

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO FÍSICA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
*STRICTO SENSU* EM EDUCAÇÃO FÍSICA

O ESPORTE E O LAZER NA FORMULAÇÃO DE UMA  
POLÍTICA PÚBLICA INTERSETORIAL PARA A JUVENTUDE:  
A EXPERIÊNCIA DO PRONASCI

Cláudia Regina Bonalume

BRASÍLIA  
2010

O ESPORTE E O LAZER NA FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA  
INTERSETORIAL PARA A JUVENTUDE:  
A EXPERIÊNCIA DO PRONASCI

**CLÁUDIA REGINA BONALUME**

Dissertação apresentada à Faculdade de Educação Física da UnB, linha de pesquisa: Esporte e Educação Física Escolar, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Educação Física.

**ORIENTADOR: FERNANDO MASCARENHAS**

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de  
Brasília

Número de acervo 980847

B697e	Bonalume, Cláudia Regina O esporte e o lazer na formulação de uma política pública intersetorial para a juventude: a experiência do PRONASCI / Cláudia Regina Bonalume. - 2010. 215 f. ; 30 cm Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília, Programa de Pós -Graduação em Educação Física, 2010 Inclui bibliografia 1. Política pública - Jovens . 2. Lazer . 3. Esportes .4. Segurança pública. I .Mascarenhas , Fernando. II . Título.
-------	--

CDU 379. 8

## **AGRADECIMENTOS**

À vida, pelas oportunidades que me permitiu criar;

À minha família, pelo apoio e compreensão;

Aos amigos pela força;

Aos professores e colegas, pela possibilidade de trocas e crescimento.

## **Território de Paz<sup>1</sup>**

Bom dia caros leitores  
Permitam me apresentar  
O meu nome é Zerivan  
Venho lá do Ceará  
Sou poeta e menestrel  
E quero nesse cordel  
Uma história contar

O tema que vou tratar  
É de interesse geral  
Está na pauta diária  
Da TV, rádio e jornal  
Possui um teor profundo  
Interessa a todo mundo  
Nesse momento atual

Um programa federal  
Que a população alcança  
Juntando a sociedade  
Numa grande aliança  
Para poder implantar  
Um projeto exemplar  
Na área de segurança

Um programa que avança  
Em busca de melhoria  
E repensa a segurança  
Mudando a filosofia  
Ampliando a discussão  
E mostrando ao cidadão  
O que é cidadania

Esse programa anuncia  
Uma nova concepção  
Tratando da segurança  
Com maior dedicação  
Para a coisa funcionar  
Segurança tem que andar  
Junto com a educação

É esta a nova visão  
Do governo federal  
Que quer unir sua força  
Ao governo estadual

---

<sup>1</sup> Trechos do Cordel Território de Paz (OLIVEIRA, 2009)

Para no final da conta  
Chegar também lá na ponta  
A esfera municipal

O Programa Nacional  
De Segurança Pública  
Com Cidadania  
PRONASCI é uma sigla  
Nasceu com muita energia  
Já está sendo implantado  
E já mostra o resultado  
Nas ações do dia-a-dia

Uma agenda renovada  
Pensando a sociedade  
Não de fora mas de dentro  
De cada comunidade  
As coisas reformulando  
E o conceito repensando  
Sobre criminalidade

Portanto a atividade  
Desse programa é focada  
Na juventude que está  
Sendo marginalizada  
Dar ao jovem confiança  
Uma chance de mudança  
Para mudar de estrada

O PELC veio também  
Para o jovem incentivar  
A praticar os esportes  
Que existem no lugar  
Aumentando o seu lazer  
Fazendo o jovem crescer  
E no esporte se encontrar

Já começam a funcionar  
Dentro da comunidade  
As praças da juventude  
Trazendo uma novidade  
Com esportes variados  
Instrutores preparados  
Pra dar aula a mocidade

É uma oportunidade  
Do jovem desenvolver  
As suas habilidades  
No esporte que escolher  
E além de se preparar  
Ainda vai desfrutar  
Outras formas de lazer

## SUMÁRIO

<b>TÍTULO</b>	<b>Página</b>
<b>LISTAS DE TABELAS E FIGURAS.....</b>	<b>ix</b>
<b>LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES</b>	<b>x</b>
<b>RESUMO.....</b>	<b>xii</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>CAPÍTULO I - O PRONASCI E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA, ESPORTE E LAZER NO BRASIL.....</b>	<b>27</b>
1.1 - Violência e segurança pública no Brasil.....	27
1.2 - O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci.....	37
1.3 - O Pronasci e o foco na juventude.....	40
1.4 – O histórico de criação do Pronasci.....	42
1.5 - O esporte e o lazer no Pronasci.....	46
<b>CAPÍTULO II: ESPORTE, LAZER, VIOLÊNCIA E JUVENTUDE: POSSIBILIDADE HISTÓRICA DE UMA POLÍTICA INTERSETORIAL.....</b>	<b>50</b>
2.1 - Definindo estado, política e política pública.....	51
2.2 - O esporte e o lazer no campo dos direitos sociais.....	53
2.3 - O esporte e o lazer na relação com outras políticas sociais.....	62
2.4 – Direitos sociais, política e juventude .....	67
2.5 – Que juventude é essa? .....	69
2.6 – Conhecendo a juventude .....	80
2.7 – O desafio de trabalhar com a juventude.....	91
2.8 - A Juventude no Pronasci.....	95
2.9 - Intersetorialidade como uma possibilidade.....	98

<b>CAPÍTULO III: O ESPORTE E O LAZER</b>	
<b>NA AGENDA DA SEGURANÇA.....</b>	<b>112</b>
3.1- A interferência da mídia como um quarto poder.....	112
3.2 - O olhar e as influências dos organismos multilaterais.....	123
3.2.1 - A Onu e o Esporte para o Desenvolvimento e a Paz.....	123
3.2.2 - Fundo de Emergência das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Fundo Mundial para o Esporte.....	132
3.3 - As relações estabelecidas pelo Estado brasileiro.....	134
<b>CAPÍTULO IV: FORMAÇÃO DA AGENDA INTERSETORIAL DO</b>	
<b>PRONASCI: A VISÃO DOS AGENTES.....</b>	<b>135</b>
4.1 - Indicativos que conduziram a opção pela alternativa da intersectorialidade no Pronasci.....	140
4.2 - O Pronasci: estrutura, gestão e funcionamento .....	154
4.3 - O esporte e o lazer em relação intersectorial no Pronasci.....	183
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	190
BIBLIOGRAFIA.....	197
APÊNDICES.....	205

## LISTA DE TABELAS E FIGURAS

Tabela 01 - Relação de entrevistados .....	pg 25
Figura 01 - Efetividade das estratégias de ação policial (EUA / 2003).....	pg 37
Figura 02 - Sofisticação do esquema de análise criminal.....	pg 38
Figura 03 - Quadro avaliação no Pronasci.....	pg 181

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIações

AND	Agenda Nacional de Desenvolvimento
CAE	Comissão de acompanhamento do Pronasci
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF	Constituição Federal
COI	Comitê Olímpico Internacional
CONQ	Comitê Olímpico Nacional do Qatar
CONSEG	Conferência Nacional de Segurança Pública
CTG	Centro de Tradições Gaúchas
CUFA	Central Única das Favelas
DATASUS	Banco de dados do Sistema Único de Saúde
DEPEN	Departamento Penitenciário Nacional
EPT:	Esporte para Todos
FIFA	Federation Internationale of Football Association (Federação Internacional de Futebol)
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FSP	Folha de São Paulo
GGIM	Gabinete de Gestão Integrada Municipal
GLBTT	Gays, Lésbicas, Bissexuais, Transexuais e Transgêneros
GPAC	Grupo Gestor do Plano de Aceleração do Crescimento
GT	Grupo de trabalho
HIV/Aids	Vírus da Imunodeficiência Humana e Aids Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (sigla em inglês)
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IHA	Índice de homicídios na adolescência
IVJ	Índice de vulnerabilidade juvenil
MDMs	Metas de desenvolvimento do milênio das Nações Unidas
ME	Ministério do Esporte
MEC	Ministério da Educação
MJ	Ministério da Justiça
OEG	Orientação estratégica do Governo
OEI	Organização dos Estados Ibero-americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização não governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCIP	Organizações da sociedade civil de interesse público
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PDE	Plano de Desenvolvimento Econômico
PELC	Programa Esporte e Lazer da Cidade
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPA	Plano Plurianual
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
PROTEJO	Proteção de Jovens em Território Vulnerável
RBCE	Revista Brasileira de Ciências do Esporte
Rede	Centro de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e do

CEDES	Lazer
RENAESP	Rede Nacional de Especialização em Segurança Pública
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SESCOM	Secretaria de Comunicação da Presidência da República
SIMAP	Sistema de Monitoramento e Avaliação do Pronasci
SINDEC	Sistema Nacional de Defesa do Consumidor
SUSP	Sistema Único de Segurança Pública
UNAIDS	Programa Conjunto das Nações Unidas para o HIV/AIDS
UNDOC	Escritório das Nações Unidas contra a Droga e o Crime (sigla em inglês)
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
UNDP	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
UNHCR	Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados
UNICEF	Fundo de Emergência das Nações Unidas para a Infância
UNV	Voluntários das Nações Unidas

## RESUMO

### ESPORTE E LAZER NA FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA INTERSETORIAL PARA A JUVENTUDE: A EXPERIÊNCIA DO PRONASCI

Autora: Cláudia Regina Bonalume  
Orientador: Fernando Mascarenhas

A presente dissertação partiu do desafio de estudar o tema políticas públicas de esporte e lazer e intersetorialidade, com o objetivo analisar o processo de formulação do Pronasci como uma política pública de segurança, com foco na juventude, envolvendo o esporte e o lazer. Assim, tomamos, como questão de partida, o desafio de compreender por que, para que, e como o esporte e o lazer são inseridos no Programa. A investigação pode ser caracterizada como uma pesquisa social de caráter qualitativo, baseada no estudo de caso. Utilizamos da revisão bibliográfica para melhor conhecer e dialogar com as temáticas segurança, esporte, lazer, políticas públicas, direitos sociais, juventude e intersetorialidade. A análise documental nos permitiu compreender a construção do Pronasci, na qualidade de programa de segurança pública, bem como estabelecer a interrelação entre esporte, lazer, juventude e segurança. Foram ainda realizadas entrevistas junto a diferentes atores envolvidos na formulação Programa. O processo da pesquisa nos permite afirmar que, na visão geral da mídia, dos organismos multilaterais e de parte dos entrevistados, a ideia de vincular esporte, lazer, juventude e violência é propalada com forte carga histórica e cultural, a qual vincula o esporte e o lazer a um papel de pacificação e superação da relação violência e juventude por meio da ocupação do tempo livre. Analisando o Pronasci, encontramos fortes indicativos da superação dessa visão por outra que afirma o esporte e o lazer como direitos sociais. A avaliação da agenda de formulação do Pronasci e de seu processo de implantação indica que os gestores do Programa assumiram o desafio de desenvolver uma política pública intersetorial e avançam em alguns aspectos, porém ainda há muitos limites a serem superados, os quais implicam a necessidade de uma transformação política, ideológica e prática.

Palavras chave: esporte, lazer, políticas públicas, intersetorialidade, juventude, segurança pública

## **ABSTRACT**

### **SPORT AND LEISURE IN THE CONSTRUCTION OF AN INTERSECTIONAL PUBLIC POLICY: THE PRONASCI EXPERIENCE**

Author: Cláudia Regina Bonalume

Advisor: Fernando Mascarenhas

This work proceeded on the challenge of studying the subject of public policies of sport and leisure and intersectionality, in order to analyze the process of formulating a public security policy, focusing on youth, involving sports and leisure. So, we take as a starting point the challenge of understanding why, for what, and how sport and leisure are included in the program. The research can be characterized as a qualitative social research based on case study. We make use of the literature review to better understand the issues and dialoguing with security, sport, leisure, public policy, social rights, youth and intersectionality. The documentary analysis allowed us to understand the construction of Pronasci as a public safety program and to establish the interrelationship between sport, leisure, youth and security. Were also conducted interviews with various actors involved in shaping the program.

The research process allows us to state that in the overview of the media, multilateral organizations and the persons interviewed, the idea of linking sport, leisure, youth and violence is propagated with a strong historical and cultural, which binds the sport and leisure to a role for peace and overcoming violence and youth through the occupation of free time. Analyzing Pronasci, we found strong indications of overcoming this view by another who states sport and leisure as social rights.

The analysis of Pronasci implementation process gives us indicatives that the managers of the program took on the challenge to develop a intersectional and advance public policy in some aspects, but there are still many limitations to be overcome, which imply the need for a transformation of political, ideological and practical.

Keywords: sport, leisure, public policies, intersectionality, youth, public safety

## INTRODUÇÃO

Assumindo o desafio de refletir sobre as políticas públicas intersetoriais, que envolvem o esporte e o lazer, partimos da constatação de que, nesse momento histórico de rápidas transformações e novas tecnologias, os direitos sociais vêm sendo cada vez mais demandados e proclamados – neles incluídos os direitos ao esporte e ao lazer. O dever do provimento a esses direitos articula-se, por sua vez, a outros aspectos, colocando-os como um setor de ação transversal que pode ser tanto enfatizado como processo quanto produto cultural de construção, vivência e definição de valores, diversidades, identidades, conhecimentos e competências. Também pode ser enfatizado como meio de formação dos atores para entender e participar do mundo onde vivem, conscientes da importância do esporte e do lazer, benefícios e riscos neles contidos. Leila Pinto (2004) acredita tratar-se de um processo educativo coletivo, que se inicia no nascimento e continua ao longo da vida.

No campo acadêmico, pensar o esporte e o lazer como direitos vem ganhando cada vez mais ênfase. O tema só passou a ser investigado pelas ciências sociais em meados do século XX, durante o processo de industrialização e urbanização, com o foco no tempo livre, considerado naquela época como sobra do tempo de trabalho. Depois avançou no campo das políticas públicas e do direito social, com os limites que fazem parte de todo processo histórico.

