáveis pelo domicílio, em relação ao tipo de família em que encontram-se inseridos, segundo o sexo.	90
Gráfico 01 - Proporção de pessoas de 60 anos ou mais de idade em países selecionados.	77
Gráfico 02 - População residente de 60 anos ou mais de idade por grupos de idade	79
Gráfico 03 - Proporção da população residente de 60 anos ou mais de idade segundo os municípios das capitais.	82
Gráfico 04 - Distribuição percentual da população residente de 60 anos ou mais de idade por situação de domicílio no Brasil.	84 85
Gráfico 05 - Proporção de pessoas de 60 anos ou mais de idade responsáveis pelo domicílio alfabetizadas por sexo.	86
Gráfico 06 - Média de anos de estudo das pessoas de 60 anos ou mais de idade	87

responsáveis pelo domicílio, por sexo.

Gráfico 07 - Proporção de pessoas de 60 anos ou mais de idade responsáveis 89 pelo domicílio, por sexo.

Gráfico 08 - Rendimento nominal médio mensal das pessoas de 60 anos ou 91 mais de idade responsáveis pelo domicílio, segundo as unidades da federação.

Gráfico 09 - Rendimento nominal médio mensal das pessoas de 60 anos ou 92 mais de idade responsáveis pelo domicílio, segundo os municípios das capitais.

Gráfico 10 - Proporção de pessoas de 60 anos ou mais de idade responsáveis 93 pelos domicílios urbanos, por classes de rendimento nominal mensal médio em salários mínimos Brasil .

Gráfico 11 - Proporção de pessoas de 60 anos ou mais de idade responsáveis 94 pelos domicílios rurais, por classes de rendimento nominal mensal médio em salários mínimos.

## SUMÁRIO

**DEDICATÓRIA**

**AGRADECIMENTOS**

**LISTA DE SIGLAS**

**LISTA DE QUADROS , TABELAS E GRÁFICOS**

**SUMÁRIO**

**RESUMO**

**ABSTRACT**

<b>INTRODUÇÃO</b>	5
<b>CAPÍTULO 1 - DIMENSÕES TEÓRICAS DA DEMOCRACIA</b>	13
1.1 Discutindo a democracia participativa	14
1.2 A participação e as mudanças na relação Estado – sociedade	25
1.3 A participação, seu significado, graus e tipos	35
<b>CAPÍTULO 2- DISCUTINDO A POLÍTICA SOCIAL NO NEOLIBERALISMO</b>	43
2.1 Política social: do modelo de inspiração autoritária ao modelo neoliberal	44
2.2 A política pública de esporte e lazer: o esporte competitivo como prioridade	51
2.3 Atualizando o debate: a política de esportes a partir dos anos 90	60
2.4 A política de esportes em Pernambuco – o esporte como instrumento de desenvolvimento econômico e social	68
<b>CAPÍTULO 3- A VISIBILIDADE DO FENÔMENO DO ENVELHECIMENTO</b>	76
3.1 Aspectos demográficos do envelhecimento	77
3.2 Do vocábulo “velho” à expressão terceira idade	95
3.3 O processo de construção do marco legal de atendimento ao idoso no Brasil	103
<b>CAPÍTULO 4- GESTÃO DO PROJETO</b>	108
4.1 Cenário político de surgimento do projeto ‘Idosos em Movimento’	110

4.2 Descrição do projeto “Idosos em Movimento”	115
4.3 A gestão do projeto na ótica dos sujeitos envolvidos	127
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	159
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	163
<b>ANEXOS</b>	176

## RESUMO

O estudo tem como objetivo identificar de que forma a proposta participativa do governo estadual se materializa na gestão da política pública de esporte e lazer através do projeto “Idosos em Movimento” tomando como eixo central a relação entre a concepção de gestão participativa proposta pelo governo e o que efetivamente ocorre ao nível concreto de uma política pública específica. O trabalho tomou como referência teórico-metodológica os elementos postos pela abordagem dialética histórico-estrutural, buscando apreender tanto os aspectos quantitativos como qualitativos constitutivos da realidade social por meio dos quais se expressam os aspectos relacionados ao objeto de estudo. A opção pelo projeto "Idosos em Movimento" se deu em função do mesmo apresentar-se como um projeto modelo da Diretoria de Esportes e apresentar características participativas que o diferenciavam das demais ações desenvolvidas por aquela diretoria. Os dados foram levantados através de documentos oficiais referentes a concepção do projeto "Idosos em Movimento" e de entrevistas com os gestores e lideranças dos grupos de 3ª idade da capital e área metropolitana. As análises dos dados revelaram um distanciamento entre a proposta participativa do governo estadual e o que efetivamente ocorreu ao nível da prática concreta do projeto "Idosos em Movimento". Os dados apontaram ainda para o fato que a gestão do projeto se caracteriza como tradicional na medida em que as decisões foram centralizadas pela tecnocracia, não havendo inversão de prioridades. A sociedade participa apenas de questões secundárias não tendo oportunidade de influir na concepção e no possível redirecionamento do mesmo.

## ABSTRACT

This study has the purpose of identifying how the State Government participative proposal becomes real in Public Politics Administration for sports and entertainment by the project named “Elderly in Movement”, having as a central axle the relation between participative administration, proposed by Government, and what really occurs in a specific public politics. The task took the elements from historic-structural dialectic treatment as a theoretical and methodological axle, trying to catch both, quantitative aspects as qualitative that constitute social reality by which the aspects related to this study object are expressed.

The project “Elderly in Movement” was chosen because it is a model project from Sports Directory and shows different participative characteristics from the other actions developed by that Directory. The data was collected through official documents referred to the project “Elderly in Movement” and through interviews with the administrators and elderly group leaders from the capital and its metropolitan area. The data analysis showed there is a distance between the State Government participative proposal and what effectively occurred in “Elderly in Movement” project concrete practice. Data also pointed out that project’s practice is traditional since decisions were centralized by technocracy, with no priorities inversion. Society only joins decision in secondary topics without having the opportunity to influence on project creation and on its changes.

## INTRODUÇÃO

O presente estudo propõe analisar de que forma a proposta governamental de gestão democrática se materializa no âmbito da política pública de Esporte e Lazer através do projeto “Idosos em Movimento”. A decisão por trabalhar com esta temática foi fruto do interesse pessoal a partir da percepção do caráter seletivo e excludente que as políticas públicas de esporte e lazer, no cenário brasileiro e, particularmente em Pernambuco vinham assumindo.

Com o início de uma nova gestão no Estado (1999-2002), a transferência das ações de esporte, anteriormente vinculada à Secretaria de Educação e Esportes, para a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Esportes provocou alterações na estrutura administrativa da Diretoria de Esportes, bem como na concepção de esporte adotada, sinalizando para uma perspectiva cuja prioridade se voltaria para o esporte de rendimento, para os eventos e as competições.

Porém, contraditoriamente, a proposta política do Governo, veiculada e difundida desde a campanha eleitoral, era de um governo das mudanças com prioridade para a gestão democrática moderna e participativa. Nesse sentido, a participação constituía-se no eixo político do governo estadual.

Diante de tal contexto, as inquietações, que já estavam instaladas, foram aumentando. Por um lado, o Governo propunha como filosofia a participação da sociedade e, por outro, no campo específico de uma secretaria de governo, o direcionamento da política pública de esporte visava priorizar um padrão de esportes que tende a gerar a exclusão de amplas parcelas da população.

Um outro aspecto a considerar é que, após a redemocratização do país, o tema da participação passou a ser incorporado ao vocabulário de diferentes governos e atores sociais, servindo inclusive para legitimar propostas de determinados grupos sociais que não tinham compromisso com uma gestão democrática e popular.

Essa possibilidade de o conceito de participação ser apropriado por diferentes ideologias tem potencializado uma carga valorativa de caráter positivo que a transforma em plataforma de fácil uso para construir consensos ou legitimar desigualdades.

No contexto político atual, dois projetos se destacam em relação à dimensão atribuída à participação da sociedade: o projeto democrático liberal e o democrático popular. No projeto democrático liberal, as prioridades são a modernização e a administração da máquina estatal, e a efetiva participação da sociedade não ocupa lugar de destaque, limitando-se aos poucos representantes que atuam nos conselhos, nas comissões e associações (Tavares da Silva, 2002).

No segundo caso, há uma preocupação em criar possibilidades de intervenção da sociedade na elaboração e implementação de políticas públicas. Nesse sentido, a participação é vista como alternativa para estabelecer um novo marco nas relações Estado - sociedade (Tavares da Silva, 2002).

Nesse sentido, o tema da participação não deve ser compreendido apenas na perspectiva de aprofundamento da democracia, mas enquanto um tema que expressa diferentes interesses e significados sociais, conforme a conjuntura política em diferentes momentos históricos.

Portanto, em busca de referenciais interpretativos que nos permitissem mais consistência para compreender a discussão sobre a participação no âmbito das políticas públicas, optamos pelo estudo no campo da Ciência Política porque a discussão da participação remete à questão da democracia, que é um tema de destaque nessa área. Sendo assim, o presente estudo desenvolveu-se vinculado à linha de pesquisa sobre política pública do Mestrado em Ciência Política.

Considerando a trajetória apresentada acima, com este estudo pretendo analisar o processo de formulação, implementação e gestão da política pública de Esporte e Lazer no Governo do Estado, no período de 1999 a 2001, tomando como objeto empírico um projeto comunitário, direcionado ao segmento da terceira idade, denominado "Idosos em Movimento". A escolha do referido projeto considerou os seguintes aspectos:

- O projeto “Idosos em Movimento” não se adequa ao modelo do esporte de rendimento;
- A questão do envelhecimento populacional é um tema que na atualidade se reveste de importância para as políticas públicas.
- Trata-se de um projeto pioneiro realizado pelo Governo do Estado no

âmbito esportivo, direcionado ao segmento da terceira idade.

- Apresentava características participativas que o diferenciavam dos outros projetos implementados pela Diretoria de Esportes.
- É considerado o projeto modelo da Diretoria de Esportes.

Portanto, buscando aprofundar a compreensão da participação da sociedade na política pública de Esporte e Lazer de Pernambuco, este estudo busca responder à seguinte **questão central**: de que forma a temática da participação / democratização proposta pelo Governo Estadual se expressa na política pública de Esporte e Lazer, através do projeto “Idosos em Movimento”?

Dessa questão decorreu a hipótese básica norteadora deste estudo que parte da seguinte assertiva: a proposta participativa do Governo não se pauta pela democratização do aparelho estatal, no sentido de estabelecer uma relação simétrica entre Estado e sociedade que potencialize o aprofundamento da democracia, na medida em que a concepção que defende, sinaliza uma perspectiva de participação passiva, de adesão a projetos já definidos previamente, e não no sentido de garantir a participação da sociedade em processos de tomada de decisão que venham a interferir na formulação, implementação e gestão da política pública de Esporte e Lazer, constituindo-se em uma estratégia para a legitimação do poder.

Nesse sentido, definimos os seguintes objetivos para o estudo: a) identificar qual a concepção de participação que tem o Governo, bem como a coerência entre o discurso governamental sobre participação e a materialização das ações na formulação e implementação e gestão do projeto “Idosos em Movimento”; b) verificar quais os mecanismos de gestão participativa existentes na formulação, implementação e gestão do objeto empírico deste estudo e até onde contribuem para favorecer a democratização nas relações Estado-sociedade.

### **Definindo os Parâmetros Teórico- Metodológicos.**

A partir do entendimento da metodologia como elemento constituinte de todo o processo da pesquisa e não apenas como simples procedimento metodológico para

apreensão da face empírica da realidade, mas que guarda uma discussão problematizante sobre os limites da ciência, de forma a permitir opções mais seguras que possibilitem uma explicação da realidade, o método não aparece como o maior problema. A questão central refere-se ao entendimento da realidade, pois a mesma não é evidente, sendo muito diferentes a idéia que se tem da mesma e a profundidade com que esta se expressa.

Em relação às formas de interpretação da realidade, é possível identificarmos três maneiras, segundo Demo (1995): a) a realidade social como algo dado, determinado, totalmente externo e estruturado; b) a realidade como algo em construção; c) a realidade, em parte, está dada e, em parte, pode ser construída.

Dessa forma, entendemos que as diferentes formas de interpretação da realidade trazem em seu bojo uma teoria que a explica, o que pressupõe a adoção de um determinado método para captação da mesma. Essa linha de raciocínio nos leva a concordar com o argumento de Freitas sobre a precedência da teoria do conhecimento empregada, ao explicitar sua posição metodológica “ [...] *na definição de uma determinada forma de trabalho, tem precedência a teoria do conhecimento empregada e nas suas técnicas particulares de coleta de dados*”. ( Freitas apud Oliveira, 2001, p.31).

Um outro aspecto relevante a ser considerado nessa discussão refere-se à contestação das recorrentes pretensões de neutralidade na investigação científica que são explicitadas, segundo Minayo :

*“ Ninguém coloca uma pergunta se nada sabe da resposta, pois então não haveria o que perguntar. Todo saber está baseado em pré-conhecimento, todo fato e todo dado já são interpretações, são maneiras de construirmos e de selecionarmos a relevância da realidade”* ( Minayo apud Oliveira, 2001, p.32).

Corroborando a mesma trilha argumentativa, Assmann coloca:

*“Hoje, mais que nunca, é ilusória qualquer pretensão de neutralidade do processo do pensamento. Por isso mesmo, pensar é sempre posicionar-se [...] no bojo do marco teórico sempre existem pressupostos tácitos acerca das manutenções ou transformações possíveis - desejáveis ou não - do mundo. É certo que não se lê o real*

*sem articular sua interpretação mediante um conjunto de categorias e conceitos. São lentes, lupas e bisturis, sem os quais permanecemos cegos. Mas o que se vê, pelos olhos das ciências, sempre contém, como na visão ocular, a outra visão: a criada pelo cérebro, no caso da vista: a criada pela esperança ou a resignação, no caso do saber (Assmann apud Oliveira, 2001, p.32).*

Com base nessas preocupações e a partir do entendimento da realidade como algo dado e construído, ponto de vista que compartilhamos com Pedro Demo (1995), adotamos como opção metodológica, para o desenvolvimento desta pesquisa, a dialética histórico-estrutural.

Para a dialética histórico-estrutural, na realidade existem condições objetivas (estruturas) que podem ser tomadas como um fenômeno previsível e planejável, pois detêm regularidades que a condicionam independentemente da vontade humana; mas, ao mesmo tempo, essas estruturas são condicionadas pela ação do sujeito, ou seja, existe uma relação dialética em que a estrutura condiciona as ações do sujeito, mas, ao mesmo tempo, é condicionada pelo mesmo.

Nesse sentido, esta pesquisa buscará captar a realidade dinâmica e complexa do objeto empírico através da observação do concreto, passando pelo abstrato do pensamento, para retornar ao real (concreto), agora à luz de uma explicação específica. A utilização desse método possibilita penetrar *“no mundo dos fenômenos através de sua ação recíproca, da contradição inerente ao fenômeno e da mudança dialética que ocorre na natureza e na sociedade”* (Ferreira, 1998, p.100).

Esse aporte metodológico permite pensar a realidade social enquanto totalidade concreta. Como um todo estruturado em curso de desenvolvimento que possibilita significância para o fato ou conjunto de fatos. Na perspectiva desse entendimento, a totalidade constituiu-se uma categoria fundamental para a aproximação do real. *“A produção do conhecimento não é um processo que se constrói “ a partir do isolamento das partes do todo, mas toma o todo, em suas articulações necessárias e contraditórias, como fundamental”*.(Ferreira, 1998, p.100).

A partir dos argumentos acima, lançaremos mão dos seguintes procedimentos metodológicos para o levantamento dos dados empíricos:

- 1) Pesquisa documental - enquanto técnica de pesquisa, será usada por duas razões: para ratificar e validar informações obtidas através de outras técnicas e pelo interesse em estudar o problema a partir da própria expressão dos sujeitos envolvidos.
- 2) Entrevista semi-estruturada - ao mesmo tempo que valoriza a presença do investigador, oferece perspectivas possíveis para que o informante alcance a liberdade e a espontaneidade necessárias, enriquecendo a investigação. Será um instrumento importante para a obtenção de informações sobre aquilo em que os atores políticos (gestores e participantes) acreditavam e sobre o que esperavam, desejavam e fizeram quando da implementação do projeto.

Em sintonia com os referenciais teórico-metodológicos adotados no estudo e procurando contemplar os objetivos propostos no trabalho, a sua estruturação foi a seguinte:

**Primeiro Capítulo** - Dimensões Teóricas da Democracia - inicialmente fazemos uma discussão sobre a importância da participação na teoria democrática contemporânea a partir da aproximação de autores de diferentes vertentes teóricas. Em seguida, destacamos que a adoção de mecanismos participativos na gestão pública se constitui em elementos inovadores que contribuem para imprimir um novo marco nas relações Estado-sociedade; e, num terceiro momento, apresentamos uma discussão sobre os conceitos de participação e as suas diferentes formas de objetivação no processo de gestão das políticas públicas.

**Segundo Capítulo** - As Políticas Sociais: do Modelo de Inspiração Autoritária ao Modelo Neoliberal - inicialmente procuramos situar o contexto autoritário de consolidação da política social, bem como as suas implicações na formação do padrão que tem caracterizado a política social brasileira para, em seguida, abordarmos o perfil das políticas sociais na conjuntura da hegemonia neoliberal.

Em seguida, discutimos o padrão autoritário de intervenção estatal no âmbito esportivo, que assumiu características excludentes ao adotar um determinado padrão de esporte enquanto política pública. Num terceiro momento procuramos contextualizar a intervenção estatal no âmbito do esporte a partir da década de 90, destacando o perfil que a mesma vem assumindo.

Num quarto momento, procuramos discutir a intervenção do Governo Estadual no âmbito esportivo, apontando a sintonia com o padrão da política pública adotada pelo Governo Federal.

**Terceiro capítulo** - A Visibilidade do Fenômeno do Envelhecimento - inicialmente procuramos destacar o cenário do envelhecimento no Brasil, sinalizando a importância de que a temática se reveste na atualidade para as políticas públicas. Num segundo momento, fazemos uma discussão conceitual a respeito dos termos velho, idoso e terceira idade, procurando apontar as implicações que a concepção de reprivatização do envelhecimento então dominante na sociedade traz para as políticas públicas.

Num terceiro momento, abordamos a construção do marco legal de atendimento ao idoso pelo Estado até a promulgação da Política Nacional do Idoso - PNI.

**Quarto Capítulo** - Gestão do Projeto – neste capítulo faremos a apresentação e a análise dos dados obtidos através da pesquisa de campo. Num primeiro momento, apresentamos o cenário político que dá sustentação ao Governo Jarbas Vasconcelos, no qual procuramos situar o projeto de governo, no que se refere à concepção de gestão das políticas públicas, e o contexto de surgimento do projeto “ Idosos em Movimento”.

Num segundo momento, apresentamos a descrição e a análise do projeto "Idosos em Movimento" a partir do confronto entre o que aponta o documento oficial do projeto e o discurso apresentado pelo gestor responsável pela Pasta de Esporte no Estado, buscando compreender a concepção e o surgimento do projeto na sua relação com a proposta governamental de gestão democrática. Num terceiro momento, analisamos mais detalhadamente o processo de formulação, implementação e gestão

do projeto "Idosos em Movimento" a partir da análise das entrevistas com os gestores e as lideranças dos grupos de idosos.

Na última parte, apresentamos as nossas considerações finais, nas quais fazemos uma reflexão a respeito dos resultados obtidos, sinalizando alguns aspectos indicativos de uma gestão democrática.

## **CAPÍTULO 1- DIMENSÕES TEÓRICAS DA DEMOCRACIA**

---

Neste capítulo, partimos do questionamento da teoria democrática dominante nos últimos 50 anos na Ciência Política procurando apontar a importância da participação na teoria democrática moderna que tomou ímpeto na década de 60 com os novos movimentos sociais, a partir da visão de autores de diferentes vertentes teóricas, buscando identificar os princípios subjacentes à participação da sociedade na definição das políticas públicas.

Num segundo momento, discutiremos as múltiplas dimensões e a importância da participação na introdução de aspectos considerados inovadores na gestão pública, bem como as redefinições ocorridas na relação Estado-sociedade na direção da construção de uma nova sociabilidade política .

Busca-se, então, num terceiro momento, aprofundar o significado da participação, identificar os seus graus e tipos, na perspectiva de compreender as suas distintas formas de objetivação e as suas implicações para o aprofundamento democrático

## 1.1-Discutindo a Democracia Participativa

No século XX, a Ciência Política foi marcadamente influenciada por uma linha de interpretação empírica voltada para descrever e explicar como funcionam as democracias, a qual abriu espaço para o ceticismo e insatisfações em grande parte do pensamento contemporâneo.

Se, por um lado, os pluralistas e os defensores da democracia representativa liberal a entendem como o melhor arranjo institucional possível, por outro, essa mesma democracia é criticada por setores à direita e à esquerda. Porém, o cerne dessa discussão sobre o significado da democracia está centrado numa visão prospectiva: na democracia como meio ou como fim, na natureza, nas atribuições e responsabilidades do Estado e nas relações entre Estado-sociedade.

Mesmo correndo o risco de reducionismo desse embate, podemos classificar tais posições em dois grandes grupos: de um lado, os que advogam uma concepção minimalista de democracia, em que a mesma é e deve ser apenas um método para constituir governos desprovidos de qualquer atributo finalístico;<sup>1</sup> e, de outro, estão os que, reconhecendo também a superioridade da democracia enquanto regime político, postulam a transformação do Estado e da sociedade a partir da e com a democracia real.

A perspectiva da democracia como método, a que nos referimos acima, repousa nos princípios fundamentais da democracia liberal:

*“ Ênfase exclusiva no cidadão individual e no individualismo substantivo, procedural assim como metodológico; compromisso com o voluntarismo sob a forma e o conteúdo da participação política, assim como no recrutamento de políticos; afirmação da representação territorial e da competição partidária como provedores dos únicos laços legítimos entre o cidadão e o Estado; confinamento às fronteiras das instituições do Estado Nacional e à cumplicidade ( tácita) com o nacionalismo; indiferença em relação às desigualdades persistentes e sistemáticas tanto no que se refere*

*à distribuição de lucros quanto à representação de interesses” ( Schmitter, 1997:34).*

Nesse modelo liberal, a liberdade individual é a categoria fundamental, ou seja, para a democracia liberal, o bem coletivo só pode ser atingido pelos indivíduos privados agindo através do isolamento competitivo voltado a metas setoriais e com a interferência mínima do Estado. Com base nesses argumentos propõem-se: “*a extensão do mercado a um número cada vez maior de áreas da vida; a criação de um Estado despido do envolvimento exacerbado tanto na economia quanto na criação de oportunidades; a redução de certos grupos para pressionar seus objetivos e metas; e a construção de um governo forte para impor a lei e a ordem” (Held apud Machado, 2001, p.). É interessante observar que se propõem simultaneamente uma combinação da expansão de certos aspectos de poder do Estado e uma diminuição do espaço em que ele atua. É o primado do “Estado Mínimo” e, nessa vertente, é de se supor que a participação política não deve ocupar espaço relevante.(Machado 2001).*

Para os autores que entendem a democracia enquanto método voltado apenas para as regras do jogo, despido de conteúdo humanista, a condição possível do governo democrático, fundada em Estados-nação, está confinada ao modelo representativo, dada a impossibilidade do exercício direto da democracia. Porém, não abrem mão da concepção de democracia fundada na soberania popular. Para esses autores, democracia representativa significa que decisões que dizem respeito à coletividade inteira não são tomadas diretamente por ela, mas por pessoas eleitas para isso ( Bobbio,1986).

Em formulações normativas recentes, segundo Lima Júnior(1997), o cientista político David Held atribui à nova direita uma concepção de democracia denominada de democracia legal (neoliberal). Para Held, essa concepção continua a assegurar os princípios fundamentais da democracia liberal, em que a vida política e a vida econômica são ( ou deveriam ser) uma questão de liberdade e iniciativas individuais. Os princípios norteadores da democracia legal baseiam-se “ *no princípio majoritário como método decisório capaz de proteger o indivíduo da ação governamental arbitrária aliado à liberdade e a iniciativas individuais no mercado. Preconizam-se, é*

---

<sup>1</sup> Seu principal expoente é Joseph Schumpeter, com seu livro “*Capitalismo, Socialismo e Democracia,*”

*claro, o mínimo de intervenção do governo na sociedade e na vida privada, o mercado livre, a prevalência da lei e do Estado constitucional* ( Lima júnior, 1997:29).

Os pressupostos teóricos abordados referem-se à “concepção dominante”<sup>2</sup> da teoria democrática na Ciência Política nos últimos 50 anos, sendo possível percebermos que a participação tem um papel menor, limitando-se ao voto para escolha de representantes ( que tomam as decisões), bem como à proteção do indivíduo contra decisões arbitrárias e à proteção de seus interesses privados.

Porém, numa outra direção, alguns estudiosos da teoria democrática buscaram revalorizar a participação política, colocando a participação de volta ao centro da teoria democrática. Um dos estudos de expressão nesse campo é o de Carole Pateman, denominado *Participação e Teoria Democrática*, publicado originalmente em 1970.

A autora pretende demonstrar a possibilidade de efetivação da democracia participativa nas sociedades modernas, porém não está preocupada em criar um modelo institucional de governo, mas discutir sobre o papel da participação numa teoria da democracia moderna e viável e sobre as possibilidades de a mesma ser exercida efetivamente pelos cidadãos.

A partir de uma leitura crítica dos teóricos elitistas pluralistas<sup>3</sup>, ela identifica nas obras desses autores uma concordância quanto à ênfase colocada nos perigos da ampla participação popular em política. De maneira geral, os pressupostos dessa vertente teórica expressam: em primeiro lugar, que a teoria clássica<sup>4</sup> de democracia fundada no ideal de máxima participação não se coaduna com a moderna democracia, e precisam ser revistos ou rejeitados; em segundo lugar, que a apatia e o desinteresse de amplas parcelas da população desempenham papel fundamental para a estabilidade do sistema político; e, em terceiro lugar, que, respaldados por pesquisas empíricas que

---

publicado em 1943, cuja teoria influenciou grande parte das teorias democráticas posteriores.

<sup>2</sup> Expressão utilizada por Sartori (1996, p.06)

<sup>3</sup> Existe uma tradição de pensamento sobre a Democracia, como vimos, que não vê a participação ativa do povo com bons olhos. Joseph Schumpeter é considerado um autor de expressão nessa perspectiva. Influenciado por Weber, elaborou uma teoria democrática que influenciou toda uma geração de cientistas políticos. Para ele, a democracia é um arranjo institucional para se chegar a decisões políticas, no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir através de uma luta competitiva pelo voto. ( SCHUMPETER apud PATEMAN, 1992:13). Autores como Robert Dahl e Giovanni Sartori não aceitam a idéia de Democracia vinculada à ampla participação popular.

<sup>4</sup> Referência à democracia grega (Atenas) nos séculos IV e V, a .C

revelam a restrita participação política (baixa participação) nas sociedades democráticas contemporâneas, consideram como utópica qualquer tentativa de se estabelecer um modelo de democracia com aumento da participação.

A autora constrói sua teoria de democracia participativa a partir das contribuições dos autores da teoria democrática, como Jean Jacques Rousseau, John Stuart Mill<sup>5</sup> e G.H. D. Cole. Ela reconhece esses autores como os teóricos da democracia participativa; e a contribuição dos mesmos reside no fato de que o conceito de democracia indica “*algo muito mais amplo do que uma série de arranjos institucionais em nível nacional*” ( Pateman, 1992,p. 52). Nesse sentido, consideramos pertinente discutir os pressupostos centrais que sustentam o arcabouço teórico dos autores mencionados, de acordo com Pateman.

Rousseau pode ser considerado o teórico por excelência da participação, pois, na sua obra, podemos encontrar as hipóteses básicas a respeito da função da participação em um Estado democrático. A participação, para Rousseau, refere-se à ação individual direta no processo político de tomada de decisões e tem como função central a educação, sendo bem mais que um complemento protetor de arranjos institucionais. Na verdade, ela provoca um efeito psicológico sobre os que participam, existindo uma inter-relação entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas do indivíduo. Uma outra função desempenhada pela participação refere-se à possibilidade de o indivíduo aceitar mais facilmente as decisões coletivas. A participação desempenha também uma função integrativa, fornecendo a cada cidadão isolado a “sensação” de pertencimento a sua comunidade.

O importante é a experiência da participação direta na própria tomada de decisões, “*porque tal experiência integra o indivíduo a sua sociedade e constitui o instrumental para transformá-la numa verdadeira comunidade*” (Rousseau apud Pateman, 1992: 42).

Para Mill como para Cole, os pressupostos para a participação, defendidos por Rousseau, são reforçados em suas teorias, porém em um sistema político moderno e não mais em um contexto de cidade-Estado, como havia pensado Rousseau. Para Mill,

---

<sup>5</sup> É importante deixarmos claro que consideramos tanto Rousseau como Mill como autores de tradição liberal . E a referência as suas obras ocorre devido às contribuições dos mesmos quanto aos princípios participativos para a teoria democrática.

a participação contribui para o desenvolvimento do “espírito público”, cuja manifestação se dará somente no contexto de instituições populares participativas. Como Rousseau, ele advoga a função educativa da participação, pois, à medida que o indivíduo se preocupa apenas com seus interesses privados, sua “auto-estima” é afetada, bem como permanecem sem desenvolvimento suas capacidades para uma ação pública responsável. Quando o indivíduo pode tomar parte nos assuntos públicos, vê-se “forçado” a ampliar seus horizontes e a levar em consideração o interesse público.

Para Pateman, a teoria de Mill faz duas extensões da hipótese de Rousseau sobre os efeitos educativos da participação. A primeira refere-se à ênfase nas instituições políticas. Mill destaca a importância da participação em nível do governo local, pois a sua existência no governo local é uma condição necessária para a participação em nível nacional: *“para que os indivíduos em um grande Estado sejam capazes de participar efetivamente do governo da “grande sociedade”, as qualidades necessárias subjacentes a essa participação devem ser fomentadas”* (Pateman, 1992, p.46). A segunda diz respeito à participação no “governo” do local de trabalho, vista como condição necessária para aperfeiçoar a participação em nível nacional.

Para Pateman, Cole desenvolve uma teoria mais abrangente da democracia porque tenta transpor as análises da teoria de Rousseau para um cenário moderno, através da teoria do socialismo de autogoverno nas oficinas. Para Cole, no local de trabalho, o objeto da organização material não está na mera eficiência material, mas essencialmente na auto-expressão mais completa de todos os seus membros. Para ele, auto-expressão envolve autogoverno, e isso significa que devemos convocar a total participação da população para a direção comum dos assuntos da comunidade.

Para Cole, liberdade é alcançar a perfeita expressão, ou seja, quanto mais o indivíduo coopera com seus iguais na feitura das leis, mais liberdade ele irá conseguir. Cole também partilha da visão de Rousseau sobre os efeitos educativos da participação. Ele acredita que a participação na indústria possui a chave que abrirá a porta para uma forma de governo verdadeiramente democrática. A tese de Cole é que o princípio democrático deve ser estendido a toda e qualquer forma de ação social, e

não apenas a esfera especial de ação social conhecida como política, mas principalmente à indústria e à economia.

Como afirmado anteriormente, com base nos subsídios teóricos dos autores acima discutidos, Pateman formula a teoria da democracia participativa. Nas suas reflexões, critica principalmente a perda dos ideais democráticos clássicos, sobretudo a igualdade, que se reduz à igualdade formal perante a lei.

A autora defende a participação dos indivíduos nos processos de tomada de decisão, pois essa situação geraria uma igualdade política que terminaria por aguçar o senso de responsabilidade dos indivíduos quanto às conseqüências e à aceitação das decisões coletivas ( Pateman, 1992).

Para ela, a principal função da participação é a educativa, no sentido mais amplo do termo, ou seja, nos aspectos psicológicos e na aquisição de habilidades e procedimentos democráticos. Em suma, existe um processo de retroalimentação entre a participação e a aquisição dos atributos necessárias para essa participação.

Pateman afirma que a existência de uma forma de governo democrática pressupõe a existência de uma sociedade participativa em que todos os sistemas de tomada de decisão tenham sido democratizados. Essa socialização dos sistemas políticos deve ocorrer em todas as estruturas de autoridade, sejam governamentais ou não, porém chama a atenção para o caráter fundamental da indústria (que considera uma esfera de atuação política por excelência), que contribuiria de forma decisiva para o processo de construção da cidadania, ao ampliar as possibilidades de participação efetiva dos indivíduos em outras esferas da sociedade.

Um outro autor de importância nessa discussão da democracia participativa é Crawford Macpherson. Para ele, a democracia participativa ganha relevância a partir dos movimentos sociais nos anos 60 e difundiu-se pela classe trabalhadora em resposta às insatisfações com as relações de trabalho existentes. Nesse período, a idéia de que deveria haver algum tipo de participação dos cidadãos nas decisões governamentais levou alguns governos a incluir, pelo menos verbalmente, a bandeira da participação. Podemos afirmar que a preocupação central do autor refere-se ao futuro de um sistema de governo com mais participação para as nações liberal-democráticas do ocidente. Para tanto, estabeleceu um diálogo com as grandes correntes democráticas liberais

que têm prevalecido desde o século XIX e no século XX, denominadas de democracia protetora, democracia desenvolvimentista e democracia elitista pluralista (Machado 2002).

A partir dessa análise, o autor demonstrou uma preocupação em ampliar os graus de participação existente nos governos liberal-democráticos propondo um quarto modelo: a democracia participativa.

Macpherson parte do pressuposto de que a democracia não se reduz a um mecanismo apenas para escolher e autorizar governos ou, de algum outro modo, obter leis e para que sejam tomadas decisões políticas. Democracia é muito mais que isso. Ela é vista *“como uma qualidade que penetra toda a vida e todas as atividades, como um tipo de sociedade no conjunto inteiro de relações recíprocas entre as pessoas que constituem a nação ou outra unidade”* (Macpherson, 1978, p.13)

Para Macpherson, se a democracia é, por definição, o governo do povo, como poderá o povo governar sem participar? Nesse sentido, o povo não governa sem participação, e vai além afirmando que *“ a baixa participação e a iniquidade social estão de tal modo interligadas que uma sociedade mais equânime e mais humana exige um sistema de maior participação política”* ( Macpherson,1978, p.98).

Ele reconhece que a participação por si só, não afasta todas as iniquidades sociais, mas atribui um caráter ético à democracia participativa ao perceber uma correlação positiva entre participação e igualdade (Brandão, 1997). No entanto, o autor não descarta a democracia representativa, algum tipo de representação terá que existir. Nesse sentido, a democracia participativa deveria ser ao mesmo tempo direta e representativa. *“Nada podemos sem políticos eleitos; (...) o problema é torná-los responsáveis”* ( Macpherson,1978,p.101) .

A preocupação central do autor sobre os delineamentos da democracia participativa nas sociedades modernas não se refere ao seu funcionamento, mas sobre como chegar a ela, como atingi-la. Portanto, assegura que, para se chegar à democracia participativa, faz-se necessário atender a dois requisitos: a mudança da imagem do homem como consumidor, isto é, o cidadão deve agir como executor e beneficiário do desenvolvimento da sua capacidade; e a diminuição das desigualdades econômicas e sociais.

Segundo o autor, se os requisitos acima são superados, criam-se as condições para a implantação dos modelos institucionais de democracia participativa: o primeiro seria um “*sistema piramidal com democracia direta na base e democracia por delegação em cada nível depois dessa base*” ( Macpherson,1978, p.110); o segundo modelo seria mais apropriado para os países ocidentais e combinaria a estrutura piramidal com um sistema multipartidário.

Um outro autor que traz contribuições importantes é o neomarxista Carlos Nelson Coutinho, profundo conhecedor da realidade brasileira. A sua análise prende-se ao contexto brasileiro na década de 80 e incide sobre o reconhecimento do “valor universal”<sup>6</sup> da democracia como o caminho para a construção de uma sociedade socialista no Brasil.

Segundo o autor, nos primeiros regimes liberais a participação era restrita, o Estado aparecia praticamente como o único ator político coletivo. No final do século XIX e início do século XX, graças às lutas das classes trabalhadoras, foram conquistados o sufrágio universal e, mais tarde, o sufrágio feminino e a formação de sindicatos.

Esse processo, que o autor denominou de socialização da política, não se restringiu à classe operária, outros grupos e camadas sociais passaram a se organizar. Até a “*burguesia viu-se obrigada a criar organismos coletivos fora do âmbito do Estado, para competir com as associações operárias e populares*”(Coutinho, 1992: 25).

Com a socialização da política o Estado perde sua centralidade enquanto ator político coletivo, que se traduz através de uma situação nova na realidade social ou seja, o surgimento de uma “*complexa rede de organizações coletivas, de sujeitos políticos de novo tipo, com um papel mais ou menos determinante na formação dos equilíbrios do poder*” ( Coutinho, 1992, p.25). Nesse sentido, a esfera da política se

---

<sup>6</sup> Para o autor, muitas das conquistas democráticas modernas se desenvolveram e consolidaram no quadro da ordem capitalista. Portanto, nem objetivamente, com o desaparecimento da sociedade burguesa, nem subjetivamente, para os atores empenhados nesse desaparecimento, perdem o seu *valor universal* muitas das objetivações ou formas de relacionamento social que compõem o arcabouço institucional da democracia política. O qualificativo universal refere-se ao fato de que essas objetivações democráticas se manifestam em diferentes formações econômico-sociais, ou seja, tanto no capitalismo quanto no socialismo.

amplia para além do Estado, em sentido estrito, para a esfera da sociedade civil formada pela pluralidade dos sujeitos políticos coletivos.

Para o autor, essa democratização ou socialização da política<sup>7</sup> se expressa na ampliação da esfera pública, o que tem gerado, ao mesmo tempo, um problema e os meios para sua solução. O problema reside em superar a contradição existente entre a socialização da participação política, por um lado, e, por outro, a apropriação não social dos mecanismos de governo da sociedade. Conforme destaca o autor, para a realização das potencialidades abertas pela crescente socialização do homem, a superação da alienação econômica apresenta-se como condição necessária, mas não suficiente para essa realização, o que implica o fim da alienação política, que poderia tornar-se realidade através da reabsorção dos aparelhos estatais pela sociedade que os produziu e da qual eles se alienaram através de uma nova democracia, a democracia de massas. (Coutinho,1992).

O autor faz questão de destacar que a construção de uma sociedade autônoma e autogovernada, a partir da superação da alienação política, não se restringe ao projeto comunista, sendo também fruto do projeto democrático moderno através do contrato social de Rousseau.

Coutinho (1992), a partir das reflexões de Rousseau, coloca que este considerava a formação de associações particulares um obstáculo para o desenvolvimento de uma “vontade geral”, que ele julgava ser pressuposto básico de uma ordem democrática. Porém, também advertia que, caso essas associações existissem, o melhor seria sua proliferação.

O autor ao trazer essas reflexões para o cenário da sociedade capitalista moderna, afirma que ambas as posições são problemáticas. Se, por um lado, a socialização da política manifestou-se através da multiplicação de associações particulares (partidos, sindicatos, movimentos sociais), com interesses setoriais limitados, levando ao liberal corporativismo, mediado pelo mercado, por outro a negação desse pluralismo em nome de uma pretensa unidade, como no “socialismo real”, provocou uma situação em que a vontade geral se impôs à “vontade de todos”.

---

<sup>7</sup> A socialização da política, para Coutinho, é a ampliação do número de pessoas e de grupos empenhados organizadamente na defesa de seus interesses (Coutinho,1992,p.25).

Entretanto, assegura Coutinho, ambas as possibilidades não promovem a superação da dominação burguesa sobre o Estado. Na primeira possibilidade, a supervalorização do pluralismo tem levado à atomização dos indivíduos e grupos e à conseqüente fragmentação da sociedade, de forma a defender interesses que não privilegiam o interesse público; e a segunda, nega a possibilidade de o indivíduo participar da cena política, submetendo-o à vontade geral, como bem expressa: “*temos assim que, se a supressão do pluralismo conduz ao despotismo totalitário, a sua afirmação incontrolada leva ao liberal corporativismo, o qual, em articulação com a burocratização do Estado, é o modo pelo qual a burguesia tenta pôr a seu serviço, ou pelo menos neutralizar, os resultados do processo de socialização da política.*” (Coutinho, 1992:29). Nesse sentido, segundo o autor, a essência da reflexão de Rousseau continua válida, pois, sem o predomínio da vontade geral e do interesse público, o pluralismo pode tornar-se um obstáculo à plena afirmação da democracia.

Para Coutinho (1992), deve-se buscar uma posição intermediária que possibilite a articulação entre o predomínio da vontade geral e a conservação do pluralismo. Nesse sentido, ele assegura que a socialização da política já esboçou as soluções institucionais para essa articulação que se realizará através da democracia de massas, a qual prevê a integração entre os organismos da democracia de base e os mecanismos da democracia representativa. Ele destaca que, na democracia de massas, os parlamentos abertos à pressão dos organismos populares passaram a ser reconhecidos como o “*local de uma síntese política das demandas dos vários sujeitos coletivos, tornando-se a instância institucional decisiva da expressão da hegemonia negociada*”. (Coutinho, 1992,p.31).

Com base nas reflexões de Pietro Ingrao, Coutinho define a democracia de massas:

*“os organismos de democracia de base (...) devem ser entendidos e construídos como reais momentos institucionalizados de intervenção e de decisão, que se ligam e articulam com a vida das grandes assembleias eletivas, de modo a assegurar uma presença difusa e organizada das massas, desferindo um golpe contra o isolamento e o cupulismo das assembleias e dos próprios*

*partidos políticos: portanto uma articulação organizada entre democracia representativa e democracia de base, capaz de favorecer a projeção permanente do movimento popular no Estado, transformando-o”*( Coutinho. 1992, p.32).

Sobre a relação entre democracia de massas e democracia liberal, Coutinho considera que não é uma relação de negação, mas de superação dialética: a primeira “*conserva e eleva a nível superior*” às conquistas da segunda (Coutinho,1992: 36).

Com base nos diferentes autores de tradições teóricas aparentemente tão diversas, é possível identificar pontos de convergência. Acreditamos que as diferenças existentes entre os mesmos não criaram antagonismos inconciliáveis. Porém é importante ressaltarmos, inicialmente, que eles tratam a idéia de democracia participativa conduzidos por móveis diferentes. Coutinho escreve sobre a democracia em diálogo com a tradição marxista. Para ele, a questão democrática está inserida num contexto de transformação e mudança da sociedade, ou seja, a democracia é vista, não como um caminho para o socialismo, mas sim como o caminho do socialismo. Já Macpherson, expõe suas idéias polemizando com a tradição liberal. Pateman dialoga com a tradição liberal, embora discuta experiências marxistas, é uma ativista dos movimentos sociais.

Os três autores se aproximam pelo fato de demonstrarem preocupação com a instauração de democracias com ampla participação popular nas sociedades modernas.