Já a intersectorialidade, embora seja tema e objeto de experiências e estudos significativos no País, que permitem o reconhecimento de sua importância e viabilidade nas políticas sociais, ainda parece enfrentar muitas limitações no tocante a sua implantação prática, especialmente nos casos que envolvem políticas públicas de esporte e lazer, ainda parece enfrentar muitas limitações. Uma breve análise dos artigos publicados ao longo dos últimos 15 anos<sup>2</sup> indica pouca densidade de informações acerca do tema, ao mesmo tempo em que é crescente a busca pela concretização de ações intersectoriais envolvendo o esporte e o lazer nas políticas públicas brasileiras.

---

<sup>2</sup> Foram consultados: a Revista Brasileira de Ciências do Esporte (RBCE), o banco de teses da CAPES, e publicações que se referem ou analisam políticas públicas intersectoriais, como as de Marcellino (2008), Pinto (2008) e Spósito (2007).

No geral, as experiências históricas que, na maioria das vezes, constituíram as políticas públicas de esporte e lazer no Brasil, caracterizaram-se por serem seletivas, fragmentadas, excludentes, setorizadas e, especialmente, desenvolvidas em forma de assistência e benesse. O poder público, historicamente, ficou mais como tutor dessas ações, por meio de isenções (clubes), doação de materiais, campanhas pela prática de atividade física, incentivos fiscais e repasses de recursos para a iniciativa privada e realizador de eventos esportivos e de lazer. “[...] em vez de direitos, favores e assistência” (MELO, 2005:97). Poucas parecem ter sido as iniciativas do poder público no sentido de desenvolver, em sua totalidade, programas, projetos e ações, cujo objetivo central fosse garantir o acesso ao esporte e ao lazer, pautados como direitos sociais e focados no desenvolvimento humano.

Nos últimos tempos tem sido muito comum ouvirmos e/ou lermos que o esporte pode ser um grande diferencial na vida das pessoas, especialmente dos jovens; que o esporte e o lazer são imprescindíveis para a saúde, para a educação, para a formação de hábitos e valores, para tirar as crianças e jovens das ruas e afastá-los das drogas. A mídia e o mercado têm se encarregado de reforçar diariamente esses aspectos. Já é possível perceber o reflexo dessa maneira de pensar na vida das pessoas e no campo das políticas sociais.

Chama atenção o grande potencial de relação do esporte e do lazer com outras áreas, o que vem colocando-os na pauta de programas estruturantes da educação, da saúde, do desenvolvimento agrário, da cultura, do desenvolvimento social, da segurança, do turismo, entre outros, que procuram atuar diretamente no enfrentamento de problemas ou questões sociais complexas, como a relação entre violência e juventude. Sistemáticamente, deparamo-nos com dúvidas quanto a esse tipo de intersectorialidade.

Pontuando esses aspectos, poderíamos afirmar que as principais premissas que motivaram o desenvolvimento dessa pesquisa foram:

- a. a atuação pessoal da autora como gestora de políticas públicas de esporte e lazer, inicialmente na instância municipal, onde a necessidade de integração entre as políticas públicas foi assumida como premissa da gestão e, no momento atual, no Ministério do Esporte, o qual vem pautando e sendo pautado por outros campos para o desenvolvimento de políticas estruturantes;

- b. o fato de acreditarmos na totalidade como premissa da existência, do conhecimento e, conseqüentemente, da ação, tratando o real como um todo estruturado, que se desenvolve e se cria. Conhecer os fenômenos implica conhecer o lugar que eles ocupam na totalidade deste real;
- c. o fato de que o enfrentamento dos fenômenos complexos, como o da relação entre juventude e violência, nos remete a amplas questões sociais, que vêm incitando, cada vez mais, o desenvolvimento de políticas intersetoriais;
- d. percebermos que o ser humano continua sendo tratado de maneira fragmentada, como se isso fosse possível e viável, e que as políticas públicas, na maior parte dos casos, reforçam essa fragmentação;
- e. percebermos, mesmo que empiricamente, que as políticas que se propõem intersetoriais ainda encontram-se, na maior parte dos casos, na fase de junção, quando não de sobreposição de suas ações e que há uma grande carência de conhecimentos a respeito dos diversos aspectos que envolvem o desenvolvimento de uma ação intersetorial;
- f. a necessidade de se garantir, entre as políticas públicas sociais universais, o direito ao esporte e ao lazer;
- g. a constatação de que, a cada dia, novas áreas sociais procuram a parceria com o campo do esporte e do lazer, para comporem ações intersetoriais, o que nos remete à necessidade de entender como esses parceiros tratam o esporte e o lazer em suas propostas;
- h. percebermos que, até o momento, pouco se discutiu sobre o papel do esporte e do lazer nessas políticas públicas, menos ainda sobre como se constituiria essa relação intersetorial.

Ciente de não termos condições de abarcarmos, com o aprofundamento necessário, todos os aspectos implicados nas premissas elencadas, fizemos a opção, nesta pesquisa, por desenvolver uma investigação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), do Ministério da Justiça do Brasil, o qual está composto por várias ações intersetoriais, dentre elas, o esporte e o lazer. A expectativa é fazer com que os conhecimentos gerados a partir da pesquisa possam contribuir com a qualificação de políticas públicas com esse caráter.

Para chegar à definição do objeto de pesquisa, foram analisadas propostas, em nível nacional, que tivessem em seu escopo a intersectorialidade e que incluíam o esporte e o lazer entre suas ações. Identificamos algumas, como: o Mais Educação, os Territórios da Cidadania, o Mais Saúde e o Pronasci<sup>3</sup>.

Para melhor compreensão do caminho percorrido pela pesquisa, cabe aqui uma breve apresentação do Programa a respeito do qual vamos tratar.

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci<sup>4</sup>), criado pela Lei 11.530, de 24 de outubro de 2007, desenvolvido pelo Ministério da Justiça, destina-se à prevenção, controle e repressão da criminalidade, com atuação nas raízes sócio-culturais do problema, articulando ações de segurança pública com políticas sociais, por meio da integração entre União, estados e municípios, com base nas diretrizes do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

Além dos profissionais do sistema de segurança pública, o Pronasci tem, como público-alvo, jovens de 15 a 24 anos (redação dada pela Lei 11.707, de 19 de junho de 2008, que altera a Lei 11.530/2007), que vivem “à beira” da criminalidade ou que se encontram ou já estiveram em conflito com a lei – presos ou egressos do sistema prisional. Inclui, ainda, os reservistas, os quais são atrativos ao crime organizado, em função de seu aprendizado do manejo de armas durante o serviço militar.

O Pronasci foi composto, na sua concepção, por 94 ações que envolvem a União, estados, municípios e a própria comunidade. Para tal, o Programa se propõe a articular políticas de segurança com ações sociais, priorizar a prevenção e buscar atingir as causas que levam à violência, com atenção voltada, também, às estratégias de ordenamento social e segurança pública.

A execução do Pronasci se dá por meio de mobilizações policiais e comunitárias, as quais se iniciam com a instalação dos gabinetes de gestão integrada municipais (GGIM), que articulam, junto aos órgãos competentes, ações integradas de combate à violência. Os GGIMs dão condições ao trabalho de equipes multidisciplinares do Pronasci, compostas por assistentes sociais, psicólogos,

<sup>3</sup> A opção pelo último deve-se ao fato de esse Programa ter sido oficialmente criado há mais tempo e ter demonstrado ser suficientemente avançado, em termos de tempo de construção e implementação das ações, para permitir a análise necessária.

<sup>4</sup> As informações mencionadas são as oficialmente divulgadas no sítio do Ministério da Justiça, disponível em [www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br), e em folheteria de divulgação do Programa. Acesso em 15/08/2009.

educadores, pedagogos, entre outros. O Programa é coordenado pela Secretaria Executiva do Pronasci, diretamente ligada ao Ministro da Justiça, em nível federal e, regionalmente, é dirigido por uma equipe que atua junto aos gabinetes de gestão integrada municipal (GGIMs) para implementar as ações nos municípios.

Partindo desse ponto, a análise buscou compreender as relações estabelecidas entre: esporte, lazer, juventude e segurança; o processo de construção do Pronasci, como uma ação intersetorial que inclui esses campos; o conhecimento acumulado sobre intersetorialidade nas políticas públicas; o histórico, as concepções, o modelo conceitual e a estrutura do Pronasci, procurando desvelar o lugar da intersetorialidade, na formulação do Pronasci.

À medida que é possível perceber o avanço de diversos estudos que afirmam a importância do desenvolvimento de ações interssetoriais, especialmente quando se trata da atuação em demandas complexas da sociedade – como é o caso da relação violência e juventude –, tomamos, como questão de partida, o desafio de investigar: **por que, para que, e como o esporte e o lazer são inseridos no Pronasci, como uma política pública intersetorial de segurança, voltada à juventude?**

Como caminho metodológico, procuramos seguir o que nos ensina a dialética, ao afirmar que a práxis utilitária imediata e o senso comum, que a ela corresponde, nos colocam em condições de nos orientarmos no mundo, familiarizarmo-nos com as coisas e manejá-las, mas não nos levam à compreensão destas e da realidade. Para captar o fenômeno é preciso indagar o objeto, a coisa, e descrever como ela se manifesta no fenômeno e como, ao mesmo tempo, se esconde nele. Compreender o fenômeno é ir à essência, para tal é preciso decompor o todo, uma vez que a dialética não atinge o pensamento de fora para dentro, nem de imediato, já que suas qualidades não são evidentes. O conhecimento é a própria dialética em uma das suas formas, por isso é preciso decompor o todo para poder reproduzir-lhe a estrutura e compreender seus processos evolutivos.

Vale ressaltar a importância de se ter presente que a análise de um objeto de pesquisa sempre nos leva a acentuar alguns aspectos como de maior importância do que a outros. Sabe-se que, de acordo com a importância atribuída, descobrimos no processo significados diversos. “Toda interpretação em si pressupõe uma avaliação do texto, seja infundada, por ser inconsciente, seja consciente, por

distinguirmos no texto o que é mais significativo, mais atual, importante” (KOSIK, 1976:143).

Considerados esses aspectos, a primeira decisão a ser tomada, no desenvolvimento da nossa pesquisa, foi o tema, que definimos como políticas públicas de esporte e lazer, e intersectorialidade. Considerando as características dessa temática, optamos por uma pesquisa social de caráter qualitativo e, devido a sua amplitude, sentimos necessidade de delimitar o foco, o que nos levou à opção por um estudo de caso, para o qual selecionamos como unidade empírica de análise o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci. Sendo o seguinte o nosso objeto de pesquisa: o esporte e o lazer na agenda da segurança pública do Pronasci. Tomadas essas decisões, o ‘problema’ central, que orientou o nosso olhar, está nos avanços e limites vividos pelas políticas públicas de esporte e lazer na intersectorialidade com as políticas públicas de segurança, voltadas à juventude.

Desenvolvemos a pesquisa procurando manter uma visão de mundo e de sujeitos, que partisse do princípio de que a sociedade é repleta de contradições e conflitos, e o ser humano a (re)constrói, enquanto (re)constrói a si próprio, em um processo histórico-dialético, no qual a essência não coincide com a aparência. Como já mencionamos, o estudo foi focado na origem e na construção do Programa, procurando compreender seu desenvolvimento evolução, não de forma linear e reta, mas em espiral, bem como a interdependência e a ligação entre os seus diversos aspectos. A opção pela abordagem qualitativa considerou o que afirmam Minayo e Sanches (1993:239): que um bom método é “aquele que, permitindo uma construção correta dos dados, ajude a refletir sobre a dinâmica da teoria.”

Assim, foram apontados os seguintes objetivos para esta pesquisa:

Objetivo geral: analisar o processo de formulação do Pronasci como uma política pública de segurança, com foco na juventude, envolvendo o esporte e o lazer.

Objetivos específicos:

- a. analisar como o esporte e o lazer entram na agenda pública da segurança;
- b. identificar quais concepções e modelo conceitual de esporte e lazer orientaram a formulação do Pronasci;

- c. avaliar como é proposta a relação entre esporte, lazer, juventude e violência, na construção do Pronasci.

Quando nos referimos à “entrada na agenda” estamos, mais uma vez, tentando direcionar nosso olhar, no sentido de melhor focá-lo, ou seja, procuraremos nos ater à relação intersetorial do esporte e lazer com o processo de construção do Pronasci, sem ter a pretensão de estender a análise a sua implementação, especialmente porque a implantação do esporte e lazer nas atividades do Pronasci encontra-se em estágio inicial. É claro que, no decorrer da pesquisa, sempre que foi necessário, buscamos elementos de etapas passadas e presentes, visto que não acreditamos na visão sistêmica que estabelece etapas de construção, implementação e avaliação de políticas sociais como processos estanques e isolados uns dos outros.

Definido o foco da pesquisa, buscamos em Lefebvre (1975) uma proposta de ritmo a ser dado ao processo de construção do conhecimento, qual seja:

- a. partir do concreto, geral e confusamente apreendido pela percepção sensível que o toma como primeiro grau de abstração;
- b. caminhar pela análise pela separação dos aspectos e dos elementos gerais do conjunto, ou seja, buscar o entendimento de seus objetos distintos e de seus pontos de vista abstratos, unilaterais e;
- c. pela via do conteúdo e da pesquisa racional, buscar o caminho da compreensão do individual na totalidade, no sentido da verdade concreta e, dentro do possível, universal.

Faz-se necessário mencionar o método adotado, como elemento indispensável a qualquer produção de conhecimento novo, de relevância teórica ou social. O método indica a seleção de um caminho considerado seguro para o alcance pleno dos objetivos propostos pela pesquisa, garantindo coerência e correção. Citando Chauí (1994, p.134), “o bom método que perseguimos foi aquele que nos permitiu conhecer o maior número de coisas com o menor número de regras”. Seleccionamos um método que nos permitisse buscar a essência dos fenômenos, desvendar como eles se manifestam, estabelecer interconexões e revelar contradições, uma vez que, como já afirmamos, a realidade não é algo imediato, dado, pronto, acabado, não se apresenta aos homens de forma clara, ao

contrário, se esconde e aparece. É preciso desvendar o aparente, revelar a essência do fenômeno, já que compreender o fenômeno é atingir a essência.