Carole Pateman, por exemplo, preocupa-se em provar a viabilidade da democracia participativa nas sociedades modernas, mas não apresenta nenhum modelo institucional. Já Macpherson, discute tanto a viabilidade da democracia participativa como considera fundamental estabelecer um possível modelo organizacional. Coutinho difere dos dois porque acredita que as condições para a instauração de uma democracia de base com ampla participação popular já existem, devido ao processo de socialização da política. Macpherson e Pateman convergem quando se opõem à “*corrente empírica da democracia,*” dominante na Ciência Política na maior parte do século XX, ao passo que Coutinho fica à margem dessa discussão. Macpherson aproxima-se de Coutinho quando debate sobre a necessidade de articulação entre

democracia direta e democracia representativa . Essa discussão não é tratada na obra de Pateman.

Após termos apresentado, a partir da obra de diferentes autores, os pontos de convergência e divergência a respeito dos princípios subjacentes à participação da sociedade na definição das questões de interesse público, na seção seguinte trataremos das múltiplas dimensões da participação na gestão pública e das mudanças introduzidas na relação Estado-sociedade.

## **1.2 A Participação e as Mudanças na Relação Estado – Sociedade**

A relação Estado – sociedade, no Brasil, foi marcada por traços autoritários em que o Estado sobrepôs-se à sociedade. Nesse sentido, até o final da década de 70, o modelo de gestão governamental caracterizou-se pela centralização do poder decisório e executivo no Governo Federal.

As gestões públicas pautadas no legalismo do executivo assumiram características marcadamente tecnocráticas, autoritárias, clientelistas e patrimonialistas (Tavares da Silva,2002).

Para alguns autores, esse processo se altera substancialmente no decorrer da década seguinte, devido às transformações no modus operandi da administração pública, com a introdução de alguns componentes democráticos na estrutura hierárquica, bem como com as mudanças no desenho político institucional.

Os primeiros governos da chamada Nova República<sup>8</sup> atribuíram prioridade aos programas de estabilização econômica, descaracterizando importantes itens da agenda pública, sobretudo aqueles relacionados aos programas sociais. A urgência atribuída ao controle da inflação frustrou as expectativas da população, depositadas no governo da aliança democrática, de atenuar as desigualdades sociais existentes, provocando um distanciamento cada vez maior entre o Estado e a sociedade ( Tavares da Silva, 2002).

---

<sup>8</sup> Governos Sarney e Collor.

O aumento das demandas sociais no contexto da democratização e a incapacidade do governo de implementar políticas públicas dotadas de legitimidade<sup>9</sup> acabaram por criar uma polarização entre o Estado e os novos atores sociais, frutos de uma sociedade civil que se expandiu aceleradamente no decorrer das décadas de 70 e 80, à revelia do Estado, e que adquiriu grande densidade organizacional.

Nesse sentido, paradoxalmente, no decorrer dos anos 80, sobretudo nos anos 90, no cenário de afirmação das políticas neoliberais, a América Latina experimentou inegáveis avanços políticos. Se, do ponto de vista econômico, a década de 80 representou a chamada década perdida, no plano político, consolidou-se um quadro institucional básico de democratização. Devido às pressões de uma sociedade civil mais ativa e organizada, foram sendo criados novos espaços públicos de negociação, e as práticas participativas associadas a uma mudança qualitativa da gestão ganham visibilidade pública e repercutem na sociedade.

A criação e o fortalecimento desse novo espaço público, chamado de esfera pública não-estatal (conselhos, fóruns, orçamento participativo), representam um novo marco nas relações entre o Estado e a sociedade civil ao fomentar as experiências da chamada Democracia Participativa.<sup>10</sup> Essas experiências de participação nos atos do governo ou na fiscalização deles, de forma direta ou semi-indireta,<sup>11</sup> têm introduzido uma nova forma de gestão dos interesses públicos orientados pela criatividade, transparência e participação.

Essas mudanças experimentadas com a redemocratização do país exigiram transformações no ordenamento político-institucional em vigor e a consolidação de um Estado capaz de assegurar a ação política transformadora dos cidadãos. Nesse sentido, o princípio da participação direta dos cidadãos na gestão pública se institucionalizou na Constituição de 1988, que tem como norma geral: *“todo poder emana do povo,*

---

<sup>9</sup> Ao contrário de outros países onde a implementação das políticas de ajuste se apoiaram em pactos políticos e na concertação social, no Brasil as decisões políticas foram tomadas por pequenos grupos isolados nos gabinetes ministeriais. As decisões se pautaram pela legalidade dos atos e não pela legitimidade das ações (Diniz, 1997). Adotamos neste trabalho o conceito de legitimidade vinculado à participação social no processo de elaboração e implementação das políticas públicas, de acordo com Tavares da Silva (2002).

<sup>10</sup> Pateman, Carole (1992), Tavares da Silva, Gustavo (1997).

<sup>11</sup> Na democracia semidireta, os cidadãos participam da esfera pública por meio de representantes, em organismos colegiados ou executivos, da entidade que integram, ou pela mediação de uma ou mais pessoas, como é o caso dos conselhos e comissões (Lyra apud Machado, 2002 p.33).

*que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição”*(C.F,1998, Artigo 1º parágrafo único ).

Para Jacobi, esse processo de participação na gestão da coisa pública se consolidou mais notadamente a partir da Constituição de 1988, que substituiu o caráter residual das atribuições e competências definidas para os governos estaduais e municipais e aprofundou a descentralização fiscal, conferindo autonomia aos estados e municípios para *“legislar, arrecadar tributos próprios e também para orçar, administrar, distender e fiscalizar seus serviços”* ( Jacobi, 2000,p.23). Porém, devido à falta de clareza da estrutura legal na definição das responsabilidades dos três níveis de governo, produziu-se um processo heterogêneo e desequilibrado de implantação da descentralização, oscilando entre as iniciativas que buscam inovar na lógica da gestão com participação e as que mantêm o formato tradicional de clientelismo e patrimonialismo.

Desde 1960, a noção de participação popular está associada ao debate internacional sobre o desenvolvimento, tendo, porém, sua maior repercussão nos anos 70, quando ganharam terreno as propostas alternativas de desenvolvimento diante da insatisfação da população com a própria capacidade do Estado para controlá-lo e planificá-lo ( Wolfe apud Jacobi,2000). Nesse período, o conceito de participação foi utilizado por diferentes ideologias que promoveram ou rejeitaram distintas iniciativas com perspectivas diferenciadas, fato este que suscitou dúvidas e desconfianças quanto aos seus resultados possíveis.

Nessa época, o discurso dominante ignorou os desafios postos pelas práticas de democracia de base, de cooperação e comunitárias que se contrapunham à lógica de dependência dos setores populares<sup>12</sup> ( Jacobi, 2000).

Nos anos 80, a participação perdeu espaço no discurso internacional, bem como o perderam as visões de desenvolvimento identificadas com os princípios de justiça social e bem-estar humano. No início dos anos 90, o tema da participação volta

---

<sup>12</sup> Nos anos 70 e em parte dos anos 80, a literatura sobre a participação era polarizada entre a visão liberal e a radical, configurando um confronto entre os que advogam práticas reformistas e os defensores de uma democracia de base. A participação foi caracterizada em pseudoparticipação, participação parcial e participação total. O primeiro tipo configura uma situação em que as autoridades simulam um processo de consulta, mas a decisão já está tomada a priori. No segundo tipo, ambas as partes se influenciam no processo de tomada de decisão, porém o efetivo poder de decisão cabe a uma das partes. Na participação total, cada grupo tem o mesmo poder de influenciar na decisão final.

à cena pública *“trazendo à tona as contradições entre tutela e autonomia e as exigências da economia de mercado e as aspirações de justiça social”*. ( Jacobi, 2000, p.24).

O tema da participação se insere na nova polarização dos ideais democráticos. De um lado, a nova direita (neoconservadorismo ou neoliberalismo ) que, através do modelo de democracia legal ( formal), conforme vimos na discussão anterior, defende a intervenção mínima do Estado na sociedade civil e na vida privada, bem como a expansão da economia de mercado através de uma linha de argumentação que procura escamotear as desigualdades sociais e as assimetrias de poder e de recursos. De outro lado, temos a concepção de democracia participativa que ressalta os atributos positivos da participação e prega a incorporação de outros níveis de poder além do Estado. Segundo Held, esse modelo de democracia se baseia no princípio de que o direito ao autodesenvolvimento também pode ser alcançado numa sociedade participativa que *“promova a idéia de eficácia política, tenha preocupação com problemas de caráter social e contribua para a formação de uma cidadania qualificada capaz de manter-se permanentemente interessada no processo de governo”*. ( Held Apud Jacobi, 2000, p.23). Ainda segundo o autor, para a efetiva consolidação desse modelo, é necessária a existência de algumas condições, como a melhoria das condições materiais dos excluídos sociais, a redução do poder burocrático, a garantia de sistemas de informação abertos e a institucionalização de princípios de autonomia democrática.

Seguindo a mesma linha de argumentação de polarização dos ideais democráticos, Tavares da Silva (1997), utilizando-se de outra terminologia conceitual, afirma que, no debate político atual, dois projetos se destacam: o democrático liberal e o democrático popular. No primeiro caso, há uma preocupação com a modernização e a diminuição da máquina estatal, o que caracteriza uma prática política neoliberal. No segundo caso, busca-se favorecer a organização da sociedade civil, promover uma reestruturação dos mecanismos de decisão e criar possibilidades de intervenção social na elaboração e implementação das políticas públicas. Em consequência desses projetos políticos, o entendimento do conceito de participação apresenta-se diferenciado. Na perspectiva do projeto democrático liberal o Estado se desonera dos problemas sociais e a participação limita-se aos poucos representantes que atuam nos

conselhos, nas comissões e associações. No projeto democrático popular, a participação é vista como alternativa para construir uma nova noção de bem público e de responsabilidade pública que se traduz em novas formas de governar, representadas pela introdução de mecanismos mais transparentes e sistemáticos de decisão fortalecendo a legitimidade do sistema governamental e administrativo (Tavares da Silva, 1997, 2002).

Para Jacobi, no Brasil, a discussão da problemática das políticas sociais e das desigualdades apresenta-se como elemento constitutivo da cidadania de sujeitos sociais coletivos. Portanto, as transformações político-institucionais, a que se vem assistindo, e a ampliação dos canais de representatividade dos setores organizados da sociedade para atuarem junto aos órgãos públicos apontam para a possibilidade de construção não apenas de sujeitos sociais identificados por objetivos comuns na transformação da gestão da coisa pública, mas também para uma nova institucionalidade. Nesse sentido, *“quando se fala de participação dos cidadãos, deve-se enfatizar que se trata de uma forma de intervenção na vida pública com uma motivação social concreta que se exerce de forma direta, baseada num certo nível de institucionalização das relações Estado / Sociedade”*( Jacobi, 2000 p.26).

O surgimento de políticas públicas baseadas no componente participativo guarda estreita relação com mudanças na matriz sociopolítica que passou a questionar o papel do Estado enquanto principal agente definidor das políticas sociais.<sup>13</sup> Nesse sentido, busca -se passar de uma matriz estadocêntrica para uma matriz sociocêntrica (Tavares da Silva,2002) em que a participação deve ser pensada *“principalmente a partir do ponto de vista dos grupos interessados, e não somente dos interesses globais definidos pelo Estado”*( Jacobi, 2000, p.26).

Para tanto, urge construir uma ordem societária baseada na articulação da democracia política com a participação social que se traduzirá na maior permeabilidade da gestão às diversas demandas da sociedade, ou seja, uma ordem

---

<sup>13</sup> A Cepal, em documentos publicados nos anos 80, reconhece a necessidade de adequar o Estado aos desafios de uma nova proposta de inclusão dos cidadãos nos processos sociopolíticos na qualidade de cidadãos plenamente participativos ( Cunill Grau apud, Jacobi 2000 p.26).

social que busque uma efetiva democratização do aparelho estatal,<sup>14</sup> como bem explicita Genro:

*“A crescente deslegitimação dos Estados nacionais que, sugados e decompostos, antes, pelas suas direções oligárquicas e, hoje, pelo ideário neoliberal, são incapazes de engajar politicamente a cidadania para compartilhar de uma ousada proposta de mudanças” ( Genro apud Machado 2001:34) “(...) – quer dizer - o projeto é democratizar radicalmente o Estado atual para criar outro Estado, com duas esferas de decisão combinadas e contraditórias: uma esfera decisória, oriunda da representação política, que já existe; e uma segunda esfera de decisões, oriunda de um novo espaço público, originário da presença direta das organizações da sociedade civil, que deve ser combinada com mecanismos universais consultivos de referendos e plebiscitários. O Estado representativo passa a reproduzir e a implementar suas políticas – nestas condições – por meio de uma dinâmica democrática inovadora que incorpora à vida pública todos os que dela quiserem participar”. ( Genro apud Machado, 2001: 35)*

Segundo Lima, para que ocorra a democratização do aparelho estatal, é necessário que a própria sociedade tenha se democratizado, conforme expressa:

*“A democratização do Estado passa pela democratização geral da sociedade e requer muitas instâncias públicas tripartites (espaços públicos) que reúnam representantes do governo, dos usuários das diversas classes e setores sociais e de representantes dos trabalhadores do setor público. Trata-se, assim, de possibilitar a explicitação dos diversos interesses para a democratização das alternativas no contexto da ação global não apenas do governo enquanto Estado, mas do governo da sociedade, através da criação*

---

<sup>14</sup> O conceito de democratização aqui adotado significa a ampliação da participação da sociedade nas decisões do Estado. (Weffort, apud Viana, 1995,p.32)

*de um sistema complexo de consultas e deliberações coletivas”*  
( Lima apud Tavares da Silva, 1997,p.89).

Corroborando a argumentação acima, Tavares da Silva (2002) chama a atenção para a necessidade de eliminar o autoritarismo social<sup>15</sup> como condição fundamental para democratizar a sociedade brasileira. A democracia passa a ser entendida para além do nível institucional e formal. *“Portanto, mais que um regime democrático, é preciso construir uma sociedade democrática que elimine a hierarquização das relações sociais que reproduzem a exclusão”* ( Tavares da Silva, 2002, p.04).

A participação assume, então, papel fundamental para a democratização das relações de poder na sociedade. Nesse sentido, podemos dizer que a participação ampliada se consolida na medida em que viabiliza a capacidade dos movimentos organizados da sociedade civil para influenciarem, direta ou indiretamente, a formulação e a gestão das políticas públicas ( Jacobi.2000).

Esse processo participativo modifica as relações entre o Estado e a sociedade civil e introduz uma mudança paradigmática na gestão pública, antes baseada numa estrutura vertical de autoridade, para uma estrutura de redes interativas horizontais, estabelecendo as condições para o surgimento de uma nova contratualidade que se expressa com base na equidade e na participação popular descentralizada e pluralizada. (Telles apud Tavares da Silva, 2002).

A partir das contribuições teóricas dos diferentes autores que advogam o princípio da participação popular no controle da gestão das políticas públicas, identificamos alguns aspectos que, a nosso vê, demonstram a importância dessa prática inovadora na busca da consolidação democrática e na construção de uma nova cultura política: possibilita a criação de novos canais e mecanismos de articulação entre sociedade civil e esfera pública; amplia o significado do espaço público, rompendo a nitidez existente entre as esferas do Estado e da sociedade civil; contribui para superar as práticas políticas tradicionais, como o clientelismo, o patrimonialismo, o assistencialismo; democratiza o aparelho estatal e a própria sociedade; imprime à gestão pública um caráter diferenciado, com relação à legitimidade e à garantia de

governabilidade; possibilita a coexistência das práticas democráticas tradicionais (democracia representativa) com mecanismos de democracia direta e semi- indireta; redefine a relação Estado - sociedade; o cidadão deixa de ser um mero eleitor e passa a ser interlocutor ativo no processo de gestão das políticas; possibilita o surgimento de uma nova noção de bem público e de responsabilidade pública.

Porém, cabe também enfatizarmos que a participação tem limites, ela não é panacéia para todos os problemas. É preciso termos claro que o Estado é resistente à participação ampliada e que os programas muitas vezes limitam-se à participação restrita ou instrumental, não demonstrando preocupação com uma concepção de equidade<sup>16</sup> (Jacobi,2000).

Reforçando o posicionamento acima, Zaidan ( 1998) afirma que, atualmente, o que está ocorrendo é uma verdadeira teatralização da política e que esse jogo, esse “mise-en-scène”, substitui a efetiva participação popular porque não está em tela o que é mais importante, a autonomia política da sociedade. Para Demo(1996), o discurso da participação tem o atrativo do canto da sereia, porém adverte que pode ser apenas um disfarce. Para Cunnil Grau, o tema da participação foi apropriado por diferentes ideologias, o que a transforma numa *“carga valorativa de caráter positivo que a converte em plataforma de fácil uso para construir artificialmente consensos e legitimar desigualdades”*(Cunnil Grau apud Jacobi, 2000, p.24).

Jacobi (2000), ao falar da ampliação da conquista de espaços participativos e da institucionalização dos mesmos, chama a atenção para o risco<sup>17</sup> de ela se transformar em referencial para garantir a execução eficiente de programas de compensação social no contexto das políticas de ajuste estrutural, de liberalização da economia e de privatização do patrimônio público. Um outro aspecto a ser considerado é que a implementação de propostas participativas nas gestões encontra uma série de barreiras, como a falta de agilidade nas decisões, a ausência de canais administrativos que dêem garantia institucional à interação com os grupos organizados

---

<sup>15</sup> Segundo o autor, o autoritarismo dominante na história do país engendrou uma cultura autoritária de exclusão que reproduz a desigualdade social ( Tavares da Silva, 2002:4).

<sup>16</sup> A noção de equidade não se limita à distribuição dos recursos; nesse caso; refere-se à distribuição do poder, inclusive do poder de decidir sobre a alocação dos mesmos.

<sup>17</sup> Grifo nosso. As práticas que tornam legítima a participação cidadã na gestão muitas vezes associam-se à necessidade de tornar mais eficiente a ação governamental, o que é uma contradição, em virtude do fortalecimento das políticas de corte neoliberal que promovem a desqualificação do papel do Estado.

e com os movimentos populares e resistências tecnoburocráticas. É importante também estar atento à formação de um duplo poder, que poderá reproduzir práticas corporativas que venham a interferir no universalismo de procedimentos, bem como o controle estatal sobre a ação cidadã.

A partir desses elementos, consideramos, então, que é fundamental que os sujeitos sociais estejam atentos a sua forma de participação para poderem avaliar a real influência que podem exercer, pois a participação recebe conotações diferentes de acordo com a sua inserção nos diversos momentos da gestão e execução das políticas, ou seja, participar na solução de problemas não é o mesmo que intervir nas decisões de interesse público.

Com base nos pressupostos teóricos apresentados, em que as experiências de democracia participativa podem ser tomadas como elementos inovadores na gestão das políticas públicas, lançaremos mão de categorias utilizadas nos modelos de gestão pública<sup>18</sup> ( ver quadro 01) como elementos norteadores para o estudo que estamos realizando.

No referido quadro, o autor compara o modelo de gestão tradicional com o modelo inovador a partir da diferença de seis aspectos que considera centrais para compreendê-los: base decisória; metodologia; definição de prioridades; o conflito de interesses; utilização dos recursos públicos; e a base de sustentação do governo.

---

<sup>18</sup> Tavares da Silva, 2002.

### Quadro 01- Modelos de Gestão Pública

Tradicional/conservador	Alternativo/Inovador
<p>Base decisória:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tecnocracia</li> <li>- Discurso da participação</li> <li>- Centralizada/dispersa</li> </ul>	<p>Base decisória:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Técnicos/Comunidade</li> <li>- prática da participação</li> <li>- descentralizada/concentrada</li> </ul>
<p>Metodologia: vertical</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Legalismo</li> <li>- Troca de favores e interesses</li> <li>- Avaliação quantitativa</li> </ul>	<p>Metodologia: horizontal</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participativa</li> <li>- Autodeterminação; legitimação</li> <li>- Avaliação quantitativa e qualitativa</li> </ul>
<p>Definição de prioridades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Centralizada pela Burocracia</li> <li>- Baseada nas prerrogativas do Executivo</li> </ul>	<p>Definição de prioridades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Descentralizada, baseada na Parceria/Compromisso com a comunidade</li> </ul>
<p>Conflito de interesses:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Barganhas/conchavos</li> <li>- interesses privados, de grupos</li> </ul> <p>aumento das desigualdades sociais; predomínio dos interesses privados</p>	<p>Conflito de interesses:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- negociação/convergência de interesses setoriais e sociais;</li> </ul> <p>redução das desigualdades sociais e predomínio dos interesses coletivos</p>
<p>Utilização dos Recursos Públicos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Desperdício, falta de transparência;</li> <li>- Ausência de prestação de contas; <ul style="list-style-type: none"> <li>- Patrimonialismo</li> </ul> </li> </ul>	<p>Utilização dos Recursos Públicos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Otimização, transparência, prestação de contas</li> <li>- Princípio republicano</li> </ul> <p>res pública</p>
<p>Base de sustentação</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A cidadania é exercida através do voto <ul style="list-style-type: none"> <li>- Redes privadas e clientelismo</li> <li>- Políticas compensatórias</li> <li>- Manutenção do status quo</li> </ul> </li> </ul>	<p>Base de sustentação</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A cidadania é construída através do voto <ul style="list-style-type: none"> <li>- Redes sociais e participação direta</li> <li>- políticas estruturadoras</li> <li>- transformação política, social, econômica e cultural</li> </ul> </li> </ul>

No estudo que estamos realizando, tomaremos como referência três aspectos - base decisória, metodologia e definição de prioridades - por considerá-los mais pertinentes às finalidades do mesmo.

Para finalizar, consideramos que superar a lógica clientelista que prevalece na relação Estado-sociedade, constitui-se num dos maiores desafios da atual conjuntura política brasileira. Sabemos que inúmeros espaços de negociação dos interesses públicos foram criados e conquistados em várias áreas das políticas públicas e na realização de projetos em parceria com a comunidade, e que apontam para o potencial inovador dessas experiências como meio para agilizar as mudanças sociais pretendidas. Porém, esse impacto transformador ainda é pouco expressivo para o conjunto da sociedade brasileira. Nesse sentido, é preciso que se construa uma soma positiva entre Estado e sociedade civil que permita a desprivatização do público<sup>19</sup> e sua conseqüente publicização, bem como a construção de uma cidadania ativa. Portanto, os argumentos desenvolvidos ao longo deste capítulo trazem elementos norteadores para identificar e compreender de que forma a participação da sociedade se expressa nas políticas públicas de esporte do Estado, através do projeto “Idosos em Movimento”, objetivo central deste estudo.

Apresentada a discussão sobre a importância da participação para a democratização da gestão pública através da introdução de aspectos considerados inovadores, que contribuem para a criação de uma nova sociabilidade política, na seção seguinte discutiremos sobre o conceito de participação, seu significado, graus e tipos.

### **1.3 - Participação - Significados, Graus e Tipos**

A democracia, como vimos no capítulo anterior, não deve ser vista apenas do ponto de vista das regras do jogo democrático, em que existem eleições, a democracia deve ser vista como um estado de participação ( Bordenave, 1994).

---

<sup>19</sup> O Espaço público no Brasil, ao longo da história, foi confundido com o governamental e adquiriu características socialmente excludentes para o conjunto da população, exceto para frações do poder oligárquico e da classe dominante.

Para Bordenave (1994), a participação é uma atividade inerente à natureza social do homem e o tem acompanhado em sua evolução desde a tribo e o clã dos tempos primitivos até as associações, empresas, partidos políticos e movimentos sociais de hoje.

Para Dallari, que se aproxima da linha de argumentação de Bordenave, a participação política é uma necessidade humana, pois “ *a história da humanidade, desde milênios, revela a existência de uma luta constante para que o maior número possível de pessoas participe das decisões políticas*” (Dallari, 1999, p.27).

O que temos visto é que, com a ampliação e a consolidação da democracia no mundo, mais recentemente a palavra participação tem sido freqüentemente utilizada, o que demonstra a aspiração de amplos setores da população de assumirem o controle do próprio destino. Porém um aspecto interessante deve ser ressaltado: tanto os setores ditos progressista, como os tradicionalmente resistentes aos avanços das forças populares estão a favor da participação. Nesse sentido, deve-se estar atento à forma como se participa, a qual pode apresentar-se como um instrumento de conquista e aprofundamento da democracia, ou enquanto um instrumento de controle da minoria sobre a maioria.

Para Bordenave, “*a participação vem da palavra parte. Participação é fazer parte, tomar parte ou ter parte*” (1994, p.22). Na busca de esclarecer o significado dessas expressões, o autor estabelece uma diferenciação entre participação “passiva” e participação “ativa”, na qual a participação ativa indicaria um engajamento maior do indivíduo num grupo ou organização.

Para Dallari, o cidadão “passivo” é aquele que fica indiferente, passivo, sem procurar influir nas decisões de interesse comum. Segundo o autor, para que os direitos e a dignidade dos indivíduos sejam respeitados, é preciso assumir uma outra postura. Portanto, é preciso que os indivíduos sejam “ativos”, pois todos têm o “*dever de participação política, para que a ordem social não seja apenas a expressão da vontade e dos interesses de alguns*” (Dallari, 1999, p.38)

Coerente com a discussão tratada até então, Bordenave (1994) chama a atenção para a importância de os cidadãos participarem ativamente no processo de tomada de decisão:

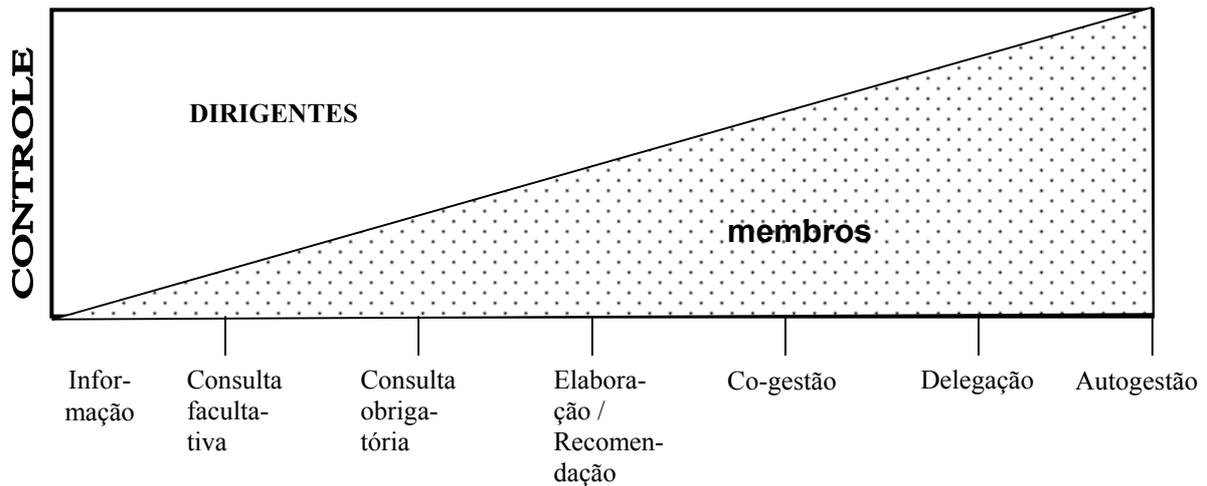
*“ Possivelmente, a insatisfação com a democracia representativa que se nota nos últimos tempos em alguns países se deve ao fato de os cidadãos desejarem cada vez mais tomar parte no constante processo de tomada nacional de decisões e não somente nas eleições periódicas. A democracia participativa seria então aquela em que os cidadãos sentem que, por ‘fazerem parte’ da nação, ‘têm parte’ real na sua condução e por isso ‘tomam parte’ - cada um em seu ambiente - na construção de uma sociedade da qual se “sentem parte” ( Bordenave, 1994, p.23)*

É possível apreendermos que o autor é favorável à democracia participativa ao destacar a necessidade da participação direta dos cidadãos nos processos de tomada de decisão. Percebe-se também que o autor atribui importância ao processo participativo para a construção de uma sociedade democrática, o que aponta para um entendimento educativo do processo participativo.

No que se refere à participação no processo de tomada de decisão, o autor destaca que *“ a prova de fogo da participação não é o quanto se toma parte mas como se toma parte”* ( Bordenave, 1994, p.23), portanto, a característica mais ou menos participativa de um grupo ou organização é dada de acordo com a distribuição do poder entre seus membros no momento das decisões.

Na perspectiva desse entendimento, são questões chaves na participação de um grupo ou organização: *“qual é o grau de controle dos membros sobre as decisões e quão importantes são as decisões de que se pode participar”*( Bordenave, 1994 p.31)

Em relação aos graus de participação que se podem alcançar (Bordenave, 1994), procura demonstrar que é possível participar com um menor ou maior acesso ao controle das decisões entre membros e dirigentes de uma organização, conforme ilustra o modelo abaixo:



Conforme esta ilustração, o menor grau de participação é a informação, na qual os membros são informados de decisões já tomadas. Para se chegar ao mais alto grau de participação, a autogestão, em que “*desaparece a diferença entre administradores e administrados, visto que nela ocorre uma auto-administração*” (Bordenave, 1994, p.33), encontram-se várias etapas do processo participativo, como a consulta facultativa, na qual os dirigentes, se quiserem, consultam os membros da organização ao tomarem decisões; na consulta obrigatória, os membros devem ser consultados em certas ocasiões, mas cabe ainda a decisão final aos dirigentes; na elaboração-recomendação, os membros elaboram propostas que os dirigentes podem aceitar ou não, porém sempre se obrigando a justificar suas posições; na co-gestão, a administração é compartilhada entre membros e dirigentes; na delegação, os membros têm autonomia em certos campos ou instâncias da organização antes reservados apenas à decisão dos dirigentes (Bordenave 1994).

O outro aspecto chave na participação diz respeito à distribuição do poder entre os membros de um grupo ou organização, destacando a importância das decisões às quais se tem acesso. Nesse sentido, Bordenave as apresenta em níveis que vão da maior à menor importância de participação dos membros (Bordenave 1994, p.34):

"Nível 1 - Formulação da doutrina e da política da instituição.

Nível 2 - Determinação de objetivos e estabelecimento de estratégias.

Nível 3 - Elaboração de planos, programas e projetos.

Nível 4 - Alocação de recursos e alocação de operações.

Nível 5 - Execução de ações.

Nível 6 - Avaliação de resultados.”

Para Bordenave, quando se oportuniza a participação dos membros, esta geralmente acontece nos níveis 5 e 6, ficando a participação nos níveis mais altos, de maior importância, restrita a uns poucos “burocratas”, “tecnocratas” ou “lideranças” (1994, p. 34).

Sobre a importância da participação para a construção de uma sociedade democrática, a abordagem do autor é ampliada, ou seja, pode ser observada em grupos, em grandes organizações e até na organização da sociedade em seu conjunto. Para tanto, o autor busca distinguir os conceitos de microparticipação e macroparticipação, mas não os considera opostos e, sim, inter-relacionados.

Para Meister, citado por Bordenave (1994,p.24), a *"microparticipação é a associação voluntária de duas ou mais pessoas numa atividade comum na qual elas não pretendem unicamente tirar benefícios pessoais ou imediatos"*.

Essa é uma visão mais pontual da participação, pois implica a realização de objetivos que não dizem respeito à sociedade em seu conjunto. Porém, muitas vezes erroneamente, considera-se a participação social como a soma das microparticipações. Para o autor, a microparticipação difere da macroparticipação ou participação social que deve ser vista numa perspectiva que contemple uma visão da sociedade em seu conjunto e não apenas como o resultado das microparticipações. Segundo Stigger (1992), essa visão que entende a macroparticipação como a soma das microparticipações, traz implícita a visão liberal de sociedade na qual o social corresponde à soma dos individuais, o que contribui para sua fragmentação e corporativização.

Nesse sentido, numa outra direção, Bordenave (1994,p.24) considera:

*"A macroparticipação, isto é, a participação macrossocial, compreende a intervenção das pessoas nos processos dinâmicos que*

*constituem ou modificam a sociedade, quer dizer, na história da sociedade. Sua conceituação, por conseguinte, deve incidir no que é mais básico na sociedade, que é a produção dos bens materiais e culturais, bem como sua administração e usufruto".*

Com base nessa consideração, o autor define participação social, a partir de Ammann, como "*o processo mediante o qual as diversas camadas sociais têm parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada*" (Ammann apud Bordenave,1994,p.25). Ainda segundo o autor, para a consolidação da participação social nessa perspectiva, é preciso que exista uma sociedade participativa, o que aponta uma aproximação com Pateman (1992), mencionada anteriormente, que defende uma sociedade participativa em que todos os mecanismos de tomada de decisão tenham sido democratizados. Portanto, uma sociedade participativa pressupõe que todos os cidadãos tenham parte na produção, na gerência e no usufruto dos bens dessa sociedade.

Para Dallari (1999), a participação política deve ser vista como um direito fundamental de todos os indivíduos, considerando que todos vivem em sociedade e que as decisões políticas se refletem sobre a vida e os interesses de todos.

Porém, segundo o autor, mesmo que a Declaração Universal dos Direitos Humanos, no seu artigo 21, reconheça o direito de todo ser humano de tomar parte no governo, de seu país e que a vontade do povo será a base da autoridade do governo a plena igualdade de participação está longe (Dallari,1999).

Entretanto, ele destaca três aspectos que são fundamentais para a efetivação da participação política.<sup>20</sup> Em relação ao primeiro aspecto, o autor destaca a política com maiúscula que deve ser vista como um direito e dever de todos e que se refere à política autêntica voltada para o bem comum, a promoção da justiça, dos direitos, a denúncia da corrupção e da violação da dignidade humana. Portanto, através da participação dos diferentes grupos e segmentos sociais, o autor acredita que é possível superar a política com minúscula, que se resume à simples busca do poder para satisfazer interesses particulares e de grupos (Dallari,1999).

O segundo aspecto considerado diz respeito à contraposição entre participação formal e participação real, pois, segundo o autor, se concede ao povo a possibilidade de participar em atividades políticas secundárias, porém essa participação não afeta o poder de decisão do grupo dominante e, ao mesmo tempo, escamoteia o direito de participar naquilo que é realmente decisivo. Essa participação resume-se à prática de formalidades e só afeta aspectos secundários do processo político.

Portanto, a verdadeira participação política é a participação real, que assegura a todos e a cada um a possibilidade de influir nas decisões políticas fundamentais (Dallari, 1999). O autor observa também que mesmo a participação formal ou concedida poderá ser ampliada, se houver um trabalho de conscientização e organização das pessoas. Nessa mesma perspectiva, Bordenave considera que *“a participação, mesmo concedida, encerra em si mesma um potencial de crescimento da consciência crítica, da capacidade de tomar decisões e de adquirir poder”* (Bordenave, 1994, p. 29 e 30).

O terceiro aspecto refere-se à busca de uma nova sociedade, pois, segundo o autor, no mundo de hoje o desenvolvimento econômico tornou-se a preocupação suprema dos governos e dos objetivos da vida humana. Portanto, essa intensificação da busca do desenvolvimento econômico provocou a degradação dos valores humanos na medida em que esse ganho econômico se fez à custa de grandes perdas humanas e sociais. Para ele o mundo foi dominado pelo “materialismo prático” em detrimento dos valores morais e espirituais da sociedade. Entretanto, segundo o autor, estão surgindo reações no mundo inteiro, diante desse quadro de miséria, injustiça, violência e infelicidade, em busca da recuperação de valores fundamentais para a convivência em sociedade. Nesse sentido, o autor acredita que a luta pela participação política possibilitará o despertar de novas consciências, pois somente através da participação política de muitos será possível eliminar as injustiças sociais e restaurar a dignidade humana numa sociedade na qual as decisões políticas serão de todos.

Após termos discutido o conceito de participação e a importância das suas distintas formas de objetivação para o aprofundamento democrático, no capítulo a seguir discutiremos sobre o contexto autoritário de consolidação da política social no

---

<sup>20</sup> Para o autor, política é a conjugação das ações de indivíduos e grupos humanos, dirigidas a um fim comum

Brasil e as conseqüências que isto teve para formatar um determinado padrão de proteção social cujas características mais gerais ainda hoje se fazem presentes .

## **CAPÍTULO 2 - DISCUTINDO A POLÍTICA SOCIAL NO NEOLIBERALISMO**

---

O nosso propósito, neste capítulo, é inicialmente discutir a trajetória de intervenção do Estado no campo das políticas sociais, a partir do contexto da sua consolidação, e as características que as mesmas têm assumido da década de 90 em diante.

Num segundo momento, destacaremos a trajetória da intervenção do Estado no setor do Esporte e Lazer, que teve como prioridade no desenvolvimento das suas ações a perspectiva do esporte competitivo ou de rendimento em detrimento de outras manifestações da cultura corporal de movimento, e as conseqüências que tal prioridade teve para a gestão democrática das práticas corporais e esportivas.

Num terceiro momento, o objetivo consiste em contextualizar as formas de intervenção do Estado no âmbito esportivo da década de 90 em diante, destacando a sua sintonia com as orientações ao modelo neoliberal vigentes para as políticas públicas, bem como a permanência do padrão dominante do esporte de rendimento nas políticas públicas de Esporte e Lazer.

Num quarto momento, fazemos uma discussão sobre a intervenção do Governo Estadual no âmbito esportivo na busca de apontar as aproximações com as orientações para as políticas públicas do Governo Federal.

## 2.1 - Políticas Sociais: Do Modelo de Inspiração Autoritária ao Modelo Neoliberal

Os traços mais gerais que formataram o padrão de política social durante o regime autoritário ainda hoje se constituem em elementos norteadores das intervenções estatais no campo social, embora alguns avanços possam ser registrados nessa área em determinados contextos históricos,

O período autoritário foi marcado pela acentuação do papel do Estado em todos os setores da vida econômica, social e política do país e por um crescimento econômico acelerado, não havendo, no entanto, uma correspondência desse crescimento econômico com a distribuição da riqueza nacional que promovesse a melhoria da qualidade de vida da população brasileira. Na verdade, o padrão de crescimento econômico adotado caracterizou-se como concentrador de renda e socialmente excludente.

Nesse sentido, a questão social não ficou de fora da agenda dos governos autoritários, pois esse período demarca a consolidação da estrutura de proteção social brasileira. Para Draibe, é nessa época que se organizam *"os sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados na área de bens e serviços sociais básicos, como educação, saúde, previdência, assistência social e habitação"* ( Draibe apud Leal, 1994, p.45).

Em consonância com o autoritarismo da época, a política social apresentou um alto grau de centralidade política na medida em que esta centralidade *"pretendia através da política social dar uma direção ideológica consonante com os interesses da coalizão política que deu sustentação e legitimação ao regime autoritário"* (Leal, 1994, p.45). Sinalizando nessa mesma direção, Gomes (2001) acrescenta à perspectiva do uso da política social como legitimação a utilização desta enquanto mecanismo de controle para conter a insatisfação da população com o modelo de desenvolvimento excludente.

Dessa forma, podemos dizer que as políticas sociais, apesar de aparecerem como compensações isoladas para cada caso, constituíram de fato um *"sistema político*

*de mediações*<sup>21</sup> " que objetivam a articulação de diferentes formas de reprodução das relações de exploração e dominação com o processo de acumulação ou com as forças políticas em presença.

Diante dessa perspectiva, a política social ganhou dimensões sem precedentes referenciando-se em características que demonstravam coerência com o padrão excludente e compensador do desenvolvimento econômico, como bem explicita Leal (1994, p.45): *"na verdade, a política social esteve sempre atrelada ao modelo mais global de desenvolvimento econômico e orientada por princípios de organização institucional, política e financeira coerentes e adequados à reprodução do sistema"*.

Princípios que, segundo a autora, podem ser observados através da:

- Extrema centralização política e financeira das ações no campo social em nível de Governo Central.
- Fragmentação institucional ( decorrente da centralização institucional e política)
- Exclusão da participação da sociedade civil nos processos de decisão, gestão e controle da política social.

Em relação à centralização política e financeira, houve um processo chamado de federalização das políticas sociais, evidenciado através do enfraquecimento das instituições de ação social das unidades federativas e municípios, bem como da diminuição de sua capacidade financeira. Esse processo de centralização institucional e política foi responsável pela fragmentação institucional que se caracterizou pela proliferação de autarquias, fundações e empresas estatais. Esses aspectos provocaram a disfuncionalidade e desintegração do "aparelho social" e a correlata superposição de atribuições (Leal, 1994). Nesse sentido, a fragmentação institucional impediu o controle político da sociedade, facilitando o trânsito dos interesses particulares, da inoperância administrativa e da corrupção, acentuando, dessa forma, o caráter autoritário e tecnocrático da política governamental

Dessa forma, essa base de concepção da política social, que se estabeleceu num contexto autoritário e no interior de um modelo de crescimento excludente, sem

---

<sup>21</sup> Grifo do autor.

a constituição prévia de uma esfera pública inclusiva separada do mundo privado, que garantisse a primazia de regras universais sobre os particularismos, levou à apropriação privilegiada do Estado, tanto por setores da classe dominante como por frações da classe trabalhadora, "feudalizando-o" (Gomes, 2001). Esses aspectos acabaram por imprimir às políticas sociais um perfil paternalista e clientelista, resultando historicamente na incapacidade do Estado para incorporar generalizadamente os interesses da população e na reduzida efetividade social das políticas.

Nessa perspectiva, é possível afirmar que a base da concepção das políticas sociais não se pautou pela inclusão social, mas pelas regras do autofinanciamento e da rentabilidade, bem como pela sua conseqüente privatização (Leal, 1994).

O autofinanciamento caracterizou-se pela criação de fundos financeiros específicos relativos a cada setor, ficando o gasto social condicionado a critérios econômicos financeiros de rentabilidade privada para a alocação dos recursos. Em decorrência dessa visão, algumas distorções ocorreram na aplicação do gasto social, como a utilização de recursos para os grandes projetos e os desvios para a aplicação no sistema financeiro, entre outras.

A privatização da política social em setores fundamentais, tais como saúde, educação, habitação, efetivou-se via articulação do aparelho estatal com os setores privados produtores de bens e serviços. Os seus efeitos eram percebidos na diminuição progressiva do papel estatal em setores básicos e na apropriação, pelo setor privado, da prestação desses serviços. A lógica de organização de todo o sistema e dos princípios que o orientaram, possibilitou o uso crescente da máquina estatal com objetivos clientelísticos, além de graves conseqüências sobre as condições de vida dos setores mais pobres da sociedade.

De certa forma, poderíamos dizer que estes foram os elementos que marcaram o padrão da política social no regime militar e que ainda hoje se mantêm, em parte, na estrutura do sistema de proteção social brasileira.

Portanto, são essas as características com as quais a política social chega à década de 90, período em que a doutrina neoliberal é incorporada à agenda governamental brasileira. Nesse sentido, consideramos pertinente destacar a base

teórico-ideológica de sustentação dessa doutrina para que possamos compreender o perfil que as políticas sociais vem assumindo.

Os postulados neoliberais começaram a ter espaço com a crise econômica mundial dos anos 70, quando todo o mundo capitalista caiu numa profunda depressão, marcando o ponto de partida da ascensão da nova direita como força político-ideológica que apresentava uma explicação para a crise e uma proposta para sair dela.

Como explicação para a crise, afirmavam que o mercado se constituía, no melhor mecanismo para regular a economia e satisfazer as necessidades do indivíduo. Nesse sentido todos os processos que apresentam obstáculos ao *"livre jogo das forças do mercado terão efeitos negativos sobre a economia, o bem-estar e a liberdade dos indivíduos"*(Laurell 1997, p.161). Dessa forma, segundo a nova direita, o intervencionismo estatal, expresso na política keynesiana e nas instituições de bem-estar se configurava como um processo negativo.

Para os neoliberais, o intervencionismo estatal é visto como antieconômico e antiprodutivo, por provocar a crise fiscal do Estado e, principalmente, porque desestimula os investimentos do capital e os trabalhadores a trabalhar (Laurell,1997). Argumentam também que é ineficaz e ineficiente, pois tende a defender os interesses dos grupos produtores organizados e não a demanda dos consumidores existentes no mercado. É ineficiente por não eliminar a pobreza, chegando a piorá-la ao prescindir das formas de proteção baseadas na família e na comunidade. Assim, constitui-se em uma ameaça à liberdade econômica, moral e política que o capitalismo liberal proporcionava.

Nesse contexto, os neoliberais defendem que, para solucionar a crise, deveriam se reconstituir o mercado, a competição e o individualismo. No plano econômico, isso se traduziria na eliminação da intervenção do Estado na economia através de total desregulamentação financeira, privatização do setor estatal, abertura externa e flexibilização das relações trabalhistas.

No campo das políticas sociais, a igualdade e a solidariedade cedem lugar à diferenciação e ao individualismo, pois os liberais acreditam que o bem-estar social pertence ao âmbito privado, tendo como fontes naturais a família e a comunidade. No campo social, as tentativas de desestabilização dos pilares do Welfare State têm se

traduzido no corte no gasto social, na redução da universalidade e nos graus de cobertura de muitos programas. Em contrapartida, propõem uma política assistencialista com definição por parte do Governo sobre os programas a serem desenvolvidos e a quem incluir. Essa assistencialização objetiva retirar do campo dos direitos sociais muitos dos benefícios, ou seja, *"rechaçam-se o conceito de direitos sociais e a obrigação da sociedade de garanti-los através da ação estatal"*. (Laurell 1995, p.163).

No contexto neoliberal, as políticas sociais devem seguir as seguintes estratégias de implantação: *"corte nos gastos sociais, privatização, centralização nos gastos sociais em programas seletivos contra a pobreza e a descentralização"* (Laurell,1995,p.167). Segundo a autora, a privatização apresenta-se como o elemento articulador dessas estratégias, pois procura abrir todas as atividades rentáveis ao investimento privado, que ampliou os âmbitos da acumulação e atendeu ao objetivo político-ideológico de mercantilizar o bem-estar social. Portanto, para alcançar estes objetivos, é necessário a legitimação ideológica do processo de privatização e gerar as mudanças estruturais necessárias (em que se inserem as outras três estratégias).

Um fato curioso nesse processo, para o qual se deve chamar a atenção, é que o grande vilão (Estado) ganha centralidade para implementação dessa política. É o que alguns autores têm chamado de paradoxo ortodoxo das propostas neoliberais. Pois a transferência de algumas responsabilidades sociais do Estado para os investimentos privados e a conseqüente expansão desses investimentos em relação direta com a acumulação dependem da presença estatal.

Segundo alguns autores, no Brasil, as políticas ou programas sociais neoliberais assumem determinadas características que podem ser traduzidas em: projetos de renda mínima, descentralização, focalização e privatização.

Os projetos de renda mínima são idéias de origem liberal. Mas, na verdade, para Zaidan (1998), pertenciam ao patrimônio da esquerda e foram apropriados pelos neoliberais. A intenção deste projeto aponta para a possibilidade de dissociar a renda auferida do trabalho da distribuição dos benefícios, ou seja, transforma a ética embasadora do Estado de bem-estar, baseada no ideário de justiça comutativa, em ideário de justiça redistributiva, que entende estar assegurado *"a cada um o direito de*

*participar da riqueza geral"* (Draibe,1993, p.95), independente da sua contribuição particular na construção da mesma. Nesse sentido, contribui para a criação de novas formas de sociabilidade não mais calcadas na relação fabril de quem trabalha e recebe um benefício proporcional.

Para os neoliberais, a renda mínima expressa uma concepção do papel do Estado em que a política social é pensada de modo residual, apenas para complementar o que não foi resolvido pelos indivíduos via mercado ou através das formas tradicionais de proteção da família e da comunidade. Na verdade, trata-se de uma estratégia tipicamente liberal de proteção social, em que o Estado se concentraria na renda mínima e deixaria a cargo do setor privado os outros serviços.

Para Zaidan (1998), a perspectiva neoliberal de renda mínima desobriga o Estado de distribuir bens e serviços sociais na medida em que os indivíduos, ao receberem o mínimo social, poderiam escolher livremente os serviços que lhe fossem necessários e convenientes, não sendo mais obrigação do Estado tornar disponível a oferta dos mesmos, uma vez que estariam ao alcance via iniciativa privada.

Em relação à descentralização, é possível observar que, a partir dos anos 80, no Brasil, foi produzido um grande consenso em torno da mesma. Nesse período, passou-se a associar a centralização a práticas não democráticas de gestão, à ausência de transparência nas decisões e de controle sobre as ações governamentais e à ineficácia das políticas públicas. Por sua vez, a prestação de serviços públicos descentralizada seria mais democrática, mais eficiente e eficaz devido à aproximação dos problemas com a gestão, bem como elevaria o nível de bem-estar da população.

Para Zaidan, na verdade houve uma distorção do conceito de descentralização, e a palavra de ordem é a desconcentração, *"que significa transferir responsabilidades em situação de poucos recursos e convidar a sociedade a reparti-los"* (Zaidan,1998, p.56). Para ele, o conceito de descentralização não representa mais autonomia político-financeira, mas representa um conceito administrativo de gerenciamento de recursos em um contexto de escassez de receitas fiscais, de acordo com os neoliberais .

A característica da focalização das políticas sociais refere-se ao direcionamento do gasto social, à negação da universalidade das políticas sociais; nesses termos, o acesso aos benefícios (bens) não seria para todos. A prestação do

serviço seria direcionada para clientela específica, seletivamente escolhidas para o atendimento de carências emergenciais. Na verdade, o Estado deve ater-se a uma política pública de corte assistencialista. Essa perspectiva vai de encontro à noção de direito social que pressupõe o princípio da igualdade, ou seja, todos devem ser indistintamente possuidores dos mesmos direitos sociais.

A privatização é entendida como a transferência dos serviços públicos e das empresas estatais para a iniciativa privada. Como justificativa para a mesma, os neoliberais argumentam que, dessa forma, se alivia a crise fiscal, obtendo-se mais racionalidade no uso dos recursos destinados à prestação de certos serviços públicos que são gratuitos, e se aumenta a progressividade do gasto público, ao se exercer maior controle sobre a aquisição dos benefícios.

Na prática, as formas de executar a privatização têm se traduzido: na transferência e venda de empresas públicas para a iniciativa privada; na desresponsabilização do governo de algumas atividades específicas, bem como na redução dos serviços produzidos, induzindo a demanda para o setor privado; no financiamento público de atividades privadas, como a terceirização, a indenização dos consumidores, tickets, vales e formas de desregulação que permitem a entrada do setor privado (firmas) em setores antes monopolizados pelo Governo (Draibe, 1993).

Nesse contexto, segundo Zaidan, as políticas sociais neoliberais *"são compensatórias porque não levam em consideração as causas estruturais da miséria e da pobreza, mas tocam apenas em questões emergenciais, contribuindo desta forma para reforçar o estado de pobreza e miséria das populações carentes, ao transformar este estado num traço natural da sociedade e prescrever estratégias de convivência com a mesma"* (Zaidan, 1998, p.58).

O processo global da miséria e exclusão social, decorrentes da política neoliberal de ajuste e mudança estrutural, bem como o ataque aos direitos sociais, tem provocado conflitos sociais e resistência política organizada, o que tem levado os organismos financeiros internacionais a se preocuparem com os efeitos políticos de seus programas. Nesse sentido, evidencia-se uma contradição considerando que, ao mesmo tempo que a política neoliberal recomendada por esses organismos gera pobreza e exclusão social, existe uma preocupação no sentido de apoiar programas

estatais para alívio do empobrecimento da população. Para Laurell (1995), essa contradição tem o objetivo de *"assegurar uma clientela política em substituição ao apoio popular baseado num pacto social amplo, impossível de ser estabelecido no padrão das políticas neoliberais"*, ou seja, configura-se como uma tentativa de assegurar a continuidade do projeto neoliberal sem provocar processos políticos que ponham em cheque o mesmo.

Após termos discutido sobre o contexto de consolidação da política social brasileira, bem como sobre as características que as mesmas assumem a partir da década de 90, a seguir discutiremos sobre o padrão de intervenção que tem marcado a ação do Estado no âmbito do esporte. É importante ressaltar que consideramos as práticas esportivas como práticas sociais e, portanto, práticas humanas historicamente construídas com legitimidade para alcançarem à condição de direito social. Nesse sentido, as ações no campo do esporte devem ser vistas como constitutivas da cidadania e organizadas como uma política pública<sup>22</sup> de corte social.

## **2.2- A Política Pública de Esporte e Lazer – O Esporte Competitivo Como Prioridade**

Estabelecer políticas é eleger prioridades tanto entre os diferentes setores passíveis da ação governamental, quanto entre as diferentes visões no interior de um mesmo setor. Mesmo não sendo uma das prioridades da ação estatal, o esporte sempre foi alvo de atenção e intervenção por parte da mesma em sua trajetória, existindo diferentes interpretações das razões que motivaram esta intervenção, entre as quais poderíamos citar: preservação da saúde, integração nacional, afirmação internacional, manutenção da ordem, oferecimento das oportunidades de lazer e interesse econômico do esporte.

Mesmo considerando esses aspectos como motivadores da ação estatal, é importante destacarmos que os princípios norteadores do desenvolvimento das ações sempre estiveram pautados pela manifestação do esporte na perspectiva do

---

<sup>22</sup> Adotamos o conceito de políticas públicas como o “Estado em ação”

rendimento<sup>23</sup> que, inequivocamente, ocupou e ainda hoje ocupa uma posição hegemônica perante as outras manifestações da cultura corporal de movimento, como bem explicita Bracht ao abordar a gênese do esporte: *“Este fenômeno esportivo [...] tomou como de assalto o mundo da cultura corporal de movimento, tornando-se sua expressão hegemônica, ou seja, a cultura corporal esportivizou-se”* ( Bracht, 1997. p:11).

Para Bracht (1997), essa forma da cultura corporal de movimento se estabelece no mundo inteiro, em função de algumas características que a tornam atrativa aos olhares do Estado, quais sejam:

1. o esporte é uma atividade com um conjunto de regras de fácil compreensão. Além disso, oferece elementos de tensão, devido à imprevisibilidade dos resultados, ajustando-se, assim, às características dos meios de comunicação de massa e à indústria do entretenimento;
2. oferece à população uma possibilidade de identificação com um coletivo;
3. cria um mundo dentro do mundo, permitindo, por momentos, efeitos compensatórios em relação à realidade;
4. permite a comparação através das medidas, ou seja, através da medida de rendimento dos “corpos”, fornece uma dimensão política ao mecanismo de identificação coletiva. Sucessos esportivos fornecem prestígio nacional. O atleta é elevado à figura de representação nacional;
5. não possui uma linguagem criadora de significados, não produz o novo. Ele é apenas um espelho da respectiva concepção de valores já existentes em sua sociedade.

Na verdade, o fenômeno esportivo, trazendo em seu bojo essas características, passou a ser instrumentalizado pelo Estado conforme os interesses predominantes em determinados contextos históricos.

---

<sup>23</sup> O que significa dizer que os princípios da instituição esportiva, como a competição, o rendimento, o record, a sobrepujança, foram os orientadores das ações públicas no setor de Esporte e Lazer em detrimento de práticas que buscassem a cooperação, a ludicidade, a apreensão crítica e criativa do esporte.

Na perspectiva dessa argumentação, a intervenção do Estado no esporte, no período entre 1930 e 1945, que se organizava inicialmente com expressiva autonomia, tem estreita relação com a construção de uma nova ordem política e social de fortalecimento do poder público, que se traduziria no modo autoritário de construção e legitimação do Estado. As estratégias utilizadas para tal fim pretendiam “*domesticar os cidadãos em sua totalidade em sua corporeidade*” (Linhales, 1996). Assim, o esporte foi adotado pelo Estado, mediante sua capacidade de instrumentalização, enquanto estratégia e como suporte aos múltiplos propósitos de disciplinamento corporal da nação, passando a ser oferecido como benefício que iria colaborar para o engrandecimento do povo-nação. As palavras proferidas na Conferência “Raça, Educação e Desporto,” pelo Dr. João Lyra Filho, nos dão a dimensão desse ideário: “*preparar a vitalidade da raça e apurar os atributos humanos que irão dignificar a nossa espécie com os atributos que a educação mobiliza, e não desprezemos o dever de animar a coesão e a projeção desses atributos, com os instrumentos compatíveis que os desportos selecionam*” ( Lyra filho apud Linhales,1996).

Esse papel atribuído ao esporte, enquanto elemento capaz de dignificar a pátria, fez com que o mesmo fosse paulatinamente estendendo-se a várias dimensões da vida social brasileira, caracterizando o que Linhales (1996) chamou de “*processo autoritário de ampliação do acesso ao esporte*”, pois, como em outros setores da vida social, a intervenção estatal no setor esportivo caracterizou-se pela antecipação do Estado à sociedade.

Manhães (1986) afirma que a política de esportes desenvolvida no período estadonovista ( anos 30 e 40) atendia aos interesses da elite dominante, consolidando-se ao nível da organização social através do discurso da disciplina, do discurso nacionalista e do discurso moral e cívico, atrelados à visão do desporto seletivo ou competitivo. Ele acrescenta, ainda, que todas as referências definidoras das políticas no campo do esporte são originárias desse período e que em consequência, alguns aspectos vigoram até hoje .

Durante o período do regime militar, as políticas públicas para o esporte, a educação física e o lazer foram submetidas à perspectiva do desporto de alto nível,

consolidando o que Ghiraldelli (1988)<sup>24</sup> definiu como tendência competitivista da Educação Física. A base dessa tendência era a ideologia do desenvolvimento com segurança, sendo importante, portanto, promover o desporto competitivo (representativo) para garantir a afirmação do país no cenário internacional com a imagem de um “Brasil Grande”, cuja pujança seria medida pela quantidade de medalhas e títulos internacionais. Os objetivos centrais caracterizadores dessa tendência são: a valorização da competição e a exacerbação do individualismo como valores fundamentais para uma sociedade moderna; e a desmobilização da organização popular.

Para Ghiraldelli (1988), foi nessa época que a influência do esporte sobre a educação física teve um grande crescimento, pois o governo criou dois tipos de educação física distintos na rede escolar. Uma direcionada aos alunos que tinham um conhecimento prévio de algum desporto e que deveriam integrar as turmas de treinamento e outra para os alunos que não tinham conhecimento, os não iniciados desportivamente e que ficavam alijados do acesso à prática de esporte, passando a integrar as turmas de ginástica. Para o autor, esse processo gerou uma hierarquia nos conteúdos da educação física que se mantém até hoje.

Para Betti (1991), a ação dos governos, de 1964 em diante, foi definidora para o crescimento do esporte via aulas de educação física, pois esse período assinala:

*“[...] a ascensão do esporte à razão de Estado e a inclusão do binômio Educação Física/Esporte na planificação estratégica do governo. Ocorreram também profundas mudanças na política educacional e na educação física escolar, que se subordinou ao sistema esportivo, e a expansão e sedimentação do sistema formador de recursos humanos para a Educação Física/Esporte”* ( Betti,1991, p.100).

Portanto, a intervenção do Estado no esporte via aulas de educação física começa a se consolidar. O desenvolvimento da aptidão física<sup>25</sup> por meio do esporte voltado para o rendimento esportivo faz da educação física partícipe, na sua especificidade, de um modelo de sociedade que tem como parâmetros a produtividade,

---

<sup>24</sup> Em seu livro Educação Física Progressista, o autor faz uma classificação das tendências e correntes da Educação Física Brasileira, apontando cinco tendências: Higienista, Militarista, Pedagógicista, Competitivista e Popular, procurando extrair o que há de essencial em cada uma.

<sup>25</sup> Nessa época, uma das perspectivas dominantes na educação física tinha como objeto de estudo o desenvolvimento da aptidão física

a eficácia e a eficiência e que, ao final dos anos 60 e início dos anos 70, priorizou a formação de um corpo dócil, disciplinado, apolítico e alienado (Oliveira, 2001).

Segundo Linhales, a ação do poder público no campo do esporte, nesse período, deve ser vista em sua intenção de instrumentalizá-lo enquanto artifício de legitimação política. O esporte, além de ser utilizado como forma de representação simbólica das organizações políticas no plano internacional, é também adotado pelo Estado como elemento aglutinador e disciplinador da ordem social interna; basta lembrar o investimento feito pela ditadura para a conquista da copa do mundo (Linhales, 1996).

No decorrer da década de 70, a partir da lei 6251/75, que estabeleceu as Diretrizes da Política Nacional de Educação Física e Desportos, cujos objetivos eram *“aprimoramento da aptidão física da população; elevação do nível dos desportos em todas as áreas; implantação e intensificação da prática dos desportos de massa; elevação do nível técnico-desportivo das representações nacionais e difusão dos desportos como forma de utilização do tempo de lazer”*, resultaram algumas ações de repercussão nacional, entre elas o Esporte Para Todos (EPT). Esse movimento do EPT trazia em seu bojo o discurso da democratização do esporte e se apresentava como um movimento alternativo ao esporte de rendimento. É importante também ressaltarmos que o EPT se inseria no campo das atividades de lazer, não ficando restrito ao âmbito escolar<sup>26</sup>.

Porém, diferentemente do que se propunha inicialmente, o EPT manteve uma estreita relação com o esporte de alto nível, cujo conteúdo predominante das ações era a expressão das modalidades esportivas simplificadas, futebol EPT- Voleibol EPT (Cavalcanti,1984). Para Cavalcanti, as metas do movimento de efeitos de massa, universalização e democratização tornaram o EPT um fenômeno essencialmente vinculado à quantidade, enquanto a qualidade se referia à busca dos melhores, dos campeões, ou seja, a massa era o suporte para a elite (Cavalcanti,1984).

As atividades do Esporte Para Todos, quando desenvolvidas no âmbito do lazer, assumiam características compensatórias dos desgastes provocados pela vida

---

<sup>26</sup> Acreditamos ser importante essa observação para demonstrarmos que a intervenção do Estado no esporte não se deu apenas via aulas de educação física, mas também nos projetos comunitários direcionados aos diferentes segmentos populacionais, com diferentes faixas etárias e que não estavam vinculados à rede escolar.

urbana e industrial. Para Marcellino, essa compreensão do lazer indica uma visão funcionalista do mesmo, que diverte e relaxa, objetivando a recomposição da força de trabalho e o controle do indivíduo e da sua corporeidade no seu tempo livre ( Linhales e Filho, 1999).

A intervenção do Estado nas políticas setoriais relacionadas à educação física, ao esporte e ao lazer; pautadas pela idéia de pirâmide esportiva<sup>27</sup> e pela sua perspectiva implícita de produzir atletas campeões (Bracht,1997), produziu e tem produzido uma espécie de senso comum<sup>28</sup> em relação às finalidades da prática esportiva implementadas pelo poder público, acentuadas atualmente pelos interesses do mercado na socialização dos seus produtos e subprodutos.

Para Stigger (1998), uma das conseqüências da valorização da performance esportiva na atuação do poder público tem sido, em muitos casos,

*“[...] o direcionamento dos recursos humanos, físicos e materiais( que são públicos), prioritariamente ,entre outras ações: para a construção e manutenção de ginásios esportivos destinados ao espetáculo e ao treinamento de equipes; ao pagamento de salários a técnicos de representações municipais; à realização de grandes eventos esportivos com a tônica da competição; à realização de cursos de formação de treinadores” ( Stigger ,1998,p.91)*

A materialização das ações públicas no campo do esporte tem sido comumente traduzida em doação de material esportivo, cessão de equipamentos, patrocínio de atletas em competições esportivas, apoio ao funcionamento das ligas amadorísticas e federações, ao financiamento e à implementação de projetos de esporte e lazer nas comunidades urbanas e à realização de competições escolares, permeadas, em sua grande maioria, por práticas populistas e clientelistas baseadas em barganhas eleitorais.

É bastante freqüente encontrarmos nas Secretarias de Esporte uma cultura de resultados imediatistas e de valorização de eventos sem preocupação com ações que

---

<sup>27</sup> Para Silva, a idéia de pirâmide esportiva representa um traço de padrão cultural em cuja base se situam as instituições escolares – via aulas de educação física e jogos escolares – as ligas amadorísticas, os projetos que promovem competições esportivas nas comunidades, utilizadas como celeiro de talentos esportivos.

<sup>28</sup> Bracht chama a atenção para a dimensão que essa idéia tem assumido na sociedade, fazendo parte do ideário da maioria dos políticos , dos gestores públicos e da sociedade civil , sendo reforçada pelo sistema esportivo nacional porque lhe é fundamental.

envolvam maior planejamento e possibilitem respostas sociais mais significativas. As atividades de lazer implementadas para as comunidades divertem e relaxam sem preocupação com o envolvimento coletivo e com a apropriação crítica e criativa dos conteúdos, bem como com a sua continuidade (Zingoni,1998).

Acreditamos que, dentre os fatores que contribuem para que a intervenção estatal no setor da educação física, do esporte e do lazer venha sendo marcada em sua trajetória pelos valores da exclusão, da seleção e do individualismo, avulta a falta de propostas democráticas que possibilitem o trânsito de outros valores que se oponham aos que estão postos. Nesse sentido, concordamos com Linhales (1998) quando afirma que, na maioria dos casos:

*“ a ausência de projetos político-democráticos e fundamentalmente igualitários para esses setores tem sido uma constante em sua trajetória política , facilitando, inclusive, o trânsito dos interesses que defendem o caminho da seleção, da exclusão e dos particularismos”* ( Linhales apud Linhales, 1998,p. 79).

Para Bracht (1997), essa situação decorre da relação estabelecida entre o poder público e a instituição esportiva. Segundo ele, o grande parceiro do poder público em assuntos do esporte tem sido a instituição esportiva, o que gerou e tem gerado uma grande dificuldade por parte desse mesmo poder público em perceber outras organizações da sociedade civil como parceiras. Dessa forma, freqüentemente as gestões no campo da educação física, do esporte e do lazer tem assumido contornos personalistas, centralizados, hierárquicos, e muitas vezes, autoritários, o que têm inviabilizado processos que possibilitem a democratização de bens e serviços públicos (Linhales e Filho,1999).

O modelo de gestão predominante nas políticas públicas de Esporte e Lazer é o modelo burocrático,em que a idéia de organização é fundada em hierarquias rígidas e centralizadas (Stigger,1998). Nesse modelo, as decisões são verticalizadas, cabendo ao poder instituído determinar as políticas a serem implementadas, bem como os grupos que serão beneficiados. Esse padrão de condução das políticas tem contribuído

para reforçar uma postura conformista e dependente da população que em nada possibilita mudar as relações assimétricas estabelecidas entre o Estado e a sociedade.

Para Veronez (1999), a participação da população nas políticas públicas de Esporte e Lazer obedece a um modelo de gestão tradicional que tem se configurado a partir de dois procedimentos. Um primeiro procedimento é aquele em que o gestor público, ao assumir sua função, sente-se à vontade para fazer o que bem entende sem consultar ninguém. No segundo procedimento, a participação limita-se a consultar a população para fazer um diagnóstico da situação. Passado esse momento diagnóstico, encerra-se a participação da população, pois os instrumentos necessários para o gestor implementar a política para o setor estão dadas.

Portanto, num esforço de síntese diante das questões abordadas, destacamos alguns princípios que têm marcado a ação conservadora do Estado na implementação das políticas públicas de Esporte e Lazer:

- O esporte não é tratado como direito social;
- As ações da política de esporte direcionam-se para o atendimento de minorias esportivas, evidenciando um modelo excludente de políticas públicas;
- Ausência de políticas de qualificação profissional;
- Ausência de investimentos em equipamentos esportivos, seja para manutenção, reforma ou construção de novos espaços;
- Descontinuidade, fragmentação e superposição das ações;
- Instabilidade de fontes de recursos;
- Gestões marcadas pelo personalismo, pela centralização das ações e por hierarquias rígidas;
- Inexistência de canais ou mecanismos que favoreçam a participação e o controle da população na definição e fiscalização das ações governamentais;
- Concepção assistencialista e compensatória da política pública.

Porém, esses equívocos e contradições que nortearam a ação do poder público no Brasil, não passaram despercebidos e foram alvos de críticas e questionamentos

por parte de profissionais da área preocupados em estabelecer um novo padrão de interação na relação Estado-sociedade. Um dos postulados iniciais dos governos democrático-populares, tendo como referência as indicações de Bracht (1997), apontava a necessidade de superar a idéia de pirâmide esportiva; para tanto, tornava-se fundamental romper com a participação no aparato construído para a procura de atletas e formação de espectadores.

Nesse sentido, no decorrer da década de 80, surgiram propostas alternativas que buscaram não apenas a democratização do acesso da população às diferentes manifestações da cultura corporal de movimento,<sup>29</sup> mas também fazê-la partícipe das decisões e da implementação das políticas públicas para a área.

Coerentemente com essa perspectiva, têm sido desenvolvidas experiências administrativas<sup>30</sup> em várias cidades brasileiras que têm contribuído para que as políticas públicas para a área sejam compreendidas em nova perspectiva. (Linhales e Filho, 1999).

Nesse sentido, a partir da socialização das experiências, da produção do debate acadêmico e das discussões na área sobre essa nova concepção da atuação do poder público no campo do Esporte e do Lazer, destacaremos alguns princípios norteadores dessas ações inovadoras:

- Esporte tratado como direito social;
- Investimento e manutenção dos equipamentos esportivos;
- Democratização dos espaços e equipamentos de lazer;
- Garantia de mecanismos que possibilitem a participação da população na formulação e implementação da política de Esporte e Lazer;
- Democratização do espetáculo esportivo;
- Busca de articulação entre as políticas setoriais;
- Política de formação continuada para os profissionais da área;
- Gestão descentralizada, transparente, participativa e, sobretudo, democrática.

---

<sup>29</sup> Com a redemocratização do país, surgiu o chamado movimento renovador da educação física, que pretendia superar o então dominante paradigma da aptidão física no qual o esporte era o elemento central.

Após discutirmos criticamente sobre as prioridades que têm marcado as intervenções do Estado no setor esportivo, na seção seguinte tentaremos evidenciar qual o padrão de esporte que tem sido alvo da intervenção estatal na atualidade, no âmbito do governo federal e do governo estadual, bem como a sintonia dessas intervenções com o projeto neoliberal em curso.

### **2.3- Atualizando o Debate – A Política de Esportes a Partir dos Anos 90**

Atualmente vimos assistindo à incorporação das ações da cultura corporal e esportiva pelo Estado nos programas de diferentes políticas sociais. Nesses programas, o esporte fica condicionado a objetivos externos a ele, aparecendo como atividade meio ou complementar para a legitimação de outras necessidades ou direitos sociais, como, por exemplo, saúde, educação.

Nessa direção, poderíamos inserir o programa desenvolvido pela Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo, denominado “Agita São Paulo” implantado em fevereiro de 1997, cujo objetivo mais geral é promover a saúde da população através da atividade física diária. Outro projeto semelhante vem sendo desenvolvido pela prefeitura da Cidade do Recife, através da Secretaria de Saúde, implantado em julho de 2001, chamado “Academia da Cidade, que também busca contribuir para a saúde da população através da atividade física.

Para Bracht (1997), esse padrão de motivação da ação estatal baseia-se na idéia de que o fomento da prática esportiva pela grande massa é fator importante para a qualidade de vida e bem-estar da população. Essa idéia surgiu com força nos países capitalistas centrais (vem se ampliando para outros países ), a partir da avaliação dos custos financeiros com as doenças provocadas pelos problemas da vida urbana, que sofre as conseqüências da crescente tecnologização e das afecções psicológicas provocadas pelo desemprego. Ainda acrescenta o autor, é a partir dessa perspectiva

---

<sup>30</sup> Como exemplo, temos as Prefeituras de Porto Alegre, Belo Horizonte, Belém do Pará. É possível também encontrarmos nos anais do XII CONBRACE, GTT 09 – Políticas Públicas- vários relatos de experiências de iniciativas municipais e estaduais que vêm se destacando.

que a “*prática esportiva vai ser considerada um direito do cidadão e dever do Estado e começa a aparecer nas Constituições*”( Bracht, 1997, p.80).

Um outro aspecto relevante, que merece ser abordado, diz respeito às transformações que vêm ocorrendo nas três últimas década, e de forma mais acentuada, na década de 90 no plano da cultura corporal de movimento e aí incluído o esporte. ( Bracht,1997), O autor refere-se ao conceito de comercialização / mercantilização ou mercadorização do esporte. Esse processo de penetração da lógica do mercado não atinge somente as atividades desenvolvidas no âmbito do esporte de rendimento ou espetáculo, o que de certa forma tem se apresentado bastante evidente, mas inclui as atividades no âmbito dos interesses físico-esportivos de lazer. Para Bracht (1997, p.87), “*a afirmação e cristalização da esportividade como estilo de vida altamente valorizado legítimo e almejado*” resulta, de um lado, da chamada quebra de tabus (redescoberta do corpo ) e, por outro, de uma demanda induzida pela indústria cultural.

Para ele, esse processo provoca uma ruptura com a maneira pela qual a sociedade buscava o atendimento aos interesses e às necessidades das práticas físico-esportivas que se caracterizavam pela via do associacionismo, permeado pelo espírito coletivo e comunitário, para dar lugar ao mercado com ênfase na cultura do efêmero.<sup>31</sup> O mercado das atividades físico-esportivas tem oferecido uma infinidade de opções “ *é só pagar / comprar e usufruir*” <sup>32</sup> (Bracht,1997, p.88). Essa visão econômica do esporte não é um privilégio apenas da iniciativa privada, também vem se manifestando nas ações empreendidas pelo poder público.

A política de esportes do Governo Federal, iniciada em 95, propôs o projeto chamado de modernização esportiva brasileira através da Lei do Desporto Nacional nº 9615 de 25/03/1998 ( Ouriques,1999). Essa lei, que ficou conhecida como Lei Pelé, se propunha a adequar a organização esportiva brasileira, tendo como referência o modelo de organização esportiva da Europa e dos Estados Unidos, às exigências do novo mercado esportivo globalizado. Dentre os vários aspectos conflitantes dessa lei,

---

<sup>31</sup> No mercado das atividades físico-esportivas, uma das características têm sido o nascimento e a morte com grande rapidez de novas práticas corporais com promessas de felicidade.

<sup>32</sup> Não sendo possível o cliente ir até o local da prática, pode acessá-la em casa, pois o personal trainer atende pelo celular. É só ligar e você terá o serviço em domicílio.

destacou-se a transformação dos clubes em empresas (Silva,2000). Nesse sentido, fortaleceram-se as condições para o desenvolvimento do grande espetáculo esportivo e o incremento do mercado da indústria de material esportivo, do marketing esportivo, dos meios de comunicação.

Outro padrão de incorporação do esporte pelo Estado, no âmbito do Governo Federal, tem a ver com as políticas de assistência às populações carentes direcionadas para crianças e adolescentes. Esses programas, tendo o esporte como elemento central, pretendem substituir ou complementar outros direitos sociais. Como justificativa para a realização dos mesmos, utilizam-se do argumento de que o esporte é um meio extremamente eficiente e econômico no controle dos graves problemas sociais que perpassam a sociedade brasileira ( Linhales,1996).

Na direção dessa perspectiva, situamos o programa Esporte Solidário, desenvolvido pelo Governo Federal, que foi criado em 1995 e permanece funcionando. No ano de 2001, o programa Esporte Solidário atingiu 732 municípios de 25 estados, beneficiando uma população de 318.172 crianças, jovens e adolescentes<sup>33</sup>.

O programa tem como linhas gerais<sup>34</sup> assegurar a implementação de programas de esporte com vistas a diminuir a situação de exclusão e risco social de crianças, adolescentes e jovens na faixa etária de 07 a 24 anos.

A estrutura do programa prevê o desenvolvimento do esporte integrado a outras formas de atendimento pessoal e social, compondo os cinco pilares constitutivos do mesmo, quais sejam: esporte, reforço escolar, saúde, arte-educação e alimentação. As atividades devem ser desenvolvidas no período extracurricular, pois todos os participantes devem freqüentar o ensino formal.

O programa Esporte Solidário também prevê o estabelecimento de parcerias com organizações governamentais ou não para, por meio do esporte, melhorar as condições de vida das crianças, dos adolescentes e jovens brasileiros.

Segundo Nobre e Mendes (1999), o programa apresentava características marcadamente assistencialistas<sup>35</sup> ao oferecer a determinada população alimentação e

---

<sup>33</sup> Material informativo do Esporte Solidário

<sup>34</sup> A partir da extinção do INDESP em novembro de 2000 e da criação da Secretaria Nacional de Esportes-SNE., houve mudança nos objetivos do programa mas a sua essência continuou a mesma.

<sup>35</sup> É importante a diferenciação que Demo faz entre políticas assistenciais e assistencialistas ( Demo, 1996, p. 30-31) . A primeira é compreendida como “ações destinadas a grupos que não se auto-sustentam”; a segunda

algumas atividades associadas ao esporte, o que resolvia necessidades imediatas daquele grupo, mas suas condições objetivas, que eram de muita miséria continuavam as mesmas, ou seja, não se apontavam perspectivas para suas vidas.

As ações do programa não apresentaram possibilidades de aproximação com as demais políticas sociais desenvolvidas pelo Governo Federal, o que denotava o caráter fragmentado das mesmas.

A perspectiva instrumental do programa era latente; na medida em que as crianças e os jovens participantes estivessem ocupados, não estariam nas ruas envolvidos com outras atividades de risco ( Nobre e Mendes, 1999).

Outro aspecto identificado nas análises sobre o programa diz respeito ao financiamento. A falta de perspectiva sobre a liberação dos recursos comprometia a continuidade do mesmo e dificultava o estabelecimento de parcerias com vistas ao planejamento para médio e longo prazo, pois a iminência de acabar era constante (Nobre e Mendes, 1999). Para Silva<sup>36</sup> (2000), a proposta do Governo Federal de buscar parcerias para a execução do programa é uma forma de o Estado se descomprometer com as questões sociais e acentuar ainda mais o caráter filantrópico que tem marcado os programas sociais do atual governo.

É interessante percebermos, diante dos argumentos, como programas dessa natureza vêm demonstrar a sua sintonia com o referencial normativo global<sup>37</sup> do projeto neoliberal ora em curso no país. A seletividade das ações, a sua perspectiva residual e o caráter fragmentado do programa, bem como a sua perspectiva redentora, nos conduzem a afirmar que o projeto Esporte Solidário assume características compensatórias na medida em que não se articula com políticas de renda, emprego, saúde, educação e habitação e procura atenuar ou combater os efeitos de uma estrutura social em que assistimos ao aumento da pobreza e das desigualdades sociais, não alterando as causas estruturais da miséria e da pobreza (Zaidan,1998).

---

possui o objetivo de “cultivo do problema social sob a aparência de ajuda” e traduz-se num processo de humilhação a quem a recebe. A política assistencial é um direito humano e a assistencialista, uma estratégia para manutenção das desigualdades sociais.

<sup>36</sup> O autor fez uma análise do programa esporte educacional, cujos princípios pedagógicos e orientações sobre a busca de parcerias são os mesmos do Esporte Solidário.

<sup>37</sup> A esse respeito, ver Azevedo, 1997.

Em julho de 2000, o Governo Federal lançou um grande programa, voltado para o desenvolvimento do esporte, chamado “Esporte na Escola”.

Esse programa foi amplamente divulgado na mídia através de campanha publicitária cuja propaganda foi e continua sendo feita por atletas de expressão no cenário esportivo brasileiro.

O programa tem entre os seus vários objetivos: *“democratizar o acesso à prática e à cultura do esporte; utilizar o esporte como ação preventiva de distorções sociais; apoiar a implantação, o desenvolvimento e a manutenção de ações do esporte na escola; implantar infra-estrutura esportiva em escolas públicas do ensino fundamental; promover o sentido do patriotismo por meio da valorização de princípios cívicos; disseminar metodologia específica que viabilize o desenvolvimento do esporte escolar<sup>38</sup> como meio de educação e instrumento para a formação da cidadania emancipada”* (MET/SNE, s/d)

A efetivação do programa ocorrerá através de três ações básicas: garantia da obrigatoriedade da educação física; construção de infra-estrutura esportiva nas escolas; implantação de núcleos esportivos nas escolas.

Cada escola<sup>39</sup> cadastrada representará um núcleo. Em relação às orientações das atividades a serem desenvolvidas nos núcleos, tem-se o seguinte :

- *Deverão ser desenvolvidas, no mínimo, uma atividade esportiva individual e uma atividade esportiva coletiva – sugerem-se modalidades olímpicas ;*
- *Poderão ser desenvolvidas atividades esportivas lúdicas e que valorizem e resgatem a cultural local e regional ;*
- *Deverão ser desenvolvidos jogos esportivos interclasses;*
- *A escola/ núcleo deverá realizar atividades esportivas nos finais de semana, abrindo a escola para a comunidade e integrando-se ao núcleo ;*
- *Qualquer outra atividade esportiva que o núcleo queira desenvolver.*

*Em relação ao funcionamento do núcleo, as orientações são :*

---

<sup>38</sup> Segundo documento da política nacional do esporte, o esporte escolar é aquele disputado nos ambientes escolares com os mesmos códigos e regras do esporte de competição de adultos, privilegiando os jovens de mais habilidades esportivas, inclusive oferecendo condições para que desenvolvam suas potencialidades, sem se descuidar da formação da cidadania.

<sup>39</sup> Existem critérios diferenciados para cada escola de acordo com o número de alunos.

- a) *Em horários extraturno;*
- b) *Dentro da aula de educação física, otimizando o esporte como conteúdo dessa disciplina;*
- c) *Nos finais de semana, incluindo a comunidade nas atividades.*

*Com relação aos benefícios que a escola terá se tornando um núcleo:*

- a) *Infra-estrutura esportiva, quando não houver ;*
- b) *Material esportivo determinado pelo próprio núcleo ;*
- c) *Bolas, redes e outros doados pelo Projeto Pintando a Liberdade do MET/SNE;*
- d) *Pagamento de estagiário para desenvolvimento das atividades ;*
- e) *Capacitação de coordenadores, professores de educação física e estagiários;*
- f) *Recebimento de material técnico e didático sobre esporte ;*
- g) *Realização e participação de jogos do Calendário Esportivo Escolar Brasileiro;*
- h) *Participação em concursos nacionais para alunos, professores e estagiários e coordenadores de núcleos.*

Apesar de não ser objeto do nosso estudo a análise aprofundada sobre o programa Esporte na Escola, consideramos importante destacar a sintonia de alguns elementos mais pontuais com características das políticas sociais do projeto neoliberal em curso.

Ao adotar essa concepção de esporte para o desenvolvimento das políticas públicas no setor, o Estado tende a reproduzir as desigualdades sociais existentes na medida em que vai privilegiar determinadas minorias esportivas que apresentam potencial e condições para se transformarem num grande atleta.

Poderíamos dizer que o passado está mais presente do que nunca, pois, na verdade, está sendo proposto “o retorno da ação pedagógica da educação física

*pautada em um único referencial conceitual, o da busca da aptidão física / rendimento físico esportivo”*( Taffarel, 2000, p.19).

Para essa autora, a prioridade ao desporto escolar tem estreita relação com os interesses políticos e econômicos de exploração de mercados em expansão – nesse caso, a partir da escola vista como celeiro de atletas, local privilegiado para sua introdução e ampliação.

Para Bracht, as características do esporte como rendimento físico-técnico, record, racionalização e cientifização do treinamento se adaptam ao momento atual, em que há o predomínio do individualismo, da competição e da produtividade, porém não contribuem para a criação de valores sociais pautados pelo associacionismo e comunitarismo ( apud Taffarel, 2000).

O programa Esporte na Escola também se propõe como o Esporte Solidário, a prevenir distorções sociais.<sup>40</sup> É preciso estarmos atentos a esse discurso de que o esporte resolve ou previne os graves problemas sociais que afligem a sociedade brasileira e, de forma particular, os problemas de adolescentes e jovens das populações mais pobres.

No nosso entendimento, é uma distorção do papel a ser desempenhado pela política de Esporte e Lazer. A contribuição dos programas esportivos não pode ser isolada, o esporte *“pode apenas potencializar as ações, mas não pode ser considerado a solução”*(Veronez, 1999, p.230). Reafirmamos mais uma vez a necessidade de articulação entre as diferentes políticas setoriais que contribuirão para superar a perspectiva seletiva e residual que tem marcado as políticas sociais na conjuntura atual.

Diante dessas evidências e tomando como referência as discussões sobre as políticas públicas com base nos diferentes autores citados, teceremos algumas considerações sobre o perfil que vem assumindo a política de esportes no âmbito do Governo Federal.

---

<sup>40</sup> Grifo nosso. É uma idéia que vem sendo amplamente difundida pelo Governo.

- As políticas sociais são focalizadas em grupos de maior vulnerabilidade social, o que, a nosso ver, compromete o entendimento do esporte enquanto direito social;<sup>41</sup>
- Ao se atribuir à política de esportes a responsabilidade de redenção das mazelas sociais, fruto de uma estrutura estatal que privilegiou historicamente determinados setores da sociedade, a mesma assume contornos instrumentais e contraditórios na medida em que o contexto macropolítico tem interferido na implementação das diferentes políticas públicas, contribuindo para acentuar o processo de exclusão social;
- As políticas de esporte do Governo Federal vêm afirmar a supremacia e o predomínio do desporto sobre os demais conteúdos da cultural corporal, considerando sua estreita relação com o fortalecimento da dimensão econômica do esporte na medida em que tende a ampliar a massa de espectadores / consumidores do espetáculo esportivo;
- Da forma como vem sendo gestada a política pública de Esporte e Lazer, inexistem mecanismos que possibilitem a participação da sociedade na definição das prioridades para a implementação das ações. Também inexistem mecanismos de controle social que possibilitem o acompanhamento, a avaliação e a aplicação dos recursos.

Portanto, considerando esse padrão de condução da política de esportes do Governo Federal, podemos inferir que a mesma não se encaminha numa perspectiva política emancipadora / inovadora que possibilite a descentralização do poder e rompa com as práticas centralizadas e clientelistas existentes e que busque o aprofundamento democrático em que a equidade seja o princípio norteador da relação entre os homens, superando o segregacionismo, a exclusão e a competitividade.