Chizzotti (2006, p.136) afirma que o estudo de caso se justifica quando o objetivo é fazer uma busca intensiva de dados a respeito de uma situação singular, bem situada na vida real, delimitada e contextualizada, tomada como “caso”, para compreendê-la em profundidade ou – de acordo com a proposta desta pesquisa – entender seu processo de desenvolvimento. Cabe destacar a possibilidade de conhecimento que pode ser gerado a partir de um caso, quando se procura conhecer o particular em profundidade, o que implica compreender a unidade enquanto um todo orgânico, dinâmico, processual e em ação. E, ao mesmo tempo, manter a atenção no seu contexto e nas inter-relações. Ou seja, com vistas a realizar a análise proposta, o estudo de caso mostra-se como “a possibilidade de fornecer uma visão profunda e ao mesmo tempo ampla e integrada de uma unidade social complexa, composta de múltiplas variáveis” (ANDRÉ,2005:10).

Considerando as três fases básicas do estudo de caso, pautadas por André (2005:10) e que dialogam com o ritmo proposto por Lefebvre (1975), já mencionadas: exploratória, ou de definição dos focos de estudo; de coleta de dados ou de delimitação do estudo; e de análise sistemática dos dados, começamos a presente pesquisa na seleção do Pronasci, tendo-o como uma experiência exemplar ou típica, em função de seu tema.

Na fase exploratória, analisamos o campo de estudo. Para tal, procuramos realizar diversas leituras que nos permitiram definir as categorias iniciais de análise. Realizamos conversas com interlocutores diversos do Pronasci como: gestores federais, municipais e agentes que atuam no Programa, com o intuito de perceber quais as leituras que estes fazem do direito ao esporte e ao lazer; da relação entre juventude, violência, esporte e lazer; do potencial de políticas públicas de esporte e de lazer como o Pronasci e dos aspectos que precisam ser considerados, para que essas políticas consigam alcançar as metas estabelecidas. Além disso, foi realizada a análise de alguns documentos e do conteúdo de folheterias e discursos, a respeito do Programa.

Os próximos passos foram dados considerando a definição das técnicas adotadas, de modo a responder a questão: quais delas melhor ajudariam na compreensão do fenômeno estudado? As categorias de análise elencadas

orientaram-nos a construir um caminho investigativo que aliou as técnicas: revisão bibliográfica; pesquisa documental; elementos da análise de conteúdo e entrevistas guiadas.

Iniciamos o trabalho vasculhando o conhecimento já acumulado na bibliografia, paralelamente à análise do histórico da construção da agenda pública que relaciona esporte, lazer, violência e juventude, para, na sequência, avançarmos sobre a investigação a respeito da formulação do Pronasci, suas concepções, modelo conceitual e outros elementos, inerentes à estrutura e intersectorialidade.

Por meio da revisão bibliográfica procuramos ultrapassar as interpretações preestabelecidas e fazer crítica o mais imparcial possível, para construir o quadro conceitual, com a perspectiva teórica adotada para tratar o problema. Foram aprofundadas as leituras, iniciadas na fase exploratória, que definiram, inicialmente, como principais categorias temáticas: esporte e lazer; políticas públicas; Estado e sociedade; juventude; cidadania e direitos sociais; violência e segurança pública; e intersectorialidade. Quivy e Campenhoudt (1998) destacam a importância dessa etapa da pesquisa, na construção da abordagem ou perspectiva teórica que utilizaremos para tratar o problema, ou interrogar os fenômenos estudados.

A outra parte foi a pesquisa documental. Utilizamos elementos da análise de conteúdo para estudar documentos, considerados essenciais, buscando extrair deles os dados mediante organização e interpretação. O caminho percorrido seguiu o problema de pesquisa, visando à organização das peças, como se fosse um quebra-cabeça, sempre se reportando ao momento sócio-histórico que influenciou a sua elaboração (PIMENTEL, 2001).

A pesquisa documental neste projeto mostrou-se dotada de notória expressão, em decorrência da grande quantidade de materiais existentes, o que garantiu acessibilidade à informação e ampliou as possibilidades de exploração do objeto. Vale salientar a necessidade de reflexão a respeito de cada documento, para melhor entender os eventos, processos e transformações nas relações sociais. May (2004) destaca que, ao trabalhar com documentos, o pesquisador deve apreender que o mesmo não pode ser entendido por si, apenas como fato social, mas como processo social e político, por isso, procuramos abordar as fontes documentais em seus contextos político, social e econômico, uma vez que as pessoas registram informações relacionadas ao ambiente ao qual pertencem.

Considerando as características da pesquisa documental, optamos por uma abordagem qualitativa, na qual procuramos identificar nos documentos, palavras ou expressões-chave para viabilizar a análise, tais como: intersectorialidade; relação segurança e juventude; esporte, lazer e juventude; esporte, lazer e segurança; papel atribuído ao esporte e ao lazer; entre outras, utilizando elementos da análise de conteúdo.

A pesquisa documental foi realizada para compreender o histórico da construção da agenda pública que relaciona esporte, lazer, violência e juventude, na qual foram analisados documentos secundários e primários, a saber:

- a. materiais que abordam o histórico da segurança pública no Brasil, como o últimos Planos Plurianuais: 2004 – 2007 e 2008 – 2011, com o intuito de compreender seus principais momentos;
- b. resoluções das duas Conferências Nacionais do Esporte (2004 e 2006), da Conferência Nacional da Juventude (2008) e da Conferência Nacional de Segurança (2009) e das Políticas Nacionais do Esporte e da Segurança Pública, com o objetivo de identificar se a intersectorialidade consta da pauta dessas instituições, e de que forma, bem como descrever como se dão as relações estabelecidas entre esporte, lazer, juventude e segurança;
- c. a Lei 11.530/2007, que criou o Pronasci, as leis que o modificaram e os decretos e portarias a ele vinculados; os termos de cooperação entre o Ministério da Justiça e do Esporte e destes para com os municípios e estados; o material de divulgação; publicações oficiais; portais de internet do Ministério da Justiça e do Esporte, entre outros, no intuito de descrever como foi construída a relação esporte, lazer, segurança e juventude, e de que forma o Programa foi estruturado a fim de atender a proposta intersectorial.
- d. organismos multilaterais – Organização das Nações Unidas (ONU), que é instituição mundialmente reconhecida e que, historicamente, vem fazendo uso do esporte como ferramenta para o alcance dos seus objetivos, mais especificamente no que tange ao Esporte para o Desenvolvimento e a Paz, (ONU, 2004), e algumas ações da Fundo de Emergência das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), cujo foco é a relação juventude, esporte e lazer. Essa análise também foi pautada nas relações juventude, violência, es-

porte e lazer, com foco no papel atribuído ao Estado, ao esporte e ao lazer nessas relações;

- e. mídia impressa (Folha de S. Paulo) – pesquisa com recorte temporal, de 1997 a 2007, período de construção do Pronasci, considerando o significativo papel de formadora de opinião, exercido pela mídia, a fim de identificar quando a relação juventude, violência, esporte e lazer passou a ser veiculada e de que forma; o papel do Estado e da sociedade, representada pelo terceiro setor, no desenvolvimento de ações na área do esporte, lazer, juventude e segurança.

No decorrer da análise procuramos manter o olhar focado no desafio de compreender como o esporte e o lazer são tratados no que tange à intersectorialidade e em como se construiu o Pronasci. Para facilitar a análise do material e sua visualização, criamos um quadro que está no Apêndice - Planilha de Análise Documental.

As entrevistas foram utilizadas como possibilidade de ampliar as informações e dar condições de qualificar a análise dos dados, permitindo conhecer as várias facetas da situação. Considerando as características do objeto de pesquisa, foram utilizadas entrevistas guiadas (Apêndice – Entrevistas). Os atores diretamente envolvidos, especialmente na formulação do Pronasci, foram entrevistados, a saber: dois gestores dos Ministérios da Justiça; um gestor Ministério do Esporte; um gestor estadual; um gestor municipal e um agente social, que atua no Programa. Cumpre informar que para que as entrevistas pudessem ser aplicadas o Projeto da Pesquisa foi submetido ao Comitê de Ética em pesquisa – CEP/FS, cujo parecer encontra-se nos apêndices.

A opção inicial foi de realizar as entrevistas apenas com um gestor do Ministério da Justiça e dois agentes sociais. Porém, no decorrer da pesquisa, constatou-se que, sendo o foco do estudo a intersectorialidade entre o esporte e o lazer na formulação do Pronasci, os agentes sociais, por atuarem na execução do Programa, tinham menos a acrescentar do que os atores-chaves do Ministério da Justiça, responsáveis diretos por essa formulação.

Optamos por chamar nossos entrevistados de atores-chave (AC), considerando o papel que desempenharam e/ou desempenham no Programa:

Sigla	Relação com o objeto	Formação	Observação
AC1	Secretário Executivo do Pronasci, no Ministério da Justiça, atua como coordenador geral do Programa desde o início de sua concepção.	Professor de Letras	
AC2	Atuou no Grupo de Trabalho como responsável por coordenar a construção do Pronasci e como coordenador das relações institucionais do Programa.	Professor de História	
AC3	Secretária Nacional de Desenvolvimento de Esporte e de Lazer, no Ministério do Esporte, Secretaria que responde pelo Programa Esporte e Lazer da Cidade, uma das ações do Pronasci.	Professora de Educação Física	Foi Secretária de Esporte, Recreação e Lazer de Porto Alegre, quando o Ministro Tarso Genro foi Prefeito daquela cidade.
AC4	Atua na coordenação do Comitê Articulador Local do Pronasci no RS, função vinculada ao Gabinete do Ministro, via Secretaria Executiva do Pronasci. É responsável pela articulação institucional e o monitoramento/avaliação do processo de implementação das ações do Programa no Rio Grande do Sul.	Bacharel em Ciências Sociais – Sociologia	
AC5	Coordenador do Gabinete de Gestão Integrada do Município de Alvorada, vem atuando na área de políticas públicas, inicialmente de habitação.	Advogado	Chegou a ser Secretário Interino de Esporte e foi convidado a cumprir o papel de agregador das diversas ações do Pronasci no Município.
AC6	Coordenadora do Programa Esporte e Lazer da Cidade – Pronasci/Pelc no Município de Esteio – RS. Responsável por coordenar o trabalho dos demais agentes sociais, que atuam diretamente no desenvolvimento de atividades de esporte recreativo e de lazer, nos núcleos do PELC junto às comunidades.	Nível médio	

Tabela 01: Relação dos entrevistados

Tendo em vista o objeto da nossa pesquisa – o esporte e o lazer na agenda da segurança pública do Pronasci –, organizamos a presente dissertação com quatro capítulos. No primeiro iniciamos com uma reflexão a respeito da evolução da segurança pública no Brasil, procurando compreender o processo que levou à criação do Pronasci. Analisamos o Pronasci, como um programa de segurança pública, que é focado na juventude e tem características interdisciplinares, buscando compreender sua estrutura, formatação e objetivos, chegando à relação com o esporte e o lazer enquanto políticas públicas, especialmente via o Programa Esporte e Lazer da Cidade (Pelc).

No segundo capítulo procuramos aprofundar os conteúdos referentes às principais categorias de análise que compõem o objeto da pesquisa: estado, política, política pública, esporte e lazer no campo dos direitos sociais; juventude e suas relações com a cultura, o esporte, o lazer; a violência; o território, seus anseios e expectativas e o desafio enfrentado para o desenvolvimento de políticas públicas focadas na juventude, especialmente pelo Pronasci; concluímos este capítulo abordando a intersetorialidade, na perspectiva da totalidade, como uma possibilidade histórica para as políticas públicas;

No terceiro capítulo apresentamos os elementos que indicam como vem se dando a construção histórica da relação esporte, lazer, juventude e segurança. Para tal, focamos a influência da mídia e de organismos multilaterais na construção e/ou reforço a determinadas formas de ver e tratar essa relação, bem como de indicativos de superação da visão hegemônica. Concluímos demonstrando como essa relação vem sendo estabelecida pelo Estado brasileiro.

O quarto capítulo analisa o processo de construção do Pronasci, a partir dos indicativos que teriam conduzido à opção pela intersetorialidade, além de sua forma de gestão, funcionamento e concepções. Na segunda parte do capítulo fizemos uma análise da intersetorialidade no Pronasci, tendo como foco a relação com o esporte e o lazer nessa construção.

## CAPÍTULO I

### O PRONASCI E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA, ESPORTE E LAZER NO BRASIL

O desafio proposto neste capítulo é abordar como está sendo tratada a questão da segurança pública no Brasil – a partir da constituição do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) como uma proposta intersetorial –, sua estrutura, formatação e objetivos. Analisamos o foco dado à juventude e seguimos para a relação segurança, esporte e lazer no Programa. O desafio é entender que políticas são essas, analisando-as na relação com o todo para melhor conhecê-las.

O objetivo central proposto para este capítulo é, então, oferecer fundamentos para a análise de como o esporte e o lazer entram na agenda da segurança, especialmente na relação do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci) com o Programa Esporte e Lazer da Cidade (Pelc).

#### **1.1 - Violência e segurança pública no Brasil.**

Nos documentos que embasaram a elaboração do Pronasci encontramos, entre as justificativas para a criação do Programa, diversos elementos de análise, que indicavam que a grave crise do quadro da segurança pública no Brasil, que hoje a coloca no topo das preocupações populares, não é uma situação de produção recente, emergida apenas do contemporâneo imediato. Durante décadas vivemos uma situação de carência de políticas públicas consequentes para a garantia dos direitos sociais. Os governos, quando pautados no modelo tradicional de segurança, priorizam o investimento em viaturas, armamentos e, ainda que em menor grau, aumento de efetivos policiais, em uma ação reativa, que limitam os resultados alcançados. O padrão predominante do que foi desenvolvido, em boa parte da história recente do Brasil, em termos de políticas públicas de segurança, foi gerado por emergências fragmentadas, provocadas por emoções e dramas que ocupam os espaços midiáticos; pela pressão do senso comum; por “lobismos” dos mais variados tipos e interesses; pelo amadorismo intuitivo de muitos gestores e por pressões de cunho eleitoral.