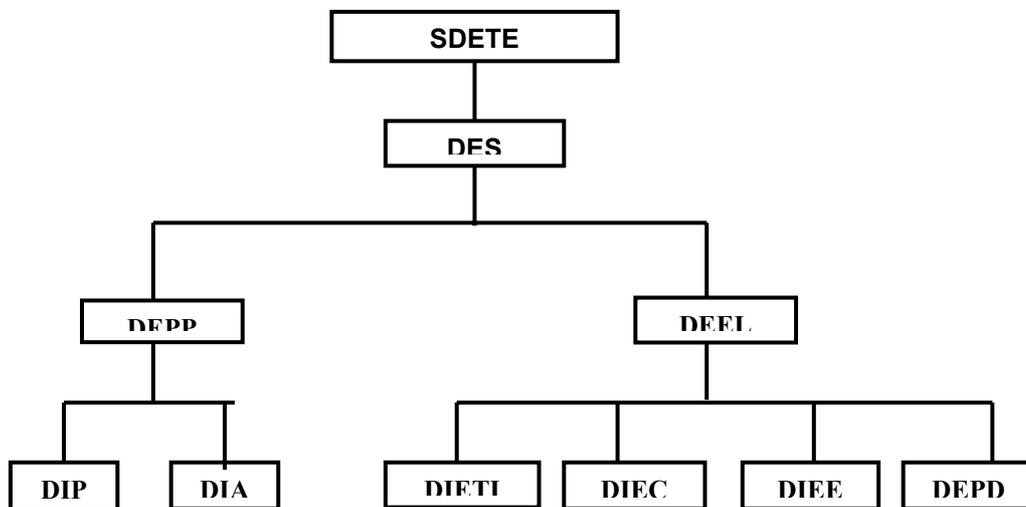
Apresentados alguns elementos que têm norteador a intervenção do Governo Federal no setor esportivo, nos debruçaremos a seguir sobre a atuação do Governo de Pernambuco neste campo, na perspectiva de identificar a sua aproximação com as macroorientações que têm orientado as políticas sociais numa conjuntura neoliberal.

---

<sup>41</sup> A noção de Direito Social pressupõe o princípio da igualdade, ou seja, todos indistintamente deveriam ter acesso aos mesmos direitos. Para Teles, a noção de Direito Social tem sido letra morta e confundida ora com resolução de carências, ora com acesso a bens de consumo ( apud Linhales, 2001, p.32).

## 2.4- A Política De Esportes Em Pernambuco – O Esporte Enquanto Instrumento de Desenvolvimento Social e Econômico

No Estado de Pernambuco, as ações públicas voltadas para o setor esportivo vinculam-se à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Esportes. Na estrutura desta Secretaria, encontra-se a Diretoria de Esportes, que é o órgão responsável pela formulação, implementação e gestão da política estadual de esporte. A Diretoria de Esportes tem a seguinte estrutura:



Como vimos, na estrutura da Diretoria de Esportes existem quatro divisões destinadas a atuar junto aos segmentos da população, a saber: o segmento escolar, o segmento comunitário, o segmento da terceira idade e o segmento das pessoas portadoras de deficiência. Nesse sentido, a Diretoria de Esportes tem procurado desenvolver as suas ações de forma que todos esses segmentos sociais sejam atendidos.

Inicialmente, consideramos importante destacar a ausência de uma política de esportes sistematizada que explicita os princípios políticos que dão sustentação às ações. Alguns gerentes e técnicos da diretoria que compõem o quadro de pessoal apóiam-se na portaria do Diário Oficial<sup>42</sup> que aponta as finalidades e competências das

<sup>42</sup> Ver Diário Oficial do dia 16 junho de 1999

divisões<sup>43</sup> como elementos norteadores das atividades que irão desenvolver, mas não é a regra. Porém, ao observarmos o conjunto das ações desenvolvidas expressas nos calendários e em alguns relatórios, desde o início dessa gestão (1999), percebemos que a atuação da Diretoria de Esportes abrange desde os festivais esportivos até projetos sociais direcionados para clientela específica, como podemos observar no quadro 02, onde estão listadas as principais ações desenvolvidas no período de 1999 até 2001.

Para efeito de visualização, dividimos as ações, num primeiro momento, em grandes eventos, projetos sociais comunitários, festivais esportivos, projetos de incentivo ao esporte de rendimento e ações de capacitação. Num segundo momento (quadro 03), apresentamos os apoios aos grandes eventos que têm sido considerados um aspecto importante pelos gestores da ação do Governo para o desenvolvimento do esporte no Estado.

Não é nosso objetivo fazer uma análise aprofundada da política de esportes implementada pelo Governo Estadual. A nossa análise recairá sobre um programa específico, buscando apreender os aspectos referentes à democratização da gestão. Nesse momento, faremos uma breve discussão a partir de alguns dados que sinalizam uma determinada direção de intervenção estatal.

---

<sup>43</sup> Como já mencionamos, existem quatro áreas de atuação definida pela Diretoria, as quais são organizadas em divisões, a saber: Divisão de esporte educacional, Divisão de esporte comunitário, Divisão de esporte para a terceira idade e Divisão de esporte para pessoas portadoras de deficiência.

**Quadro 02 – Principais Ações Desenvolvidas pela Diretoria de Esportes<sup>44</sup> no Período 1999-2001**

<b>Grandes Eventos</b>	<b>Projetos Sociais Comunitários</b>	<b>Festivais Esportivos</b>	<b>Incentivo ao Esporte de Rendimento</b>	<b>Capacitações</b>
Jogos escolares de Pernambuco	Projeto Esporte Solidário	Festival idéias em movimento;	Bolsa Olímpica	Encontro Estadual de Esporte e Lazer
Olimpíada colegial ; jogos escolares de praia	Projeto Idosos em Movimento	Festival de jogos de salão;	Medalha Premiada Pernambuco Pólo de Eventos Esportivos	Capacitação para a Terceira Idade
Paraesporte	Projeto Paraesporte Educacional	Festival de xadrez;	Interiorização do Desporto	Capacitação para Portadores de Deficiência
Liga Escolar	Projeto Esporte Educacional	Festival da mulher;	Incentivo aos campeonatos estaduais	Capacitação Projeto Esporte Solidário
Copa dos Campeões	Projeto Navegar	Festival de jogos de salão;	Incentivo às Seleções Pernambucanas	Capacitação Projeto Navegar
Jogos Solidários da Terceira Idade		Festival de atletismo para pessoas portadoras de deficiência;	Futebol Solidário;	
Jogos Comunitários do Interior de Pernambuco		Festival de natação para pessoas portadoras de deficiência	Prêmio Melhores do Ano ;	
		Festival Pré-mirim do esporte educacional;	Incentivo ao esporte amador	
		Festival do esporte educacional;		
		Festival do trabalhador		
		Festival bom de bola		

<sup>44</sup> Certamente todas as ações não estão incluídas, pois priorizamos as que têm mantido a sua continuidade de um ano para o outro, o que de certa forma indica o direcionamento das ações. Em relação aos principais eventos, listamos os que a Diretoria de Esportes tem considerado mais importantes para contribuir com o desenvolvimento do esporte no Estado.

### Quadro 03- Alguns dos Principais Eventos Esportivos de Pernambuco:

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arenas – Praia de Boa Viagem</li> <li>• Hang Loose Mundial de Surf – Fernando de Noronha</li> <li>• I Campeonato de Seleção Escolar de Beach Soccer</li> <li>• 1ª Etapa do Circuito Brasileiro de Surf Amador-Porto de Galinhas</li> <li>• Circuito Brasileiro de Body Boarding – Porto de Galinhas</li> <li>• Jogos Universitários Norte-Nordeste ( abril/maio)</li> <li>• Copa Coca-Cola de Futebol ( abril/maio)</li> <li>• Campeonato Sul-americano de Optimist (maio)</li> <li>• Norte/ Nordeste de Xadrez</li> <li>• Vale-Tudo Internacional</li> <li>• Brasileiro de Hóquei (maio)</li> <li>• Grand Prix Brasil de Atletismo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liga Mundial de Voleibol Masculino: Brasil x Alemanha</li> <li>• Campeonato Brasileiro de Voleibol - Garanhuns</li> <li>• Circuito Brasileiro de Surf Profissional (Super Surf) – Porto de Galinhas</li> <li>• Jogos da Juventude</li> <li>• -Jogos Paraesportivos do Nordeste</li> <li>• Brasileiro de Hóquei Feminino (agosto)</li> <li>• Regata Recife-Fernando de Noronha</li> <li>• Sul-americano de Basquete Sobre Rodas (novembro)</li> <li>• Copa América de Karatê</li> <li>• Norte/ Nordeste de Hipismo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fórmula Truck Nacional</li> <li>• Mundial de Body Boarding - Fernando de Noronha (dezembro)</li> <li>• Brasileiro de Tênis de Mesa</li> <li>• Voleibol Feminino – Brasil X Cuba</li> <li>• Paraesporte Norte/ Nordeste</li> <li>• I Copa Norte/ Nordeste de Futebol Júnior</li> <li>• Troféu Norte/ Nordeste</li> <li>• Troféu Note/ Nordeste de Atletismo</li> </ul>
---	---	--

O apoio do Governo do Estado tem se traduzido, na maioria das vezes, em doação de material esportivo para premiação dos participantes na referida competição, na confecção do material gráfico e na divulgação do evento, bem como no repasse de

recursos financeiros para realização do mesmo.<sup>45</sup> Tem sido considerado uma ação importante por dinamizar e aumentar as atividades econômicas que envolvem este segmento, gerando emprego, aumentando o faturamento de fábricas, casas de materiais esportivos, redes hoteleira e alimentícia.

A partir da simples observação do quadro 03 podemos inferir que as ações de esporte no Estado têm sido marcadas pela prioridade ao desporto de rendimento. Mas, no nosso entendimento, a constatação dessa prioridade fica mais visível quando consideramos dois aspectos: um primeiro aspecto refere-se ao fato de que as iniciativas estaduais no âmbito esportivo têm sido canalizadas para o esporte competitivo através da criação de um programa estadual denominado potência esportiva<sup>46</sup>, bem como através dos projetos de competição, como liga escolar, copa dos campeões, incentivo ao esporte amador e prêmio aos melhores do ano. Como já vimos, essa forma de incorporação do esporte de rendimento pelo Estado não é nova; o que vem chamando a atenção é a dimensão econômica atribuída ao esporte, dimensão que sempre existiu, porém acreditamos que não deva ser a prioridade das ações do poder público na medida em que tende a reforçar a exclusão de determinados segmentos sociais do acesso ao esporte. Bracht (1997) já apontava para a importância que esta dimensão viria a tomar:

*“Se instalou uma parceria entre poder público e organização esportiva. Esta organização esportiva é hoje um grande lobby econômico internacional, um verdadeiro governo internacional do esporte que usa (e abusa) do poder (e do dinheiro) público. O sistema esportivo é um parceiro dos governos federais que oferecem como retorno, basicamente, um produto simbólico que é o prestígio / reconhecimento internacional com repercussões internas de caráter legitimador, e, secundariamente, um retorno econômico. Aliás, esta dimensão, a econômica, tende a assumir a posição central dos motivos da intervenção do Estado”* (Bracht, 1997p.82).

<sup>45</sup> Não foi possível ter acesso às informações referentes aos apoios de forma mais detalhada. O que sabemos é que são, em sua maioria, entidades de caráter privado.

<sup>46</sup> As 06 ações que compõem esse programa estão listadas no quadro 02

É interessante como essa concepção do esporte como negócio se explicita no discurso de alguns gestores públicos do Governo do Estado: *“dentro das ações importantes, atração de grandes eventos para Pernambuco. Em Pernambuco, no ano 2000, nós tivemos mais de 200 eventos. (...) o que eles atraíram para cá, a movimentação econômica que isso gera, de cada evento de porte internacional e nacional para o Estado”*<sup>47</sup>

Está presente também no discurso de um outro gestor público, ao mencionar o sediamiento de um grande evento no Estado: *“É um evento que trouxe para cá um investimento próximo de 4 milhões. (...) temos que aprender, o que nós estamos trazendo para o Estado não é simplesmente uma competição esportiva (...) nós temos que ter consciência para estar apresentando que o resultado de uma competição não é somente a questão de quem foi o campeão ou quem perdeu”*.<sup>48</sup>

Um segundo aspecto tem a ver com o pouco investimento do Governo Estadual nos programas sociais. Os programas sociais<sup>49</sup> existentes são definidos pela política de esportes do Governo Federal e implantados no Estado mediante convênios firmados entre as partes, em que o Governo Federal disponibiliza a maior parte dos recursos, não havendo outras iniciativas estaduais nesse campo.

Em relação aos encaminhamentos pedagógicos dos projetos sociais desenvolvidos pelo Governo do Estado, é importante destacar que nem todos têm seguido as diretrizes estabelecidas pelo Governo Federal, o que significa dizer que não existe uma linearidade no desenvolvimento desses programas, uma vez que alguns têm assumido características diferenciadas no que se refere às propostas pedagógicas que norteiam o desenvolvimento das atividades.

No entanto, alguns aspectos têm apresentado convergência com o perfil que têm assumido as políticas públicas propostas pelo Governo Federal, quais sejam: caráter residual e focalizado das ações, perspectiva compensatória da política pública, ausência de planejamento de médio e longo prazo, falta de articulação entre as políticas setoriais, superposição das ações.

---

<sup>47</sup> Fragmentos do discurso do gestor público

<sup>48</sup> *idem*

<sup>49</sup> O termo programa social, nesse caso, remete às ações de esporte desenvolvidas com os vários segmentos da população em que, na maioria das vezes, não se objetiva a competição, o resultado, mas busca -se oportunizar o acesso às várias manifestações das práticas corporais e esportivas.

Em relação ao aspecto da superposição das ações, é interessante citar que em vários municípios têm sido implantados projetos desenvolvidos pela Diretoria de Esportes com o apoio do Governo Federal para atender a crianças, adolescentes, idosos e pessoas portadoras de deficiência, mas que têm sido desenvolvidos de forma isolada. Esse tipo de procedimento vem demonstrar a ausência de um planejamento interno articulado entre as ações. Como exemplo, podemos citar os municípios de Serra Talhada, Santa Maria da Boa Vista e Vitória de Santo Antão em que coexiste mais de um projeto comunitário, no entanto, ocorrem de forma que não parecem estar vinculados à mesma instituição, pois não se verifica uma integração, um diálogo, entre as ações desenvolvidas para os diferentes segmentos sociais, o que permitiria, entre outras coisas, potencializar e/ou racionalizar recursos financeiros e humanos.

Com relação às ações de capacitação implementadas pelo Governo do Estado, percebemos que não existe uma proposta de capacitação sistemática para os profissionais da área. A capacitação vem acontecendo em caráter eventual. Tem acontecido apenas um encontro estadual por ano para a capacitação dos profissionais, o que não significa que atinja a totalidade dos mesmos, principalmente devido às dificuldades financeiras que os profissionais do interior<sup>50</sup> enfrentam para deslocar-se para a capital. As capacitações que têm ocorrido com maior frequência são aquelas que vão atender apenas aos profissionais que estão envolvidos em alguns dos projetos sociais implementados pela Diretoria de Esportes com o apoio do Governo Federal, como já mencionamos. Nesse sentido, também percebe-se a falta de prioridade do Governo Estadual com vistas a uma política de qualificação profissional que, a nosso ver, constitui-se num aspecto fundamental de qualquer política pública.

Um outro fator que tem chamado a atenção diz respeito à centralização dos recursos no âmbito do Governo Federal. No Estado, a maioria dos grandes projetos direcionados para as populações carentes, como já mencionamos, depende de recursos federais<sup>51</sup>. A descentralização não faz parte das políticas esportivas desenvolvidas pelo

---

<sup>50</sup> A situação dos profissionais do interior do Estado em sua grande maioria, é bastante precária, existindo muitos leigos atuando na área da educação física/esportes, devido à concentração dos cursos de formação acadêmica na capital.

<sup>51</sup> Esse procedimento é regra geral para todo o Brasil. Os estados e municípios, em sua grande maioria, dependem dos recursos do Governo Federal para o desenvolvimento das ações esportivas, uma vez que não contam com a atenção dos seus governantes para definir fontes de recursos para o setor esportivo.

Governo Federal. É uma situação dramática para muitos estados e municípios devido à escassa dotação orçamentária e até a sua completa inexistência, o que dificulta e até impede a implementação de projetos para o esporte e o lazer por essas instâncias governamentais. Dessa forma, os estados e municípios têm que recorrer e adaptar-se<sup>52</sup> à política de esportes do Governo Federal para receber os recursos, o que tende a limitar a autonomia dos mesmos diante do direcionamento político-pedagógico das ações.

Ante o exposto, podemos perceber que a política de esportes do Governo do Estado de Pernambuco apresenta sintonia com a política pública do Governo Federal e, portanto, com as orientações macropolíticas em curso, contribuindo, dessa forma, para a permanência do esporte de rendimento, enquanto prioridade da ação pública, em detrimento do esporte enquanto lazer, que, no nosso entendimento deve ser a prioridade das intervenções do poder público.

Apresentados alguns elementos que têm orientado a intervenção do Governo Estadual no esporte, procuraremos, no capítulo quatro, discutir os aspectos democráticos da gestão, procurando captar se existe consonância com o projeto político do Governo Estadual que definiu como filosofia um modelo de gestão participativa, moderna e democrática. Nesse sentido, focalizamos nossa atenção no projeto “Idosos em Movimento,” cujo processo de formulação, implementação e gestão constitui-se no objeto da nossa pesquisa.

Porém, antes de adentrarmos na discussão do projeto “Idosos em movimento”, faremos uma apresentação sobre a visibilidade do fenômeno do envelhecimento e sua importância para as políticas públicas, na perspectiva de situar o leitor quanto à relevância desse processo na atualidade.

---

<sup>52</sup> O fato de receber recursos do Governo Federal não impede que os projetos implementados pelos estados e municípios possam ter um encaminhamento diferente do que foi pensado inicialmente.

### **CAPÍTULO 3- A VISIBILIDADE DO FENÔMENO DO ENVELHECIMENTO**

---

Neste capítulo, apresentaremos alguns aspectos referentes ao nosso objeto empírico de estudo - Projeto “Idosos em Movimento”- na expectativa de que a construção do cenário referente à questão do envelhecimento permita apreender a dimensão desse fenômeno no mundo, particularmente no Brasil, e a importância que o mesmo impõe enquanto objeto de política pública . Dessa forma, o capítulo foi organizado em três momentos.

No primeiro momento, apresentaremos dados demográficos referentes ao envelhecimento da população de forma que nos possibilite visualizar o cenário desse fenômeno no Brasil, bem como algumas características específicas desse segmento populacional.

No segundo momento, faremos uma discussão conceitual a respeito dos termos velho, idoso e terceira idade, a partir de um olhar crítico, procurando destacar as implicações que uma determinada concepção de envelhecimento, atualmente dominante na sociedade, traz para as políticas públicas.

No terceiro momento, será apresentada a trajetória da construção do marco legal utilizado pelo Estado brasileiro no atendimento à população idosa até a promulgação da Política Nacional do Idoso, que tem inspirado a criação de políticas estaduais do idoso e cujas orientações contribuíram na adoção, pelo governo do Estado de Pernambuco, de ações voltadas para este segmento, entre as quais podemos situar o projeto “Idosos em Movimento,” cujo processo de formulação, implementação e gestão se constitui no alvo da nossa investigação

### 3.1– Aspectos Demográficos do Envelhecimento.

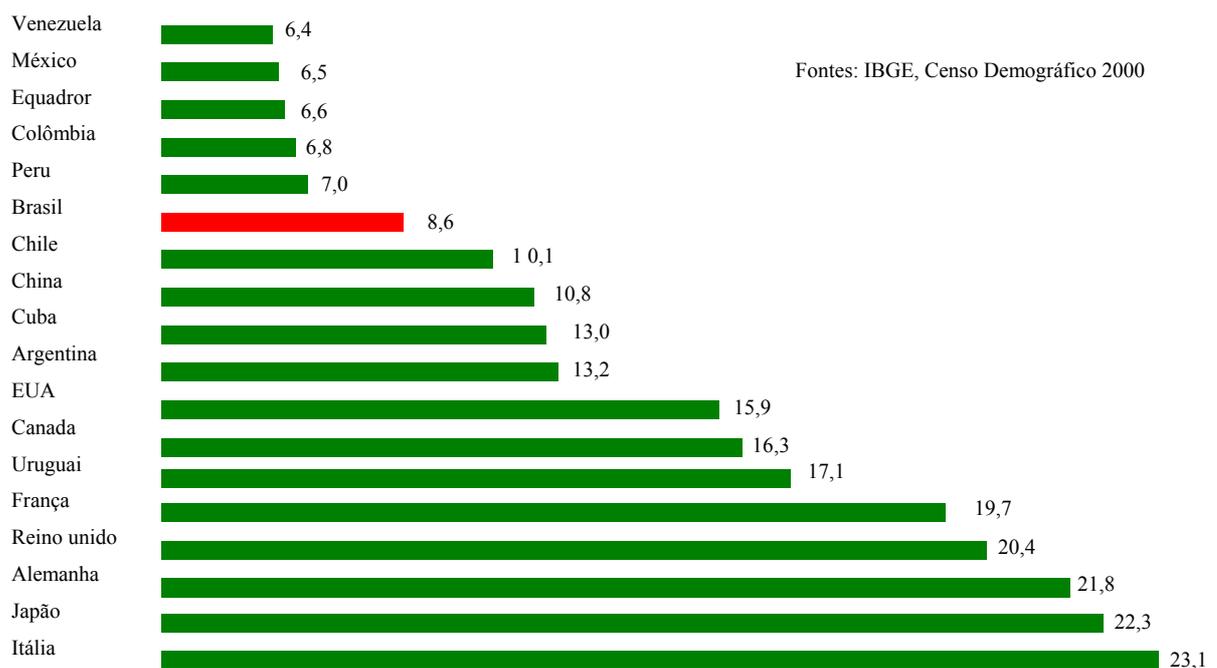
O crescimento da população de idosos é um fenômeno mundial e está ocorrendo em um nível sem precedentes. Em 1950, existiam cerca de 204 milhões de idosos no mundo; em 1998, esse contingente passou a 579 milhões de pessoas. As projeções para o ano de 2050 indicam que a população idosa será de 1.900 milhões de pessoas, equivalente à população infantil de 0 a 14 anos de idade ( IBGE 2002).

O crescimento da população idosa<sup>53</sup> vem acontecendo de forma mais acentuada nos países em desenvolvimento, embora o contingente de idosos seja proporcionalmente inferior em relação aos países desenvolvidos.

As projeções para o Brasil, nos próximos vinte anos, indicam que a população idosa poderá exceder 30 milhões de pessoas, chegando a representar 13% da população. Tal porcentagem se aproxima da proporção atual de idosos em alguns países desenvolvidos.

Em relação aos países da América Latina, o Brasil ocupa uma posição intermediária com uma população de idosos que corresponde a 8,6% da população total, enquanto na Venezuela essa proporção é de 6,4% e no Uruguai, de 17%.

**Gráfico 1 – Proporção de pessoas de 60 anos ou mais de idade em países selecionados – 1990 /1999**



A evolução demográfica brasileira vem sendo marcada por mudanças nas taxas de mortalidade<sup>54</sup> e fecundidade que vêm ocorrendo desde os anos 40. A taxa de crescimento anual era de 2,34% na década de 40, passando para 3,05% na década seguinte. Essa transição foi decorrente do declínio da mortalidade. No período entre 1960-1970, o ritmo de crescimento anual se desacelera, passando a 2,8% e 2,58% respectivamente. No período entre 1980 e 1991 é quando esse ritmo de crescimento mais declina (Berquó, 1999), atingindo a taxa de crescimento anual de 1,94%. Um fator preponderante para essa redução no crescimento populacional deveu-se à queda na taxa de fecundidade,<sup>55</sup> pois a taxa de mortalidade continuou declinando. Entre 1960 e 1991, registrou-se um ganho na esperança de vida, ao nascer, de 14 anos. Para Berquó (1999), essas transições afetaram de forma significativa a estrutura etária da população.

Segundo o censo de 2000, a população de 60 anos ou mais era de 14.536.029 pessoas contra 10.772.705 em 1991. No início da década, a população idosa representava 7,3%<sup>56</sup> e, no ano 2000, essa proporção atinge 8,6%. Nesse período, o número de idosos aumentou em quase 4 milhões de pessoas.

---

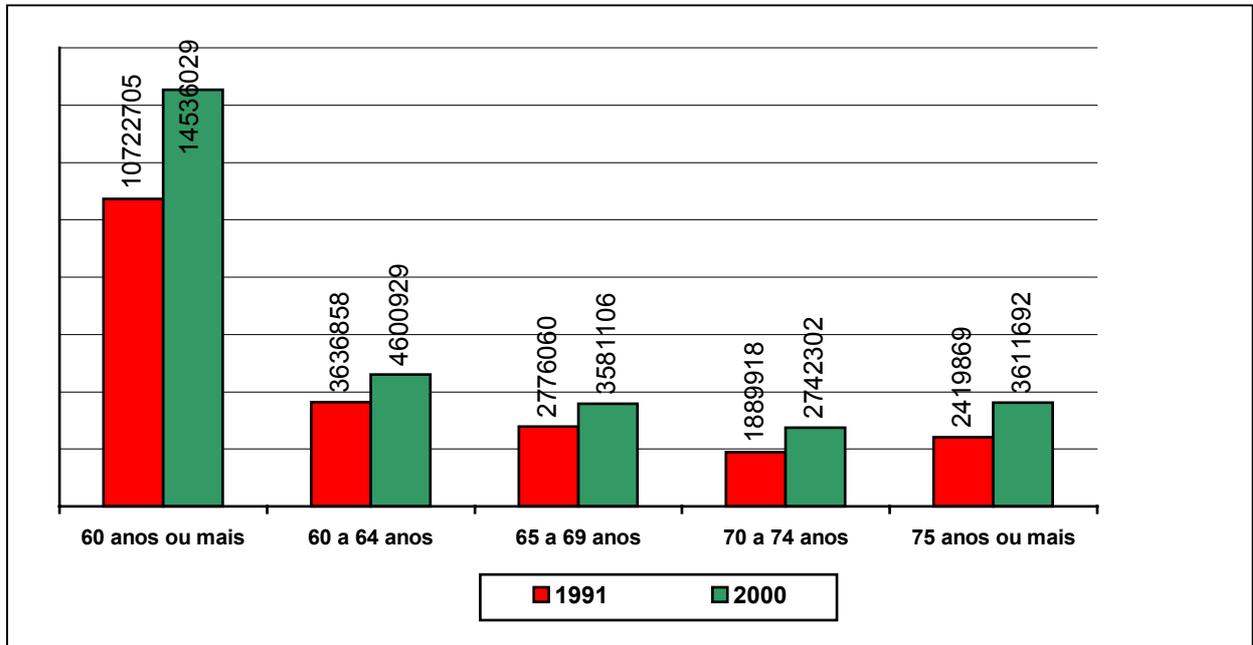
<sup>53</sup> Segundo a Organização Mundial de Saúde-OMS, nos países desenvolvidos são consideradas idosas as pessoas com mais de 65 anos e nos países em desenvolvimento, as acima de 60 anos.

<sup>54</sup> A taxa de mortalidade vem declinando desde os anos 40 devido aos avanços tecnológicos no campo da medicina, à expansão da informação, ao processo de urbanização, etc.

<sup>55</sup> A redução da fecundidade vem ocorrendo de forma mais explícita nos últimos 20 anos devido ao uso de contraceptivos orais a partir da década de 60.

<sup>56</sup> Segundo Salgado, para a ONU, uma sociedade é considerada envelhecida quando atinge um índice de 7% de idosos.

**Gráfico 2 – População residente de 60 anos ou mais de idade,  
por grupos de idade - Brasil – 1991 /2000**



Fontes: Censo demográfico 1991: resultado do universo: microdados. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.21 Censo Demográfico 2000.

Observando a tabela 1, percebemos que o segmento da população idosa situada na faixa dos 75 anos ou mais foi o que mais cresceu, 49,3%. Esse dado é interessante porque modifica a composição interna do próprio grupo e aponta uma heterogeneidade de características desse segmento populacional.

**Tabela 1 – Pessoas residentes de 60 anos ou mais de idade e respectivo crescimento relativo, segundo os grupos de idade – Brasil – 1991 / 2000.**

Grupos de idade	Pessoas residentes de 60 anos ou mais de idade		Crescimento relativo (%)
	1991	2000	
Total	10 722 705	14 536 029	35,6
60 a 64 anos	3 636 858	4 600 929	26,5
65 a 69 anos	2 776 060	3 581 106	29,0
70 a 74 anos	1 889 918	2 742 302	45,1
75 anos ou mais	2 419 869	3 611 692	49,3

Fontes: Censo demográfico 1991: resultados do universo: microdados. Rio de Janeiro: IBGE,2002. 21 – CD-ROM, IBGE, Censo Demográfico 2000.

Ao observarmos os dados referentes ao contingente de idosos no Nordeste, é possível visualizarmos que a maior concentração se encontra no Estado da Paraíba, seguido do Rio Grande do Norte.

**Tabela 2 – População residente de 60 anos ou mais de idade segundo Unidades da Federação– 1991 / 2000.**

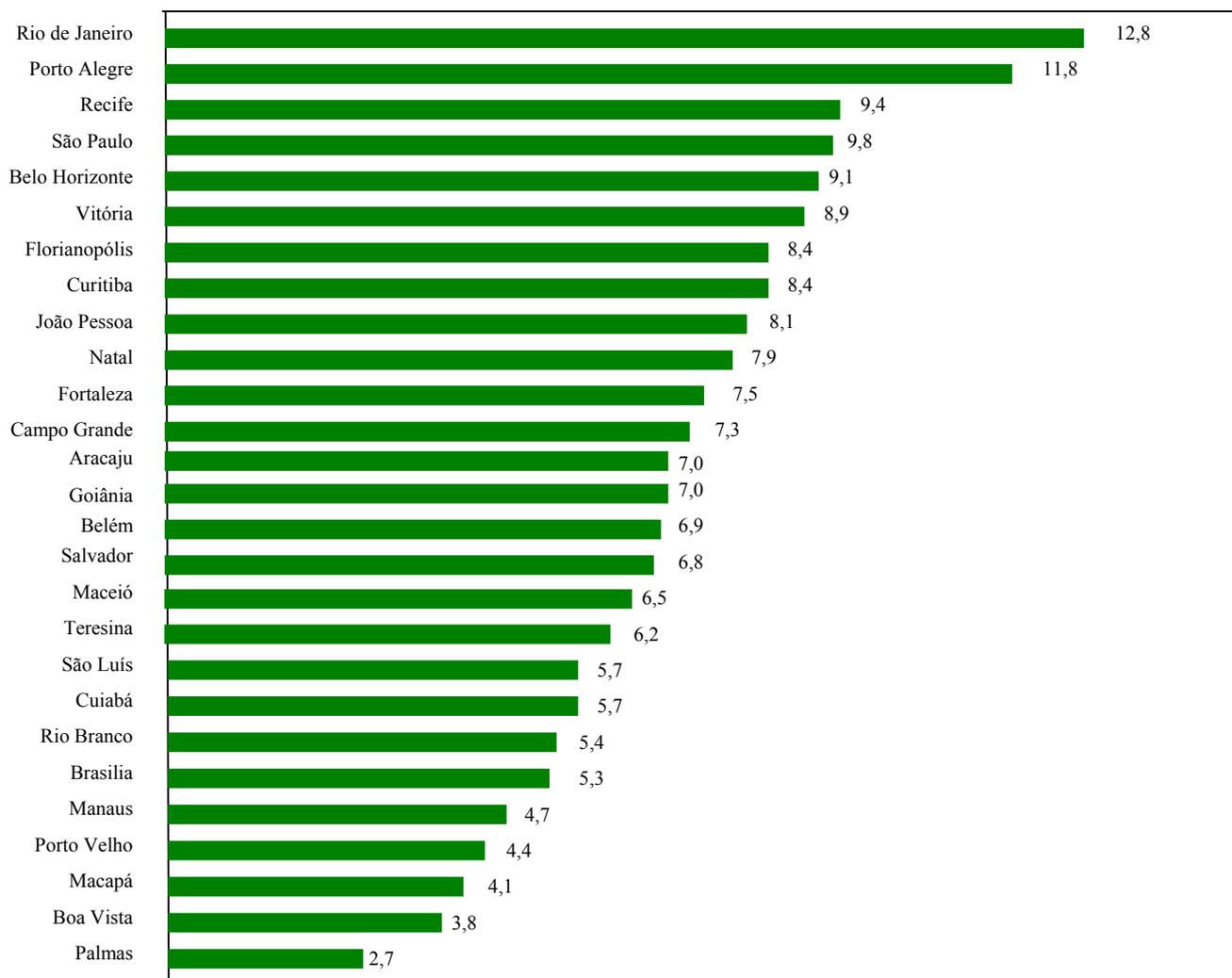
<b>Grandes regiões e unidades da federação</b>	<b>% pop. idosa 1991</b>	<b>de 60 anos ou mais por idade 2000</b>
Maranhão	6,1	7,2
Piauí	6,6	8,3
Ceará	7,7	8,9
Rio Grande do Norte	8,2	9,0
Paraíba	9,1	10,2
Pernambuco	7,8	8,9
Alagoas	6,4	7,2
Sergipe	6,8	7,4
Bahia	6,9	8,2

Fonte: IBGE, 2002

Um dos motivos que explicam esse contingente de idosos nos estados do Nordeste é em grande parte, a emigração dos jovens para os centros onde exista a possibilidade de engajamento no mercado de trabalho. Saindo os jovens, permanecem os mais velhos, excluídos pelo sistema das oportunidades de emprego.

Entre os municípios das capitais brasileiras, destacam-se Rio de Janeiro, Porto Alegre e Recife com as maiores proporções de idosos, respectivamente 12,8%, 11,8% e 9,4% da população total.

**Gráfico 3 – Proporção da população residente de 60 anos ou mais de idade, segundo os municípios das capitais – 2000**



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000.

### 3.1.1 - Características da População Idosa

#### • *População idosa por sexo*

Uma característica interessante encontrada na população idosa diz respeito ao processo chamado de feminização do envelhecimento devido ao número de mulheres ser bem maior que o número de homens.

Em 1991, as mulheres correspondiam a 54% da população idosa. Em 2000, esse número passou para 55,1%. Desde 1950, tem correspondido às mulheres uma

maior esperança de vida, ao nascerem, ou seja, tem-lhes cabido um maior número de anos por viver. O déficit de homens idosos se acentua nas idades mais avançadas (Berquó,1999). Essa diferença é decorrente de uma situação de mortalidade diferencial por sexo, prevalecente na sociedade brasileira há muito tempo. As mulheres vivem em média 7 – 8 anos mais que os homens.

**Tabela 3 – População residente de 60 anos ou mais de idade, em números absolutos, por sexo, segundo as Grandes Regiões - 2000**

Grandes Regiões	População residente de 60 anos ou mais de idade, por sexo				
	Absoluto			Relativo (%)	
	Total	Homem	Mulher	Homem	Mulher
Brasil	14 536 029	6 533	8 002	44,9	55,1
Norte	707 071	784	245	50,3	49,7
Nordeste	4 020 857	355 580	351 491	45,4	54,6
Sudeste	6 732 888	1 827	2 193	43,7	56,3
Sul	2 305 348	210	647	44,7	55,3
Centro-Oeste	769 865	2 940	3 791	49,4	50,6
		991	897		
		1 029	1 275		
		514	834		
		380 489	389 376		

Fonte: IBGE, Censo demográfico, 2000.

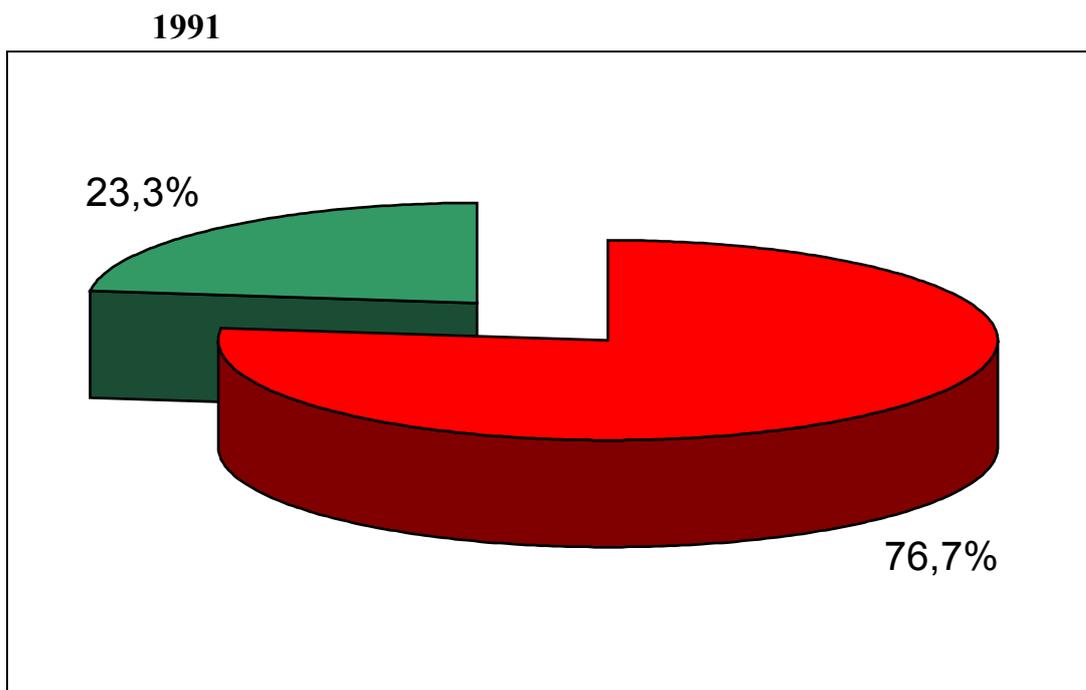
As implicações desse processo de feminização do envelhecimento no campo social precisam ser consideradas, pois grande parte das mulheres é viúva, vive só, não tem experiência no mercado formal de trabalho e é menos educada (IBGE 2002). Há visões mais otimistas que acreditam que tanto a velhice quanto a viuvez podem representar uma certa independência. As duas questões contribuem para a discussão de aspectos importantes relacionados à temática.

• *Distribuição urbano-rural da população idosa*

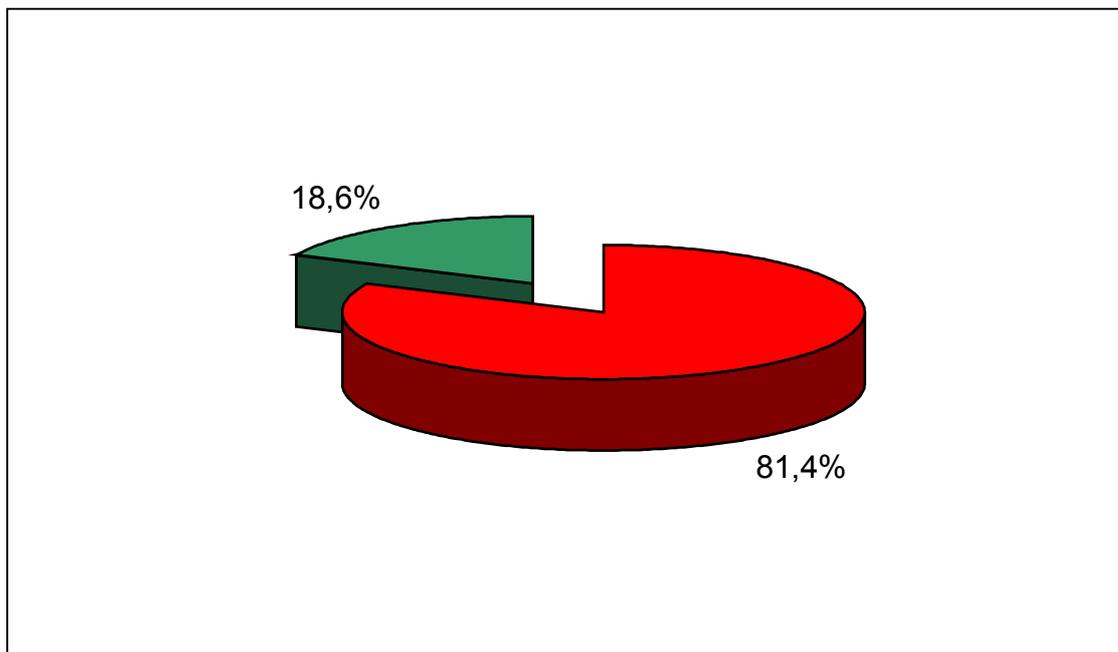
O intenso crescimento urbano experimentado no país contribuiu para elevar o grau de urbanização de um modo geral ( Berquó, 1999); Dessa forma a distribuição urbano-rural da população idosa acompanha a tendência da população total, ficando em torno de 81% em 2000.

A proporção de idosos residentes em áreas rurais passou de 23,3%, em 1991, para 18,6% em 2000.

**Gráfico 4 – Distribuição percentual da população residente de 60 anos ou mais de idade, por situação do domicílio Brasil – 1991/2000**



2000



Fontes: Censo demográfico 1991: resultados do universo: microdados. Rio de Janeiro: IBGE, 2002, 21 CD-ROM; IBGE, Censo Demográfico 2000

■ Urbana
 ■ Rural

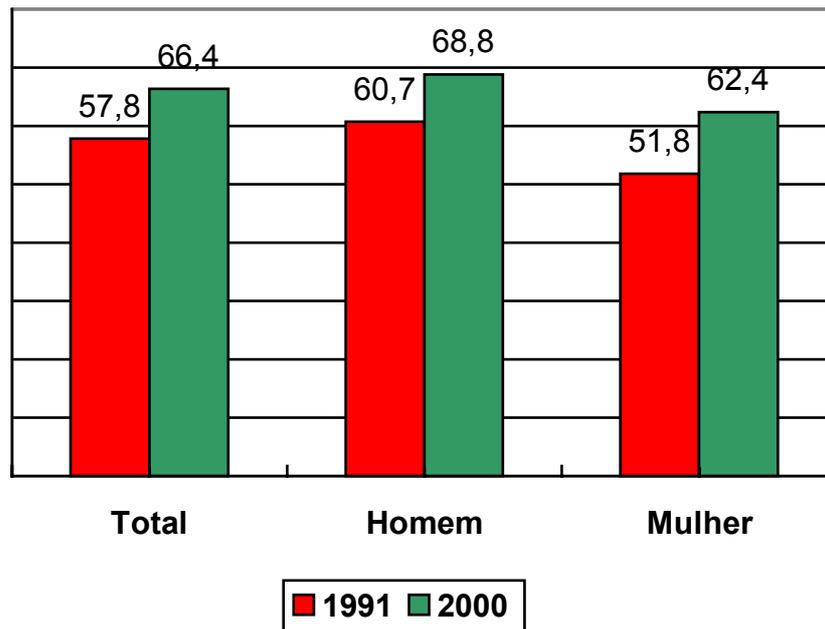
• *Escolaridade da população idosa*

Para a população idosa, o indicador de alfabetização é um termômetro das políticas educacionais brasileiras do passado. De 1930 a 1950, o acesso à escola era restrito a segmentos sociais específicos, situação que se apresentava ainda mais difícil para as mulheres.

A proporção de idosos alfabetizados, em 1991, era de 55,8%, passando para 64,8 em 2000. Mesmo diante desse crescimento, o contingente de analfabetos representava aproximadamente 5,1 milhões de pessoas. Os homens continuam sendo mais alfabetizados do que as mulheres, com 67,7% contra 62,6%, respectivamente (IBGE,2002).

Em relação aos idosos responsáveis pelos domicílios, houve melhorias no período intercensitário. Percebemos aumento na proporção de alfabetizados bem como no nível da escolaridade.