Reconhecemos a necessidade de recursos para a área, no entanto, é necessário destacar que, muitas vezes, ao se trabalhar sem critérios norteadores, sem planejamento, sem pesquisa ou conhecimento científico, pode-se estar gastando mal<sup>5</sup>. Se os resultados, contudo, não são significativos, isso requerer uma análise a respeito das prioridades orçamentárias, em geral fundadas nos velhos paradigmas “equipamentistas” e “operacionalistas”, já mencionados<sup>6</sup>.

O investimento em formação qualificada de capital humano é muito restrito e o sistema está mais centrado na visibilidade de equipamentos capazes de dar ao público a chamada sensação de segurança – ainda que efêmera, para aplacar críticas – do que em efetiva resolução dos problemas, pela via consequente dos processos fundados em saberes científicos e construídos por um processo permanente de ação, reflexão, ação.

Não estamos querendo estabelecer uma contradição entre capacitação humana e uso de bons e modernos equipamentos e sim, destacar que os equipamentos devem estar a serviço das pessoas e a elas submetidos, no contexto de um modelo humano e eficaz. O Estado não pode se abster dessas aquisições e investimentos, necessários à boa atuação policial.

Esse quadro vem exigindo do poder público ampliação da sua capacidade de investimento, inovação, minimização da potência dos paradigmas predominantes, a fim de construir a diferença. O primeiro passo parece ter sido dado com o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), que instituiu uma política de avaliação das gestões estaduais de segurança pública, com critérios qualitativos, para a distribuição dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, procurando induzir as reformas que são necessárias<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> O montante total aplicado pela União e pelos entes federados, aproximadamente R\$ 22 bilhões/ano, no seu conjunto.

<sup>6</sup> Segundo dados fornecidos em material impresso, pelo Grupo de Trabalho do Pronasci, no período de 2003 a 2006, por exemplo, o Governo Federal investiu, direta ou indiretamente, 27% de seus recursos, disponíveis para segurança pública, na compra de equipamentos de transporte, preponderantemente viaturas. Uma viatura tem tempo médio de duração, na maior parte dos casos, variável de 1 a 2 anos. No mesmo período, 9% foram investidos na educação dos policiais. Anteriormente, entre 2000 e 2002, esse percentual foi de 3,6%.

<sup>7</sup> Esse contexto, por exemplo, condiciona os repasses à existência de gabinetes de gestão integrada nos estados federados e no Distrito Federal; à sistematização de políticas locais de prevenção; à articulação de programas voltados ao atendimento de grupos vulneráveis (mulheres, afrodescendentes, comunidade de gays, lésbicas, bissexuais, transexuais e transgêneros (GLBTT),

Na mesma linha da integração das forças de segurança pública, o Governo Federal construiu e está implementando, em todos os estados e no Distrito Federal, em parceria com especialistas e universidades, a Matriz Curricular Nacional para a educação policial, objetivando, pelo ensino, convergência técnica, nivelamento científico de procedimentos e transversalidade da aprendizagem fundada nos princípios da cidadania e dos direitos humanos. Para as guardas municipais foi desenvolvida uma Matriz Nacional de Educação proposta pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). A proposta é que esses procedimentos sejam complementados pela estruturação do Sistema Nacional de Educação à Distância para operadores de segurança pública. O objetivo é que novas lideranças estejam sendo formadas para os sistemas públicos de segurança no Brasil, com cultura humanista e técnica.

Inteligência, integração dos diversos órgãos do sistema (em nível municipal, estadual, regional e federal), coleta, processamento e análise científica de dados publicamente socializados de forma transparente, planejamento antecipatório e georreferenciado do enfrentamento da violência e da criminalidade, modelos de policiamento de proximidade, programas de prevenção e administração de conflitos, políticas de redução da letalidade nas intervenções policiais e de expansão de tecnologias não letais, investimento nos órgãos de perícia, educação técnica e humanística, aumento racional dos efetivos policiais e criação de ambientes prisionais internamente monitorados e seguros, favorecedores de educação e trabalho, são algumas das respostas consequentes que podem ser dadas por uma política nacional de segurança pública.

Constatamos que a maior parte das medidas só vêm sendo pensadas a partir do momento em que a situação da segurança pública se torna um problema endêmico no Brasil. O aumento da criminalidade está associado, dentre outros fatores, à ampliação do surgimento de organizações criminosas, articuladas a partir do tráfico de drogas, à fragilidade das instituições responsáveis pela segurança pública, à falta de perspectiva para os jovens, à distribuição desigual de recursos,

---

indígenas, crianças e adolescentes, idosos e pessoas com deficiências); à estruturação de ouvidorias independentes e corregedorias atuantes; ao fornecimento de dados para o Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal; à sistematização dos padrões de policiamento voltados à presença e à articulação com a comunidade (polícias de proximidade e comunitárias), entre outros aspectos.

que gera a desigualdade social, e à urbanização desordenada.

Levantamentos estatísticos do Ministério da Justiça demonstram que a violência, neste momento, atinge com maior intensidade os jovens do sexo masculino. Os relatórios da Segurança Pública<sup>8</sup> mostram que as taxas mais altas de homicídio são registradas na periferia das grandes cidades e regiões metropolitanas, onde a pobreza, o desemprego e a precariedade das moradias, da infraestrutura urbana e de serviços básicos, incluindo saúde, lazer, esporte, educação, transporte, comunicações, segurança e justiça, são mais evidentes.

Um relatório preliminar do Programa de Redução da Violência Letal Contra Adolescentes e Jovens, divulgado em julho de 2009, em parceria com a Unicef (Fundo de Emergência das Nações Unidas para a Infância) e a Secretaria Nacional de Direitos Humanos, indica que o índice de homicídios na adolescência<sup>9</sup>, considerando a faixa entre 12 a 18 anos, para os 267 municípios com mais de 100.000 habitantes, é de 2,03 adolescentes mortos por homicídio, antes de completar os 19 anos. A cifra é bastante elevada, considerando-se que a expectativa é por valores próximos de zero. Embora a violência letal contra adolescentes seja grave, o impacto dos homicídios continua subindo até atingir o seu pico na faixa de 20 a 24 anos. Não bastam políticas públicas para essas faixas etárias, é preciso que se planeje contemplar toda a sociedade, pois as dinâmicas que levaram à perda de vidas dos adolescentes provavelmente se iniciaram em faixas etárias anteriores, provocadas por pessoas mais velhas. Outra conclusão importante é que os municípios em que existe um alto grau de violência letal nas faixas de 12 a 18 tendem a ser também aqueles com alta incidência de violência letal nas faixas de 20 a 24 e de 25 a 29 anos.

O mesmo estudo analisou o impacto relativo a diferentes dimensões, como gênero, raça e idade, sobre o risco de morte por homicídio para os adolescentes. Concluiu que a probabilidade de ser vítima de homicídio é quase doze vezes superior para o sexo masculino, em comparação com o feminino, e mais de o dobro

<sup>8</sup> Relatório abril/2008, do Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública, do Ministério da Justiça.

<sup>9</sup> O IHA, índice de homicídios na adolescência, serve para estimar o risco de mortalidade por homicídio de adolescentes que residem em um determinado território, calculado para todos os municípios de mais de 100.000 habitantes no Brasil, em 2006. As fontes para o cálculo do índice são o Sistema de Informações de Mortalidade (SIM) do Ministério da Saúde e os dados de população, do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) - <http://prvl.org.br/>, acesso em 10/09/2009.

para os negros em comparação com os brancos. Dados coletados nas ocorrências registradas pelas polícias civis, entre 2004 e 2005, evidenciam, ainda, que aproximadamente 60% dos agressores de crimes violentos: estupros, homicídios, roubos, etc, são homens com idade entre 15 e 25 anos.

Voltando para a análise da segurança pública no Brasil e considerando os dados apontados, percebe-se, nos últimos anos, um reforço à tendência de co-assunção e liderança do desenvolvimento de políticas públicas de segurança junto aos entes federados. Podemos embasar essa afirmação partindo do momento em que o Governo Federal, nos termos do Plano Nacional de Segurança Pública, reuniu intelectuais, especialistas e técnicos do país inteiro para elaborar a arquitetura do Sistema Único de Segurança Pública, uma espécie de roteiro estratégico para a implementação de novos paradigmas de eficiência e eficácia para o sistema<sup>10</sup>.

Na sequência do processo, estudamos o Plano Plurianual - Um Brasil Para Todos - Participação e Inclusão (PPA 2004-2007), com seus megaobjetivos e desafios, que tratam da necessidade da inclusão social e da redução das desigualdades sociais; do crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável; da promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia. Nas propostas da orientação estratégica do Ministério da Justiça para a elaboração do referido PPA, fornecidas pelo Grupo de Trabalho do Pronasci, seis principais problemas foram apresentados: a fragilidade das instituições públicas quanto à garantia dos direitos e deveres da cidadania; o aumento da violência e da criminalidade; as restrições de acesso à justiça pelas classes menos favorecidas; o risco de concentração do poder econômico; a lesão aos direitos do consumidor; e a situação de risco das sociedades indígenas.

Buscando alternativas para o enfrentamento a esses problemas, o PPA 2004-2007 relaciona os seguintes pontos:

- a. redução da vulnerabilidade das crianças e de adolescentes em relação a

---

<sup>10</sup> Oito colunas estruturantes podem ser elencadas, a partir do referido documento, para sustentar os reordenamentos necessários: gestão do conhecimento; formação e valorização profissional; controle externo e participação social; programas de prevenção; estruturação da perícia; reorganização institucional; reformulação do sistema penitenciário e ações diversas para a redução da violência. De cada uma dessas colunas, um rol de ações foi derivado. Várias delas encontram-se em execução, algumas em implementação e outras não foram, ainda, implementadas, como se pode constatar na pesquisa intitulada "Monitoramento da Execução do Plano Nacional de Segurança Pública (2003 a 2006)", produzida pela SENASP, em março de 2007 (em <http://www.segurancacidada.org.br>, acesso em 25/09/2009).

- todas as formas de violência, aprimorando os mecanismos de efetivação dos seus direitos sociais e culturais;
- b. fortalecimento da cidadania, com a garantia dos direitos humanos, respeitando a diversidade das relações humanas;
  - c. segurança pública, com a implementação de políticas públicas descentralizadas e integradas;
  - d. valorização da identidade e preservação da integridade e da soberania nacionais;
  - e. promoção dos valores e dos interesses nacionais;
  - f. intensificação do compromisso do Brasil com uma cultura de paz, solidariedade e de direitos humanos no cenário internacional;
  - g. implementação de uma nova gestão pública, ética, transparente, participativa, descentralizada, com controle social e orientada para o cidadão;
  - h. combate à corrupção e
  - i. democratização dos meios de comunicação social, valorizando os meios alternativos e a pluralidade de expressão.

As preocupações relativas à questão da segurança pública constam no Macroobjetivo 28 do referido PPA com a proposta de mobilizar o Governo e a sociedade para a redução da violência, entendendo ser essa uma das questões que mais tem afetado a população brasileira, particularmente em relação à criminalidade e ao conseqüente sentimento de insegurança geral, que atinge de forma mais contundente os moradores dos grandes centros urbanos. Para o enfrentamento decisivo dessas demandas, aparecem discriminados quatro grandes objetivos: a inclusão sócio-econômica das comunidades em situação de risco social; a reformulação estrutural e processual de todo o sistema de justiça criminal; a formulação e aplicação de política de tratamento ao delinquente, visando a sua ressocialização; e a formulação de um sistema nacional de informações sócio-econômicas e criminais (integrando as três esferas de governo e ainda os poderes executivo e judiciário).

Os programas que contribuem mais diretamente para o Macroobjetivo 28 podem ser divididos em três grupos: os que visam ao apoio ou à reformulação das

instituições pertencentes ao fluxo de justiça criminal<sup>11</sup>; ao apoio de segmentos populacionais específicos<sup>12</sup>; e aos orientados para tipos específicos de crimes ou outras violências<sup>13</sup>.

Por sua vez, o documento Orientação Estratégica do Governo – OEG, que estabeleceu a orientação estratégica do Plano Plurianual 2008-2011, elaborado no mesmo período em que o Pronasci foi desenvolvido, explicita o que vem sendo perseguido com maior ênfase pelo Governo Federal no período, visando a nortear a formulação de políticas públicas no âmbito de cada ministério, assim como a elaboração dos programas que integrarão o Plano. Foram identificados dez objetivos para o PPA 2008-2011<sup>14</sup>, a saber:

- a. a promoção da inclusão social e a redução das desigualdades;
- b. a promoção do crescimento com geração de empregos e distribuição de renda;
- c. o acesso universal à educação básica de qualidade;
- d. a democratização e ampliação do acesso à educação profissional e superior de qualidade;
- e. o fortalecimento da democracia e da cidadania, com garantia dos direitos humanos;
- f. a implantação de infraestrutura eficiente e integradora do território brasileiro;
- g. a redução das desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do território nacional;
- h. a promoção da inserção soberana internacional e o fortalecimento da integração sul-americana;
- i. a promoção da inovação tecnológica e competitividade sistêmica da

---

<sup>11</sup> Entre esses estão indicados a segurança do cidadão, modernização da Polícia Federal e reestruturação do sistema penitenciário.

<sup>12</sup> Assistência a vítimas e a testemunhas ameaçadas, combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes, erradicação do trabalho escravo e degradante, reinserção social do adolescente em conflito com a lei, combate à violência contra a mulher, paz nas escolas, esporte como direito de todos, na perspectiva solidária.

<sup>13</sup> Combate ao crime organizado, segurança nas rodovias federais, programa nacional antidrogas e controle do tráfico internacional em portos, aeroportos e fronteiras.

<sup>14</sup> Elaborados a partir da análise do programa de governo, da Agenda Nacional e de Desenvolvimento (AND), das prioridades definidas no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), no Plano de Desenvolvimento Econômico (PDE) e na área social, e dos demais documentos de referência.

economia;

j. a garantia da segurança e paz social.