**Gráfico 5 – Proporção de pessoas de 60 anos ou mais de idade responsáveis pelo domicílio, alfabetizadas, por sexo – Brasil - 1991/2000**

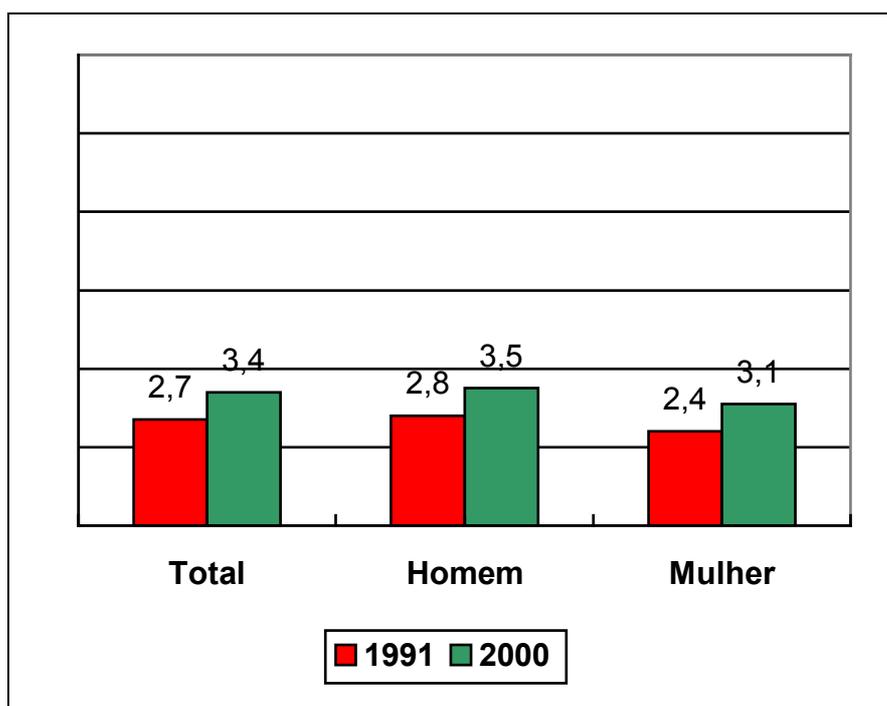


Fonte: IBGE, 2000.

Nota: Domicílios particulares permanentes.

Considerando o número médio de anos de estudo dos idosos responsáveis pelo domicílio, a escolaridade dos idosos continua sendo baixa, particularmente para as mulheres. Em 2000, houve crescimento para ambos os sexos. Porém houve um crescimento relativo na média para as mulheres de 29,2% e de 25% para os homens.

**Gráfico 6 – Média de anos de estudo das pessoas de 60 anos ou mais de idade responsáveis pelo domicílio, por sexo – Brasil – 1991/2000.**



Fonte: IBGE, 2000.

• *A Etnia dos idosos no país*

A composição étnica dos idosos no país revela que os brancos são maioria, representando 60,8% da população contra 38,1% dos negros. Os asiáticos e indígenas representam menos de 1%.

**Tabela 4 – População total de 65 anos e mais, por Cor – Brasil, 1993.**

<b>Cor</b>	<b>Distribuição na População Total (%)</b>	<b>Distribuição na População de 65 anos e + (%)</b>	<b>Proporção da População de 65 anos e + na População Total por cor</b>
Branca	54,3	60,8	6,0
Negra	45,1	38,1	5,1
Asiática	0,5	0,9	9,3
Indígena	0,1	0,2	7,1
Total	100,0	100,0	-

Fontes: Fundação IBGE, PNAD 1993. Apud Berquó 1999.

O fato de a grande maioria da população negra do país pertencer aos extratos mais pobres explica por que, dentre os idosos, sua participação relativa é menor do que com relação à população total. (Berquó,1999).

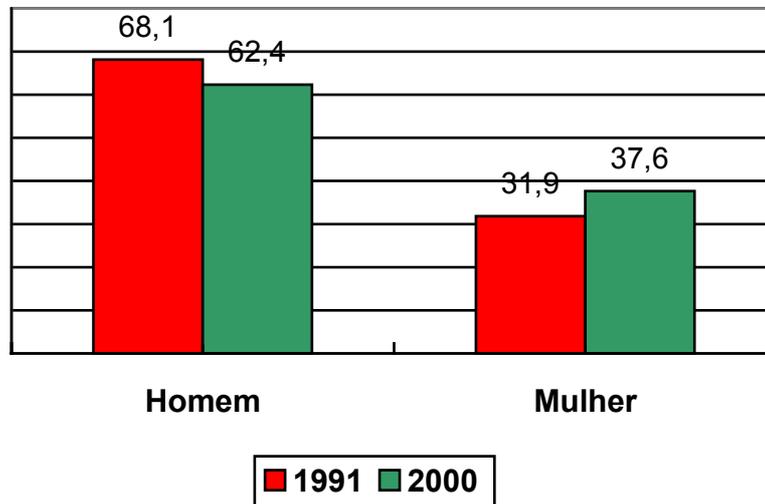
• *A Chefia de domicílio do idoso*

Em 1991, os idosos responsáveis pelos domicílios representavam 60,4%; em 2000, essa proporção passou para 62,4%. Os cônjuges que chefiam famílias representam cerca de 22%.

A distribuição por sexo mostra que, em 1991, 31,9% dos responsáveis pelos domicílios eram do sexo feminino; em 2000, essa proporção atingiu 37,6%.

A chafia em que o responsável é o homem caiu, em 2000, para 62,4%, enquanto em 1991 essa proporção representava 68,1%.

**Gráfico 7 – Proporção de pessoas de 60 anos ou mais de idade responsáveis pelo domicílio, por sexo – Brasil – 1991/2000.**



Fonte: IBGE, 2000.

Os domicílios com apenas um morador (unipessoais), em 2000, somaram 17,9% do total. A elevada proporção de mulheres idosas em domicílios unipessoais é muito alta em 2000, no conjunto do país representando em torno de 67% no conjunto do país. Os idosos em domicílios unipessoais são mais frequentes nas regiões Sul e Sudeste.

Em relação aos arranjos familiares nos domicílios de responsáveis idosos, o tipo mais comum ainda é o domicílio composto pelo casal com filhos e outros parentes. Já a proporção de mulheres idosas morando com filhos e outros parentes ou morando sozinhas é bem marcante, atingindo 93,3%.

**Tabela 5**

**Pessoas de 60 anos ou mais de idade, responsáveis pelo domicílio, em relação ao tipo de família em que se encontram inseridas, segundo o sexo – Brasil – 2000**

Sexo do responsável	Total de responsáveis pelos domicílios	Proporção de pessoas de 60 anos ou mais de idade, responsáveis pelo domicílio, em relação ao tipo de família em que se encontram inseridas (%)			
		Casal sem filhos (1)	Casal com filhos e/ou outros parentes (2)	Morando com filhos e/ou outros parentes (3)	Morando sozinho (4)
Total	8 964 850	17,0	36,0	28,7	17,9
Homem	5 594 347	25,9	55,5	8,9	9,5
Mulher	3 370 503	2,1	3,6	61,5	31,8

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000

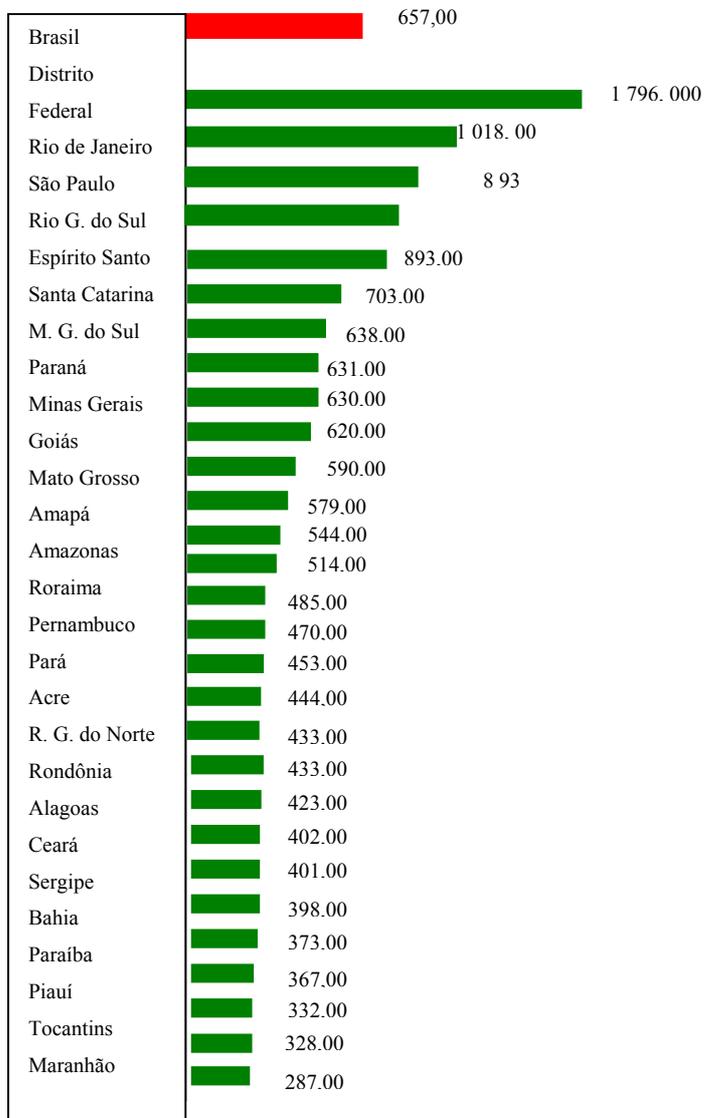
Nota: Domicílios particulares permanentes.

(1) Responsável idoso morando com cônjuge, sem filhos e/ou enteados e/ou outro parente. (2) Responsável idoso morando com cônjuge, com filho e/ou enteado e/ou com outro parente (pai, mãe, sogro(a), neto(a), bisneto(a), irmão, irmã, outro parente, agregado (a)). (3) Responsável idoso morando sem cônjuge, com filho e/ou enteado e/ou com outro parente (pai, mãe, sogro(a), neto(a), bisneto(a), irmão, irmã, outro parente, agregado (a)). (4) Responsável idoso morando sem cônjuge, sem filhos e/ou enteados e/ou outro parente.

- *Rendimentos*

Em relação aos rendimentos médios dos idosos responsáveis pelos domicílios, observamos que os maiores rendimentos, em 2000, estão concentrados no Distrito Federal e no Rio de Janeiro, seguidos dos estados das regiões Sudeste e Sul. No Nordeste, mais precisamente no Maranhão, encontram-se os rendimentos mais baixos.

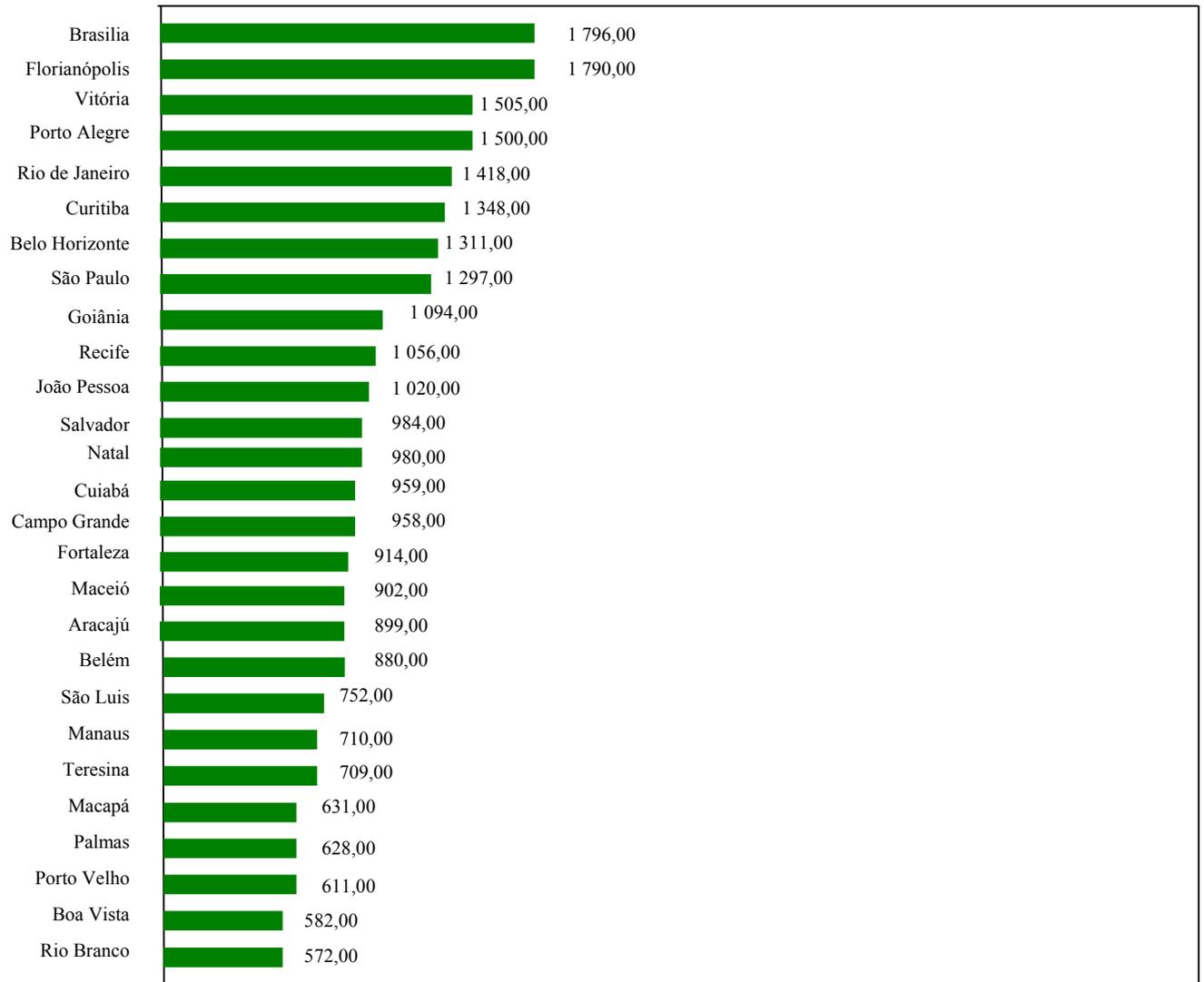
**Gráfico 8 – Rendimento nominal médio mensal das pessoas de 60 anos ou mais de idade responsáveis pelo domicílio, segundo as Unidades da Federação - 2000**



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000.

Em relação aos municípios das capitais, o menor rendimento médio dos idosos encontra-se em Rio Branco e corresponde aproximadamente a um terço dos rendimentos médios apresentados em Brasília e Florianópolis.

**Gráfico 9 – Rendimento nominal médio mensal das pessoas de 60 anos ou mais de idade responsáveis pelo domicílio, segundo os municípios das capitais - 2000**



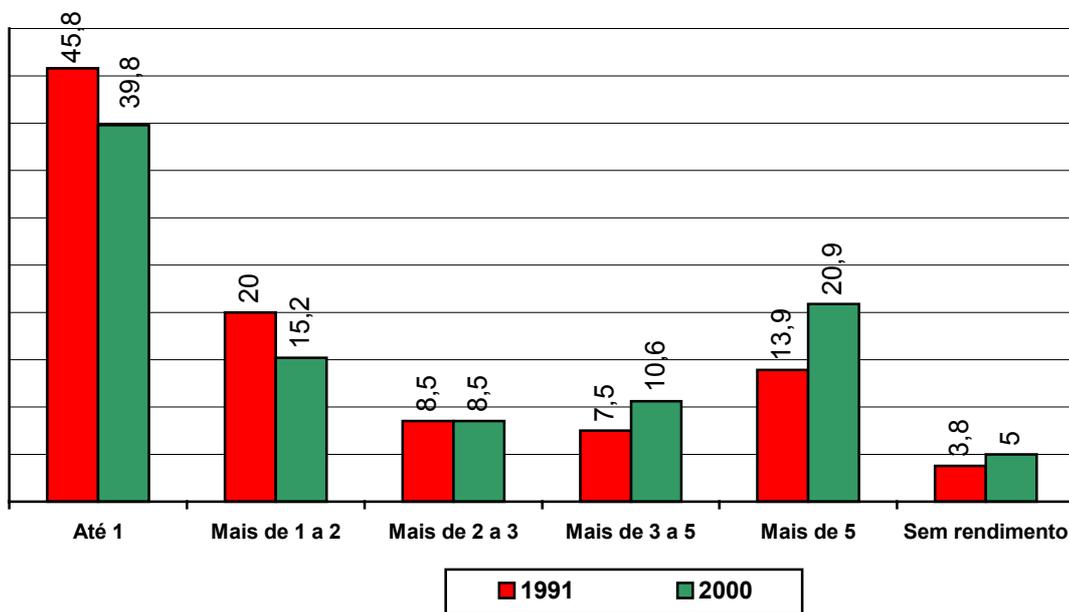
Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000.

Com relação à distribuição dos rendimentos entre os idosos responsáveis pelos domicílios, observou-se pequena melhora no período intercensitário. Em 1991, mais de metade dos idosos responsáveis, 52,1%, ganhavam até 1 salário mínimo. Em 2000, essa proporção cai para 44,5%;

Analisando os rendimentos dos idosos nas áreas urbana e rural, observa-se comportamento semelhante em termos distributivos, porém mais intenso nas áreas rurais.

Com relação aos idosos responsáveis pelos domicílios nas áreas urbanas, em 1991, a população idosa, que recebia até 01 salário mínimo, correspondia a 45,8% do total; em 2000, passa para menos de 40%. Nesse mesmo período, a proporção de idosos que recebem mais de cinco salários mínimos aumentou.

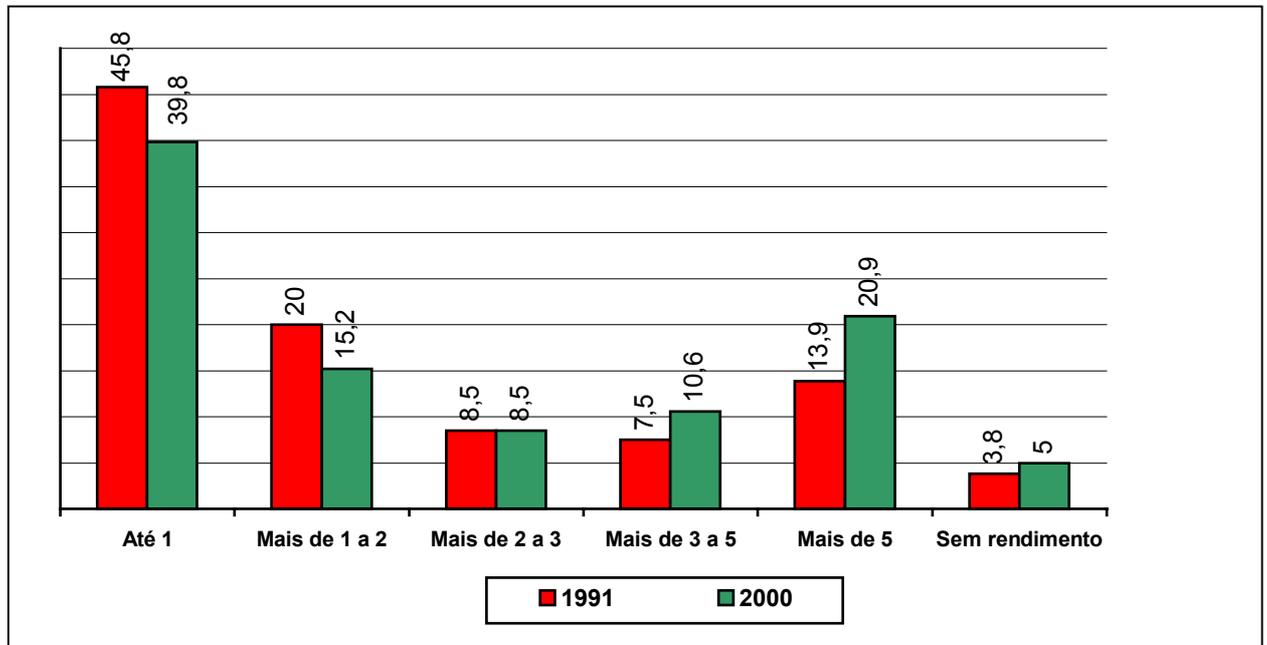
**Gráfico 10 – Proporção de pessoas de 60 anos ou mais de idade responsáveis pelos domicílios urbanos, por classes de rendimento nominal mensal médio em salários mínimos – Brasil – 1991/2000**



Fontes: IBGE, Censo Demográfico 2000

Em relação à Zona Rural em 1991, mais de 70% dos idosos recebiam em média até um salário mínimo. Em 2000, houve uma pequena alteração, passando para 65%.

**Gráfico 11 – Proporção de pessoas de 60 anos ou mais de idade responsáveis pelos domicílios rurais, por classes de rendimento nominal mensal médio em salários mínimos – Brasil – 1991/2000**



Fontes: IBGE, Censo Demográfico 2000

Alguns dados têm indicado que o rendimento auferido do trabalho não tem se constituído como a parcela majoritária da renda familiar. No caso dos idosos homens, em 1999 os rendimentos da aposentadoria representavam 54,1% da renda familiar, enquanto a renda do trabalho representava 36%. Para as mulheres idosas, 80% da renda é proveniente de pensões e aposentadorias (IBGE, 2002).

Portanto, a universalização dos benefícios da seguridade social tem sido um dos fatores primordiais para explicar a evolução positiva dos rendimentos dos idosos neste período.

Diante deste cenário que nos permitiu visualizar o fenômeno do envelhecimento populacional e algumas das características desse grupo etário, na seção seguinte abordaremos as questões conceituais a respeito das expressões classificatórias do idoso e quais as repercussões que tem tido a expressão terceira idade para as novas imagens do envelhecimento na sociedade. Antes, porém, acreditamos que algumas reflexões são necessárias para pensar a formulação e a implantação de políticas

públicas para este segmento, as quais não devem ser isoladas do conjunto das políticas governamentais, de forma que os idosos de hoje e de amanhã possam desfrutar de uma vida com dignidade :

- A longevidade decorre de conquistas tanto no campo social como no da saúde e deve ser vista como um ganho coletivo, porém exigirá também maiores demandas por serviços e benefícios, o que representa um desafio para os governos e a sociedade do presente e do futuro;
- Teremos uma concentração neste final de século de mais de 82% de idosos morando em cidades, em sua grande maioria mulheres;
- Teremos mais de 50% da população idosa formada por pessoas brancas, o que reforça a importância de se evitar a discriminação racial;
- O número de mulheres idosas continuará prevalecendo; inclusive, quanto mais avançada for a idade, maior a proporção de mulheres viúvas morando sozinhas ou com filhos e chefiando famílias. Portanto, sendo as chefias femininas as mais pobres, a feminização do envelhecimento precisa ser considerada com atenção;

### **3.2- Do Vocábulo Velho à Expressão Terceira Idade**

O tema da velhice e do envelhecimento se tornou campo de estudo das Ciências Sociais a partir dos anos 60, ainda assim, escassamente, começando a se efetivar como campo de estudo específico a partir dos anos 80, quando o aumento da população de mais de 60 anos passa a ter visibilidade pública.

O emprego do vocábulo velho no Brasil não tinha um caráter especificamente discriminatório, como na Europa<sup>57</sup>, distinguindo-se pela entonação ou pelo contexto em que era utilizado. Existia a figura do velho patriarca, que ocupava certa posição

---

<sup>57</sup> Na França, o termo velho era usado para identificar o velho indigente, miserável, excluído socialmente, enquanto na Espanha o vocábulo velho somente é usado para coisas e nunca para pessoas.

social e desfrutava de respeito, diferente do velho pobre, que era condenado a viver à custa da caridade pública.

O vocábulo idoso chegou ao Brasil no final dos anos 60, acompanhando as imagens das mudanças da velhice ocorridas na França.<sup>58</sup> Nessa época, no Brasil os documentos oficiais, bem como a maioria das análises ocorridas sobre a velhice, incorporaram a noção de idoso.<sup>59</sup> Os dois termos passariam a ser empregados com certa ambivalência, podendo até se confundir, mas o termo idoso designa um tratamento mais respeitoso. A velhice das distintas camadas sociais era tratada diferentemente e o termo velho passou a ter conotação negativa, sendo empregado para identificar os velhos pertencentes às camadas populares que apresentavam mais nitidamente os traços do envelhecimento e do declínio (Peixoto, 2000).

O termo velho, acreditava-se, tinha conotação depreciativa por estar associado, no uso cotidiano, ao significado de gasto ou em desuso, associando-se a inutilidade, podendo ser empregado tanto para pessoas como para objetos.

Mesmo considerando que a introdução da noção de idoso é menos estereotipada que a do termo velho, pois designa melhor a pessoa que está com mais idade, inclusive revelando mais respeito, a introdução do termo foi criticada. As críticas recaem principalmente sobre a imprecisão do termo, já que o consideram genérico demais. Com efeito, definir que a velhice se instala aos 60-65 anos, de acordo com critérios legais<sup>60</sup>, tem contornos homogeneizadores na medida em que essa precisão não se confirma nos planos biológico, psicológico e nem no plano social / cultural. O critério etário é visto como abstrato, universalizante e, portanto, arbitrário.

É possível encontrarmos diversos autores cujas análises sobre o processo de envelhecimento procuram não se limitar à explicação do envelhecimento apenas pelo critério etário, o que possibilita a ampliação do entendimento da velhice para além da dimensão biológica apenas.

---

<sup>58</sup> A partir dos anos 60, com as mudanças na política social francesa, mudam a percepção e o tratamento dos idosos aposentados que passaram a reproduzir práticas das camadas médias assalariadas, sendo necessário criar uma nova expressão para designar a nova imagem do aposentado.

<sup>59</sup> Esse termo sempre fez parte do vocabulário português, entretanto não era palavra de muito uso. A introdução da noção de idoso estabelece um recorte social na população de 60 anos e gera formas diferenciadas para tratar as pessoas de mais idade.

<sup>60</sup> A lei 8842/94, que criou a política Nacional do Idoso, adota o critério etário para definição da pessoa idosa, sendo consideradas idosas as pessoas com idade a partir de 60 anos.

Para Fraiman, *“a velhice é o resultado dinâmico de um processo global de uma vida, durante a qual o indivíduo se modifica constantemente. Portanto, o fator cronológico não é suficiente para definir a velhice”*. ( 1995, p.15).

Oliveira ressalta *“que o aspecto cronológico é um dos limites mais fortes e precisos para delimitar o início da velhice, mas deve-se ter bem claro que é também socialmente constituído, posto que a velhice e o processo de envelhecimento assumem especificidades, papéis e significados distintos conforme a sociedade e a época em que estão sendo enfocados”*( Oliveira apud Alcoforado, 2001, p.29).

Para Debert, o envelhecimento não é um processo homogêneo, *“mesmo em cada indivíduo. Há sempre partes, órgãos ou funções do corpo que se mantêm muito mais “jovens”, conservados, sadios do que outros – os médicos e a vida cotidiana estão sempre apontando isso”*. ( Apud Motta, 2000, p.228).

Segundo Borges, que procura contextualizar o envelhecimento dentro das relações sociais capitalistas, é preciso pensar o envelhecimento relacionado à estrutura produtiva da sociedade, pois o processo de envelhecimento é diferenciado e está relacionado às condições de vida e de trabalho. As pessoas são diferentes econômica e socialmente, portanto, *“Não se vive e não se envelhece como iguais numa sociedade essencialmente desigual, dadas as relações sociais capitalistas”*( Borges,2000, p.15).

A criação da categoria aposentado<sup>61</sup> impõe um novo recorte no tratamento das pessoas de mais idade. De um lado, devido à valorização do trabalho e da apologia da produtividade nas sociedades capitalistas, a representação social do aposentado passa a ser fortemente associada à velhice e as pessoas aposentadas , ou seja, não produtivas, são chamadas de velhas, representando para alguns a deteriorização da pessoa. Prolifera, então, em todos os domínios da sociedade, a associação entre velhice e decadência.

Em estudos sobre a percepção que as pessoas envelhecidas têm da categoria “velho”, Debert (2000) mostra que, para as pessoas idosas pertencentes às classes médias e superiores, a categoria velho está associada à pobreza, à decadência e à incapacidade. Sugerem como política para a velhice o melhoramento nos asilos para acolher a população velha e pobre.

Nessa perspectiva, a aposentadoria poderia então ser vista considerando dois aspectos. De um lado, como um sintoma social do envelhecimento, por representar a perda de um papel social fundamental – o de indivíduos produtivos. Os indivíduos são descartados devido à valorização excessiva da força de produção do homem, em que o seu valor social é dado pela proporção do que ele seja capaz de produzir (Bernardes, 1995).

Por outro lado, para os jovens aposentados, o tempo liberado representa a possibilidade de realizar novos projetos de vida. Dessa forma, o estabelecimento da inatividade remunerada provoca mudança nos hábitos e comportamentos, principalmente dos jovens aposentados.

Em consequência desse processo, começou a se desenvolver no seio da sociedade a imagem de uma aposentadoria ativa e independente tal qual o modelo francês.<sup>62</sup> A partir de então, dissemina-se no Brasil a construção de uma imagem positiva do velho, não mais associada à decadência, mas à integração e a autogestão através da proliferação de programas de mudança de estilo de vida como alternativa para o prolongamento da vida ativa e da juventude.

A juventude é apresentada como bonita, saudável e bem-vinda a uma sociedade de consumo. Diferentemente, *“a velhice é vista como feia, algo pouco saudável, algo que deve ser disfarçado”* (Borges, 2000, p 16).

Assim, o *“[...] retrato de uma velhice decadente toma o colorido de uma velhice associada à arte do bem viver”* (Peixoto, 2000, p.76). É uma nova etapa da vida em que a ociosidade simboliza a prática de atividades voltadas para o estabelecimento da própria autonomia, da integração e do estímulo ao potencial intelectual ou físico sob o signo do dinamismo .

Nesse cenário, surge a necessidade de criar um novo vocábulo para designar de maneira mais respeitosa os jovens aposentados, surgindo, então, a terceira idade, sinônimo de envelhecimento ativo e independente.

---

<sup>61</sup> Para Peixoto (2000), a aposentadoria, ao se apoiar na idade biológica ou no tempo de serviço, libera indivíduos ainda produtivos e lhes atribui o estatuto de inativos .

<sup>62</sup> Como vimos, a partir dos anos 60, na França, houve mudanças na imagem dos aposentados e foi criada a expressão terceira idade na década de 70, a qual se popularizou no vocabulário brasileiro.

Para a terceira idade, desenvolve-se uma rede de serviços pautados em estimular a sociabilidade da pessoa idosa e que propõem a esse grupo etário a melhoria da qualidade de vida, como preventivo do envelhecimento patológico, através da alimentação equilibrada e de exercícios físicos regulares. Desenvolve-se também a criação de necessidades culturais, sociais e psicológicas.

Proliferam experiências de grupos de convivência e universidades abertas à terceira idade (UNATI) que buscam incentivar a revalorização social da pessoa idosa, bem como propiciar a oportunidade de vivências de atividades sociais, físicas, culturais e intelectuais que possibilitem maior integração entre os mesmos. Procuram, ainda, trabalhar a autonomia dos grupos, favorecendo ao indivíduo a tomada de decisões quanto a novos projetos de vida. Para Borges (2000), a criação da terceira idade não passa de uma estratégia do capitalismo para reinserir, via consumo, parte das pessoas expulsas do sistema produtivo, ou seja, a parcela da população idosa que tem condições de comprar produtos e serviços especializados. Dessa forma, a velhice não é vista como um problema, pois os sujeitos continuam ativos e vinculados à estrutura produtiva como consumidores.

Debert (1997), ao discutir sobre a tendência de transformar a experiência do envelhecimento em algo mais gratificante, a partir da redefinição de valores, atitudes e comportamentos, acredita que os conteúdos investidos na expressão terceira idade são elementos ativos no processo de reprivatização do envelhecimento que envolve a transformação deste em uma responsabilidade individual.

Segundo a autora (1997), o uso da expressão terceira idade tem despertado interesse entre os estudiosos da área, por ser uma forma de tratamento das pessoas mais velhas que ainda não adquiriu uma conotação negativa. Para ela, a criação da terceira idade é consequência do processo crescente de socialização da gestão do envelhecimento; antes considerada como de responsabilidade da esfera privada e familiar ou de associações filantrópicas, ela se transformou em uma questão pública. Ela considera ainda que quatro condições inter-relacionadas são responsáveis por esse novo formato específico da terceira idade e pelas representações sobre o envelhecimento nas sociedades contemporâneas .

A primeira condição refere-se ao fato de que, devido à universalização da aposentadoria, os aposentados não podem mais ser considerados o setor mais desprivilegiado da sociedade, tanto nos países desenvolvidos, como em países como o Brasil. Até há pouco tempo atrás, a velhice, nas sociedades industrializadas era vista dentro de um quadro dramático de perda de status social dos velhos<sup>63</sup>, em que o empobrecimento, a perda de papéis sociais e os preconceitos marcariam essa fase da vida. A sociedade moderna era vista como aquela que abandona seus velhos a uma existência sem significado.

Porém, estudos recentes sobre a proporção de idosos chefiando famílias<sup>64</sup> rediscutem a idéia de que a pobreza extrema caracteriza a experiência de aposentadoria, principalmente nos momentos em que o desemprego ou o subemprego atingem proporções alarmantes.

Portanto, a universalização das aposentadorias e da pensão na velhice tem garantido aos mais velhos direitos sociais dos quais é excluída a população em outras faixas etárias, sobretudo os jovens .

A segunda condição prende-se ao fato de como as concepções sobre o corpo e a saúde são reelaboradas nas sociedades modernas. Hoje, a cultura do consumidor ( Featherstone apud Debert, 1997) tem imposto uma visão autopreservacionista do corpo. Essa cultura preservacionista tem levado os indivíduos a adotarem cada vez mais estratégias para combater a deteriorização e a decadência do corpo,<sup>65</sup> passando o mesmo passa a ser expressão do prazer e da auto-expressão.

Existe, hoje, um grande aparato na sociedade, através dos meios de comunicação, dos manuais de auto-ajuda, da receita dos especialistas, empenhado em mostrar que, com esforço e trabalho corporal disciplinado, pode-se conquistar a aparência desejada. Difunde-se a idéia de que a boa aparência é sinônimo de saúde e bem-estar, o que tem levado os indivíduos a manterem uma vigilância constante sobre o corpo. Assim, tem-se cultivado a idéia de doenças auto-infligidas, resultantes dos

---

<sup>63</sup> Esse foi o discurso utilizado durante muito tempo pela Gerontologia que permitiu que os problemas da velhice fossem percebidos pela sociedade. Porém alguns estudos demonstram que essa visão defendida pela Gerontologia não correspondia à imagem que os próprios idosos tinham de si mesmos.

<sup>64</sup> Ver Berquó (2000), Camarano 1999, IBGE 2002.

<sup>65</sup> Processo desenvolvido principalmente pelas mulheres, a quem tradicionalmente foram cobradas juventude e beleza, contenção e disciplina.

abusos corporais, como a bebida, o fumo, a falta de exercícios, tornando o indivíduo responsável pela sua própria saúde (Debert, 1997). Nesse novo ideário, manter o corpo ascético através de rotinas de manutenção corporal é a condição para a conquista de uma aparência mais aceitável e a liberação da sua capacidade expressiva.

A terceira condição diz respeito às mudanças no aparelho produtivo, o qual ampliou as camadas médias assalariadas e os novos padrões de aposentadoria, que têm englobado um contingente cada vez mais jovem da população, redefinindo as formas de consumo e o caráter das demandas políticas relativas à aposentadoria (Debert, 1997).

Portanto, cria-se uma nova linguagem pública preocupada em alocar o tempo dos aposentados. Nessa nova linguagem, as idades cronológicas não atuam mais como marcadores pertinentes de comportamentos e estilos de vida. Surge uma série de etapas entre a idade adulta e a velhice,<sup>66</sup> como a meia idade, a terceira idade, a aposentadoria ativa, a boa idade, que se apresentam como propícias para a satisfação pessoal e a realização de sonhos até então adiados.

Certamente, essas novas imagens do envelhecimento ativo na revisão dos estereótipos associados à velhice têm nos possibilitado visualizar um quadro mais positivo do envelhecimento. A terceira idade possibilita a compreensão do envelhecimento como uma *“experiência heterogênea em que a doença física e o declínio mental, considerados próprios dessa fase da vida, são redefinidos como condições gerais que afetam as pessoas em qualquer idade”* (Debert, 1997, p.44). Porém é preciso estarmos atentos, pois essa heterogeneidade tende a mascarar uma realidade social, econômica e etária muito distinta.

Porém, contraditoriamente, essas mudanças não têm significado uma maior tolerância em relação às idades, muito pelo contrário, uma das suas características marcantes *“é a valorização da juventude, que é associada a valores e estilos de vida e não propriamente a um grupo etário específico”* (Debert, 1997, p.44).

---

<sup>66</sup> Para Peixoto (2000), assiste-se atualmente a uma tendência de proliferação de etapas intermediárias de envelhecimento. Deve-se, agora, distinguir os jovens idosos dos velhos idosos. Está surgindo na França uma nova expressão, a quarta idade, que em breve chegará ao Brasil. A autora adverte para o risco de os representantes da 4ª idade se aproximarem da imagem do velho decadente e incapaz.

Preservar a imagem da juventude, explorar a idéia de velho com espírito jovem, ou a velhice como algo que pode ser adiado, traz em si o ideal da eterna juventude que é fundamental ao capitalismo para a constituição de mercados de consumo.

Entretanto, ao ressaltarmos as formas bem-sucedidas do envelhecimento, não podemos esquecer a velhice abandonada e dependente<sup>67</sup>, pois essa imagem do envelhecimento associada à terceira idade, que busca atribuir ao indivíduo a responsabilidade pela qualidade do seu envelhecimento, não oferece instrumentos capazes de enfrentar os problemas decorrentes da idade avançada, como a perda de habilidades cognitivas e a incapacidade física, que são fundamentais para que os sujeitos tenham condições de lutar pelo pleno exercício da cidadania.

Nesse sentido, é preciso estarmos atentos, pois as proposições de política pública para a velhice, pautadas pelos pressupostos abordados, significariam políticas públicas muito precárias que não dariam conta da complexidade do fenômeno que envolve o envelhecimento. Ademais, está em perfeita sintonia com o processo de desresponsabilização do Estado ante as questões sociais, agravando o processo de exclusão social (que não atinge apenas a população envelhecida) dos velhos das camadas sociais mais desfavorecidas, em que a miséria e a exclusão se manifestam de forma mais grave.

Apresentadas as discussões conceituais que consideramos pertinentes para a compreensão crítica da imagem do envelhecimento sob a rubrica da terceira idade, a seguir passaremos a discutir sobre a construção do marco legal referente à proteção ao idoso até a criação da Política Nacional do Idoso, que representou um marco importante na ampliação e conquista de novos direitos, entre eles o direito ao acesso à prática de atividades da cultura corporal de movimento. Essa garantia legal possibilitou a intervenção governamental na implementação de ações no campo esportivo, originando uma série de projetos, entre os quais o “Idosos em Movimento,”

---

<sup>67</sup> Debert (1997), em alguns estudos realizados com o público que frequenta os programas para a terceira idade, evidenciou a participação de um público funcionalmente dependente. Guerreiro apud Debert(1997), em estudo realizado na UNATI, da PUC-Campinas, aponta que 70% têm 65anos ou menos, estando distantes, porém, da imagem do idoso solitário e inativo.

cuja gestão do processo de formulação e implementação é o elemento central desta pesquisa.

### **3.3- O Processo De Construção Do Marco Legal De Atendimento Ao Idoso No Brasil**

A primeira iniciativa do Governo na prestação de assistência ao idoso ocorreu em 1974, com a portaria do Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS nº 82, de 4 de julho de 1974, através do antigo Instituto Nacional de Previdência Social - INPS. Este Instituto realizava ações preventivas, tanto direta como indiretamente, por intermédio dos seus centros sociais ou mediante acordos com instituições comunitárias. Com efeito, a internação custodial era restrita aos aposentados e pensionistas do INPS a partir de 60 anos, tendo como critérios o desgaste físico e mental dos idosos, a insuficiência de recursos próprios e familiares e a inexistência da família ou o abandono pela mesma. (Camarano et al., s/d).

Nesse mesmo ano o Governo Federal criou, em prol dos idosos a renda mensal vitalícia, através da Lei nº 6179, de 11 de dezembro de 1974, benefício pelo qual ficava assegurado um auxílio no valor de 50% do salário mínimo vigente no país a todas as pessoas com mais de 70 anos que não recebiam nenhum benefício da Previdência Social e não tinham condições de subsistência. (Camarano et al., s/d).

O valor da renda mensal vitalícia, na época de sua criação, não podia ultrapassar 60% do salário mínimo regional. Desde abril de 1992, ele é de um salário mínimo, conforme a lei nº 8.213, de 24/07/91, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, inclusive para as concedidas antes da entrada em vigor da mencionada lei.

Em 1976, o Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS promoveu a realização de Seminários Regionais em São Paulo, Belo Horizonte e Fortaleza, objetivando identificar as condições de vida do idoso brasileiro, bem como o apoio assistencial existente. As conclusões desses seminários permitiram a realização, ainda no final desse mesmo ano de um Seminário Nacional intitulado Política Social da

Velhice, do qual se originaram as diretrizes básicas da “ Política Social para o Idoso”, editada pelo MPAS.

De acordo com Camarano, foram as seguintes as principais propostas :

- implantação de sistema de mobilização comunitária, visando, dentre outros objetivos, à manutenção do idoso na família;
- revisão de critérios para concessão de subvenções a entidades que abrigam idosos;
- criação de serviços médicos especializados para o idoso, incluindo atendimento domiciliar;
- revisão do sistema previdenciário e preparação para a aposentadoria;
- formação de recursos humanos; e
- coleta de produção de informações e análises sobre a situação do idoso pelo Serviço de Processamento de Dados da Previdência e Assistência Social ( Dataprev), em parceria com a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ( IBGE), dentre outras.( Camarano et alili, sd )

Nesse mesmo período, houve a transferência de todos os programas de assistência social, que estavam a cargo do INPS, através da portaria MPAS 838/77, para a LBA (Legião Brasileira de Assistência). A partir dessa transferência, coube à LBA a responsabilidade de executar a Política Nacional de apoio aos idosos que se efetivou através dos projetos Conviver e Asilar, alcançando cerca de 1200 entidades em 2600 municípios via convênios de cooperação técnica e financeira.

Na década de 80, as preocupações com o envelhecimento populacional já despertavam a atenção de organismos internacionais como a ONU que, em 06 de agosto de 1982, aprovou em assembléia o plano de Ação Internacional de Viena. Este plano objetivava levar os países em via de desenvolvimento e os desenvolvidos a firmarem um acordo para executar e implantar políticas de atenção ao idoso .

Uma das preocupações da assembléia era que os países definissem as recomendações prioritárias para as políticas sociais direcionadas ao idoso, garantindo os fundamentos da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Outra questão

proposta foi a de que os países deveriam preocupar-se com o envelhecimento saudável, portanto, a sociedade deveria ser trabalhada no sentido de adotar um conceito positivo, ativo, de envelhecimento orientado ao desenvolvimento. Nessa perspectiva, as políticas públicas direcionadas à sociedade deveriam ser consideradas como um investimento social e não apenas como gasto.