Seguindo esse percurso, em 2007 houve um apelo ao esforço das instituições, principalmente quanto à promoção de agenda integrada dos três níveis de governo, nas áreas metropolitanas com elevada vulnerabilidade social, objetivando dotá-las de condições dignas de cidadania, a fim de ampliar o acesso aos direitos sociais básicos e fortalecer a unidade familiar em seu papel de socialização.

A proposta a ser elaborada deveria ter como um dos elementos – indicado como importante para instaurar segurança – a efetividade da justiça<sup>15</sup>, e outro que tratasse da prevenção, que aparece indicada como um dos aspectos mais importantes de uma política de segurança pública, além de se recuperar o papel da escola como instrumento de integração social como núcleo central deste processo<sup>16</sup>. A partir desse núcleo, diversas ações de impacto público poderiam ser construídas, especialmente aquelas destinadas aos jovens entre 15 e 24 anos de idade, moradores de regiões empobrecidas – vítimas e autores de crimes. Da mesma forma, foi apontado como necessário mobilizar as instituições nacionais, em particular os meios de comunicação de massa e os setores culturais, para uma campanha permanente em prol de uma cultura de paz, da desbanalização da violência e da morte, do combate sistemático aos preconceitos, bem como para a difusão dos valores básicos referentes à vida, à liberdade, à solidariedade e ao respeito pelo outro.

Na figura abaixo, apresentamos um quadro de avaliação de resultados de diferentes estratégias de policiamento<sup>17</sup>, utilizado no processo de elaboração da nova proposta para a segurança. Essas estratégias são distribuídas segundo dois eixos

---

<sup>15</sup> Nesse sentido, a opção foi por ampliar o acesso, mediante o fortalecimento da Defensoria Pública, a expansão dos Juizados Especiais e da Justiça Conciliatória, assim como dar continuidade à atualização da legislação infraconstitucional, especificamente os códigos processuais, fazendo-os compatíveis com a complexidade e as exigências da sociedade contemporânea, especialmente no que se refere à rapidez e à simplificação dos trâmites. A meta é humanizar e descentralizar os estabelecimentos penais e aumentar a eficácia de ressocialização educativa no sistema prisional, além de expandir a aplicação de medidas alternativas.

<sup>16</sup> Vale aqui lembrar que o ministro Tarso Genro, agora da Justiça, durante o primeiro mandato do presidente Lula, foi ministro da Educação.

<sup>17</sup>

Para mais detalhes, veja Skogan e Frydl (2004).

principais: a focalização do objeto-alvo da ação e a ampliação do conjunto de estratégias de policiamento utilizadas. Dessa forma, troca-se uma perspectiva restrita apenas ao reforço da lei, por uma perspectiva mais abrangente que inclui uma aproximação da polícia com a comunidade e a realização de ações sociais. No contexto da estratégia tradicional, onde a focalização é inexistente e a estratégia envolve apenas o reforço da lei, a pesquisa conclui que não existem evidências empíricas de um resultado efetivo das ações em relação à redução da incidência criminal. Por outro lado, no policiamento orientado a problemas, marcado pela focalização da ação e pelo uso de um conjunto diversificado de estratégias orientadas para a solução dos problemas abordados, a pesquisa identificou fortes evidências empíricas de um resultado efetivo em relação à redução da incidência criminal (CLARKE & ECK, 2003):



Figura 01: Efetividade das Estratégias de Ação Policial (EUA / 2003)  
 Fonte: Skogan e Frydl (2004)

Outra pesquisa utilizada nesse processo foi realizada no Brasil, por Cerqueira e Lobão (2003) que também concluíram haver necessidade de se trabalhar com estratégias de intervenção que ultrapassem o âmbito das ações tradicionais de polícia, alegando que a melhor perspectiva de resultado foi observada quando se reuniram todas as estratégias de ação de forma conjunta: ações policiais, redução na desigualdade social e aumento da renda *per capita*.

Em linhas gerais, esses foram os pressupostos que embasaram a criação da nova proposta para a segurança pública, posteriormente nomeada de Pronasci, que prevê a valorização da gestão local e, em consequência, a existência de equipes de gestão bem formadas em cada uma das áreas de atuação do Programa. Para cada área, é preciso identificar os problemas a serem abordados, suas causas e possíveis soluções. Assim, percebe-se que cada contexto traz respostas diferentes às intervenções empreendidas e, por essa razão, leva a encaminhamentos distintos, em termos das mudanças e aperfeiçoamentos das ações executadas, conforme ilustra a figura abaixo.

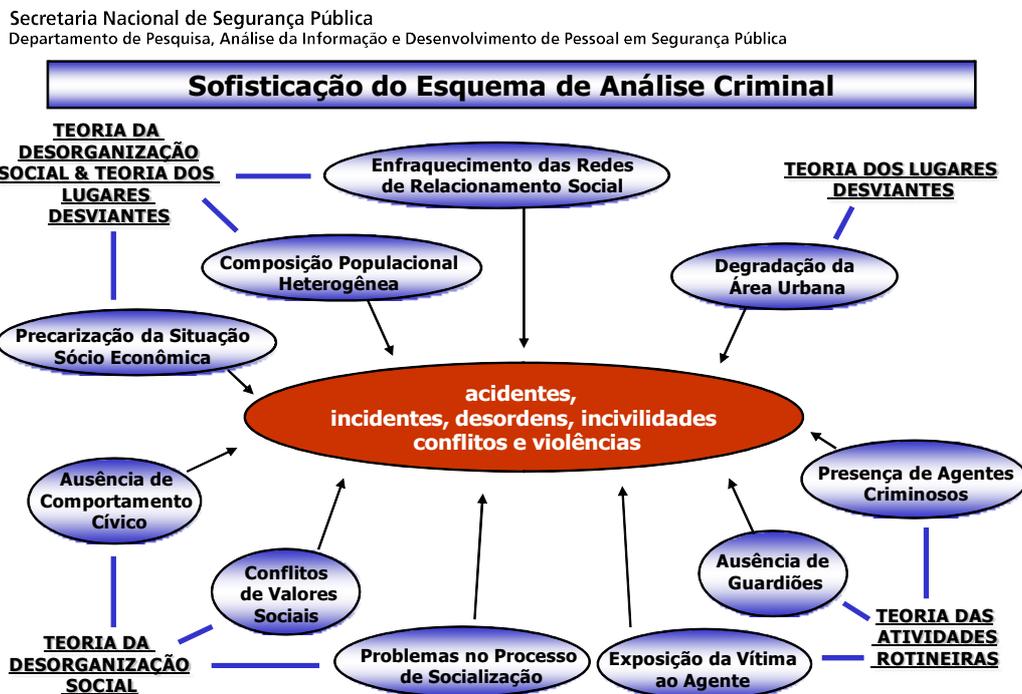


Figura 02

O esquema indica uma realidade que, além de preocupante, parece não conter elementos que, se identificados e potencializados, permitiriam a superação das dificuldades encontradas. Seria interessante se fosse complementado por outro que colocasse o contexto social geral na base, o esquema de análise criminal localizado nele e indicasse possibilidades de superação para cada uma das teorias, evitando-se uma postura determinista e indicando o tipo de sociedade que se acredita, como contraponto a realidade indicada pelo esquema.

## 1.2 - O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci

Diante do cenário anteriormente apresentado, em relação à violência e à segurança pública no Brasil, o Pronasci foi criado, pela Lei 11.530, de 24 de outubro de 2007, para ser desenvolvido pelo Ministério da Justiça, visando a prevenção, controle e repressão da criminalidade, atuando em suas raízes sócio-culturais, além de articular ações de segurança pública com políticas sociais, por meio da integração entre União, estados e municípios, levando em conta as diretrizes do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

O Pronasci está focado nos profissionais do sistema de segurança pública e tem, como público-alvo, jovens de 15 a 24 anos, que vivem à beira da criminalidade ou que se encontram ou já estiveram em conflito com a lei. O Pronasci, quando criado, foi composto por 94 ações, que envolvem a União, estados, municípios e a própria comunidade. Para tal, o Programa se propõe a articular políticas de segurança com ações sociais, priorizar a prevenção e buscar atingir as causas que levam à violência, com atenção voltada, também, às estratégias de ordenamento social e segurança pública.

Inicialmente os estados e municípios envolvidos<sup>18</sup> pelo Programa eram:

- a. Brasília e região integrada de desenvolvimento do Distrito Federal e entorno;
- b. Espírito Santo (Vitória, Serra, Vila Velha e Cariacica);
- c. Minas Gerais (Belo Horizonte, Betim, Contagem, Ribeirão das Neves, Ibirité e Santa Luzia);
- d. Pará (Belém, Ananindeua);
- e. Paraná (Curitiba, Colombo e São José dos Pinhais);
- f. Pernambuco (Recife, Olinda, Jaboatão dos Guararapes, Cabo de Santo Agostinho e Paulista);
- g. Rio de Janeiro (Rio de Janeiro, Magé, Niterói, Nilópolis, Nova Iguaçu, São Gonçalo, Duque de Caxias, São João do Meriti, Queimados e Belford Roxo);

---

<sup>18</sup> Atualmente, segundo consulta ao portal <http://www.mj.gov.br/pronasci>, em 09/02/2010, integram o Pronasci 150 municípios, o Distrito Federal e 22 estados.

- h. São Paulo (São Paulo, Barueri, Embu-Guaçu, Carapicuíba, Diadema, Itaquaquecetuba, Mauá, Osasco, Santo André, São Bernardo do Campo, Suzano, Taboão da Serra e Guarulhos);
- i. Rio Grande do Sul (Porto Alegre, São Leopoldo, Canoas, Novo Hamburgo e Alvorada);
- j. Bahia (Salvador e Camaçari).

Para garantir a realização das ações no país, estão sendo celebrados convênios, contratos, acordos e consórcios com estados, municípios, organizações não-governamentais e organismos internacionais. A instituição responsável pela avaliação e acompanhamento do Programa é a Fundação Getúlio Vargas (FGV), que vem realizando pesquisas e implementou o SIMAP (Sistema de Monitoramento e Acompanhamento do Pronasci). No acesso ao portal do Pronasci, na Internet, verificamos que os resultados da avaliação e do acompanhamento ainda não estão disponíveis.

Assim, tendo em vista as metas e diretrizes históricas apresentadas e o conjunto dos objetivos que constam dos Planos Plurianuais, observa-se que o Pronasci assume o desafio de articular novas direções paradigmáticas para a segurança pública do Brasil, partindo, entre outras, da premissa de que a violência e os diversos tipos de crimes que a constituem têm relação direta com o consumo de narcóticos e indireta com as organizações delinquentiais comuns, onde se radica e de onde se irradia a cultura urbana de permissividade em relação à violência. Lamentavelmente, os mais jovens compõem, como perpetradores, o segmento predominante envolvido.

Buscando compreender que projetos políticos são estruturados em torno da ação, encontramos, como ponto central, o novo paradigma de segurança pública, que consiste no fortalecimento institucional do Estado para atuar preventivamente, reforçando os laços comunitários e criando condições para o acesso a políticas públicas sociais, como contraponto ao anterior, o qual previa a redução do papel do Estado e uma política de segurança pública de caráter repressivo. Tivemos acesso ao material que foi utilizado pelo Ministério da Justiça na elaboração do Pronasci, para a definição de onde o programa aconteceria e das suas principais diretrizes, denominado Operacionalização da Análise Criminal: conceitos básicos.

O documento afirma que a análise criminal constitui-se no uso de uma coleção de métodos para planejar ações e políticas de segurança pública, obter

dados, organizá-los, analisá-los, interpretá-los e deles extrair conclusões<sup>19</sup>. A aplicação da análise criminal pode ser descrita a partir de duas dimensões principais: orientar os gestores quanto ao planejamento, execução e redirecionamento das ações do sistema de segurança pública, contribuindo para melhor distribuição dos recursos materiais e humanos; e dar conhecimento à população e outros órgãos governamentais e não governamentais quanto à situação da segurança pública, subsidiando suas participações efetivas na gestão e execução das ações.

O foco central é de deixar de agir reativamente diante de uma cadeia sem fim de incidentes e passar a assumir como resultado almejado a criação de um ambiente seguro, no qual a execução de ações preventivas surge como a principal estratégia para quebrar definitivamente com a sequência inercial de incidentes.

A violência, embora em muitos casos apareça associada à pobreza, não pode ser tratada como consequência direta desta. As desigualdades sociais, a negação do direito ao acesso a direitos – como o lazer, esporte, educação e cultura e, até mesmo, as características do lazer, da informação, da educação e da cultura que as pessoas acessam, nas especificidades de cada grupo social, desencadeando comportamentos violentos. No entanto, se faz necessário reconhecer, no horizonte de condicionantes da violência, a modelagem da pobreza e das desigualdades sociais no país, bem como a forte vinculação entre juventude e violência.

O desafio, então, foi concretizar uma proposta integrada, que contemplasse a existência plena de novos espaços, equipamentos e serviços públicos, que possibilitassem e estimulassem a convivência, a experimentação, a mobilidade e a circulação dos jovens. Construir políticas com e a partir deles, tratando-os como sujeitos de direitos, enfocando as relações intergeracionais e colocando o horizonte de atuação no presente, mudando o foco do jovem problema para o jovem como ator de transformação.

---

<sup>19</sup> A realização da análise criminal envolve, principalmente, o uso de métodos estatísticos para tratar as informações de forma a tentar admitir as causas que determinam o fenômeno da segurança pública, buscando identificar, no resultado final, quais influências cabem a cada uma dessas causas.

### 1.3 - O Pronasci e o foco na juventude

Como vimos até aqui, o Pronasci objetiva o direito social universal, porém foca-o na juventude, motivado pelas questões diversas, já abordadas. Encontramos explícito no projeto de criação do Programa que o mesmo “desenvolverá políticas específicas de enfrentamento e prevenção à violência juvenil para os adolescentes em conflito com a lei, jovem preso, jovem egresso do sistema prisional, jovem oriundo do serviço militar obrigatório e jovem em situação de vulnerabilidade<sup>20</sup>”.

As pressões políticas de certos grupos organizados, especialmente os movimentos estudantis e partidários, e a abertura da ação de diversos executivos municipais, para temáticas novas relativas à diversidade e à ampliação da participação, vêm favorecendo o surgimento de nova cultura política que prevê espaços especialmente destinados a esses grupos (mulheres, negros, idosos, pessoas com deficiência, etc), entre os quais a juventude se inclui.

No século XX, o ajuste neoliberal reforçou o processo de interferência no campo político institucional e nas relações sociais, que provocou o surgimento de outro projeto social que inclui características como a informalidade no trabalho, o desemprego, o subemprego, a falta de proteção trabalhista e a focalização das políticas sociais. O bem-estar social deixa de ser responsabilidade coletiva e passa para o âmbito privado. Quando determinadas situações ganham níveis mais drásticos justifica-se a intervenção do Estado por meio de programas focados, com uma espécie de subsídio às demandas de determinados grupos, como forma de minimizar os efeitos desse processo perverso (SOARES, 2003).

Um dos caminhos percorridos para se chegar à focalização, relacionado ao ajuste neoliberal, é o do enfraquecimento dos movimentos sociais tradicionais e a ampliação dos grupos organizados por identidades, que envolvem pessoas com interesses ou demandas comuns, como a questão ambiental, de gênero, raça, opção sexual, direitos dos idosos, das pessoas com deficiência, entre tantos outros. As políticas sociais passam a ser substituídas por programas transitórios, seguidamente oriundos de pacotes de organizações internacionais, de baixa

---

<sup>20</sup> O projeto define jovem em situação de vulnerabilidade: jovens com baixa escolaridade, baixo acesso ao mercado de trabalho, com atividade sexual precoce e de risco e expostos à violência doméstica e urbana.

cobertura, desenvolvidos de maneira terceirizada e com metas voltadas ao custo-benefício e ao autofinanciamento. Diante desse cenário, o desafio para quem acredita na universalização dos direitos sociais passa a ser o de romper com as especialidades e construir uma agenda coletiva, capaz de integrar diversas áreas.

Moesch (2008:338) também discute sobre a questão das políticas focalizadas. A autora afirma que, em nome da democracia, construímos políticas para a massa e fizemos críticas às culturas de massa, esquecendo da diversidade. Atualmente batalha-se por políticas das mulheres, dos negros, dos índios, das minorias e diferenças, como se essas identidades não fossem o “público”. A autora critica esse pensar as coisas separadamente e defende a necessidade de ações intersetoriais para garantirmos projetos sociais possíveis nesse mundo. Para tal, os conteúdos do cotidiano precisam ser reconstruídos pelos sujeitos, não pelas políticas. Não é a normatização que muda as práticas, e sim a cultura dos sujeitos que têm desejo de mudar essas práticas. Faz-se necessário, então, passar da conceituação, dos discursos, compromissos e metas não cumpridas a ações, nas quais se obtenham avanços e resultados concretos, onde o trabalho conjunto seja aperfeiçoado e passe de uma relação entre os setores, coordenada e às vezes induzida, a uma relação integrada, consciente e interativa.

É importante ressaltar que as políticas sociais, como a segurança, o esporte e o lazer, estão inseridas em um processo capitalista de globalização que vem acirrando as desigualdades sociais e, conseqüentemente, excluindo cada vez mais pessoas do acesso a esses direitos. Ghon (1999:11) afirma que, nesse cenário, as lutas sociais passam a ser pela inclusão de setores e as políticas públicas são focadas no atendimento de clientelas específicas, agrupadas, categorizadas e particularizadas e perdem o caráter universalizante. A autora afirma que é preciso atentar para o fato de que é legítimo que existam políticas públicas focadas, voltadas ao interesse das minorias, desde que estas não sejam reforçadoras do caráter segregador e excludente, já muito presente na sociedade.

Buscando analisar esse aspecto no Pronasci, fomos aos objetivos do Programa que tratam da juventude e encontramos elementos que nos permitem afirmar que o Programa se propõe a trabalhar com os jovens considerando o contexto social onde estão inseridos:

- a. permitir o acesso aos adolescentes e jovens em situação de descontrole familiar às políticas sociais governamentais, em territórios de descoesão social;
- b. garantir o acesso à justiça para a população dos territórios de descoesão social;
- c. garantir, através de medidas de urbanização, a recuperação de equipamentos dos chamados “espaços públicos seguros”;
- d. promover os direitos humanos, considerando as questões de gênero, étnicas, raciais e de diversidade cultural.

#### **1.4 – O histórico de criação do Pronasci**

A lei que cria o Pronasci prevê, já no artigo primeiro, a “articulação dos órgãos federais, em regime de cooperação com estados, Distrito Federal e municípios[...]” Encontramos afirmações que têm relação direta com a intersetorialidade no artigo 3º:

II - criação e fortalecimento de redes sociais e comunitárias;  
[...]

XIII – participação e inclusão em programas capazes de responder, de modo consistente e permanente, às demandas das vítimas de criminalidade por intermédio de apoio psicológico, jurídico e social. (incluído pela Lei 11.707).

O ministro Tarso Genro, ao apresentar o Pronasci, na Câmara dos Deputados, em agosto de 2007 afirmou: *“É um programa de segurança pública em seu sentido mais amplo, constituindo a base através da qual o sujeito se mobiliza em defesa da saúde, da educação, da igualdade, da promoção da juventude para a consolidação de um novo modo de vida”* <sup>21</sup>

Nos materiais que explicam sobre o Programa, como os existentes na página eletrônica do Ministério da Justiça (MJ), em textos e pôsteres, encontramos que o Pronasci consiste na articulação de um conjunto de políticas públicas destinadas a: reduzir a criminalidade de forma consistente enfrentando as verdadeiras causas do problema nas regiões estabelecidas; possibilitar perspectivas de vida sadia para a

---

<sup>21</sup> Buscado uma diferenciação das demais citações e a padronização, utilizaremos fonte em itálico para destacar falas, inclusive dos entrevistados e tudo o que estiver em negrito nas falas diz respeito à nossa necessidade de destaque.

prática da cidadania juvenil e infanto-juvenil que se encontra em risco imediato ou previsível; criar Territórios de Paz, nas regiões metropolitanas que registram os índices mais elevados de homicídio, para enfrentar e prevenir a criminalidade e a violência. O Território de Paz é um pacote de ações preventivas, integradas e simultâneas, que faz com que o Estado passe a retomar o controle nessas regiões conflagradas, oferecendo acesso aos serviços públicos, para melhorar a qualidade de vida da população.

Para compreendermos como a questão intersetorial permeia o Pronasci, vale listar as principais etapas seguidas no processo de construção do mesmo. Em 2007 o Ministério da Justiça fez reuniões com diversos ministérios, organizações da sociedade civil, governos estaduais e municipais, como parte da construção do Programa.

Há registros da primeira reunião do ministro Tarso Genro, em março de 2007, com diversos ministros da área social e da Secretaria de Juventude para discussão do modelo do Pronasci. O esporte ainda não aparecia entre os projetos indicados que estavam diretamente relacionados à área de segurança. Em 04 de abril de 2007 encontramos a criação, via portaria, do grupo de trabalho (GT) responsável pela construção do Programa. O referido grupo foi criado com profissionais de diversas áreas e recebeu a tarefa de pensar um programa que desse conta da demanda presente no PPA. O Programa começa a ter perfil intersetorial, incluindo a educação, as mulheres e mães, o emprego/trabalho, as políticas de habitação e urbanismo. A meta aqui era descrita como “atrair, seduzir, capturar o jovem em situação de risco” (reunião do GT com o ministro em 05/04/2007)<sup>22</sup>. Nesse momento as tarefas eram: desenhar o modelo de gestão; detalhar o processo de monitoramento e avaliação; definir a condição para municípios ou estados aderirem ao Programa. A partir dessas ações foram estabelecidas as metas para o processo de planejamento do Pronasci que indicam uma certa sequência a ser seguida:

- a. Meta 1: reunir as experiências do Ministério da Justiça;

---

<sup>22</sup> Ações desenvolvidas no período: agenda com agentes, colaboradores do Programa, como prefeitos, gestores de outros ministérios, secretarias, inclusive Secretaria da Juventude; discussão e consultas a especialistas da área; discussão com os técnicos ou responsáveis pela execução de programas federais nos estados e municípios; discussão com parceiros da sociedade civil e dos organismos governamentais e não governamentais; encontro com movimentos sociais e outros atores: estatais, Petrobrás, sociedade civil organizada e iniciativa privada.

- b. Meta 2: reunir as experiências dos Ministérios Sociais, entre os quais o Ministério do Esporte está inserido;
- c. Meta 3 – formular acordo entre todos os ministérios e secretarias do governo, com atribuições claras de tarefas e responsabilidades;
- d. Meta 4: definir as 5 regiões e as áreas específicas;
- e. Meta 5: definir os “núcleos-base”;
- f. Meta 6 : apresentar os instrumentos normativos internos que dessem sustentação ao programa e os tipos de convênio que devem vincular os estados e municípios envolvidos;
- g. Meta 7: apresentar a periodicidade das ações, apontando as responsabilidades de cada ministério e secretaria e indicando o seu nexos com os recursos atuais e futuros;
- h. Meta 8: apresentar uma proposta concreta para formulação de indicadores e metas que permitissem o acompanhamento do Programa desde o seu início;
- i. Meta 9: definir a participação das instituições policiais, indicando projetos para qualificação profissional e atuação, nos moldes definidos para a segurança cidadã;
- j. Meta 10: definir os projetos que integrariam o Programa.

Percebe-se que, já nesse ponto, há uma preocupação em reunir os projetos, mas não há previsão de integração entre eles. Em maio de 2007 as resoluções tomadas pelo Ministro, com o GT, foram de construir um portfólio de projetos, capaz de ter universalidade para atender o todo, mas que tivesse suficiente especificidade para atender às idiosincrasias de cada região. A partir da contribuição dos especialistas ficou claro que o papel do Programa não poderia se limitar a fortalecer ou aperfeiçoar as instituições da Segurança, o diferencial do Pronasci deveria ser o de contemplar a questão da segurança com projetos de políticas sociais. Foi definida a primeira relação de ações que fariam parte do Programa a partir dos seguintes critérios de seleção: impacto nos eixos do Pronasci; proximidade do programa com o foco do Pronasci; viabilidade política – relação com os órgãos; viabilidade técnica; capilaridade do Programa e suas ações.

Após a definição da estrutura e as diretrizes do Programa, o GT passou a preocupar-se com: apresentação da periodicidade das ações, apontando as

responsabilidades de cada ministério, secretaria e indicando o seu nexos com os recursos atuais e futuros; apresentação dos projetos de indução do Ministério da Justiça que integrariam o Programa; apresentação dos instrumentos normativos internos que dariam sustentação ao Programa; apresentação dos tipos de convênio que deveriam vincular os estados e municípios envolvidos; pactuação com os ministérios envolvidos e formulação do acordo entre todos os ministérios e secretarias do governo, com atribuições claras de tarefas e responsabilidades; formulação de indicadores e metas que permitissem o acompanhamento do Programa desde o seu início; definição dos projetos para qualificação profissional, nos moldes estabelecidos para a segurança cidadã; definição de prazos para a implementação; montagem de sistemas de gestão e avaliação; apresentação e articulação do Programa com os atores internos (ministérios e secretarias); articulação com os atores locais (governos estaduais e municipais, sindicatos, conselhos, escolas, associações, etc); criação e instalação do Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM)<sup>23</sup>; criação da secretaria executiva do Gabinete de Gestão Integrada Municipal; instalação dos espaços de diálogo e implementação das ações sociais<sup>24</sup>; recenseamento e cadastramento do público-alvo nos espaços de diálogo e implementação social – diagnóstico social; implementação dos projetos e ações; avaliação e o acompanhamento.

Mais adiante voltaremos a abordar a questão da intersetorialidade no Pronasci, já que este é o foco central da nossa pesquisa. A breve abordagem aqui apresentada teve como objetivo nos conduzir à reflexão a respeito da entrada do esporte e do lazer no Programa.

---

<sup>23</sup> Órgão responsável pela implementação e gestão do Pronasci. Deverá ser constituído pelos governos envolvidos (estadual ou municipal) e por representantes das diversas ações e da sociedade civil organizada.

<sup>24</sup> São instituições públicas ou privadas (escolas, postos de saúde, sindicatos, associações), responsáveis pela concretização das ações. Esses espaços devem expressar a presença forte do Estado cumprindo com as suas obrigações constitucionais, na implementação de ações sociais, objetivando a preservação da liberdade e da vida.

## 1.5 - O esporte e o lazer no Pronasci

As ações selecionadas para serem desenvolvidas nas regiões indicadas pelo Pronasci foram agrupadas em três eixos: território de paz, integração do jovem e da família, segurança e convivência. A área do esporte e do lazer aparece inserida na segunda temática, com as seguintes ações do Ministério do Esporte:

- a. **Programa Esporte e Lazer da Cidade (Pelc):** voltado para jovens entre 15 e 24 anos com grande exposição à violência, à exclusão social e com condições sociais e econômicas desfavoráveis, incluindo também suas famílias e comunidades. Proporciona o acesso a atividades físicas, jogos e brincadeiras; estimula a convivência social e a formação de gestores e de lideranças comunitárias, resgatando a autoestima dos participantes. O Programa financia a criação e o desenvolvimento de núcleos de atividades recreativas e de lazer<sup>25</sup>.
- b. **Praça da Juventude:** consiste em complexos esportivos construídos em comunidades com alto índice de exposição à violência. Cada praça conta com quadra poliesportiva, campo de futebol, pistas de corrida e de *skate*, área de ginástica e centros de convivência geral e da terceira idade. O projeto Praça da Juventude é classificado pelo Ministério do Esporte como fundamental para democratizar a prática de esporte, independente da classe social, gênero ou idade.
- c. **Pintando a Liberdade:** realizado dentro do sistema penitenciário, oferece aos presos uma oportunidade de trabalho, por meio da confecção de materiais esportivos. O Programa está em funcionamento nos 26 estados e no Distrito federal e atende mais de 12 mil pessoas. Os participantes são voluntários e têm a redução de um dia em sua pena a cada três dias trabalhados. Eles recebem salário, que é pago em duas etapas: uma parte

---

<sup>25</sup> O Programa foi criado em 2003, pelo Ministério do Esporte, a partir do acúmulo produzido por políticas públicas de esporte e lazer em administrações municipais e estaduais de governos do campo democrático popular. Entre as atividades desenvolvidas no Pelc estão oficinas esportivas variadas, como basquete de rua, *skate*, futebol, esportes radicais, etc. Também são desenvolvidas oficinas artísticas, salas de leitura, projeção e discussão sobre filmes, teatro, jogos populares e de salão, *hip-hop*, danças em geral, artes marciais, capoeira, ginástica e outras, definidas a partir de interesse e necessidades da comunidade.

durante o cumprimento da pena e outra depois. Essa ação não atende diretamente aos jovens, foco do Pronasci.