Para Nara Rodrigues, não existia no Brasil, até 1994, uma política nacional para a velhice: “ *o que havia era um conjunto de iniciativas privadas, já antigas e, a partir da década de 1970, algumas medidas públicas, consubstanciadas em programas ( Pai; Papi; Conviver; Saúde do Idoso) destinados a velhos carentes. Era mais uma ação assistencial “em favor deles” do que uma política que lhes proporcionasse serviços e ações preventivas e reabilitadoras*”. ( Rodrigues Apud Bandeira 2001, p.22).

A Constituição de 1988 foi o primeiro passo para o reconhecimento dos velhos brasileiros, pois aparecem dois artigos, o 203 e o 204, no capítulo da seguridade social, que incorporaram algumas orientações da Assembléia de Viena e garantem um sistema de proteção. Aparecem também os artigos 229 e 230 que são específicos da velhice.

Nessa década, também foi criada a Associação Nacional de Gerontologia, órgão técnico-científico com atuação em âmbito nacional, voltado para a investigação e prática científica em ações de atenção ao idoso.

A lei Orgânica de Assistência Social - Lei no 8742/93, aprovada em 07 de dezembro de 1993, prevê programas e projetos de atenção ao idoso, co-responsabilidade das três esferas de governo. Estabelece a concessão do BPC ( Benefício de Prestação Continuada), que se encontra no artigo 203 da Constituição Federal, já mencionada, às pessoas maiores de 70 anos de idade e que tenham uma renda per capita de 1/4 do salário mínimo.<sup>68</sup>

O passo maior, em termos de proteção ao idoso, foi dado em 04 de janeiro de 1994, com a Lei nº 8842/94, que promulgou a Política Nacional do Idoso - PNI<sup>69</sup> e foi regulamentada pelo decreto 1948, de 3 de julho de 1996. A Política Nacional do Idoso

---

<sup>68</sup> A idade prevista de 70 anos foi revogada pela Lei 9720, de 30/11/98, alterando a idade para 67 anos.

<sup>69</sup> Não é objeto do nosso estudo a análise dessa política, bem como o conceito de velhice que a mesma traz. Porém essa lei possibilitou a implantação das ações de esporte voltadas para o segmento da terceira idade.

tem por objetivo assegurar os direitos sociais do idoso, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade.

A implantação dessa lei estimulou a articulação e integração dos ministérios setoriais para elaboração de um plano de ação governamental para integração da política nacional do idoso. À Secretaria de Estado e Assistência Social (SEAS) coube a coordenação da Política de Assistência Social, bem como da Política Nacional do Idoso e do Plano de Ação Governamental. São oito os órgãos que compõem este plano: Ministérios da Previdência e Assistência Social, da Educação, da Justiça, da Cultura, do Trabalho e Emprego, da Saúde, do Esporte e Turismo e Secretaria de Desenvolvimento Urbano.

De acordo com o decreto de regulamentação da Política Nacional do Idoso-PNI, compete aos ministérios setoriais elaborar propostas orçamentárias no âmbito de suas competências, visando ao financiamento de programas compatíveis com as demandas da população e em conformidade com a Política Nacional do Idoso.

Com a implantação da PNI, espaços para os idosos foram surgindo em âmbito nacional, com maior ou menor representatividade de estado para estado. Alguns estados e municípios criaram e aprovaram políticas próprias para o idoso. A cidade de São Paulo, desde 1998, possui uma política de atendimento à terceira idade. A PNI prevê a existência dos Conselhos Estaduais dos Direitos dos Idosos como instrumento democrático relevante para esse segmento. Ao todo, são 15 conselhos Estaduais dos Direitos dos Idosos. Em nível municipal, o Brasil possui, hoje, 258 conselhos municipais.<sup>70</sup> Em Pernambuco, o Conselho Estadual dos Direitos dos Idosos- CEDI- foi criado em 01/08/94, através da lei 11.119, com o apoio da Secretaria de Saúde do Estado.

Em Pernambuco, somente a partir de novembro de 2001 foi sancionada a lei nº 12.109, de 26 de novembro de 2001, que estabelece a Política Estadual do Idoso. Essa lei tem por finalidade “*assegurar os direitos sociais do idoso, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação*” (D.O, 27/11/2001). De acordo com a mesma, é considerada idosa a pessoa com idade a partir de sessenta anos.

---

<sup>70</sup> A esse respeito, ver Borges 2000

Após termos apresentado alguns subsídios para compreender o fenômeno do envelhecimento populacional, esperamos ter contribuído para demonstrar a urgência e a importância dessa questão, bem como a urgente necessidade de sua incorporação pelos governos enquanto objeto de política pública. Esperamos também ter criado o cenário para discussão e análise, no capítulo a seguir, do projeto “Idosos em Movimento”, no que se refere ao processo de formulação, implementação e gestão das suas ações.

## CAPÍTULO 4 - GESTÃO DO PROJETO

---

Neste capítulo, apresentamos as análises realizadas a partir do material coletado na pesquisa de campo que será estruturada em três momentos distintos :

No primeiro momento, apresentamos o cenário político de surgimento do programa que foi construído com base em entrevistas com cientistas políticos, no exame de material jornalístico e em documentos produzidos pela equipe de governo e pelos colaboradores. Nesse momento, procuramos situar o projeto de governo especialmente no que se refere à concepção de gestão das políticas públicas adotadas.

No segundo momento, tratamos do surgimento do projeto “Idosos em Movimento” no bojo do cenário apresentado anteriormente, no qual procuramos evidenciar a estrutura em que o mesmo se insere, bem como o seu desenvolvimento e funcionamento. Buscamos também estabelecer um confronto com o discurso do responsável pela Pasta de Esporte no Estado, o qual será nomeado de Gestor responsável (GR), na tentativa de identificar as aproximações e contradições com a proposta de gestão democrática do Governo do Estado. Este capítulo foi construído com base em documentos produzidos pela equipe da divisão de esporte para a terceira idade da Diretoria de Esportes ( documento da concepção do projeto) e em portarias do Diário Oficial do Estado. A análise desses documentos contemplou tanto aspectos referentes a seu conteúdo quanto à obtenção de informações para compreensão do processo de formulação, implementação e gestão do projeto “Idosos em Movimento”.

No terceiro momento, são apresentadas as análises das treze entrevistas<sup>71</sup> realizadas. As entrevistas foram trabalhadas a partir de dois grupos de sujeitos: 1) os gestores – constituídos pelo diretor geral e executivo da Diretoria de Esportes, pela gerente da divisão da terceira idade e pelos técnicos da divisão, aqui representados pela letra G e nomeados como G1, G2, G3, G4 e G5, visando preservar o sigilo das suas identidades. O critério considerado para a escolha dos gestores tomou por base dois aspectos: a) a importância dos mesmos em relação às decisões para a implantação

---

<sup>71</sup> Encontram-se em anexo os roteiros das entrevistas feitas com os gestores do programa e as lideranças dos grupos de idosos

do “projeto Idosos em Movimento”; b) maior tempo de serviço na divisão da terceira idade, o que supõe que os mesmos tenham maior conhecimento no acompanhamento do processo de implantação do projeto em questão; 2) as lideranças dos grupos de idosos a quem o projeto atende aqui representados pela letra L. Visando ao sigilo já referido, foram nomeados como L1, L2, L3, L4, L5, L6, L7, L8.

Os critérios considerados para a escolha das lideranças deram-se em função da prioridade atribuída aos núcleos do projeto “Idosos em Movimento”, implantados na capital e área metropolitana do Recife devido à impossibilidade de deslocamento para o interior do Estado.

A análise dos dados das entrevistas foi construída em torno da categorização de dois eixos temáticos, a saber:

- 1) A compreensão de participação que se expressa na relação estabelecida entre o Governo e a sociedade na formulação, implementação e gestão do projeto “Idosos em Movimento”.
- 2) Os mecanismos de gestão participativa existentes e a sua contribuição para a democratização das relações Estado – sociedade.

Nesse terceiro momento da análise, foram incorporados os 04 relatórios de observação de reuniões realizadas com os idosos na perspectiva de subsidiar a análise das entrevistas. Os dados oferecidos pela observação estruturada contemplaram aspectos referentes à condução da dinâmica do processo participativo instituído pela Diretoria de Esportes, procurando captar como as reuniões estavam estruturadas, como as questões eram definidas e se existiam mecanismos de acompanhamento e controle social das ações desenvolvidas.

Ao final, combinando a análise das distintas fontes de dados com vistas à construção das considerações finais do estudo, tentaremos responder se a gestão do projeto “Idosos em Movimento” se aproxima de uma gestão inovadora ou de uma gestão tradicional, a partir da configuração com que esses aspectos se explicitam nas práticas observadas.

#### 4.1 - Cenário Político de Surgimento do Projeto

O cenário político pernambucano tradicionalmente foi marcado por uma polarização política entre a direita e a esquerda, particularmente na capital. Esse fenômeno ocorria devido a uma esquerda dominada por forte componente popular e por um setor progressista que contrastava contraditoriamente com a força oligárquica no interior.

Essa tradicional politização se manteve mesmo com a implantação da ditadura militar, em 1964, que, ao acabar com os partidos políticos e impor o bipartidarismo oficial, representado pela Arena e pelo MDB<sup>72</sup>, dividiu as diversas forças políticas do país em situacionistas e oposicionistas.

Nestes termos, é nessa conjuntura que se situa o início da trajetória política de Jarbas Vasconcelos, organizando o MDB local, sendo um de seus fundadores e liderando a ala mais progressista do partido, a então denominada ala dos autênticos. Nessa época, o MDB, em Pernambuco, apresentava posicionamento político-ideológico que se traduzia numa linha de centro-esquerda e imprimia um combate radical ao regime militar.

Por volta do final dos anos 70, Jarbas Vasconcelos se consolidava como uma das lideranças políticas mais expressivas no cenário da esquerda pernambucana. Entretanto, no período da redemocratização do país, sua ascensão política vai encontrar resistência com o retorno do ex-governador Miguel Arraes<sup>73</sup> que procurou deixar claro o seu interesse em ocupar a liderança anteriormente exercida junto às forças políticas de esquerda no Estado.

Em 1985, nas primeiras eleições diretas para as capitais, Jarbas Vasconcelos elegeu-se prefeito do Recife pela legenda partidária do PSB, organizando a Frente Popular do Recife, formada por diversos partidos de esquerda ( PT, PTB, PDT, PC do

---

<sup>72</sup> O MDB foi criado em 1967 para abrigar, por imposição do regime militar, todas as forças e legendas de oposição. Em 1979, com a criação de novas legendas passou a se chamar PMDB

<sup>73</sup> Acreditamos que a trajetória política do atual governador guarda estreita relação com o retorno do ex-governador Miguel Arraes, não sendo possível, portanto, abordá-la desvinculada da trajetória do mesmo. Consideramos, inclusive, que os rumos da esquerda no Estado, atualmente, apresentam consequências diretas da relação de disputa vivenciada pelos dois políticos.

B ), após ter perdido, na Convenção Municipal do PMDB, para o candidato Sérgio Murilo, a legenda do PMDB.

Buscando manter a coerência com os seus princípios políticos de esquerda que sinalizavam o compromisso com uma gestão pública voltada para os setores populares, adotou uma administração de perfil progressista, orientada pelo princípio da gestão democrática.

Segundo as análises das eleições municipais neste período, em Recife,<sup>74</sup> foi possível constatar a centralidade quanto à personalização da campanha em detrimento das orientações partidárias e ideológicas. Essas eleições apresentaram uma característica peculiar, traduzindo-se na disputa simbólica entre os candidatos Jarbas Vasconcelos e Sérgio Murilo pela legenda partidária do PMDB que, nessa época, se destacava como o partido de maior prestígio e liderança no Recife, fato este que se repetia em outras capitais. Depois de eleito, Jarbas retorna ao PMDB, em 1986.

O projeto político de Jarbas Vasconcelos trazia em seu bojo a disputa ao pleito majoritário do Governo do Estado à frente da esquerda política pernambucana. Sendo assim, em 1990 candidatou-se à sucessão do então governador Miguel Arraes, porém não obteve sucesso, perdendo para o candidato do PFL Joaquim Francisco. Nessa época, iniciou-se a fragilização do bloco político de centro-esquerda, que montou a Frente Popular, com a saída de Miguel Arraes<sup>75</sup> para o PSB.

Em 1992, Jarbas Vasconcelos é eleito prefeito da Cidade do Recife pela segunda vez. Essas eleições acabaram por fragilizar ainda mais a esquerda, uma vez que o PSB lançou candidato contra Jarbas Vasconcelos.

Nesse período, a administração de Jarbas à frente da prefeitura assume contornos diferenciados em relação à administração anterior. Nessa época já se observa uma tendência à adoção da doutrina neoliberal.

A aproximação de Jarbas Vasconcelos com as forças políticas de direita, representadas pelo PFL, às quais historicamente fez oposição, entremostrou-se como uma possibilidade a partir de 1993, quando se iniciou a discussão para a composição

---

<sup>74</sup> A esse respeito, consultar Lavareda, Antônio e Sá Constança (orgs): Poder e Voto: luta política em PE. Recife: Fundaj. Ed. Massangana, 1986.

<sup>75</sup> Com a derrota, a desconfiança de Jarbas em relação ao apoio de Arraes a sua campanha foi aprofundada, fazendo com que Miguel Arraes migrasse para o PSB e a tensão entre os dois fosse acentuada.

de uma aliança. Mas a convergência ocorreu em 1994, quando, no plano nacional, se trabalhava por uma aliança política entre o PFL e o PSDB, impulsionada por uma política que buscava a aglutinação das forças de centro-direita e que estava em sintonia com boa parte do mundo capitalista, conforme expressa Zaidan: *"o início da construção de uma terceira via produzida pela junção das palavras socialismo e mercado, ou seja, a conversão do pensamento da direita ao evangelho social e o da esquerda ao credo liberal criando um pensamento de centro-direita. Nem esquerda nem direita, neo-social ou social-liberal"* (JC,2000).

Portanto, essa aliança política do PFL com o PSDB, que é vista como uma aliança neoconservadora, possibilitou ao PMDB local argumentos para concretizar a aliança com os antigos adversários políticos. Nesses termos, a consolidação da aliança de Jarbas Vasconcelos com o PFL foi responsável pela derrota da coligação dos partidos de centro-esquerda nas eleições municipais de 1996, quando Jarbas Vasconcelos fez de Roberto Magalhães (PFL) seu sucessor, e depois, nas eleições de 1998, para o Governo do Estado, vencendo o seu antigo aliado de esquerda, o ex-governador Miguel Arraes, através da apropriação do discurso da modernidade que havia sido utilizado anteriormente pelo PFL na campanha ao Governo do Estado em 1990, quando o candidato opositorista à época foi o próprio Jarbas Vasconcelos.

É interessante observarmos que o processo político-eleitoral por que passou Pernambuco em 1998, e que consolidou a aliança PMDB/PFL, guarda estreita relação com a implantação do ideário neoliberal que se propagou hegemonicamente como a nova ordem mundial, sobretudo a partir dos anos 90.

Essa ideologia apresentava-se como única alternativa para a modernização e o desenvolvimento das sociedades, sendo absorvida por parcelas importantes da elite política,<sup>76</sup> empresarial e intelectual brasileira como sinônimo de modernidade (Silva,2002).

É importante ressaltar que a articulação que estava se consolidando no âmbito estadual, com o Governo Central, vai influenciar de forma decisiva no processo eleitoral e político local.

---

<sup>76</sup> Podemos dizer que o período que demarca a adesão do governo brasileiro à ideologia neoliberal inicia-se com Fernando Collor.

Em 1998, a doutrina neoliberal, solidamente instalada desde a primeira administração do Governo Fernando Henrique Cardoso, confirmou o quadro de reeleição do presidente (Silva,2002). Naquele ano, para Fernando Henrique Cardoso, era necessário trabalhar pela adesão dos estados brasileiros às propostas modernizantes do neoliberalismo. Segundo Silva (2002), o Governo Federal contou, para este fim, com o apoio da imprensa, que, entusiasmada com as propostas modernizantes da doutrina neoliberal, passou a qualificar de nacionalistas ou atrasados todos os que não aderiram à chamada "*modernização pelo mercado*" (Silva,2002, p.36).

Dessa forma, consolida-se a aliança "União por Pernambuco," entre PMDB/PFL, para as eleições majoritárias ao Governo do Estado, cujas propostas neoliberalizantes estavam em sintonia com as propostas de FHC e se apresentaram como solução para tirar "Pernambuco do atraso"<sup>77</sup>. A vitória de Jarbas Vasconcelos no Estado - sua imagem durante a campanha eleitoral esteve atrelada à do presidente FHC que se apresentava como favorito à reeleição - traduziu-se na adoção pelo governador eleito do projeto político do Governo Federal..

Para Silva (2002), a estratégia de marketing criada pela imprensa sobre as idéias neoliberais foi tão bem feita, que, além da identidade com a modernidade, possibilitou identificar as propostas de reformas do candidato Jarbas Vasconcelos para o Estado como "*uma questão de bom gerenciamento, iniciativa e coragem do novo líder*" (Silva,2002, p.38).

As características das quais se reveste essa aliança PMDB/PFL, denominada "União por Pernambuco", têm sido motivo de divergência entre cientistas políticos e sociólogos. Para Zaidan, a aliança apresenta características oligárquicas<sup>78</sup>, ainda que esteja de perfil reciclado. Para ele, a derrota de Arraes nas eleições de 1998, por uma diferença de mais de um milhão de votos, é uma indicação da capacidade de sobrevivência das oligarquias.

Para o sociólogo Roberto Aguiar, a aliança se diferencia do simples aspecto eleitoreiro na medida em que pensa um projeto de desenvolvimento a longo prazo para

---

<sup>77</sup> Expressão chave usada na campanha política de Jarbas Vasconcelos, referindo-se à administração do governador Miguel Arraes.

<sup>78</sup> Para ele, a aliança se adequa à definição original de oligarquia, que é a manutenção do poder na mão de poucos.

o Estado. Para Robinson Cavalcanti, a classe média contestadora perdeu a crença nas mudanças, partindo para aderir ao sistema. Hoje, visualizam-se a aliança de esquerdistas desencantados com direitistas pragmáticos e um eleitorado que se ajustou à nova ordem.

Ao traçarmos o percurso político do atual governador, que tem como pano de fundo a disputa pela liderança da esquerda política pernambucana com o ex-governador Miguel Arraes, sobressai um traço da cultura política brasileira que é o enorme pragmatismo. É possível vislumbrar esse aspecto na medida em que o atual governador, para chegar ao poder e ocupar o espaço de liderança de esquerda no Estado, utilizou estratégias, dentre as quais a aliança com os históricos adversários pefelistas.

Portanto, é nessa conjuntura de alianças partidárias, reunindo PMDB/PFL, que se situa a 1ª gestão Jarbas Vasconcelos (1999-2002), que define como modelo para a gestão das políticas públicas a gestão democrática, conforme se configura no capítulo 02 do programa de governo que trata da filosofia e das diretrizes básicas do Governo das mudanças com participação. O documento apresenta como filosofia de governo: *"impulsionar o desenvolvimento sustentável do Estado, promovendo uma gestão democrática, moderna e participativa que garanta a inclusão social e resgate a auto-estima do Pernambucano"*. ( Pernambuco Já ). São apresentadas três diretrizes gerais, sendo que a terceira evidencia o aspecto da gestão participativa: *"promoção de mecanismos de descentralização e de democracia participativa na gestão do Estado, ao associar a população e os municípios nas decisões e na definição das prioridades de governo, bem como no controle e avaliação de suas ações"*. (Pernambuco Já)

No programa de Governo "Pernambuco Já," não encontramos referência às ações de esporte, o que pode sinalizar o aspecto secundário ocupado pelo mesmo diante das outras políticas sociais. Porém, no documento encontramos referência à terceira idade na linha de ação 05. No entanto, não se visualiza a indicação de ações de esporte de forma explícita. O texto é muito amplo, sinalizando um leque de ações que possam vir a ser desenvolvidas com a terceira idade, quais sejam:

*" apoiar e desenvolver ações de promoção, prevenção e recuperação da saúde do idoso, com a finalidade de conseguir o*

*máximo de vida ativa na comunidade, junto às suas famílias e, na comunidade, maior grau de autonomia e independência funcional possível".*

*"Promover e apoiar iniciativas sociais e culturais que envolvam as pessoas da terceira idade, de modo a difundir oportunidades de recreação, solidariedade e trabalhos alternativos."*  
( Pernambuco Já ).

Nos termos do que está proposto, entendemos que, de forma implícita, se vislumbra a intervenção estatal para as ações no âmbito das atividades físicas e esportivas. Porém, é visível a preocupação com o aspecto da saúde do idoso; entretanto, não se percebe uma articulação dessas linhas de ação com a filosofia e as diretrizes governamentais da gestão democrática .

Situado o contexto político no qual se apóia o Governo do Estado, que se traduz na referência a partir da qual o projeto "Idosos em Movimento" está sendo desenvolvido, no item a seguir trataremos da descrição e análise do mesmo no conjunto das ações do esporte em confronto com a entrevista realizada com o responsável pela Pasta da SDETE, procurando identificar as aproximações e as contradições com a proposta governamental de gestão democrática.

## **4.2 - Projeto Idosos em Movimento**

Com a instalação do Governo Jarbas Vasconcelos em janeiro de 1999, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Esportes incorporou em sua estrutura a Diretoria de Esportes anteriormente vinculada à Secretaria de Educação e Esportes. Segundo o documento oficial da concepção do projeto, esse redirecionamento priorizou o desenvolvimento de uma política de esportes que contemplasse todos os segmentos da sociedade, principalmente aqueles considerados à margem dos benefícios proporcionados pelo esporte. Dessa forma, foram criadas mais duas divisões na estrutura da Diretoria de Esportes: Esporte para Pessoas Portadoras de Deficiência e Esportes para a 3ª idade, como já apresentamos no capítulo dois.

Segundo consta no Diário Oficial do Estado de Pernambuco, à Divisão de Esporte para a 3ª idade competem as seguintes atribuições e funções: realizar, promover, estimular e ampliar a participação nas práticas esportivas e de lazer; estimular e apoiar a implantação e implementação de núcleos no âmbito estadual; estimular e apoiar o intercâmbio entre os diversos núcleos, em nível estadual, regional, nacional e internacional; propor critérios para seleção de especialistas na área de esporte e lazer; manter o intercâmbio técnico-científico com o Governo Federal, com instituições de ensino superior e outras instituições que desenvolvam programas específicos para este segmento; promover e apoiar programas que possibilitem a melhoria da qualidade de vida; e promover e coordenar capacitação visando à qualificação dos recursos humanos específicos que atuam neste segmento, através de seminários, palestras e encontros.

Segundo dados levantados através de ofícios encaminhados às prefeituras pela equipe da Diretoria de Esportes, foi constatada a inexistência de um trabalho significativo voltado para a 3ª idade, encontrando-se apenas iniciativas setoriais pulverizadas que não refletiam uma proposta de inclusão das pessoas idosas das classes economicamente desfavorecidas.

Dessa forma, após essa constatação inicial e seguindo as orientações previstas nas atribuições da divisão, em maio de 1999 é implantado o Projeto “Idosos em Movimento,” em caráter experimental<sup>79</sup>, de maio a dezembro do corrente ano, e atendendo a 06 núcleos na capital e no interior, a saber: Petrolina, Nazaré da Mata, Areias, Engenho do Meio, Nossa Senhora do Loreto e Rio Doce.

O funcionamento do projeto contemplava três ações básicas:

- Implantação e implementação de sete núcleos de atividades físicas sistemáticas;
- Capacitação de recursos humanos;
- Realização de eventos de atividades físicas / esportivas socializadoras ( I Jogos abertos da 3ª idade ).

---

<sup>79</sup> Segundo documento oficial do projeto, trata-se de uma experiência piloto, pois o mesmo apresenta-se como um projeto de pesquisa para servir de referência à ampliação do projeto a outros núcleos no Estado.

Nesse primeiro momento, Chamado Etapa I, a implantação das atividades ocorreu nos grupos de terceira idade localizados nos Centros Sociais Urbanos assistidos pela Cruzada de Ação Social. Para a implantação deste projeto, foram efetivadas parcerias com a Cruzada de Ação Social, com a Secretaria de Saúde - I DIREX - UPE - Faculdade de Enfermagem.

Tendo como referência a Política Nacional do Idoso, os objetivos definidos para o projeto são :

- Propiciar a aquisição de maior grau de autonomia e independência do Idoso, através do acesso aos benefícios da prática de atividades físicas/esportivas, contribuindo para a promoção da saúde e melhoria da qualidade de vida.
- Sensibilizar a comunidade para a valorização da pessoa da 3ª idade como um ser social ativo, democrático e participativo, contribuindo para a formação de cidadãos com condições de exercício pleno de cidadania.
- Fortalecer a auto-estima dos idosos através de um processo de conhecimento e valorização da auto-imagem corporal.
- Contribuir para a inserção e participação da pessoa idosa na vida em sociedade através da prática esportiva.

Nessa 1ª. etapa, pretendeu-se atingir 500 idosos nos núcleos acima mencionados, durante 08 meses de duração do projeto, para, em seguida, ampliar para mais 10 núcleos.

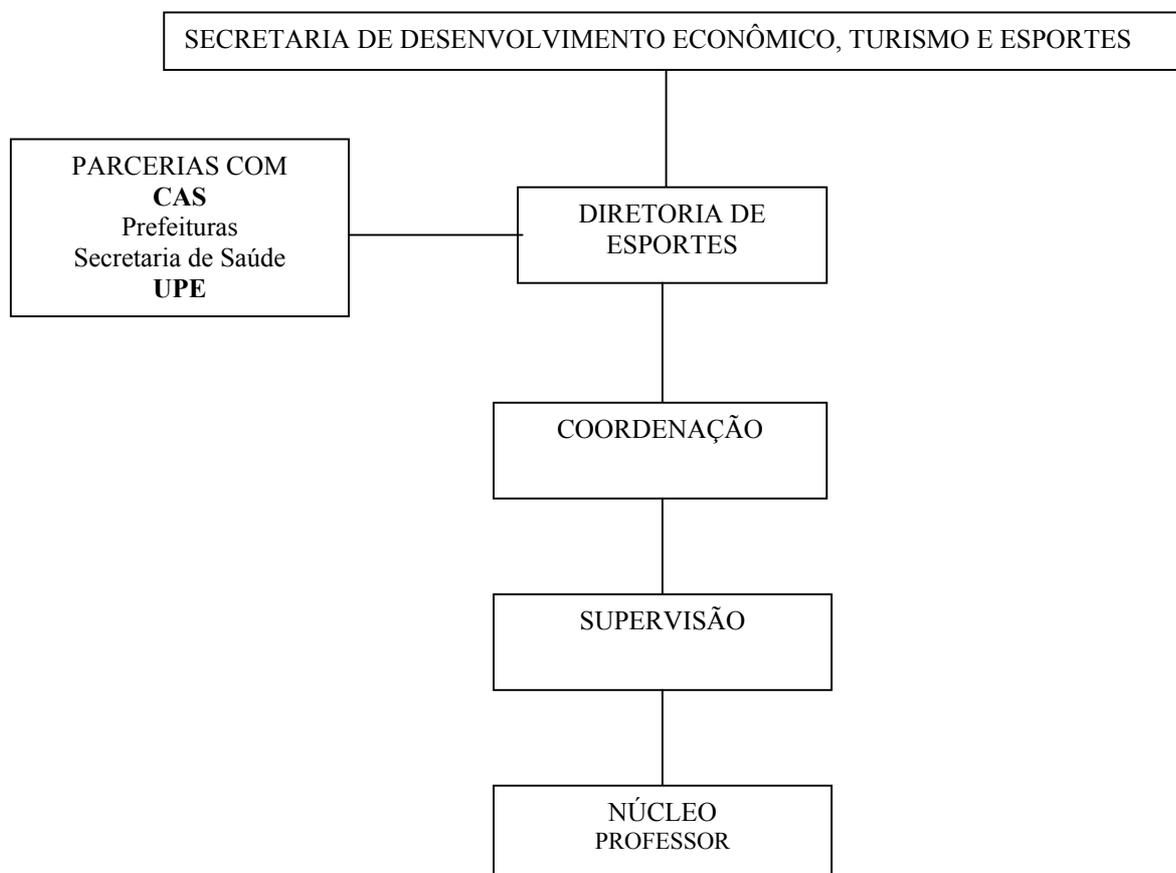
Os núcleos se caracterizam pelo caráter sistemático de suas ações e por uma proposta pedagógica que tem como eixo a ludicidade. As atividades desenvolvidas são a ginástica, a dança, jogos, algumas modalidades esportivas e recreação. Existe a proposta de realizar uma avaliação física / psicossocial semestralmente. O projeto propõe para o seu desenvolvimento uma metodologia baseada na co-gestão e na co-participação.

Existem critérios que definem a participação dos idosos nos núcleos: ter idade acima de 50 anos, pertencer a um grupo de convivência, realizar avaliação médica e anamnese inicial, a cada 06 meses, para acompanhamento da saúde.

Os idosos participantes do projeto vivenciam também diversas atividades promovidas pela Diretoria de Esportes, tais como: Workshop de dança, festivais de jogos populares, festival de xadrez, entre outras.

A estrutura para o funcionamento do projeto é composta dos seguintes profissionais: 01 Coordenador Geral do projeto, 04 supervisores de área integrantes da equipe técnica da Diretoria de Esportes e que fazem a supervisão do projeto, pois não existem supervisores locais, e um professor de Educação Física para cada núcleo. A Prefeitura funciona como um apoio na supervisão e na realização dos exames médicos. O presidente do grupo de terceira idade muitas vezes passa a ser o elemento de articulação entre a prefeitura e o núcleo. Inclusive, essas pessoas participam ativamente das atividades. Nesse sentido, podemos dizer que o projeto tem o seguinte organograma:

### ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO PROJETO



Existe um grande evento, denominado “ Jogos Abertos da 3ª idade”, atualmente chamado “Jogos Solidários da 3ª idade”, considerado o carro chefe da Divisão de Esporte para a 3ª Idade ( DIETI). Esses jogos se apresentam como uma culminância das ações desenvolvidas nos núcleos do Projeto “ Idosos em Movimento”, sendo, portanto, fundamental a presença dos participantes dos núcleos no referido evento. É importante destacar também que outros idosos, que não fazem parte do Projeto “Idosos em Movimento,” podem participar, desde que estejam vinculados a alguma associação ou grupo de terceira idade. Na programação desses jogos constam diversas atividades esportivas, como vôlei, basquete, handebol, bem como jogos recreativos, jogos de salão, oficinas de dança popular, yoga e vivências corporais. São oferecidos também, nos jogos solidários da terceira idade, alguns serviços, como expedição de carteira para viagem intermunicipal e carteira de identidade, aferição de pressão, corte de cabelo e maquiagem. Para a realização destes serviços, a Diretoria de Esportes realiza diversas parcerias com instituições governamentais, não-governamentais e privadas.

Num segundo momento, a partir do ano 2000 foram implantados mais 04 núcleos, o que caracterizou a 2ª. etapa de expansão do projeto. Foram atendidos os seguintes núcleos: Jordão, Centro de Vivência Cristã, Ponte dos Carvalhos, CSU Brasília Teimosa. A parceria estabelecida anteriormente continuou mantida. É importante destacar que cabem à Diretoria de Esportes a coordenação e a execução do projeto, a supervisão das atividades, a avaliação das atividades, a seleção e capacitação dos instrutores e a divulgação do projeto. Cabe à Cruzada de Ação Social o pagamento dos professores que atuam nos núcleos do Recife e Região Metropolitana.

Atualmente, afirma-se que está sendo concretizada a 3ª. etapa do projeto “Idosos em Movimento” com a implantação de mais oito núcleos: Alagoinha, Bonito, Vicência, Orobó, Limoeiro, Sirinhaém, Rio Formoso. Dessa forma, tem-se um total de 17 núcleos, abrangendo diversos municípios e bairros da capital, Área Metropolitana, e do interior do Estado, a saber: Engenho do Meio, Areias, Rio Doce, Jaboatão dos Guararapes, Nazaré da Mata, Petrolina, Jordão, Alto do Eucalipto, Cabo, Brasília Teimosa, Orobó, Sirinhaém, Bonito, Vicência, Alagoinha, Rio Formoso, Limoeiro,

atendendo a cerca de 100 idosos por núcleo, com atividades sistemáticas duas vezes por semana e funcionando pela manhã ou à tarde.

Esta 3<sup>a</sup>. etapa conta com mais uma parceria, a do Governo Federal, através do Ministério de Esporte e Turismo( MET) via Secretaria Nacional de Esportes. Na verdade, o MET tem uma proposta de atuação para o segmento da terceira idade e financia projetos, enviando recursos para pagamento de pessoal, aquisição de material esportivo e didático e ações de capacitação. Assim, esta 3<sup>a</sup>. etapa contará com apoio financeiro do MET e caracterizar-se à pela interiorização das ações de esporte para a terceira idade que, segundo os técnicos da Diretoria de Esportes, vêm ao encontro das demandas dos municípios.

Há perspectiva de implantação de mais uma nova etapa, com financiamento do Governo Federal, porém os recursos, até a presente data<sup>80</sup>, não haviam chegado ao Estado, embora a proposta já se encontre aprovada.

Com relação à definição dos municípios que serão contemplados com núcleos, os critérios não estão bem definidos a priori. Um dos critérios mais objetivos é o de que exista grupo de convivência de idosos. Ao ser definido ou identificado um determinado município para implantação do núcleo, a Prefeitura é contactada via Secretaria de Ação Social e informada da proposta de implantação dos núcleos. Em alguns casos, pode coincidir de o município ter encaminhado à Diretoria de Esportes a solicitação para implantação de um núcleo, mas não parece ser a regra. Definida a implantação do núcleo no município, cabe à Prefeitura indicar um profissional de Educação Física para ministrar as aulas; caso não exista profissional formado, deve-se procurar uma pessoa que tenha aproximação com a área, como, por exemplo, ser ex-atleta ou atuar na área como professor leigo. Porém, uma condição foi estabelecida para que esse profissional atue no projeto: ele deve associar-se ao CREF (Conselho Regional de Educação Física).

A implantação dos núcleos nos municípios acontece de maneira festiva, com a presença de autoridades municipais e membros da equipe técnica da Diretoria de Esportes.

---

<sup>80</sup> Segundo semestre de 2001.

Um dos primeiros passos após a implantação dos núcleos tem sido capacitar os profissionais para desenvolver as atividades do projeto, uma vez que, segundo os técnicos da DES, existem poucos profissionais preparados para atuar junto à terceira idade. A capacitação é dividida em três módulos: 1º módulo: concepção de envelhecimento; 2º módulo: a saúde do idoso/ benefícios da atividade física para a 3ª idade; 3º módulo: atividade física para a terceira idade/política do idoso. É interessante destacar que, nos núcleos da Etapa I, as aulas são ministradas por professores de Educação Física (preferencialmente aposentados), objetivando reintegrar o profissional acima de 50 anos no mercado de trabalho (6 professores foram reconduzidos até o momento).

Os professores são os responsáveis pelo envio dos relatórios e das frequências mensais. A Diretoria de Esportes não tem conseguido fazer reuniões com todos os professores dos núcleos bimestralmente, como previsto na proposta do projeto, devido a questões financeiras e administrativas. O que vem ocorrendo, de fato, é que as reuniões mensais estão acontecendo apenas para os núcleos da capital e área metropolitana.

Quanto às supervisões, que deveriam ser realizadas pela Diretoria de Esportes, não ocorrem de forma sistemática, em razão das questões já mencionadas anteriormente (administrativas e financeiras). Porém, a Cruzada de Ação Social tem conseguido manter uma pessoa para fazer a supervisão dos núcleos da capital e área metropolitana.

Conforme mencionado acima, há previsão de implantação da 4ª. Etapa<sup>81</sup> em que serão implantados aproximadamente mais doze núcleos, dentre os quais serão contemplados três abrigos.

Não obstante a descrição do projeto, nesse momento faremos o confronto do que afirma o documento oficial do projeto com o discurso do responsável pela Pasta de Esporte no Estado, de forma que nos possibilite apreender a sintonia ou o distanciamento da proposta governamental de gestão democrática.

---

<sup>81</sup> Os núcleos implantados a partir de 2001 não serão alvo de investigação. Portanto, nos deteremos nos núcleos implantados em 99 e 2000 que totalizam 17 núcleos. Desses 17 núcleos, elegemos 08 para alvo da nossa investigação, situados na fase de implantação da primeira e segunda etapas, a saber: Engenho do Meio, Jordão, Brasília Teimosa, Centro de vivência cristã, Nossa senhora do loreto, Ponte dos carvalhos, Areias e Rio Doce.

De acordo com o documento de concepção do projeto “Idosos em Movimento,” cabe destacar que o mesmo foi criado a partir da mudança na estrutura organizacional da SDETE. Mudança esta que objetivava atender a todos os segmentos sociais, principalmente os considerados à margem dos benefícios proporcionados pelo esporte. O documento afirma ainda que, após a constatação inicial da inexistência de trabalhos com a terceira idade e seguindo as orientações das atribuições da divisão contidas no Diário Oficial, o projeto “Idosos em Movimento” foi implantado. É interessante ressaltar que a criação do projeto, a partir do que afirma o documento analisado, não se pautou pela gestão participativa e democrática proposta pela Governo Estadual mas foi induzida a partir de uma mudança administrativa interna ocorrida entre secretarias governamentais .

Ao confrontarmos o documento com a fala do GR, percebemos que há uma contradição entre o que afirma o documento oficial e o discurso do mesmo, que atribui a transferência da Diretoria de Esportes para a Secretaria de Turismo e Esportes ao estabelecimento de uma correlação com a estrutura organizacional do Ministério Extraordinário dos Esportes, e à visão do esporte como um grande negócio, além da experiência exitosa desenvolvida na prefeitura da Cidade do Recife quando o então governador foi prefeito, conforme expressa sua fala:

*“a gente postulou e obteve e trouxe o esporte para fazer esse tripê da secretaria, as atividades econômicas, o turismo como promoção, mas como investimento econômico também, e o esporte. (...) Então também tem esse conceito, além de todas as outras coisas que a gente fala e sabe do esporte; tem esse outro lado do grande impulsionador da atividade econômica. Então foi por isso que a gente juntou tudo dentro da Secretaria: negócios de investimento, mas também de lazer, de entretenimento, de atividade turística e, mais ainda, em cima de turismo e esportes, ou esporte e turismo. É o ministério, até o desenho desses últimos 8 anos do governo de Fernando Henrique. Então foi por isso, que juntamos pra haver*

*primeiro uma correlação com o poder federal depois que a gente tinha tido uma experiência extremamente exitosa no município (GR).*

É interessante que a fala do GR, ao destacar a dimensão econômica do esporte está em sintonia com a visão de mercadorização do esporte acentuada na última década. Essa visão não é compartilhada pelo documento oficial da concepção do projeto “Idosos em Movimento”. Merece também atenção a visão do lazer enquanto entretenimento, o que sinaliza o divertimento sem uma postura que favoreça o aprendizado democrático, diferente da visão que entende o lazer na perspectiva da cultura, em que os conteúdos culturais devem ser tratados de forma crítica e criativa com vistas ao aprendizado do exercício da cidadania.

Segundo o documento oficial a criação do projeto “Idosos em Movimento” deve-se à preocupação do Governo em propiciar a melhoria da qualidade de vida para a população idosa que tem aumentado no Estado. Acreditamos que essa preocupação se expressa no documento oficial do projeto “Idosos em Movimento” quando, entre os seus objetivos, o mesmo destaca a preocupação em propiciar a autonomia funcional do idoso, bem como a importância da atividade física para a saúde do mesmo. É importante ressaltar que essa visão da importância da atividade física para a saúde é reforçada na análise das entrevistas através do discurso dos gestores e das lideranças.

Podemos perceber também que o documento analisado revela em seus objetivos uma concepção de participação que se distancia da perspectiva de gestão democrática proposta pelo Governo, ao atribuir à prática esportiva a responsabilidade pela inserção e participação do idoso na vida em sociedade. É possível apreender que se atribui à prática esportiva a possibilidade de o idoso integrar-se à vida social superando o isolamento ao qual muitos são submetidos. Essa visão expressa pelo documento analisado aproxima-se do discurso dos gestores e das lideranças à medida que traz implícita a aceção da participação vista como participação nas atividades do projeto “Idosos em Movimento”.

Para o GR, a adoção de atividades esportivas para o segmento da terceira idade deve-se à imposição constitucional e ao fato de os idosos serem vistos como clientes do Estado, conforme expressa:

*“(...) o idoso, por todas as razões, pela imposição constitucional, como eu já disse, mas porque também é um segmento importante da melhor idade, que hoje é muito ativo(...) ele é também um cliente nosso enquanto Secretaria de Turismo, e nós fomos buscá-lo como cliente para o lazer e o esporte, então por isso a gente priorizou e deu esse encaminhamento aí na área da 3ª idade”(GR).*

É importante destacar que a visão do cidadão como cliente do Estado, que o GR expressa, referenda-se nos pressupostos do modelo de administração pública gerencial importado da iniciativa privada. É uma lógica que tende a marginalizar a cidadania, distanciando o público do Governo, pois, ao tratar o cidadão como cliente, a administração pública abandona a noção de nós e adota a noção de eles, transformando os cidadãos de proprietários da coisa pública em clientes do Governo. Nesse sentido, o foco no cliente torna a satisfação individual mais importante do que o sentido de comunidade.

Essa visão também simplifica demasiadamente a realidade das relações entre Governo e sociedade na medida em que os supostos “clientes” da administração pública têm diversas opiniões e competem por demandas e poder. Conseqüentemente, poderão dirigir o Governo para diferentes, e muitas vezes opostas, situações na busca de atender aos seus interesses.

O documento analisado afirma na sua metodologia que o projeto será desenvolvido utilizando estratégias de co- gestão e co- participação. É importante ressaltar que apenas este item da concepção do projeto sinaliza na direção de uma gestão democrática, o que evidencia uma contradição interna no documento de concepção do projeto à medida que sinaliza uma desarticulação na percepção do mesmo. Porém,

cabe destacar que a co-gestão e a co-participação propostas não apontam para a definição de alterações na proposta de concepção do projeto “Idosos em Movimento,” mas deixam explícito que é permitido aos participantes opinar, criticar e reivindicar. É imprescindível destacar aqui que tanto as observações das reuniões realizadas como os discursos dos gestores vão contradizer o que afirma o documento oficial em relação à co-gestão e co-participação.

No depoimento do GR, o mesmo acredita que a proposta de gestão democrática do Governo foi efetivada na prática, conforme expressa:

*“(...) Acho que na prática a gente fez repercutir isso, aplicou isso realmente na medida em que a valorização que a gente deu pras entidades foi uma forma de você interagir corretamente. A gente ouviu muito e valorizou” (GR).*

O depoimento acima aponta para uma compreensão restrita sobre o que seja uma gestão democrática. O fato de os gestores se disporem a ouvir a sociedade não significa que as sugestões sejam acatadas. A gestão democrática, conforme discutimos em nosso texto, objetiva democratizar o aparelho estatal, de forma que a sociedade participe na elaboração e gestão das políticas públicas, contribuindo para estabelecer um novo marco nas relações Estado - sociedade.