- d. **Pintando a Cidadania:** foi desenvolvido como extensão do Pintando a Liberdade para proporcionar inclusão social, emprego e renda aos moradores de comunidades em risco social. Por meio da fabricação de itens esportivos, principalmente uniformes, quase duas mil pessoas de baixa renda ganham reforço mensal no orçamento. O material esportivo produzido pelo Pintando a Cidadania é distribuído gratuitamente em ações do Ministério do Esporte, em escolas públicas e programas sociais.

Tendo em vista as características das ações do Ministério do Esporte que compõem o Pronasci, optamos por trazer para a análise o **Pelc**<sup>26</sup>, por ser o de maior amplitude, na qualidade de política pública de esporte e lazer. Esse programa foi criado em 2003, pela Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e de Lazer, do Ministério do Esporte.

O Pelc tem como objetivo central o desenvolvimento de uma proposta de políticas públicas e sociais que atendam as necessidades de esporte recreativo e lazer da população. A proposta do Programa é, além do desenvolvimento de atividades físicas, jogos e brincadeiras, que envolvam todas as faixas etárias e as pessoas com deficiências de uma determinada comunidade, levar, na sua essência, o estímulo à convivência social, a formação de gestores e lideranças comunitárias, o fomento à pesquisa e à socialização do conhecimento, contribuindo para que esporte e o lazer sejam pensados como políticas públicas e direitos de todos (PINTO, 2008:63).

O Programa envolve diversas ações focadas em pesquisa, ação educativa, informação e gestão compartilhada, tais como: a Rede CEDES (Centro de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e do Lazer) que fomenta a produção de conhecimento sobre as políticas públicas de esporte e lazer; a formação de gestores e agentes, que pauta todas as ações do Programa; o funcionamento de núcleos de esporte recreativo e de lazer (no qual o Pronasci/Pelc está inserido) e o Vida Saudável (voltado ao público idoso) que, por meio de convênios com entidades, estados e municípios, desenvolve atividades sistemáticas com grupos de convivência de idosos, ginástica e alongamento, danças, oficinas esportivas, recreativas, entre outras, e eventos aos finais de semana e feriados, envolvendo toda a comunidade em ruas de lazer, ginca-

---

<sup>26</sup> Brincar, jogar, viver: lazer e intersectorialidade com o Pelc. PINTO *et al.* 2008.

nas, passeios, atividades culturais, etc, contribuindo para melhor qualidade de vida e integração da comunidade onde se vive.

Essas e outras ações são tratadas como ferramentas pedagógicas que, em síntese, visam a contribuir com o processo de construção de uma proposta que coloque o esporte e o lazer no patamar de direitos sociais universais.

Percebe-se, que até 2008, o Pelc - Núcleos colocava, como condição para o estabelecimento das parcerias, a garantia do atendimento a todas as faixas etárias nos núcleos e afixava a intergeracionalidade como um dos seus princípios. Ao passar a compor um programa focado em determinada faixa etária, como o Pronasci, esse princípio passa a ser revisto. Com vistas a garantir que os jovens tenham um atendimento especial, a ação precisou integrar-se ao Programa. Nos documentos analisados consta que a parceria foi estabelecida com o foco “nos jovens e suas comunidades”.

No Plano de Trabalho firmado entre o Ministério do Esporte (pela Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e de Lazer) e o Ministério da Justiça, em 2007 para efetivação da parceria com a ação Programa Esporte e Lazer da Cidade – Pelc, consta:

O esporte e o lazer são direitos da população brasileira, com potencial para contribuir na formação humana integralizada, que acontece em diferentes tempos educativos e ampliam o acesso a bens culturais e espaços de cultura e participação popular de forma criativa e lúdica... Com uma forte característica intergeracional, o Programa pode contribuir com a integração do jovem com a família e a comunidade, fator importante para melhoria da qualidade de vida, da autoestima e do protagonismo, valorizando as identidades juvenis. Na parceria com o Pronasci, o Pelc pretende ampliar sua implementação, tendo como pré-requisito a intersetorialidade. A integração com diferentes programas sociais (Mulheres da Paz; Protejo; Pontos de Cultura; Pontos de Leitura; Saúde da Família e outros) tem em vista potencializar as ações desenvolvidas, no intuito de promover a democratização do acesso às práticas de esporte e lazer para a população-alvo, pela articulação de ações governamentais e a sociedade civil.

Considerando o forte viés educativo e de inclusão social das ações do Pelc, a articulação com o Ministério da Justiça foi colocada como essencial, destacando o processo educativo para usufruto do lazer com qualidade. Arelado às outras conquistas sociais (segurança, trabalho, saúde, educação, etc), as ações

educativas, desenvolvidas pelo Pelc, agregam valores compatíveis com os princípios democráticos, de solidariedade, coletividade, participação e da cultura da paz, considerando o esporte e o lazer como meios e fins de processos educativos com vistas à conscientização e autonomia dos sujeitos.

Em harmonia com o desafio que assumimos no início do capítulo, ousamos afirmar que o Pronasci chega no campo da segurança pública brasileira no momento em que o esgotamento dos modelos tradicionais, marcados pela escassez de investimentos, pela política repressiva e por um modelo equipamentista de policiamento, fica tão evidente que a necessidade de nova linha de ação torna-se inquestionável.

A resposta que já vinha sendo construída, ainda restrita ao meio acadêmico, vai, lentamente, ganhando espaço na gestão pública. A necessidade do fortalecimento institucional do Estado, de ampliação dos investimentos, especialmente na qualificação e remuneração dos recursos humanos que atuam na área, e de uma ação conjunta no sentido de garantir o acesso aos direitos sociais, como premissa para mais segurança, ganham corpo na construção das políticas de segurança pública, voltadas à emancipação humana.

A produção e socialização de pesquisas, e do conhecimento a elas relacionado, começam a ser incorporadas ao planejamento da área. Foi esse conhecimento que direcionou o olhar para os dados alarmantes da violência envolvendo os jovens da periferia das grandes cidades. Em relação ao risco, presente nas políticas públicas focadas, de reforçar o caráter segregativo e excludente a que determinados grupos já são submetidos, o Pronasci contém elementos estruturais que objetivam justamente manter o caráter universalizante da segurança pública.

É no contexto dessa ação de segurança, com foco nos jovens e na garantia dos direitos sociais, que ações de esporte e lazer foram incorporadas ao Pronasci, proclamando a necessidade de reforço ao caráter educativo, que deve pautar essas ações, a respeito das quais aprofundaremos nossa análise na sequência.

## CAPÍTULO II

### ESPORTE, LAZER, VIOLÊNCIA E JUVENTUDE: POSSIBILIDADE HISTÓRICA DE UMA POLÍTICA INTERSETORIAL

Após a breve explanação, feita no capítulo anterior, a respeito dos caminhos que vêm sendo percorridos pelas políticas públicas de segurança, esporte e lazer no Brasil e de como essas passaram a compor o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci), sentimos necessidade de aprofundar o conhecimento a respeito dos eixos que estruturam a temática em estudo, com vistas a explicitar o sentido que estamos dando a cada conceito tratado. Nosso principal objetivo aqui é buscar refletir a partir de algumas questões desafiadoras: Que **concepções de Estado, política e política pública** embasam as análises feitas no processo da pesquisa? Afinal, o que são **direitos sociais**? Por que e como tratar o **esporte e o lazer** como **direitos sociais**? Como o esporte e o lazer são vistos e tratados na relação com as outras políticas sociais? Quais as principais **relações estabelecidas pela e com a juventude**? Qual o **olhar direcionado à juventude** pelo Programa em análise e pela literatura consultada? O que significa para um programa como o Pronasci abordar a questão da **juventude no território**? De que intersectorialidade falamos?

Para contemplarmos as questões acima mencionadas, pretendemos cumprir com o objetivo deste capítulo que é o de trazer elementos que auxiliem no desvelamento dos eixos temáticos que compõem nosso objeto de estudo, para melhor compreensão do fenômeno estudado.

Passamos, então, a aprofundar a pesquisa bibliográfica. Nessa etapa, encontramos um acúmulo significativo de conhecimentos produzidos, isoladamente, a respeito da juventude, dos direitos sociais, das políticas públicas, do esporte e do lazer e da questão do território, porém, nos deparamos com uma carência muito grande a respeito do tema central do estudo – a intersectorialidade.

## **2.1 - Definindo Estado, política e política pública**

Falar em política, política pública, política social, sociedade civil e Estado implica, em primeiro lugar, definir a que conceitos nos referimos. A análise Gramsciana, trazida por Portelli (1990, p.22), nos parece ideal para indicarmos o entendimento de Estado, pois o trata a partir de duas esferas: a sociedade política ou Estado, no sentido estrito do termo, e a sociedade civil, vista no oposto da sociedade política, colocada como “o conjunto dos organismos, vulgarmente ditos privados, que correspondem à função de hegemonia, que o grupo dominante exerce em toda a sociedade”, construída pelo conjunto de organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias. São essas duas esferas que constituem, em conjunto, o Estado no sentido amplo.

Para tratar de política citamos Pereira (2008), que a define como conjunto de atividades formais e informais adotadas em determinado contexto de relações de poder, destinadas a resolver, sem violência, conflitos relativos a bens e assuntos públicos; arena de conflitos e interesses; nos termos de Aristóteles, como o estudo dessas atividades e dos arranjos adotados pelos homens para coexistirem em sociedade; e possibilidade de resolver conflitos sem destituir os conflitantes e garantir ganhos expressivos em termos de convivência.

Ao avançar do entendimento de políticas para políticas públicas ressalto, inicialmente, que esses termos devem ser focados no plano das necessidades, e não em preferências, especialmente quando envolvem amplas questões sociais. Esse foco pode sugerir o uso do termo políticas sociais, ao invés de políticas públicas. Refletindo a respeito, opto por tratar a política pública no foco da garantia de direitos sociais, guiados pelo princípio da igualdade, ou, como afirma Pereira (2008, p.92), tendo como referência que a política pública engloba a política social, ou, que a “política social é uma espécie de gênero da política pública.”

Pautar a questão da segurança, do esporte e do lazer, enquanto políticas públicas, sugere uma reflexão acerca da temática das políticas públicas em geral. Considerando a dificuldade de conceituá-las, selecionamos algumas definições que consideramos complementares, como a de Ricci (2001), a qual afirma que as políticas públicas representam uma via por meio da qual a sociedade pode estreitar

diálogo com o Estado, ou seja, por meio delas a integração Estado e sociedade civil pode tornar-se realidade. Pereira (2000) acredita que a política pública pressupõe uma linha de ação coletiva que concretiza direitos sociais declarados e garantidos em lei. É através dela que os bens e os serviços são distribuídos ou redistribuídos, de acordo com as demandas da sociedade. Rua (1998) trata a política pública como conjunto de decisões que se traduzem em ações, estrategicamente selecionadas, entre um conjunto de alternativas, que seguem uma hierarquia de valores e preferências dos interessados. Sua dimensão é pública pelo tamanho do agregado social sobre o qual incide e, sobretudo, pelo caráter imperativo, sendo este revestido da autoridade legítima e soberana do poder público. Assim, as políticas públicas não se determinam unicamente em função do ambiente externo, estruturado por um conjunto de mecanismos de integração exterior ao Estado. Jobert (2004) complementa reforçando que elas são influenciadas, também, pelo ambiente interno, estruturado por mecanismos específicos de legitimação e regulação, assegurando ao mesmo tempo a manutenção de uma ordem social global. Muller e Surel (1998) destacam que a política pública constitui um quadro normativo de ação, por combinar elementos de poder público e de *expertise*, tendendo a constituir uma ordem local. É formada por um conjunto de medidas concretas que constituem as substâncias “visíveis” da política, que pode ser composto por recursos financeiros, intelectuais, regulamentares e materiais. É constituída, também, de produtos, os *outputs*, regulamentares (normativos), financeiros e físicos. Bonafont (2004) afirma que as políticas públicas se definem como sistemas e crenças, conjuntos de valor prioritário e suposições casuais acerca de como levar a cabo os objetivos estabelecidos. Para a autora, as definições variadas a respeito do que é uma política pública refletem a diversidade de enfoques utilizados, inclusive nas análises sobre o tema.

Arriscando uma síntese diríamos que, diante da diversidade e complexidade de questões que demandam atitude e enfrentamento, por parte do Estado, a política pública constitui-se, na atualidade, a partir das demandas da sociedade, que traduzem uma gama de necessidades dos cidadãos, especialmente aqueles que têm mais dificuldade de acesso aos direitos sociais, por ações de qualidade, construídas de forma participativa e integrada. A intensidade dessa integração e do envolvimento da sociedade no processo varia de acordo com o perfil do Estado, no

sentido amplo, das diretrizes e dos objetivos de cada gestão, porém ambos são indispensáveis, se o resultado almejado são ações que deem conta da garantia universal dos direitos sociais.

Muitas abordagens a respeito de políticas públicas as tratam como sequenciais, nelas a entrada na agenda (identificação e construção do problema), a produção de alternativas, a tomada de decisões, a implementação, avaliação e conclusão seguem etapas, com certa linearidade. Esse tipo de abordagem dá à ação uma visão linear, vê a sua conclusão como solução do problema, o que não existe na realidade, além de subestimar a função e as decisões políticas. Os processos de formulação e implementação de políticas públicas, por exemplo, se confundem em muitas situações.