Ainda segundo a fala do GR, a terceira idade foi valorizada porque muitas demandas foram atendidas:

*“(...) eles são muito receptivos, se envolvem muito com as atividade em que se propõem participar. E depois, porque a gente conseguiu recursos de programas federais direcionado à terceira idade, à melhor idade, e aí juntou isso e, com essa nova orientação, acho que nós conseguimos fazer um trabalho bastante interessante com o segmento, os jogos solidários da 3ª idade, os eventos. Envolvemos muita coisa, passou muita gente nisso, e eu acho que teve uma grande repercussão como instrumento inclusive de*

*divulgação das nossas políticas na área de esportes pelo fato de a gente ter atendido assim de forma massiva o segmento idoso, a 3ª idade ou melhor idade” (GR).*

É possível inferir que o trabalho desenvolvido com os idosos, através do projeto “Idosos em Movimento,” tem estreita relação com a captação dos recursos oriundos do Governo Federal. É interessante ressaltar que a sua fala destaca os eventos desenvolvidos para a terceira idade, o que pode significar que as ações mais pontuais e que envolvem um contingente maior de pessoas, trazem maior visibilidade para o Governo e, portanto, são consideradas mais interessantes.

A análise do documento, em confronto com a análise da entrevista do GR, revela uma contradição em relação às razões que motivaram a transferência da DES para a SDETE e, em consequência, à criação do projeto. Não se evidencia no discurso escrito nem no discurso oral a preocupação com a perspectiva da gestão democrática. As visões a respeito do esporte também não são uniformes: enquanto o documento destaca uma visão mais voltada para a saúde e o resgate da auto-estima, o discurso do GR enfatiza a dimensão econômica do esporte. Nesse sentido, o confronto entre os discursos revela a contradição existente entre o que afirma o documento e o discurso do responsável pela Pasta de Esporte. A sintonia verificada entre o documento oficial e o discurso do GR indica que a concepção do projeto “Idosos em Movimento” não se pautou pela gestão democrática.

A seguir, buscaremos confrontar a discussão feita com base no que afirma o documento oficial e o discurso do GR com a análise das entrevistas dos gestores e das lideranças dos grupos de terceira idade participantes do projeto.

### 4.3 A Gestão do Projeto na Ótica dos Sujeitos Envolvidos

Neste item, apresentaremos as análises das entrevistas realizadas em que as categorizações das respostas foram construídas tendo como referência dois eixos temáticos:

- 1) A concepção de participação que se expressa na relação estabelecida entre o Governo e a sociedade na formulação, implementação e gestão do projeto “Idosos em movimento”
- 2) Os mecanismos de gestão participativa existentes e a sua contribuição para a democratização das relações Estado – sociedade

Na análise do **primeiro eixo temático**, foi possível identificarmos que as concepções de participação dos gestores e das lideranças dos grupos de terceira idade se apresentaram extremamente heterogêneas e contraditórias; porém, apesar disso, conseguimos apreender um aspecto em que essa multiplicidade de percepções apresenta uma convergência, qual seja : concepção de participação restrita à fase de execução das atividades.

Nesse sentido, prosseguiremos a análise do nosso primeiro eixo temático a partir da convergência identificada no que se refere à participação dos sujeitos-alvo da investigação.

Nos depoimentos dos gestores abaixo, percebemos uma visão restrita da participação enfatizando um só aspecto em detrimento de outros:

*“Os projetos de que eu tive conhecimento na área eram projetos em termos de passeio, de festinhas e muitas atividades,(...) o percentual talvez de 90 % de atividades assistemáticas . (...) Pra mim, a grande diferença é que o idoso é ativo e tem uma participação sistematizada. São duas vezes por semana, quando eles têm uma participação orientada” (G 4).*

*“Eu acho que a estratégia é justamente a de levar uma atividade física sistemática para esses idosos. (...) Eles têm, em dias alternados, um tempo de aula com conteúdos de dança dos jogos da ginástica” (G3)*

Conforme abordamos no nosso texto, um aspecto fundamental da participação é identificar qual a importância das decisões a que se tem acesso e que envolvem 06 níveis, que vão desde a participação na formulação da política da instituição, que representa um nível mais alto de participação, até a participação na execução das ações e na avaliação dos resultados, a qual se situa nos níveis mais baixos. Assim, podemos supor que os depoimentos acima restringem a participação dos sujeitos ao nível da execução das ações.

Na fala do Gestor 04, apreendemos que o significado de ativo restringe-se ao fato de o idoso estar se movimentando, contrariamente ao significado de ativo que adotamos no nosso trabalho, o qual se refere à não-passividade, a não-indiferença, à participação política em relação aos assuntos de interesse comum da sociedade.

Na ótica dos idosos, é possível também percebermos uma visão restrita da participação às atividades:

*“É ter espaço nos jogos, na ginástica; a gente tá presente participando” (L2)*

*“Estão se sentindo bem até de um problema de saúde que não (...) mas hoje não querem perder as físicas. É uma boa que deve continuar” (L4)*

*“Porque o povo está gostando muito dos jogos. Tem muito idosos em movimento, eles tão gostando, a física é muito boa. E até aqui estão todos gostando, e está indo cada vez melhor” (L5 )*

*“A minha participação também, como a de todos aqui do nosso grupo, é uma participação muito boa, muito ativa. Nós participamos aqui nas segundas e nas quartas-feiras pela manhã. E foi uma implantação maravilhosa” (L6)*

É possível perceber na fala das lideranças que a visão da participação enfatiza o aspecto pontual da participação nas atividades. Percebemos também nas diferentes falas das lideranças que há uma valorização positiva da participação no projeto “Idosos em Movimento” por diferentes razões, como a saúde, o gosto pela atividade física e pelo fato de se sentirem ativos e participarem de atividades sistemáticas semanais. Por outro lado, é possível afirmarmos que a satisfação expressa pelas lideranças com a participação nas atividades do projeto demonstre quão importantes são as ações do poder público que venham garantir o direito e o acesso às atividades físicas e esportivas para um segmento populacional que tradicionalmente foi excluído.

No discurso dos gestores abaixo, vamos perceber que as concepções de participação são as mais díspares:

*“participar, pra mim é opinar, é sugerir, é criticar, é conseguir externar a sua opinião, ter a liberdade de discutir e de opinar” (G1)*

*“participação é justamente quando você convoca o maior n.º de pessoas do segmento . Participação é não discriminar” (G2)*

*“na hora em que você possibilita a esse idoso participar, cria situações, ações, programas, (...) tá levando a ele um direito garantido na própria forma de democracia “ (G3)*

*(...) no Brasil, nos últimos anos, a coisa mais fácil que existe é você manipular uma comunidade (...)Da maneira como tá a*

*educação no Brasil, ela não leva o jovem a ser um questionador, (...) a educação hoje é mais uma educação informativa do que formativa. (...) se não houver uma reforma, uma mudança, na educação do Brasil, essa história de orçamento participativo, de consultar a comunidade, ouvir a comunidade, essa coisa todinha, não tem condição” (G4)*

Considerando que adotamos no nosso referencial teórico um conceito de participação enquanto processo educativo, em que a vivência de experiências participativas se constitui num processo de retroalimentação para a aquisição de habilidades e procedimentos democráticos, sendo importantes, portanto, a criação e a manutenção de espaços que possibilitem à sociedade a vivência dessas experiências para o aprofundamento democrático, podemos afirmar que nos depoimentos dos gestores acima não evidenciamos um entendimento da concepção de participação como processo político com vistas ao aprimoramento das formas democráticas de encaminhamento das ações propostas.

Na fala do gestor 04, percebe-se o entendimento de que a população não estaria preparada para participar, sendo necessário que a participação fosse ensinada através da educação formal. Nesse sentido, ele atribui à educação formal um papel importante no aprendizado da participação, e não às práticas democráticas. Sabemos o quanto a educação formal desempenha papel importante na formação de sujeitos críticos e autônomos, porém ela está atrelada ao projeto político mais amplo que se traduz no referencial normativo da sociedade. Assim, podemos inferir que o entendimento desse gestor é confortável na medida em que remete a outras instâncias uma preocupação que deveria ser da gestão do projeto “Idosos em Movimento,” e, dessa forma, o mesmo se desobriga da responsabilidade de criar espaços para a participação da sociedade na gestão da política pública de Esporte e Lazer.

Na ótica dos idosos, cada um vai apreender a participação de uma forma; apesar disso, podemos perceber que todos vêem a participação desarticulada de sua possibilidade de aprendizado como exercício democrático, aproximando-se da perspectiva dos gestores :

*“Participação è a gente ser atuante, participar de todos os eventos, projetos, é ser participante, atuante mesmo” (L1)*

*“A participação existe(...) porque nós estamos sempre ali presentes. Em toda reunião/evento que existe, o idoso em movimento está participando” (L2)*

*“Acho que participação se dá quando a pessoa que participa tá sempre dentro, vendo como é o movimento” (L5)*

*“É a gente vir pra cá, a gente se distrai, sai dos aperreios de casa, passa o dia aqui tranqüilamente todos unidos “ (L7)*

Nos depoimentos dos idosos acima percebemos uma visão restrita da participação. Para a L2, a participação é vista como a mera presença física nas reuniões e nos eventos. Para a L7, a participação representa uma fuga dos problemas cotidianos. Com base nesses depoimentos podemos supor que o projeto “Idosos em Movimento” não está sendo participativo na perspectiva da construção e do exercício da cidadania na medida em que as lideranças dos grupos de terceira idade evidenciam uma compreensão simplificada da participação. Porém, apesar de a proposta participativa do projeto “Idosos em Movimento” não oportunizar um aprendizado que favoreça o desenvolvimento de práticas democráticas, é possível percebermos no depoimento da L7 que a oportunidade de participar das atividades do projeto duas vezes por semana sinaliza a importância da vivência de novas aprendizagens e da troca de experiência entre pessoas da mesma idade podendo contribuir para o despertar de novas expectativas.

Na ótica dos gestores, os depoimentos a seguir procuram atribuir uma especificidade à participação dos idosos relacionada à questão do prazer e à vontade:

*“Acho que é a participação. Porque o idoso é uma coisa interessante, ele faz aquilo com muito prazer.(...)diferente de um aluno, praticamente ele é obrigado ir para escola para fazer uma atividade física, uma educação física. O idoso faz aquilo sem você exigir nada, sem impor nada. (...) Eu acho que a participação do idoso se distingue pelo envolvimento e pelo prazer de fazer, porque ele faz com uma satisfação, com alegria, com uma participação tão grande que contagia” (G2 ).*

*“ (...)nós procuramos é não trabalhar a competição (...) não faz sentido a gente trabalhar a competição junto com pessoas que já vêm de uma historia de perdas ; (...)como também da questão da solidão, da depressão, (...) e que agora buscam a alegria, buscam o encontro, buscam a solidariedade. E o que a gente tem que fazer é exatamente propiciar a eles a participação e jamais a competição” ( G1).*

Conforme tratamos no nosso referencial teórico em que as políticas de esporte no Brasil têm priorizado a perspectiva do esporte voltado para a competição e, mais recentemente, para a dimensão econômica, é possível identificar na fala da G1 uma preocupação em oportunizar a este segmento social uma prática pedagógica pautada por uma postura não competitiva, o que pode significar um avanço, tendo em vista que as ações desenvolvidas pela Diretoria de Esportes, de acordo com o nosso texto, têm procurado priorizar o esporte competitivo. No depoimento da G2, a participação é vista como envolvimento em que é possível evidenciar uma tentativa de sobrevalorizar essa participação, de forma a adquirir uma especificidade que a diferencia em relação à participação dos demais segmentos sociais. No depoimento da G1, percebemos que a participação aparece em contraposição à competição, deixando

transparecer um entendimento de participação enquanto comprometimento e colaboração entre eles. As diferentes acepções sobre a participação não indicam uma aproximação de uma compreensão da prática participativa com o aprofundamento democrático das relações Estado - sociedade.

Podemos supor que o destaque atribuído ao prazer da participação dos idosos, que a G2 evidencia, guarda estreita relação com a visão tratada no nosso referencial, em que as imagens da terceira idade procuram mostrar o envelhecimento como uma fase propícia para a vivência de novas experiências marcadas pelo prazer e pelo dinamismo.

Na ótica dos idosos, é possível percebermos uma sintonia com a perspectiva dos gestores com relação ao prazer despertado pela participação na prática das atividades dos jogos da terceira idade e do projeto “Idosos em Movimento”:

*“A gente sente-se assim liberta, solta daquilo que a gente nunca fez ou que talvez tenha feito há muito tempo. A gente participa de jogos, como basquete, coisa em que a gente nunca pensou. E a gente viu nos jogos.(...) gente participando de jogos naquela euforia. Você vê que a manifestação é bonita; agente vê que vem de baixo aquilo ali, para subir “ (L2)*

*“Você não imagina o quanto esta ginástica fez de bem! (...)Tinha pessoas lá que nem sequer falavam, tímidas, retraídas; outras tinham depressão; outras tinham dor na perna e dor não sei onde, mas aí tudo melhorou com a ginástica. Inclusive, aquelas pessoas que não falavam, passaram a falar e a brincar, e tudo por conta dessa ginástica. Ela melhorou o nível de tudo, no geral” (L1)*

Na fala da L2, percebemos que o prazer evidenciado pela participação nas atividades se relaciona com a possibilidade do descobrimento de novos objetivos de vida e a sensação de realizar coisas antes nunca feitas. Podemos supor que o

depoimento da L2 se aproxima do conceito que abordamos no referencial teórico sobre as novas imagens do envelhecimento, cujo símbolo é o dinamismo, em que a terceira idade ou aposentadoria ativa é vista como uma fase da vida apropriada à realização de novos projetos de vida.

No depoimento da L1, percebe-se uma empolgação com a participação na atividade física devido aos resultados físicos positivos que os idosos têm vivido em relação aos problemas de saúde. Podemos também supor que tamanha empolgação ocorre devido ao fato de essas pessoas terem tido o acesso à prática da atividade física e esportiva que antes era restrita aos jovens, bem como a possibilidade de ocupação do tempo e a vivência de uma vida social mais intensa. Podemos inferir que há uma preocupação com a participação voltada para o desenvolvimento das qualidades físicas e da saúde, porém a análise da gestão do projeto “Idosos em Movimento” não indica elementos que revelem a preocupação com o aprendizado pedagógico da participação política que certamente contribuiria para ampliar as conquistas no campo da cidadania.

Um outro aspecto identificado nas nossas análises, que não consideramos uma convergência, mas uma tendência, refere-se a uma preocupação com a idéia de legitimação que perpassa o conceito de participação. De um lado, o Estado buscando essa legitimidade e, de outro lado, a sociedade confirmando essa legitimidade, como veremos nos depoimentos a seguir.

No depoimento dos gestores, foi possível evidenciarmos uma preocupação com a legitimação dos projetos na medida em que promoviam reuniões para convencer os idosos da importância dos benefícios da atividade física :

*(...) começamos todo um trabalho que nós chamamos de reeducação para o movimento. Começamos a identificar, onde existiam os núcleos, os grupos de convivência e passamos a agendar palestras nesses grupos, e fomos aos grupos fazer palestras sobre a importância da atividade física na terceira idade. A aceitação era sempre muito boa. Ao mesmo tempo, nós*

*tentávamos fazer o diagnóstico do nível de entusiasmo e de desejo de participação que esse público apresentava, e, a partir disso,(...) nós selecionamos seis para fazermos a primeira experiência do projeto “Idosos em Movimento” (G1).*

*(...) pensamos em fazer este projeto, levando o projeto piloto para seis municípios...(..)Chamamos representantes desses núcleos que foram escolhidos para discutir e saber do interesse de fazer este trabalho pioneiro. E também ouvimos e fizemos visitas a estes núcleos, fazendo uma palestra de sensibilização e mostrando a importância deste trabalho. Houve uma receptividade muito grande por parte desses grupos e foi bastante interessante o interesse deles em fazer parte deste projeto(G2).*

*“Primeiro você escolhia os municípios em que iria implantar e depois ia lá fazer um bate papo com eles, informava para então eles poderem entender o que era aquele projeto que eles iriam fazer. E a aceitação foi maravilhosa. Houve realmente uma aceitação bastante grande da população”(G2).*

Na fala da G1 e da G2 percebemos que há uma contradição quanto à estratégia de implantação dos núcleos do projeto. Para a G1, primeiro havia um esclarecimento da importância da atividade física para a terceira idade e, caso o grupo mostrasse entusiasmo, esse aspecto seria determinante para implantar o projeto naquele grupo. Para a G2, após a definição dos grupos selecionados para a implantação do projeto, havia um contato com os representantes dos respectivos grupos e seus membros para sensibilização e esclarecimentos sobre o projeto “Idosos em Movimento”. Nesse sentido, apesar da contradição entre os depoimentos, podemos supor que a questão central, em ambos os casos, na aproximação com os grupos de terceira idade é promover a aceitação da ação governamental através de uma estratégia de convencimento, na medida em que não se percebe a oportunização de espaço para a

discussão e definição da concepção do projeto. Porém, essa busca de legitimidade para as ações do projeto não significa que outras possibilidades não estejam presentes. O fato de o Estado realizar um projeto para um segmento social historicamente excluído pode indicar que o mesmo está preocupado em atender as demandas sociais, o que significaria uma sintonia com a atualidade da discussão e prática da gestão democrática; pode também sinalizar uma preocupação em diminuir os gastos com o sistema de saúde, considerando que, à medida que se envelhece, a procura pelos serviços de saúde tende a aumentar. Nesse sentido às atividades físicas caberia o papel de contribuir para a preservação e manutenção da saúde da população idosa, dimensão esta, como vimos, enfatizada pelos gestores e pelas lideranças.

Na ótica dos idosos, é possível percebermos que essa estratégia de implantação agradou na medida em que se sentiram co-participes desse processo:

*“Nós começamos a participar do princípio. Houve várias reuniões com a direção da Secretaria de Esporte. Eles fizeram visitas a cada grupo, porque não foram todos os grupos que tiveram esse Idoso em Movimento que é a ginástica. Então neste primeiro contato, eles vieram visitar os grupos, e o pessoal da diretoria estabeleceu o que queria e o que estava fazendo. A gente teve este contato. Não foi logo assim pegando e jogando a ginástica não” (L2)*

Na fala da L2, percebemos que o fato de os gestores terem visitado os grupos de terceira idade, para informar da criação do projeto aos referidos grupos, diferenciou-se de uma ação imposta, facilitando a aceitação do mesmo. Podemos supor que pelo fato de essas pessoas idosas terem vivido grande parte da sua vida profissional e pessoal marcada pelo silêncio e pelo autoritarismo que sufocou qualquer tentativa de organização e expressão da sociedade civil. Esta foi a experiência vivida na época em que a ditadura dominou o país, gerando uma ausência da cultura participativa em que o aprendizado democrático restringiu-se, em

alguns momentos privilegiados, à democracia formal vista como mero depósito do voto .

*“ Logo em seguida, quando eles implantaram, vieram, fizeram a visita e traziam esta idéia e queriam que o idoso não parasse. Fizeram visita a cada grupo, a direção e uma equipe.(...) foi assim que passaram para a gente na medida em que entrasse em movimento a gente tava se curando de algumas doenças, principalmente da mente, que é a principal. Se não colocar a idéia para funcionar, fica com mal de Alzheimer” (L2).*

*“(...) Houve palestras grandes no sentido de que ia haver isso, a implantação dos “Idosos em Movimento.” E depois, então, daí parou. Depois foi chegando para nós a discriminação da programação “Idosos em Movimento” (L1)*

Analisando ainda a fala da L2, podemos ver que a estratégia de convencimento utilizada pelos gestores, para garantir a aceitação do projeto pelos idosos, ressaltava a importância da atividade física para a saúde, convergindo com a fala da G1 analisada anteriormente.

Na fala da L1 e da L2, percebemos uma convergência no sentido de que não houve resistência dos grupos de terceira idade para aceitação do projeto, mesmo sendo possível observar que os idosos não participaram da definição do projeto “Idosos em movimento”. Nesse sentido, podemos dizer que, no processo de implantação do projeto “Idosos em Movimento,” a participação se deu ao nível da informação, o que indica um baixo grau de controle nas decisões, mas que não foi suficiente para inviabilizar a estratégia de legitimação das ações implementadas pelos gestores.

O depoimento da idosa a seguir nos permite inferir que, além de legitimar os interesses do Governo, o projeto possibilitou uma mudança na vida dessas pessoas,

ao oportunizar a vivência de coisas nunca experimentadas, o que pode sinalizar o despertar de outras expectativas:

*“Acho também proveitoso porque, de qualquer maneira, as pessoas tão felizes, ninguém vê ninguém triste, sabe, a palavra é alegria, e elas dançam, quer dizer que é uma coisa participativa e que agrada a todos, inclusive à própria família que muitas vezes agradece porque a mãe está outra, que ela agora está participando do “Idosos em Movimento,” (...) depois que ela voltou a fazer essa ginasticazinha, está se achando até mais jovem, acha que isso foi uma coisa muito boa, muito fundamental, na vida delas (...) e posso até agradecer à Secretaria de Turismo e Esporte por esta oportunidade que nos deram aqui “ (L3)*

Podemos evidenciar na fala da L3 que o projeto agradou não só aos idosos, mas também as suas famílias, portanto, podemos inferir que o Governo fica com uma boa imagem. É possível evidenciar que o projeto não é entendido como um direito, mas como uma doação, uma deferência do Governo, o que aponta para uma correspondência com a visão de Estado paternal revelada pelos gestores nas nossas análises.

Podemos inferir que não há articulação com outras políticas setoriais, o que pode sugerir a forma fragmentada como tradicionalmente as políticas vêm sendo implantadas, não existindo articulação com outras políticas setoriais, o que tem provocado muitas vezes a superposição das ações governamentais, um volume maior de recursos investidos e resposta pouco significativa quanto a mudanças efetivas na qualidade de vida das pessoas envolvidas.

Apesar das diferentes visões de participação existentes, o que conseguimos apreender é que a concepção de participação se restringe à participação nas atividades. Conforme os diferentes graus e níveis da participação apresentados na nossa teoria, a participação proposta aponta para um baixo grau de controle por parte dos idosos nas

decisões da política, bem como para um nível de participação restrito à execução e avaliação dos resultados. Foi possível também apreender a busca pela legitimidade das ações governamentais através do esforço para aprovação do projeto “Idosos em Movimento”.

A seguir, abordaremos o nosso segundo eixo de análise, em que a concepção de participação apreendida vai ser fundamental para entender a direção que tomará essa prática participativa a partir de duas óticas: das práticas efetivas e do discurso.

**Segundo eixo de análise:** Os mecanismos de gestão participativa existentes e sua contribuição para a democratização das relações Estado-sociedade.

Entendemos, a princípio, que a possibilidade de contribuição dos mecanismos de gestão participativa para a democratização das relações Estado-sociedade tem uma relação direta com as concepções sobre participação, tanto entre os gestores quanto entre as lideranças do projeto.

Para realizar a nossa análise, vamos usar o quadro 01 modelos de gestão pública onde tomaremos os seguintes aspectos: base decisória, metodologia e definição de prioridades.

**Quadro 01- Modelos de Gestão Pública**

<b>Tradicional/conservador</b>	<b>Alternativo/Inovador</b>
Base decisória: - Tecnocracia - Discurso da participação - Centralizada/dispersa	Base decisória: - Técnicos/Comunidade - prática da participação - descentralizada/concentrada
Metodologia: vertical - Legalismo - Troca de favores e interesses - Avaliação quantitativa	Metodologia: horizontal - Participativa - Autodeterminação; legitimação - Avaliação quantitativa e qualitativa
Definição de prioridades: - Centralizada pela Burocracia - Baseada nas prerrogativas do Executivo	Definição de prioridades: - Descentralizada, baseada na Parceria/ Compromisso com a comunidade

Fonte: Tavares da Silva, 2002

Com relação à **base decisória**, é possível afirmar que é puramente tecnocrática e nela a participação dos idosos tem ocupado um plano secundário, conforme pode ser evidenciado nas falas dos gestores a seguir:

*“(...) para poder a gente partir para saber o que é que a gente queria trabalhar com estes idosos em relação à área de esporte, que é a nossa área específica, tivemos que fazer uma sondagem. Fizemos um questionário, enviado a todas as prefeituras, onde fazíamos uma pesquisa sobre se existia grupos de terceira idade nesta região, que tipo de trabalho desenvolviam e se existiam algum trabalho na área de esporte e lazer, e obtivemos a resposta de vários grupos de várias Prefeituras e constatamos que não existia absolutamente nada na área de Esporte. O que eles tinham eram encontros sociais que eles fazem, festinhas, cursos de trabalhos manuais, mas nada em relação a esporte e lazer. Daí a gente se reuniu e fizemos uma proposta de trabalho cujo eixo principal foi a criação do projeto “Idosos em Movimento” que leva atividade física sistemática ao grupo de terceira idade. E uma coisa puxa a outra, a partir desse projeto “Idosos em Movimento” a gente também pensou na criação dos jogos da terceira idade e na realização de festivais esportivos. E daí surgiram vários festivais e várias outras ações em relação a esse segmento” (G2 )*

Podemos observar que o procedimento adotado para formulação e definição das ações de esporte para a terceira idade indica uma postura conservadora que reflete a nossa cultura política autoritária e burocrática, pois a sociedade participa apenas no momento diagnóstico para identificar as atividades desenvolvidas com o segmento, cabendo as decisões sobre os projetos a serem desenvolvidos aos tecnocratas, que são aquelas pessoas que têm a capacidade de definir o que é melhor para a população

O depoimento do G4 é significativo em mostrar que a comunidade tem um papel secundário na participação da definição das prioridades que lhe dizem respeito:

*“ Nós procuramos ver junto com pessoas que tinham alguma experiência nos vários segmentos e daí partimos para uma ação prática (...) na minha opinião, se a gente for consultar todas as comunidade para daí chegar a elaborar o seu plano de ação, é uma coisa complicada, porque não há uma cultura nisso daí ; (...) resumo da história, eu prefiro partir de opiniões de pessoas que têm uma vivência nos vários segmentos, colocar um plano em prática e, a partir de um momento, a própria comunidade vai fornecendo subsídios para os ajustes que se fizerem necessários; (...) .Então você monta um plano, leva-o à comunidade e começa a aplica-lo e aí vai buscando o feedback da própria comunidade para os reajustes; (...) Eu defendo isso: você começa e vai fazendo os ajustes.” (G4).*

Considerando o conceito de participação adotado no nosso trabalho, em que a participação real é aquela que oportuniza a experiência da participação direta dos sujeitos ao nível do processo de tomada de decisão, podemos evidenciar que a condução do processo participativo pelos gestores não aponta para essa possibilidade. De acordo com as referências que adotamos no nosso texto sobre os graus de participação nas decisões e que envolvem 07 níveis, que vão desde a informação até a autogestão podemos afirmar que a participação vem se dando ao nível da consulta facultativa, o que indica um baixo grau de controle das decisões.

É possível também percebermos no depoimento do G4 uma visão preconceituosa quanto às condições da população para participar ativamente na elaboração das ações. Também fica implícito que a adoção de processos participativos torna o projeto mais moroso, o que sugere a valorização do pragmatismo em detrimento da reflexão, levando-nos a supor que essa postura é decorrente de uma

visão tradicional, tecnocrática e autoritária em que as soluções para as questões sociais e econômicas devem ser, antes de tudo, soluções neutras, isoladas das pressões sociais, devendo, portanto, ser tomadas por grupos técnicos de gestores iluminados.

Do ponto de vista dos idosos, os depoimentos vão evidenciar que a maioria é apenas informada das definições:

*“Como foi criado, pelo menos eu não participei (...)isso foi mais com o diretor, com pessoas mais capacitadas, então já veio para nós a programação já organizada, e perguntaram se a gente queria participar” (L1)*

No depoimento da L1, percebemos que ela reproduz a mesma visão autoritária dos gestores, ao demonstrar que os mesmos são mais capacitados para tomar decisões e que isso é uma coisa normal, o que sugere a ausência de experiências pedagógicas participativas que viessem se contrapor à visão da participação restrita às atividades. Demonstra também a experiência de vida dessa pessoa, que não conviveu com a democracia.

*“Olhe, ele foi definido e foi comunicado,(...) foi implantado aqui no nosso grupo de idosos e em outros vários grupos “ (L6)*

*“Nós participamos através de comunicação, de informação, do esporte para a gente. Somos informados da programação existente; um acontecimento, nós somos informados “(L4)*

*“Não, não posso identificar (...)então eu fiquei sabendo que houve como se fosse um sorteio” ( L8)*

Conforme tratamos no nosso referencial teórico sobre a importância da participação na construção de uma sociedade democrática, existem 02 questões-chave na participação que é importante considerar na busca de compreender como efetivamente essa participação vem ocorrendo, a saber: o grau de controle sobre as decisões e a importância das decisões de que se pode participar. Em relação ao grau de controle das decisões, conforme os depoimentos dos idosos, podemos evidenciar que a participação vem se concretizando ao nível da informação, o que aponta para o mais baixo grau de controle das decisões. Em relação à importância das decisões a que se tem acesso, é possível inferir, considerando o baixo grau de controle decisório sinalizado nos depoimentos, que os processos participativos têm se restringido a uma participação na execução e avaliação dos resultados.

O depoimento da L8 nos possibilita perceber o quanto a população ficou de fora do processo de definição das ações, ao atribuir a um sorteio a implantação do núcleo.

Foi possível evidenciar no depoimento de algumas lideranças de grupos que o projeto “Idosos em Movimento” foi confundido com outras ações desenvolvidas com os grupos de terceira idade:

*“A gente começou fazendo as fichas e o grupo ficou sem nome. Aí disseram: vocês vão implantar aqui um grupo de idosos. Depois as meninas vieram e teve várias coisas com a gente. Ela disse: agora vocês vão botar um nome no grupo para ele não ficar sem nome (L5)*

No depoimento da L5, foi possível percebermos que a mesma confundiu o projeto “Idosos em Movimento” com o cadastramento do grupo junto à Cruzada de Ação Social. Esse depoimento nos permite supor que, mesmo sendo oportunizada uma participação ao nível da informação, como vimos, esse processo não se deu uniformemente, na medida em que, mesmo participando das atividades do projeto,

não está claro qual o órgão governamental responsável pelo mesmo, bem como que atividades o integravam.

É possível percebermos nos depoimentos dos gestores um **discurso preocupado com a participação**:

*“Deixe-me ver, sempre se teve uma coisa muito confusa em nível do que significa participar e, às vezes, a gente é levado a reunir pessoas, apresentar uma proposta e achar que houve a participação” (G1)*

*“Olhe, o que acontece na participação popular é uma coisa que é fundamental (...) quando a própria comunidade se sente valorizada, vamos dizer, na construção de alguma coisa, ela tende a adotar aquilo, e cuida daquilo como da sua casa (...)” (G4)*

No depoimento dos gestores, percebemos que há um entendimento da importância da participação e uma preocupação em ampliar os graus de participação até então existentes. É possível apreendermos na fala do G4 uma aproximação com a nossa discussão teórica, quando tratamos que, em um projeto democrático-popular, a participação é vista como alternativa para construir uma nova noção de bem público e de responsabilidade pública, quando o mesmo sinaliza uma perspectiva de valorização pela comunidade das questões públicas na medida em que participam. Porém, ao nível da implementação das ações do projeto “Idosos em Movimento,” o que vamos apreender é que não há coerência entre o discurso e a materialização das ações, que vão ser reforçados pelos depoimentos dos próprios gestores e pelas lideranças dos grupos de terceira idade. Vejamos os depoimentos dos gestores :

*“(...) A partir do momento em que nós juntamos esses grupos, eles começaram a se integrar no projeto, construíram tudo nele. No primeiro, não, no primeiro, fomos nós. A partir daí, todos os*

*ajustes foram resultantes da participação deles. Por exemplo: jogos solidários da terceira idade: tudo o que você tiver nos jogos, regulamento, hino, bandeira cartazes, tudo, tudo é construção dos idosos. Isso é resultado da discussão, da participação deles” (G4).*

No depoimento do G4, evidenciamos uma contradição, pois o mesmo demonstra confundir o que seja a participação na definição das questões centrais de um projeto com meros ajustes que objetivam corrigir a forma de operacionalização das ações. O que percebemos na fala do G4 é que a concepção do projeto não passou por um processo de discussão com os idosos, que passaram a se integrar nas discussões num segundo momento, menos importante, para opinar sobre questões operacionais que não vão alterar a concepção da proposta previamente definida. Também é importante destacarmos que essas discussões referem-se a uma ação bastante pontual que são os jogos da terceira idade, que fazem parte do projeto “Idosos em Movimento,” mas não se limitam ao mesmo na medida em que outros grupos que não fazem parte do projeto participam desses jogos. Portanto, inferimos que o projeto “Idosos em Movimento” não tem sido alvo de discussão.

Considerando os argumentos desenvolvidos ao longo do nosso texto, podemos perceber que a participação proposta não se afirma como uma participação ampliada que possibilite aos organismos da sociedade civil influenciar direta ou indiretamente na formulação e na gestão das políticas públicas, podendo, inclusive, se aproximar do que chamamos de teatralização da política, pois este jogo substitui a efetiva participação popular, já que não está em tela o que é mais importante, a autonomia política da sociedade.

Na ótica dos idosos, o que vamos perceber é que, efetivamente, eles não participaram da discussão sobre a implantação do projeto “Idosos em Movimento” em que quase a totalidade dos entrevistados demonstra não ter conhecimento dos critérios estabelecidos para a implantação dos núcleos

*“Oficialmente, não. Depois a professora de ginástica chegou lá e pediu uma reunião queria conversar conosco que o Governo do Estado estava implantando um Programa idosos em movimento, e que nós íamos ter aula de ginástica e daí agente foi entrando no mérito dos outros eventos que iam ser incluídos nessa programação” (L1)*

*“Porque a professora passa tudo pra mim, mas não chegou ao meu conhecimento não” (L7).*

*Não. (L4)*

No depoimento de L1, fica claro que a informação sobre a criação do projeto veio através da professora que já estava designada para atuar junto com o referido grupo. O que demonstra que o processo de formulação e implantação do projeto “Idosos em Movimento” não ocorreu de forma democrática e participativa, mas nos moldes tradicionais em que a população-alvo de uma ação governamental só toma conhecimento da mesma no momento em que ela vai ser executada. As L4 e L7 manifestam o seu total desconhecimento, inclusive a L7 deixa claro que nem a professora informou nada.

*“olhe, eu nem sei bem falar para você, porque, quando começou, já foi o povo da Cruzada que veio para cá, para o CSU, e começou a fazer as inscrições por aqui, pelo CSU” (L5)*

*“Nenhum, porqu,e quando a gente foi convidada, foi pra dizer que ia colocar isso aqui no CSU, (...) quando foi dito, seria no CSU; depois, o CSU não teve condições, não podia fazer, porque já tinha compromisso com jogos, tudinho” (L3)*

*Não houve discussão, não, no nosso grupo, essa discussão veio lá do setor da diretoria (...) pra ver quais são os grupos que têm mais frequência(...) pra ser implantado (L6)*

No depoimento da L6, podemos apreender que ela tem clareza de que os critérios foram definidos pelos gestores e demonstra que a quantidade de idosos frequentando os grupos de terceira idade deve ser um dos aspectos a ser considerado para que estes grupos sejam beneficiados com a implantação do projeto “Idosos em Movimento”

Nos depoimentos acima, tanto dos gestores quanto das lideranças, é possível evidenciar que há um distanciamento entre o discurso governamental e o que efetivamente ocorre ao nível das práticas do projeto “Idosos em Movimento” na medida em que, como vimos, o Governo se afirma democrático e participativo e propõe, entre as suas diretrizes centrais, instituir mecanismos de descentralização e de democracia participativa na gestão do Estado, envolvendo a população e os municípios nas decisões e na definição das prioridades de Governo, bem como no controle e na avaliação das suas ações. É possível inferirmos, conforme a gestão do projeto “Idosos em Movimento” vem se revelando, que os gestores não têm vivência em experiências participativas e desconhecem a proposta política do Governo que tem como eixo a gestão democrática.

Segundo o depoimento dos gestores, podemos perceber que a **administração está centralizada em torno do executivo:**

*“(...) também aí era uma função da área de esporte da diretoria, o órgão executor, ir buscar o financeiro, buscar o dinheiro. Mas, a gente vê que o orçamento não tá nem preparado ou adequado pra você ter um crescimento na área de esporte(..)  
(G5)*

*(...) às vezes o órgão que executa, ele solicita, mas, quando ele vai pra fazenda, há um corte, e ali não tem ninguém pra dar um grito grande (...) você sabe que, nessa cadeia, você sai daqui, do órgão técnico, passa pra Secretaria, da Secretaria você passa pra fazenda, que vai pro governador e, se chegar lá, à cabeça, ao governador, e disserem não é interesse nosso (...) tá gastando 15 milhões do orçamento, 20 milhões ou 30 milhões do orçamento pro esporte, vamos direcionar esse valor do orçamento pra saúde ou pra educação...)(G5)*

É possível evidenciar, de acordo com o depoimento do G5, que, em questões essenciais como os recursos, há uma centralização no executivo, não se percebendo autonomia por parte dos gestores. Podemos observar que essa centralização também se expressa em relação à concepção do que seja a prática participativa, na medida em que nos vários depoimentos vistos há uma desarticulação entre a visão dos gestores sobre a participação, que se apresenta de forma bastante diferenciada, cada um concebendo a participação de uma forma e colocando-a em prática de acordo com o que pensa, resultando na implementação de uma política pública de forma dispersa e desarticulada em que a eficácia da proposta governamental de gestão democrática e participativa fica comprometida.

Conforme a análise do projeto “Idosos em Movimento,” foi possível apreender que as decisões são tomadas de cima para baixo, evidenciando uma **metodologia vertical** em que se busca informar ou consultar a comunidade sobre as questões já definidas a priori, de acordo com o depoimento dos gestores:

*“(...) tudo a gente procura fazer junto com o idoso. A gente tem reuniões mensais, desde o início do ano, com os representantes desses grupos, cerca de 80 grupos que tão sempre participando de nossas reuniões porque a grande maioria é daqui; (...) A gente procura fazer uma avaliação; após o término do ano letivo ,*

*a gente convida todo mundo (representantes), faz uma avaliação de tudo o que fez no ano,(...) então, quando a gente monta a nossa proposta de trabalho para o ano seguinte, procura sempre, na medida do possível, atender às sugestões dos representantes dos grupos. Acho que nada que a gente faz aqui na divisão, a gente traz como uma coisa pronta, elaborada; tudo o que a gente traz é fruto de um trabalho de avaliação que a gente procurou fazer a cada final de ano; (...) para fazer uma discussão, temos que traçar diretrizes; não se pode chegar a uma reunião, principalmente com idoso, e dizer assim: vamos agora falar sobre os jogos; e o que é que vocês querem que a gente faça? O esquema, como toda proposta, tem que ter uma linha, tem que ter uma diretriz, não se cria do nada, tem se que chegar com uma proposta e, em cima daquela proposta, reelaborar novas propostas (...). Tudo, ou seja, muitas coisas eles sugerem, claro, mas a maioria das coisas a gente traça, leva para eles. A confiabilidade que eles têm, a confiança que eles têm na gente, é uma coisa maravilhosa, é muito gratificante “ (G2).*

A fala dessa gestora revela que o mecanismo de participação existente para a participação dos idosos se restringe às reuniões. É possível perceber que as reuniões apresentam caráter avaliativo e de discussão de questões operacionais, principalmente em relação aos jogos da terceira idade, o que evidencia, mais uma vez, que não se discute efetivamente o projeto “Idosos em Movimento” e que as propostas das atividades de trabalho são definidas pelos gestores, ficando a inclusão das sugestões propostas pelos idosos condicionada a possíveis critérios administrativos definidos pelos técnicos. Também percebemos, neste depoimento, que a G2 reproduz uma visão preconceituosa em relação à capacidade do idoso, na qual os mesmos são vistos como menos capazes, o que revela uma postura tradicional/autoritária que parte da premissa de que as pessoas precisam sempre de alguém para orientá-las que precisam ser tuteladas. É possível supor que esse tipo de visão, que temos apreendido nas nossas

análises e que contraria a perspectiva de democracia participativa discutida no nosso texto, contribua para reforçar a postura passiva e dependente manifestada pelos idosos.

*“Nós temos reuniões específicas para cada aspecto do projeto. Por exemplo, na implantação de um núcleo, a divisão vai procurar ver na comunidade os interesses de prática porque cada comunidade tem uma diferenciação. No caso dos jogos, existem várias reuniões durante o ano, em que mudanças de regulamento, oferta de atividades esportivas, tema para o evento, todos são pontos discutidos por eles” (G4).*

*“nós temos reuniões mensais com os presidentes dos grupos que nós trabalhamos porque o “Idosos em Movimento” também contempla na sua programação um conagraçamento, uma confraternização que se dá ao final do ano, (..) então nós temos essa ação que se realiza em setembro ou outubro, e iniciamos as primeiras reuniões em março. Então, de março a julho, acontece mensalmente esta reunião para discussão e, a partir de julho, acontecem duas vezes ao mês. E nós fazemos também, anualmente, uma avaliação de todo o programa (...) (G1)*

Podemos observar na fala dos gestores que há uma convergência para a realização de reuniões sistemáticas com os idosos para discussão dos jogos da terceira idade. Nesse sentido, evidencia-se novamente que o projeto “Idosos em Movimento” não é alvo de discussão e, conforme abordamos na seção anterior, onde fizemos a descrição do mesmo, a realização dos jogos é uma das três ações que o integram, mas não a única. Tomando como referência as observações<sup>82</sup> das referidas reuniões, percebemos que as mesmas são totalmente dirigidas pelos gestores. Foi possível observar que os idosos não compõem a mesa de reuniões e não há espaço para

<sup>82</sup> Encontra-se em anexo o roteiro das observações

proposição de pauta por parte dos mesmos, que passam a discutir as questões previamente definidas pelos gestores.

Em todas as reuniões observadas, percebemos que a estruturação das mesmas não possibilitava a prática da co-gestão, mas favorecia o controle dos gestores sobre todos os aspectos abordados, na medida em que elas apresentavam caráter consultivo ou informativo e os idosos opinavam apenas a respeito de questões periféricas (operacionais), e as questões fundamentais, como a concepção do programa, a alocação de recursos e a definição de prioridades não estavam em discussão. Em relação às reuniões de avaliação, os idosos são chamados para participar do julgamento de algumas das ações, principalmente em relação aos jogos da terceira idade, não se diferenciando da forma tradicional como a sociedade brasileira vem participando das ações ditas participativas do setor público.

Na ótica dos idosos, vamos perceber que as reuniões concentram-se nos aspectos técnicos :

*“Elas acontecem mensalmente, mas, quando chega mais perto dos jogos, às vezes são duas, dependendo da condição de que precisem. Às vezes, numa reunião, o assunto não deu para terminar, eles marcam uma outra às vezes, duas vezes no mês, mas sempre acontecem mensalmente” (L2)*

*“ tem freqüência mensal na cruzada.(...) No Santos Dumont é assim na época dos jogos” (L7)*

*“o ano passado mesmo, nós fomos e houve as discussões, a gente falou o que estava bom e o que não estava, e a gente participa. E ela faz questão de que os líderes vão e falem como eu. Sempre que há reunião no Santos Dumont, eu vou” (L5)*

O depoimento da L2 converge para o da G1, ao falar da possibilidade de mais de uma reunião mensal para tratar dos jogos. No depoimento da L7, percebemos que

as reuniões ocorrem para tratar dos jogos, o que converge para as nossas inferências. No depoimento da L5, é possível perceber que a mesma não percebe uma sistematização das reuniões e que as discussões remetem mais a aspectos avaliativos para corrigir os rumos das ações. Remetendo ao nosso referencial, destacamos duas formas de participação dos cidadãos nas questões de interesse coletivo: uma participação ativa e uma participação passiva. A participação ativa implica o compromisso de participar ativamente, de procurar influir nas regras de convívio, para que a ordem social não se restrinja aos interesses de uma minoria. Nesse sentido, o depoimento da L5 aponta para um papel passivo, na medida em que apenas opinam sobre os aspectos positivos e negativos das atividades, não interferindo na direção das ações que vão orientar a política pública de esporte do Governo do Estado para os idosos.

*“Não, isso aí não. Até agora, de idosos em movimento, não. De idosos em movimento, não houve ainda essa reunião. A reunião que há é quando elas convidam, quando querem fazer um evento, não é? Então vai ter agora quando haverá os jogos solidários” (L3)*

O Depoimento da L3 evidencia uma compreensão diferenciada dos outros depoimentos dos idosos na medida em que a mesma demonstra que as reuniões para discussão do projeto “Idosos em Movimento” não ocorrem e que as reuniões realizadas são para discussão dos eventos, principalmente dos jogos da terceira idade. Podemos afirmar que este depoimento vem fortalecer as nossas suposições anteriores, com base nos depoimentos e nas observações de reuniões em que apontamos a ausência da discussão do projeto “Idosos em Movimento.”

Foi possível perceber também, com base nas observações das reuniões realizadas, que os idosos se manifestavam livremente, porém o controle das discussões nas reuniões cabia aos gestores. Os idosos eram incentivados a apresentar sugestões sobre as questões/temas previamente definidas(os) que tratavam das questões operacionais,

porém não alterariam a concepção do projeto. Os depoimentos das L2 e L5 acima são ilustrativos dessas percepções, bem como os depoimentos abaixo da L5 e L1

*“A gente podia propor qualquer coisa. Agora eles lá escutavam e tiravam as coisas melhores. Às vezes uma pessoa propõe uma coisa, outro, outra, e eles vêem que dá certo, vêem que não dá, então tiram a melhor” (L5)*

*“Ali pedem opinião de cada pessoa, todo mundo tem direito de falar e dizer como quer, se está bom, se está ruim, se está errado, se está certo. Todo mundo tem direito de falar, (...)tem gente que não fala, que se abstém, e tem outros que falam e dizem o que querem; e depende da formação de cada um” (L1)*

Os idosos não tinham uma participação real na medida em que faziam sugestões apenas sobre as questões formais, porém, mesmo assim, não evidenciamos mecanismo de controle que pudesse dar garantias aos idosos de que as questões definidas naquelas reuniões realmente se efetivariam. É possível inferir que algumas questões passariam ainda pelo crivo de critérios administrativos e financeiros.

É possível evidenciarmos, no depoimento dos idosos, a existência de práticas políticas tradicionais na implantação do projeto “ Idosos em Movimento” :

*“Bem quando nós fomos convidadas, pelo menos, eu falo por mim, veio um convite formal, por telefone, que ia haver essa reunião no Santos Dumont para implantação do Idosos em Movimentos, não é? e que D. Geralda<sup>83</sup> tinha apontado o nosso grupo. Então nós fomos junto com mais duas presidentes... ( L3)*

---

<sup>83</sup> Gestora que ocupa cargo de influência no Governo

Na fala da L3, evidenciamos uma prática política comum na política brasileira, que é o **clientelismo, a troca de favores**. Nesse tipo de prática, os benefícios surgem como um favor, como vantagem pessoal, e quem as recebe parece ficar devendo algo a quem os presta.

Em nossa discussão teórica, procuramos apontar a importância de políticas públicas com componente participativo como alternativa para introduzir novas formas de governar que superem as práticas políticas tradicionais, como o clientelismo, o patrimonialismo, o mandonismo, ao tornar-se permeável às diversas demandas da população e possibilitar maior transparência e controle social da gestão pública através da introdução de mecanismos sistemáticos de decisão, fortalecendo, assim, a legitimidade do sistema governamental e administrativo.

Nesse sentido, podemos supor que a não participação da sociedade na gestão da política de esporte para a terceira idade, bem como a falta de transparência na definição dos critérios para implantação dos núcleos, pode ter favorecido a existência desse tipo de prática na implantação do projeto “Idosos em Movimento”.

Nos depoimentos dos gestores foi possível perceber uma **preocupação com a avaliação voltada para aspectos quantitativos** em detrimento de avaliações mais qualitativas, preocupadas com a eficácia das políticas públicas e os seus resultados, a médio e longo prazo, na melhoria das condições de vida da sociedade:

*“Na implementação dessa política para o idoso, eu acho que nestes quatro anos nós conseguimos um grande avanço, mas que considero ainda bastante aquém da necessidade porque nós temos em Pernambuco 9,4 da população, a partir de 65anos; em Recife, nós temos 8,9, que equivalem a 133 mil pessoas acima de 60 anos, e hoje nós conseguimos atender sistematicamente a três mil idosos. Incluindo os demais programas, acho que nós conseguimos um atendimento a seis, sete mil idosos. (...) nós precisamos é trabalhar em busca da universalização desta prática, achar estratégias, buscar parceria,s para que possamos ampliar esses benefícios,*

*para que possam atingir um contingente maior de pessoas idosas (G1).*

No depoimento da G1, podemos evidenciar que, ao avaliar a política desenvolvida para os idosos, ela prioriza os aspectos quantitativos. Na sua fala, demonstra uma preocupação com a universalização do acesso à prática esportiva para as pessoas idosas, o que consideramos um aspecto importante na medida em que poderá viabilizar a ampliação do mesmo, porém é preciso estarmos atentos à qualidade pedagógica das práticas desenvolvidas junto à sociedade, para que não estejamos reproduzindo práticas que não contribuam para o aprendizado do exercício político dos cidadãos, o que poderá, inclusive, dificultar a organização desse segmento social para a efetiva consolidação desse direito. Também percebemos na fala da G1 uma visão do Estado paternal, do favor, pois a prática esportiva não é entendida enquanto um direito (visão partilhada pelas lideranças dos grupos, como vimos), mas enquanto um benefício, o que demonstra uma visão de política pública do ponto de vista unilateral, como uma dádiva do poder público, algo que é ofertado à sociedade.

Podemos supor que a valorização dos aspectos quantitativos, na fala da G1, apresenta coerência com a visão tecnocrática/burocrática que tem predominado nos modelos de avaliação de políticas públicas que tradicionalmente têm privilegiado a comparação entre objetivos e metas, entre o proposto e o alcançado, desconsiderando outros aspectos envolvidos, inclusive o aspecto político, o que possivelmente tem dificultado o sistemático aperfeiçoamento das políticas públicas avaliadas e o seu conseqüente redirecionamento ou alteração.

No depoimento dos gestores abaixo há uma convergência com a fala da G1 na medida em que o número de idosos participantes nas atividades foi decisivo para a implantação dos núcleos, e, conseqüentemente esse foi o aspecto ressaltado na avaliação da G1 e que será apontado pela G3:

*“primeiro que o grupo já estivesse estruturado, porque havia grupos de municípios que pediam, mas eram grupos pequenos.*

*Como a nossa meta era a meta do ministério de atender a 100 idosos, a gente procurou se aproximar daqueles grupos que tinham mais idosos” (G2)*

*“a gente fazia algumas visitas nos dias de reunião, também era um momento em que a gente via como era que tava o idoso em movimento. Tem muita gente aqui que participa (...) a gente colocara que eles não podiam perder o espaço, era importante a assiduidade, a pontualidade, pra que o projeto continuasse, porque, se a gente não tivesse o quantitativo, teríamos que mudar pra outro grupo. Então é importante saber se realmente eles estavam correspondendo ao que tava se oferecendo a eles” (G3)*

No depoimento da G3, é possível evidenciar que o quantitativo de idosos foi uma condição para a implantação dos núcleos do projeto “Idosos em Movimento” nos grupos de terceira idade, mas que também esse aspecto é avaliado e colocado como garantia para a permanência do projeto nos referidos grupos. Percebemos que as gestoras 1 e 3 convergem na visão do Estado doador, pois o projeto “Idosos em Movimento” não é entendido enquanto um direito. É possível inferir que a G3 trata o projeto como uma moeda de troca, em que o retorno deveria ser a pontualidade, a assiduidade.

O que percebemos na gestão do projeto “Idosos em Movimento” é que as **decisões são centralizadas pela burocracia**, baseadas nas prerrogativas do Executivo, conforme depoimento dos gestores :

*“na verdade, quando a gente tá à frente de um órgão público, dentro do serviço público, a gente tá justamente representando a população”(G5)*

*“(...) tem coisas que a gente tem que saber separar, tem coisas sobre as quais a gente tem que saber tomar decisão, saber o que é*

*melhor pro Estado. E a outra é deixa-los discutir permitir que cheguem a um denominador comum, entendeu? Tem programa que não precisa(...) (G5)*

*“ Primeiramente saiu do lado técnico aqui da própria diretoria, e estas ações são encaminhadas ao secretário e você vai ver justamente a necessidade das demandas. Então, as áreas que tã com mais dificuldade em todos os segmentos, a gente identifica. Quando a gente chegou aqui, não tinha área de 3ª idade nem de portador de deficiência, então foram criadas. A partir disso aí, os técnicos de cada área é que identificam, através de reuniões, através de contatos, através de avaliações (...) não adianta a gente montar ações, colocar projetos sem identificar. Logicamente, como a gente tá dentro do esporte, convive com o esporte 24 horas, tem a sensibilidade de observar isso”*

É possível percebermos nas falas do gestor acima que as decisões mais importantes cabem mesmo aos gestores, pois os mesmos gerenciam um projeto de um Governo que foi eleito democraticamente com um programa e, portanto, são as pessoas em condições para definir e pôr em prática o programa sancionado pela sociedade. É possível apreendermos que a fala deste gestor traz implícita uma visão autoritária da sociedade, sintonizada com a visão que define a sociedade brasileira desde a década de 20, em que o Estado, através da burocracia estatal, mantinha a sociedade sob tutela, pois o povo não tinha condições de ter autonomia política para opinar sobre os destinos do país.

É possível também evidenciar na sua fala que a participação social ocorre no momento de identificação das demandas, sendo possível apreender uma preocupação com a aceitação das ações em detrimento da participação efetiva da sociedade na definição das questões.

Conforme abordamos no nosso texto, em que apresentamos que as experiências de democracia participativa introduzem elementos inovadores no

processo de elaboração e gestão das políticas públicas, contribuindo para a democratização do aparelho estatal e da própria sociedade, podemos supor que o depoimento acima, na medida em que reproduz posturas autoritárias e burocráticas em que a sociedade apresenta um baixo grau de controle das decisões, pode favorecer o autoritarismo social que constitui um aspecto importante da nossa cultura política e que contribui para manter a desigualdade social, uma vez que é mais fácil existir uma correlação entre baixa participação e maiores iniquidades sociais.

O que conseguimos evidenciar a partir da ótica do discurso dos gestores e das lideranças foi que a base decisória do projeto é puramente tecnocrática. Não houve inversão de prioridades na medida em que as decisões são centralizadas cabendo aos idosos uma participação secundária em questões menos importantes, que não vão alterar os rumos da política. O projeto apresenta uma metodologia vertical que não possibilita mecanismos de co-gestão das ações, considerando que os gestores se pautam pelas prerrogativas do Governo eleito democraticamente para definirem as questões de interesse público. Nesse sentido, podemos afirmar que existe um distanciamento entre a proposta governamental de gestão democrática e o que efetivamente ocorre ao nível das práticas concretas do projeto, evidenciando assim que a participação política acontece apenas ao nível do discurso.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve por objetivo identificar como o discurso participativo do Governo se materializou no âmbito da política pública de Esporte e Lazer através do projeto "Idosos em Movimento". Nesse sentido, procurou-se percorrer um caminho teórico-metodológico que possibilitasse chegar ao final do trabalho respondendo à **questão central** do estudo que se coloca em torno da indagação: como os princípios de participação / democratização propostos pelo governo estadual se expressam na política pública de esporte e lazer através do projeto "Idosos em Movimento" ?

Para tanto, a construção teórica do nosso trabalho foi norteadada pela discussão que destacou a importância da participação na teoria democrática contemporânea. No decorrer dessa discussão, procuramos enfatizar que a adoção de mecanismos participativos na gestão pública traduz-se em elementos inovadores, ao imprimir um novo marco nas relações Estado - sociedade.

Nesse sentido, a transferência das ações de esporte, anteriormente vinculadas à Secretaria de Educação e Esportes, para a Secretaria de Turismo não foi orientada no sentido de imprimir à gestão das ações de esporte os princípios participativos propostos pelo Governo Estadual, conforme afirmam o discurso do gestor responsável pelas ações de esporte no Estado e o discurso expresso no documento da concepção do projeto, que justificam a transferência a partir da necessidade de uma correlação com a estrutura do Governo Federal e da visão econômica do esporte, além da necessidade de atender aos segmentos excluídos do acesso ao esporte.

Outro aspecto importante a destacar refere-se à concepção dominante de participação, presente tanto no discurso dos gestores quanto no das lideranças, que, apesar de extremamente heterogêneos e contraditórios, convergiram para uma concepção de participação restrita às atividades. Visão esta que, conforme apreendemos nos depoimentos, guarda estreita relação com a perspectiva tradicional / autoritária que marcou a cultura política brasileira e que esteve implícita tanto na fala dos gestores quanto na das lideranças, deixando claro que a população não estava apta a participar efetivamente das definições da política, devendo, portanto, ficar sob a tutela estatal.

Um outro aspecto constatado e que está relacionado à visão autoritária presente em nossa cultura política, partilhada pelos gestores e pelas lideranças, diz respeito à visão do Estado paternalista, do Estado prestador de favor, na medida em que o projeto "Idosos em Movimento" não foi visto como um direito, mas enquanto uma deferência por parte do Estado. É interessante ressaltar que essa visão nega a perspectiva histórica da luta política da classe trabalhadora na busca da construção e consolidação dos direitos sociais, característica bastante presente nas práticas políticas brasileiras que buscam negar as conquistas realizadas através da luta, transformando-as em favores concedidos pelos poderes públicos.

Também foi possível constatar, a partir da ótica dos gestores, uma preocupação com a participação voltada para a legitimação das ações do projeto, uma vez que a participação proposta sinaliza no sentido de ganhar aprovação para o projeto "Idosos em Movimento" e para o Governo em geral.

Constatou-se que a percepção de participação presente nos gestores e nas lideranças definiu os mecanismos de gestão do projeto "Idosos em Movimento," levando a que aspectos, como base decisória, metodologia e definição de prioridades, evidenciassem:

- Uma base decisória puramente tecnocrática em que a participação dos idosos ocupou um plano secundário, apenas voltada para aspectos operacionais;
- Que a definição de prioridades concentrou-se na burocracia, não ocorrendo a descentralização das decisões, de forma a possibilitar a inversão de prioridades que contemplassem os interesses da população alvo;
- Que as decisões referentes ao projeto se pautaram pelo princípio hierárquico, uma vez que as questões apresentadas aos idosos já estavam definidas nas instâncias superiores de poder ;
- Ausência de mecanismos institucionais de controle social, dificultando,

entre outras coisas, o acompanhamento e a consolidação do que havia sido definido nas reuniões;

- Que as reuniões se constituíam nos únicos espaços de discussão, assumindo um caráter consultivo ou informativo sobre aspectos operacionais referentes aos jogos da terceira idade, indicando que o projeto “Idosos em Movimento,” no que se refere a sua concepção ou reorientação, não foi alvo de debate por parte da população envolvida.

Não obstante as dificuldades apresentadas, é importante chamar a atenção para um aspecto positivo que diz respeito ao direcionamento pedagógico das ações pautadas numa postura não competitiva, apesar de a prioridade estabelecida pelo Governo apontar na direção do esporte de rendimento.

Apesar de o projeto aparentemente não estar favorecendo o aprendizado democrático com vistas ao exercício da cidadania, é inegável que tem propiciado acesso a novas vivências coletivas, podendo se constituir em um elemento mobilizador de novas possibilidades.

É importante destacar também que a análise do processo de formulação, implementação e gestão do projeto "Idosos em Movimento" deixa evidente o caráter dialético das políticas públicas refletido nas tensões e contradições presentes no aparelho estatal.

Finalizando, apontaríamos algumas sugestões que poderão sinalizar a possibilidade de uma gestão pautada pelos princípios participativos:

- Buscar a inversão de prioridades, de forma a contemplar os interesses da comunidade e não os interesses da burocracia, passando de uma postura centralizada e burocrática para uma postura descentralizada e participativa;
- Criar canais institucionais de participação, de forma que as decisões referentes às políticas públicas sejam tomadas através da negociação entre os técnicos e a comunidade envolvida;

- As decisões não devem basear-se em critérios hierárquicos, mas no compromisso com a população alvo;
- Promover a articulação com outras políticas setoriais, salvaguardando as especificidades de cada setor, de forma a garantir maior efetividade social;
- A avaliação de políticas públicas deve superar a visão restrita a metas e objetivos, conduzindo-se numa perspectiva que aponte para sua efetividade social;
- Promover articulação com as universidades com vistas a viabilizar uma maior articulação entre a produção teórica e a implementação das políticas públicas.
- Proposta de capacitação sistemática que oportunize o aperfeiçoamento dos quadros técnicos.

Concluindo, observamos que, para compreender o processo de formulação, implementação e gestão das políticas públicas, foi indispensável estabelecer como foco central da atenção a relação Estado - sociedade. A atenção a essa relação permitiu apreender o caráter não linear que conforma o aparelho de Estado na sua articulação com a sociedade. Essa perspectiva possibilitou a identificação dos limites e das possibilidades das políticas públicas enquanto instrumento democrático de participação social.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-democrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente In PEREIRA, Luiz Carlos Bresser e SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**.

ALCOFORADO, Cristine. **Idosos em movimento: Proposta para uma melhor qualidade de vida na velhice**. Monografia do Centro de Ciências Sociais Aplicadas - Departamento de Serviço Social. UFPE, setembro 2001.

ALMEIDA, Vera Lúcia. Imagens da Velhice: o olhar antropológico. In: **A Terceira idade**, nº 15, dezembro p.35-39, SESC - São Paulo,1998.

AMARAL, Silvia Cristina F. Lazer e Participação Popular. In: **Revista Licere** nº 01, vol. 03, p, 2000.

AMMANN, Safira Bezerra. Considerações Críticas sobre o Conceito de Participação. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 5-6, São Paulo, Cortez,1981.

AZEVEDO, Janete Lins. **A educação como política pública..** Campinas, SP: Autores Associados,1997.

BANDEIRA, Karla M. **O Espaço do Idoso em Pernambuco: Participação e Conquistas**. Monografia do Centro de Ciências Sociais Aplicadas - Departamento de Serviço Social-UFPE, junho 2001.

BARROS, Myriam Moraes Lins de. **Velhice ou Terceira Idade**. 2ª ed., Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

BERNARDES, Denis Antonio. Aposentadoria x Cidadania In: **A Terceira idade**, nº 19, abril p.23-35. SESC - São Paulo,2000.

BERQUÓ, Elza. **Considerações sobre o Envelhecimento da População no Brasil**. In: NERI, Anita Lideralessio, DEBERT, Guita Grin. Velhice e Sociedade. Campinas SP: Papyrus,1999.

BETTI, Mauro. **Educação Física e Sociedade**. São Paulo: Movimento, 1991.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. RJ: Paz e Terra,1986.

BRACHT, Valter. **Sociologia Crítica do Esporte: uma introdução**: Vitória. UFES, Centro de Educação Física e Desportos,1997.

\_\_\_\_\_Esporte na escola e esporte de rendimento. In: **Revista movimento** nº 12, jan., p.14-24,2000.

BRANDÃO, Assis. Sobre a democracia participativa: Poulantzas, Macpherson e Carole Pateman. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. N ° 54 p,113-131. Cortez Editora, 1997

BRASIL. Ministério do Esporte e Turismo. **Política Nacional do Esporte**. Brasília s/d

BRASIL. . Ministério do Esporte e Turismo. Política Nacional do Esporte. **Programa Esporte na Escola**. Brasília. s/d.

BRASIL. Ministério do Esporte e Turismo, Secretaria Nacional de Esportes **Programa Esporte Solidário**, Brasília. 2001

BRASIL. Ministério do Esporte e Turismo. **Esporte Solidário: Esporte como instrumento de desenvolvimento social e econômico**. Brasília. 2002

CACCIA BAVA, Silvio. Democracia e poder local. In: VILLAS-BOAS, Renata (org) **Participação Popular nos governos locais**. São Paulo, Pólis, nº14, 1994.

CAMARANO, Ana Amélia (org.). **Muito além dos 60: os novos idosos brasileiros**. RJ: IPEA,1999.

CAMARANO, et al. **Documento sobre o envelhecimento da População Brasileira**, s/d..

\_\_\_\_\_ (org). **Como Vai o Idoso Brasileiro ?** Texto para discussão no 681. RJ: IPEA,1999.

Carta de Sergipe. Dez,1994.

CASTELLANI FILHO, Lino. **Educação Física no Brasil: a história que não se conta**. Campinas, SP: Papirus, 1988.

\_\_\_\_\_ Lazer e qualidade de vida. In MARCELLINO, N.C. (org.) **Políticas Públicas Setoriais de Lazer: o papel das Prefeituras**. Autores Associados, campinas/SP,1996.

CAVALCANTI, Kátia Brandão. **Esporte para todos: Um discurso ideológico**. SP: IBRASA,1984.

COHN, Amélia. Notas sobre Estado, Políticas Públicas e Saúde. In: GERSCHMAN, Silvia e WERNECK, M<sup>a</sup> Lúcia (orgs). **A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização**.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Democracia e Socialismo: questões de principio e contexto brasileiro**. SP: Cortez Autores Associados, 1992.

\_\_\_\_\_. **A Democracia como valor universal: notas sobre a questão democrática no Brasil**. SP: Ciências Humanas, 1989.

COUTINHO, Marcelo James. Administração Pública voltada para o cidadão: quadro teórico conceitual. In: **Revista do Serviço Público / Fundação Escola Nacional de Administração Pública**. Ano 51, n.3, jul-set/2002.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é Participação Política**. São Paulo. Brasiliense,1999.

DANIEL, Celso. Gestão local e participação da sociedade. In: VILLAS-BOAS, Renata (org) **Participação popular nos governos locais**. São Paulo, Pólis nº 14, 1994.

DEMO, Pedro. **Pobreza Política**. Campinas, SP: Autores Associados, 1996.

\_\_\_\_\_ **Participação é Conquista: Noções de política social participativa**. 4ª ed. - São Paulo, Cortez,1999.

\_\_\_\_\_ **Avaliação qualitativa**. 6ª ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1999.

\_\_\_\_\_ **Metodologia Científica em Ciências Sociais**. 3ª ed., São Paulo: Atlas,1995.

\_\_\_\_\_ **Cidadania tutelada e cidadania assistida**. Campinas, SP: Autores Associados.1995.

DIAZ, Bordenave, J.E. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DINIZ, Eli. **Crise, Reforma do Estado e Governabilidade: Brasil 1985/95**, RJ:Editora FGV,1997

DRAIBE, Sônia. Dossiê liberalismo/ neoliberalismo. **Revista USP**, nº 17, março/abril/maio de 1993.

EMIR, Sader e Gentili, Pablo (orgs). **Pós-neoliberalismo: as Políticas Sociais e o Estado Democrático**. RJ: Paz e Terra,1995.

FALEIROS, Vicente de Paula. **O que é Política Social**. São Paulo: Brasiliense, 1991.

FÉLIX, Ana Lúcia. **A política de Educação Física numa gestão democrático-popular. Um estudo de caso no município de Camaragibe**. Dissertação do Mestrado em Educação, UFPE, Recife, 2002.

FERREIRA, Rosilda Arruda. **A Pesquisa Científica nas Ciências Sociais**. Recife, Ed. Universitária-UFPE,1998.

FRAIMAN, Ana Perwin. Ser velho e envelhecer In: **Coisas da Idade**. São Paulo: Editora Gente,1995.

FOLHA DE PERNAMBUCO, 02 de fevereiro de de 2002

GAYA, Adroaldo. Sobre o esporte para crianças e jovens. In: **Revista Movimento**, nº 13, Fev. p.1-14,2000.

GHIRALDELLI JUNIOR, Paulo. **Educação Física Progressista: A Pedagogia Crítico-Social dos Conteúdos e a Educação Física Brasileira**. 6ª edição SP. Loyola,1988.

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. Avaliação de Políticas Sociais e Cidadania: pela ultrapassagem do modelo funcionalista clássico. In: SILVA, Maria Ozanira (org). **Avaliação de Políticas e Programas Sociais: Teoria e Prática**. São Paulo: Veras Editora,2001.

IBGE, Perfil dos Idosos Responsáveis pelos Domicílios no Brasil, 2000. Departamento de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro. IBGE,2002.

JACOBI, Pedro. Cidadania, Participação e Descentralização. In: **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. RJ. Editora FGV,2000.

JORNAL DO COMMÉRCIO, 20 de abril de 2000

JORNAL DO COMMÉRCIO. Caderno Especial . 16 de abril de 2000

JORNAL DO COMMÉRCIO. Caderno especial de 17 de abril de 2002

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, Asa Cristina (org.). **Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo**. São Paulo. Cortez,1995.

LAVAREDA, Antonio e SÁ Constança ( orgs). **Poder e Voto: luta política em Pernambuco**. Recife: FUNDAJ. Editora: Massangana, 1986

LEAL, Fernanda C. COSTA e Patrícia P. **Terceira Idade e Mercado de Trabalho: Aliados ou Inimigos? Um trabalho reflexivo sobre a exclusão do idoso do mercado de trabalho**. Monografia do Centro de Ciências Sociais Aplicadas - Departamento de Serviço Social - UFPE, julho,1999.

LEAL, Suely Maria Ribeiro. **Para além do Estado: Tendências, limites e alcance das novas formas de gestão urbana a nível local.** Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas, 1994.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. Trajetórias e Dilemas da Democracia In: **Instituições Políticas Democráticas: O segredo da legitimidade.** RJ Jorge Zahar Editores,1997.

LINHALES, Meily A. **A trajetória política do esporte no Brasil: interesses envolvidos, setores excluídos.** Dissertação, Mestrado em Ciência Política. Belo Horizonte: FAFICH/UFMG,1996.

\_\_\_\_\_. São as políticas públicas para a educação física / esportes e lazer, efetivamente políticas sociais ? In: **Revista Motrivivência**, nº 11, set 71-81,1998.

\_\_\_\_\_. Jogos da Política, Jogos do Esporte: Subsídios à Reflexão sobre Políticas Públicas para o Setor Esportivo In: MARCELLINO, Nelson Carvalho (org). **Lazer e esporte: Políticas Públicas.** Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2001.

LINHALES, Meily Assbú e FILHO, José Ribamar Pereira. **Intervenção, conhecimento e mudança: a Educação Física, o Esporte e o Lazer nas políticas públicas.** In: GOELLNER, Silvana Vilodre (org). Florianópolis: Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte,1999.

NEVES, Lúcia Maria W. **Educação e política no Brasil de hoje.** 2<sup>a</sup> ed. São Paulo. Cortez,1999.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As Possibilidades da Política: Idéias para a reforma democrática do Estado.** São Paulo: Paz e Terra,1998.

LUDKE, Menga e ANDRE, Marli E.D. - **Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas**. São Paulo. E.P.U., 1986.

MACHADO, Fábio Ribeiro. **Governo local e Democracia. O revês da participação popular em processo de decisão governamental no município de Campina Grande - PB (1993-94)**. Projeto de Pesquisa do Mestrado em Ciência Política - UFPE, Recife, 2000.

\_\_\_\_\_. **Governo local e participação política: a experiência do "Programa Prefeitura na Comunidade" em Campina Grande -PB (1993-1994)**. Dissertação, Mestrado em Ciência Política - Centro de Filosofia e Ciências Humanas - UFPE, Recife,2002.

MACPHERSON, Crawford B. **A Democracia Liberal: Origens e Evolução**. RJ. Zahar Editores,1978.

MANHÃES, Eduardo Dias. **Política de Esportes no Brasil**. Rio de Janeiro: Graal,1986.

MARCELLINO, N.C. **Lazer e Educação**. Papyrus, Campinas, SP. 1995.

\_\_\_\_\_(org) **Políticas Públicas Setoriais de Lazer: O papel das prefeituras**. Campinas, SP: Autores Associados,1996.

\_\_\_\_\_(org) **Lazer e esporte: políticas públicas**. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

MENDES, Valdilene da Rosa e NOBRE, Lorayne Reinehr. Programa Esporte Solidário: Lacunas e Possibilidades. In: **XVIII Simpósio Nacional de Educação**

**Física. Políticas Públicas de Educação Física, Esporte e Lazer.** Pelotas: Editora e Gráfica Universitária - UFPel,1999.

MENEZES, Vilde Gomes de. **Políticas Públicas para esporte/lazer: Um estudo das políticas públicas voltadas para o esporte/lazer no âmbito do governo federal 1994-2000 e do projeto Santo Amaro, Recife-PE, como uma das expressões dessas políticas.** Dissertação, Mestrado em Ciência Política. Centro de Filosofia e Ciências Humanas - UFPE,2001.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O Desafio do Conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde.** 4ª ed., São Paulo/Rio de Janeiro: Hucitec / Abrasco, 1996.

MORAGAS, Ricardo Moragas. **Gerontologia social: envelhecimento e qualidade de vida.** São Paulo, Paulinas,1997.

MOTTA, Alda Brito. "Chegando pra idade" . In: BARROS, Myriam Moraes Lins de. **Velhice ou Terceira idade.** 2ª ed., Rio de Janeiro: Editora FGV,2000.

NAVARRO, Vicente. Produção e Estado do bem-estar: o contexto das reformas. In: LAURELL, Asa Cristina (org.) **Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo.** São Paulo. Cortez,1995.

NERI, Anita Liberalesso e DEBERT, Guita Grin (orgs). **Velhice e Sociedade.** Campinas SP: Papyrus, 1999 - (Coleção Vivacidade).

O Candidato - Partido da Frente Liberal. Eleições Municipais,2000.

O ESTADÃO, 09 de abril de 2000

OLÉIAS, Valmir José. Políticas Esportivas no Neoliberalismo. In: **Revista Motrivivência** nº 12, maio p. 65-76,1999.

OLIVEIRA, Sávio Assis - **Esporte e Lazer na cidade do Recife: Reflexões sobre políticas públicas**.1996.

\_\_\_\_\_. **Educação Física / Esporte em Pernambuco: Alto Astral**, 1999.

\_\_\_\_\_. **A reinvenção do esporte: possibilidades da Prática Pedagógica**. Campinas, SP. Autores Associados, 2001.

OLIVEIRA, Griselda S. BARROS, Maria do C.S. **Viver Mais e Melhor. A busca da qualidade de vida na terceira idade**. Monografia do Centro de Ciências Sociais Aplicadas - Departamento de Serviço Social - UFPE, julho,1999.

OLIVEIRA, Valéria Rezende. Política de Assistência no Brasil. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, n.31. São Paulo, Cortez,1989.

OURIQUES. N. O gol contra do Rei: a lei Pelé e suas conseqüências. In: **Revista Motrivivência** n ° 12, Maio. p. 37-57, 1999.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro. Paz e Terra,1992.

PEIXOTO, Clarice. Entre o estigma e a compaixão e os termos classificatórios: velho, velhote, Idoso, terceira idade. In: BARROS, Myriam Moraes Lins de. **Velhice ou terceira idade**. 2a ed., Rio de Janeiro: Editora FGV,2000.

PERNAMBUCO, Projeto “**Idosos em Movimento**”. 1999-2000

PERNAMBUCO, **Diário Oficial**. 16 de junho de 1999.

PERNAMBUCO, Calendário das Divisões. 2000, 2001, 2002

PERNAMBUCO, Programa de Governo. s/d

PERNAMBUCO, Reunião de Articulação da Diretoria de Esportes com todos os segmentos. 2001, 2002.

PINTO, Leila Mirtes Santos de Magalhães. Políticas Públicas de Esporte e Lazer: Caminhos participativos. In: **Revista Motrivivência**, nº 11, setembro, p.47-67,1998.

ROSENFELD, Denis L. **O que é Democracia**. São Paulo. Brasiliense,1994.

SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada**. São Paulo, Ática,1994, V.1. O debate contemporâneo.

SCHMITTER, Philipe. Perspectivas da democracia no mundo contemporâneo: mais liberal, pré-liberal ou pós-liberal ? In: GERSCHMAN, Silvia (org). **A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização**. RJ: FIOCRUZ,1997.

SILVA, Gustavo Tavares da. Democracia representativa e "gestão participativa". In: OLIVEIRA, Marcos Guedes de (org). **Política e Contemporaneidade no Brasil**. Recife. Bagaço,1997.

\_\_\_\_\_. **Gestão Pública e Transformação Social**. 2002. No prelo.

SILVA, Jamerson. **Cultura Corporal e Políticas Públicas**: Projeto de Dissertação do Mestrado em Educação. UFPE. Recife,1998.

\_\_\_\_\_. **Políticas Públicas de Esporte e Lazer: Resistência e dominação no Governo de Pernambuco, entre 1995 e 1998**. Dissertação, Mestrado em Educação. UFPE, Recife, 2000.

\_\_\_\_\_. **Cultura Corporal e Políticas Públicas: resenhando o jogo - "Jogos Comunitários do Interior de Pernambuco"**, Recife.

SILVA, Isa Maria Cavalcanti Dias. **Imprensa e Poder: (Im) Parcialidade e Ética na Mídia Impressa nas Eleições 1998 em Pernambuco**. Dissertação, Mestrado em Ciência Política - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, UFPE - 2002.

STIGGER, Marco P. Políticas Sociais em Lazer, esportes e participação: uma questão de acesso e de poder. In: **Revista Motrivivência**, nº 11, set. 83-96, 1998.

\_\_\_\_\_. **Administração de parques públicos e Democracia. Um estudo de caso na área de políticas públicas para o lazer numa perspectiva democrática**. Dissertação de Mestrado em Educação Física - UGF. RJ.1992.

TAFFAREL, Celi Nelza Zulke. Desporto educacional; realidades e possibilidades das políticas governamentais e das práticas pedagógicas nas escolas públicas. In: **Revista Movimento**, nº 13, Fev. p-15-35,2000.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O Local e o Global. Limites e Desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA,2001.

THOMAZ, Florismar Oliveira. Política Pública de Educação Física, Esporte e Lazer. In: **XVIII Simpósio Nacional de Educação Física. Políticas Públicas de Educação Física Esporte e Lazer**. Pelotas: Editora e Gráfica Universitária - UFPel,1999.

TOURAINÉ, Alain. **O que é Democracia**. Petrópolis. RJ, Vozes,1996.

TRIVINOS, Augusto N.S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais. A pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo. Atlas,1990.

VERONEZ, Luiz Fernando Camargo. Políticas Públicas, Cidadania e Lazer. In: **XVIII Simpósio Nacional de Educação Física. Políticas Públicas de Educação Física, Esporte e Lazer**. Pelotas: Editora e Gráfica Universitária – UFPel, 1999.

VIANA, Valdilene Pereira. **Democratização e Participação: O controle social na política municipal de saúde**. Dissertação de mestrado em Serviço Social. Centro de Ciências Aplicadas - UFPE. Recife, 1995

Z Aidan Filho, Michel. Gestão democrática e participação popular. **In: A Pedagogia do Desejo, Sociedade e cultura numa época de exclusão social**. Recife. Pindorama, 1998.

\_\_\_\_\_. Políticas Sociais no Neoliberalismo. **In: A pedagogia do desejo. Sociedade e cultura numa época de exclusão social**. Recife. Pindorama, 1998.

ZALUAR, Alba. O Esporte na educação e na política pública. In: **Educação e Sociedade** nº 38, Abril p.19-44.1991.

ZINGONI, Patrícia. Políticas públicas participativas de esporte e lazer: da congestão à co-gestão. In: **Revista Motrivivência** nº 11, set. p.31-46,1998.

## **ANEXOS**

## **Roteiro entrevista do Secretário de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Esportes**

1. No início da gestão houve a transferência da Diretoria de Esportes para a Secretaria de Turismo, como essa mudança se articula com o projeto do Governo ? Quais as razões mais específicas que motivaram a transferência da Diretoria de Esportes para a Secretaria de Turismo ?
2. Quais as razões que levaram o governo a adotar ações na área de Esporte e lazer direcionadas para o segmento da terceira idade?
3. Considerando que o governo teve como uma das suas diretrizes a gestão democrática, como o senhor avalia a compatibilização entre o discurso participativo e a prática no caso da política de esportes ?
4. Qual a avaliação que o senhor faz da política de esportes desenvolvida no Estado ?

## **Entrevistas - Diretor Geral e Diretor Executivo**

### *Primeiro bloco*

- 1) Como são definidas as ações referentes à política de esportes de PE? Como se dá o processo de decisão? Que setores /segmentos sociais participam dessas decisões?
- 2) O que significa o projeto “Idosos em Movimento” no conjunto das políticas definidas? como o projeto foi definido? Houve discussões para tratar de seus objetivos, viabilidade, parcerias, etc? que setores participaram dessa reunião? E como se deu a sua participação ( que tipo).

### *Segundo bloco*

- 3) Na sua percepção o projeto “Idosos em Movimento” se distingue dos demais ? Em que sentido ?
- 4) Quais as estratégias utilizadas para a participação da população no projeto idosos em movimento ? como os atores nele envolvidos (idosos,líderes dos centros de convivência, gestores), tem participado do desenvolvimento do projeto?
- 5) Quais os critérios considerados para definição dos núcleos a serem implantados ? em que dados se baseiam a definição destes critérios?

### *Terceiro Bloco*

- 6) O senhor tem um conceito formado sobre participação/ democratização? Poderia expressá-lo?
- 7) O senhor considera que o processo de formulação e implementação da política é democrático? Qual sua avaliação ?

## **Entrevista - Gerente da Divisão**

### *Primeiro Bloco*

- 1) Como são definidas as ações referentes à política de esportes de PE? Como se dá o processo de decisão? Que setores /segmentos sociais participam dessas decisões?
- 2) O que significa o projeto “Idosos em Movimento” no conjunto das políticas definidas? como o projeto foi definido? Em que momento a população foi envolvida? Houve discussões para tratar de seus objetivos, viabilidade, parcerias, etc? Que setores participaram dessa reunião? E como se deu a sua participação ( que tipo)?

### *Segundo bloco*

- 3) Na sua percepção o projeto “Idosos em Movimento” se distingue dos demais ? Em que sentido ?
- 4) Quais as estratégias utilizadas para a participação da população no projeto idosos em movimento ? Como os atores nele envolvidos (idosos,líderes dos centros de convivência, gestores), têm participado do desenvolvimento do projeto?
- 5) Quais os critérios considerados para definição dos núcleos a serem implantados ? em que indicadores se baseiam para a definição destes critérios? Em que momento a população participa e discute sobre a implantação do núcleo?

### *Terceiro bloco*

- 6) Na sua opinião o projeto “Idosos em Movimento” e os jogos solidários da terceira idade contribuem para se pensar uma política de esportes democratizada?
- 7) Você tem um conceito formado sobre participação/democratização? Poderia expressá-lo?
- 8) Como você avalia o processo de implementação da política de esporte e lazer

## **Entrevista com Técnicos da Divisão**

### *Primeiro bloco*

- 1) Como são definidas as ações referentes à política de esportes de PE? como é feito o processo? Que setores /segmentos sociais participam dessas decisões?
- 2) O que significa o projeto “Idosos em Movimento” no conjunto das políticas definidas? como o projeto foi definido? Em que momento a população foi envolvida? Houve discussões para tratar de seus objetivos, viabilidade, parcerias, etc? que setores participaram dessa reunião? E como se deu a sua participação (que tipo).

### *Segundo bloco*

- 3) Na sua percepção o projeto “Idosos em Movimento” se distingue dos demais ? Em que sentido ?
- 4) Quais as suas atribuições em relação ao projeto idosos em movimento e existe alguma articulação entre o seu trabalho e o das lideranças dos grupos de convivência
- 5) Quais as estratégias utilizadas para a participação da população no projeto idosos em movimento ? como os atores nele envolvidos (idosos, líderes dos centros de convivência, gestores), tem participado do desenvolvimento do projeto?
- 6) Quais os critérios considerados para definição dos núcleos a serem implantados ? em que indicadores se baseiam para a definição destes critérios? em que momento a população participa e discute sobre a implantação do núcleo?

### *Terceiro bloco*

- 7) Na sua opinião o projeto idoso em movimento e os jogos solidários da terceira idade contribuem para se pensar uma política de esportes democratizada?
- 8) Qual seu entendimento sobre participação/democratização e como avalia o processo de implementação da política de esportes e lazer ?

## **Entrevistas Líderes dos Centros de Convivência**

### *Primeiro bloco*

- 1) Como você vê a condução da política de esportes do governo do Estado? vocês participam do processo de discussão da mesma ?
- 2) O que significa o projeto “Idosos em Movimento” no conjunto das políticas definidas? como o projeto foi definido? em que momento vocês participaram? Que setores participaram dessa reunião? Como se deu sua participação? (tipo)

### *Segundo bloco*

- 3) Na sua percepção o projeto “Idosos em Movimento” se distingue dos demais ? Em que sentido ?
- 4) quais as estratégias existentes para a participação da população no projeto “Idosos em Movimento”? Como elas acontecem ? Como os atores( idosos,líderes e gestores) tem participado do desenvolvimento do projeto?
- 5) você conhece os critérios utilizados para a implantação dos núcleos? Em que momento vocês foram informados da implantação do núcleo?

### *Terceiro bloco*

- 6) na sua opinião o projeto “ Idosos em Movimento” está sendo participativo? o que é participação para você? Existe relação entre participação e democracia?
- 7) na sua opinião, nas discussões sobre o projeto, os segmentos envolvidos participavam ativamente propondo, decidindo, deliberando ou esta participação era dirigida, onde se discutia questões já estabelecidas previamente.
- 8) na sua opinião o processo de formulação e implementação da política é democrático, qual sua avaliação?

## **Roteiro de observação**

Responder as seguintes questões:

- 1) como a reunião está estruturada?
- 2) quem conduz a reunião?
- 3) há participação da clientela atingida pelo projeto na mesa que conduz os trabalhos?
- 4) a pauta é colocada em discussão?
- 5) como é organizado o debate para tratar dos problemas / ou fazer a avaliação?

Deve-se observar e registrar se os diversos níveis de participação dos sujeitos estão sendo contemplados, procurando responder as seguintes questões:

- 1) se os sujeitos estão sendo informados de todos os aspectos relacionados às questões tratadas?
- 2) se os sujeitos podem discutir e expressar livremente suas opiniões dando sugestões para resolução dos problemas,
- 3) se os sujeitos têm poder de decisão sobre as soluções indicadas;
- 4) se há mecanismos institucionais de controle social da implementação do projeto especialmente no que se refere às decisões tomadas na reunião.
- 5) A avaliação representa um mecanismo de mudança profunda na condução da política ou prende-se a aspectos técnicos (formais) que não alteram o poder de decisão