Testa, *in* Andrade (2006:86) afirma que os métodos de um governo determinam seus propósitos. Se o propósito for implantar políticas intersetoriais isso determina que o método a ser utilizado contemple categorias e procedimentos eficazes para apresentar os problemas relacionados a elas. Porém, o método necessariamente condiciona os propósitos, ou seja, o propósito determina o método e o método condiciona o propósito.

## **2.2 - O esporte e o lazer no campo dos direitos sociais**

As necessidades humanas são históricas, subjetivas, materiais e imateriais, ou seja, são construídas a partir da realidade de vida e do cotidiano de cada indivíduo e de cada sociedade. Quando identificadas e reconhecidas como indispensáveis à vida e a dignidade humana tornam-se direitos sociais. Sua efetivação, por sua vez, é realizada pelas políticas públicas. Parece estarmos falando de um processo simples, sequencial e linear que, não se configura dessa forma, no dia-a-dia.

Falar em políticas públicas com o recorte nas questões sociais sugere abordar a temática dos direitos sociais que a elas remetem e que estão na pauta desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, da ONU, em 1948, que os coloca junto aos direitos civis e políticos, no elenco dos direitos humanos. No Brasil a concepção universalista dos direitos sociais só foi incorporada pela Constituição

de 1988, talvez esse seja um dos motivos para a grande defasagem entre o que é previsto em lei e a bruta realidade das desigualdades e exclusões.

Por outro lado, essas desigualdades e exclusões têm sido desenhadas por ordem das carências acumuladas historicamente que têm gerado conflitos os quais colocam essas questões na pauta pública e geram alternativas de esperanças quanto à cidadania e universalização de direitos, redefinindo as relações entre Estado, economia e sociedade. É a crença em soluções redentoras às velhas e novas exclusões dando lugar ao reconhecimento da necessidade de um novo contrato social para construir uma medida de equidade e regras de civilidade nas relações sociais. A questão que se coloca é: como garantir e universalizar direitos em uma sociedade na qual o mercado é cada vez mais o centro das atenções? Enfatiza-se, mais do que nunca, a necessidade de espaços públicos democráticos que consolidem práticas de representação e negociação.

Telles (2006) ao tratar da questão dos direitos sociais toma como ponto de partida de que estes são práticas, discursos e valores que afetam o modo como as desigualdades e diferenças são figuradas no cenário público, como os interesses se expressam e como os conflitos se realizam. Na ótica da sociedade, os direitos são mais que garantias formais inscritas nas leis e instituições, dizem respeito, antes de mais nada, ao modo como as relações sociais se estruturam. Como forma de sociabilidade e regra de reciprocidade, os direitos constroem vínculos propriamente civis entre indivíduos, grupos e classes. Tudo isso se submete à ordem legal institucional, mas depende, sobretudo, de uma cultura pública democrática aberta ao reconhecimento da legitimidade dos conflitos e dos direitos demandados como exigência da cidadania.

Vale, ainda, lembrar o que afirma Telles (2006) ao referir-se à igualdade para além de um contrato social, como algo anterior a ele, aos imperativos de sobrevivência. A autora busca uma definição de igualdade e de justiça que construa a figura do cidadão e não a do pobre, o qual é uma figura desenhada em negativo, pela sua carência, despojada da dimensão ética. Com isso, o objetivo passa a ser discutir a questão dos direitos sociais na ótica da palavra que os pronuncia e não na ótica da carência e da pobreza desvalida<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Consideramos importante refletir sobre essa questão, uma vez que, seguidamente, qualificamos os cidadãos partindo de referências desse tipo. Sem julgamentos ao conteúdo, que por sinal contribui bastante com nosso trabalho, podemos exemplificar com o título do livro "Esporte e juventude pobre:

Outro ponto enfatizado pela autora é que, para além das garantias formais, os direitos estruturam uma linguagem política a qual baliza os critérios pelos quais os dramas da existência são problematizados e julgados nas suas exigências de equidade e justiça. Isso depende da constituição de espaços públicos nos quais as diferenças tenham espaço de expressão e representação, Telles (2006) cita Lefort, que fala da “consciência do direito a ter direito”.

Podemos afirmar que a sociedade brasileira, como resultado de um longo processo intencional, ao mesmo tempo em que descobre a lei e os direitos, ainda confunde-os muito com benesses, favores e privilégios.

A dinâmica política demonstra o condicionamento de estilos políticos pelas representações de valores, pelas ideias, sentimentos e pelas orientações e atitudes predominantes na sociedade, o que comumente é subsumido sob o conceito da ‘cultura política’(FREY, 2000, p.236).

Falar em política social, sob esse foco, remete a uma sociedade na qual as relações sociais sejam mediadas pelo reconhecimento de direitos e representação de interesses, de tal forma que seja possível a construção de programas e espaços públicos que confirmem legitimidade aos conflitos, e nos quais a equidade e a regra de justiça venham a ser alvo de debate e de permanente interlocução. Trata-se de colocar os direitos na ótica dos sujeitos que os pronunciam, ou seja, como conquista e reconhecimento desses direitos, reinvenção das regras de civilidade e de sociabilidade democrática.

Partindo da premissa de que os direitos sociais no esporte e no lazer são também direitos humanos<sup>28</sup> a serem assegurados, sem qualquer distinção, na construção de uma sociedade mais justa e mais igualitária, pode-se dizer que estes vêm conquistando, passo a passo, espaço no conjunto dos direitos sociais. São muitas as reivindicações de pessoas, com vários interesses sociais, que incluem o esporte e o lazer ao conjunto de suas demandas e ações por cidadania e por qualidade de vida. Essas reivindicações devem-se, principalmente, ao grande número de cidadãos brasileiros que ainda está excluído do acesso a esses direitos<sup>29</sup>.

políticas públicas de lazer na Vila Olímpica da Maré”, do Professor Marcelo de Paula Melo.

<sup>28</sup>

Organização das Nações Unidas (ONU), 1948.

<sup>29</sup> Os obstáculos para a vivência plena das possibilidades de práticas e conhecimentos vão desde as condições econômicas, que restringem o acesso do cidadão às atividades disponíveis no mercado; à falta de condições de transporte, de emprego, de alimentação, educação, saúde, moradia e segurança; à supervalorização da sociedade ao trabalho e o preconceito com o lazer, até a escassez

Percebe-se a existência de uma cultura dominante que se constitui por variações demarcadas por desigualdades profundas de acesso e conhecimento ao esporte e ao lazer, que se acentuam em relação a aspectos como gênero, etnia, idade, diversidade cultural e habilidade física. Percebidas essas diferenças, que contribuem para revelar a situação de exclusão social e cultural de determinados indivíduos, torna-se necessário o estabelecimento de políticas de cidadania que se pautem pela perspectiva intersetorial.

As reflexões acima apresentadas levam-nos a afirmar que a abordagem do lazer e do esporte, de modo intrinsecamente articulado à cidadania, como questão de direitos humanos, significa, em última análise, considerar as contradições e as alternativas possíveis de ordem social, cultural, econômica e política, historicamente constituídas e interrelacionadas às diferentes dimensões da sociedade. Nessa concepção, o respeito aos direitos humanos permite reduzir o excesso de desigualdade gerado pela sociedade de mercado e permite estabelecer bem-estar mínimo a todos.

Melo (2003:99) sugere que uma atuação que vise a contribuir para a ampliação da consciência social do local, precisa estar atenta e disposta a compreender os movimentos gerados pela população no seu cotidiano, ter disposição para perceber a dinâmica de vida da população, com abordagens livres de moralismos e conservadorismo, e afastar-se de posturas ingênuas, extremamente otimistas ou pessimistas a respeito da possibilidade de intervenção<sup>30</sup>.

Encontramo-nos, então, diante do desafio de desenvolver políticas públicas de esporte e lazer com qualidade, integradas às demais políticas sociais e acessíveis a todos, como possibilidade de ser contraponto à lógica social de desigualdade, exclusão e desrespeito às diversidades, que vemos atualmente. Ao analisarmos o processo desse desenvolvimento nos programas sociais e em

---

de políticas universais nesses setores.

<sup>30</sup> Por exemplo, ao apontar elementos que devem compor um programa de lazer para detentos, o autor indica elementos importantes, a serem considerados nas políticas públicas de esporte e lazer em geral: trabalhar os diversos interesses humanos (conteúdos culturais do lazer); construir o equilíbrio entre consumo e prática das atividades culturais; ampliar o acesso às manifestações da cultura erudita, resgatar as manifestações da cultura popular, criticar as da cultura de massa; ser uma forma de contribuir para a conscientização dos envolvidos, com a compreensão da dupla dimensão educativa do lazer, sem que isso signifique abandono das características de ludicidade dos momentos de lazer (Melo 2003:162).

parcerias, a exemplo do Pronasci/Pelc, é possível perceber evolução significativa, com características, sentidos e significados específicos, em cada período.

O esporte e o lazer, como diversão de fato, parecem ter entrado na pauta da gestão pública considerados como problemas, no fim do Século XVIII, período em que as autoridades inglesas passaram a ver as diversões, especialmente as das classes populares, como potencialmente perturbadoras da ordem social, uma vez que se opunham à lógica do trabalho, recentemente implantada, por permitir o encontro de pessoas que enfrentavam o mesmo tipo de dificuldades, favorecendo o pensar sobre eles e, conseqüentemente, o surgimento de busca de superação. A burguesia daquele tempo passou então a preocupar-se em controlar o tempo de não trabalho, justamente para garantir o trabalho na maneira como estava idealizado. Melo (2003) observa que, apesar de cercear as práticas de lazer, a classe dominante delas se apropriou para devolvê-las de forma mais organizada, seja em grandes eventos esportivos, seja vinculadas às igrejas, ou ainda em forma de produto a ser comercializado.

[...] o lazer é uma experiência cultural que não é apenas determinada mecanicamente pela base econômica, nem tampouco é livre e idealizada. É fruto da expressão ativa de relações sociais e das lutas que se estabelecem no cotidiano das camadas populares (MELO, 2003:55).

Como consequência do controle do tempo de não trabalho, percebe-se o início do desenvolvimento do preconceito com as atividades populares de divertimento, especialmente entre os trabalhadores que, por sua vez, em muitos casos, desenvolveram, mesmo que espontaneamente, formas de resistir às pressões e manter as opções de diversão, tão importantes no seu dia-a-dia.

Trata-se de uma resistência consciente ao desaparecimento de um antigo modo de vida, frequentemente associado ao radicalismo político. Nesta mudança, a perda do tempo livre e a repressão ao desejo de se divertir tiveram tanta importância quanto a simples perda dos direitos comunais e locais para o recreio (THOMPSON, 1987:300).

Por tratar-se de um campo de disputas e de relação de hegemonia, no sentido Gramsciano, as políticas públicas de esporte e lazer no Brasil vêm sendo

desenvolvidas, ou não<sup>31</sup>, com diversos vieses, os quais sentimos necessidade de abordar para melhor compreendermos o movimento que se estabelece entre os fenômenos e a essência da questão estudada. Esses vieses são: o papel atribuído a essas políticas, os interesses que as constituem, as relações de classe e de pares dialéticos como: público e privado; Estado e sociedade civil; mercadoria e direito social; rendimento e desenvolvimento humano, refletindo no sentido, no significado e na forma como elas são tratadas.

Ao fazemos uma retrospectiva das políticas no Brasil, nos deparamos com situações como a do governo Getúlio Vargas, no período do Estado Novo, quando as intervenções do Estado, considerando-se a sociedade política, sobre o esporte, tinham objetivo de promover maior controle estatal sobre os clubes, uma vez que neles era vista uma grande falta de disciplina e muita liberdade. Ao mesmo tempo percebe-se, naquele período, o foco no caráter moral e cívico dado às práticas esportivas, visando a educar os brasileiros. Alguns indicativos de olhar diferenciado sobre as políticas públicas de esporte e lazer podem ser encontrados nos anos 50, com o início da preocupação com o processo de urbanização e a consequente redução dos espaços públicos de lazer. Vale lembrar que a preocupação desse período estava na recuperação das forças de trabalho e em disciplinar os corpos dos trabalhadores para maior produtividade.

No período militar, que teve início em 1964, as manifestações culturais e esportivas foram apropriadas pelos governantes como forma de facilitar a manipulação, o controle sobre a sociedade e a obtenção do consenso. Massificar o esporte, utilizando inclusive a educação física escolar para tal, tinha o objetivo de ocupar o tempo, especialmente dos jovens, produzir talentos, conquistar títulos e elevar a estima do povo. Ainda no período militar, vivenciamos uma das maiores campanhas vinculadas ao esporte, o “Esporte para Todos” (EPT), inspirado em experiências européias, cujo fio condutor era incentivar a prática de atividade física como forma de promoção à saúde. Vale destacar que poucas foram as ações do poder público no sentido de oferecer ações qualificadas para o desenvolvimento das práticas estimuladas pela campanha.

---

<sup>31</sup> Política pública não diz respeito apenas à ação. A não-ação ou não decisão intencional também a constituem. Dye (1972) lembra que política pública é o que o governo escolhe ou não fazer.

A Constituição Federal de 1988, conhecida como a “Constituição Cidadã”, sem dúvida trouxe avanços em alguns aspectos das diversas áreas. Mais especificamente na questão em pauta, é preciso destacar o fato de a CF citar o esporte como “direito de cada um”, mas expressar claramente a preocupação em garantir “autonomia às entidades e associações”. A CF inclui o lazer entre os direitos sociais<sup>32</sup>, no que diz respeito à formulação de ações, e afirma que:<sup>33</sup> “O Poder Público incentivará o lazer como forma de promoção social.”

Se os direitos ao esporte e ao lazer estão contidos, inclusive no texto constitucional, por que continuam sendo negligenciados? Poderíamos arriscar apontar algumas causas, tais como:

- a. a falta de consciência desses direitos;
- b. a responsabilidade individual e/ou coletiva insuficiente, no cenário social para garantia dos mesmos;
- c. exclusão de muitos das vivências de esporte e lazer, frequentemente gerada pela própria hierarquização das necessidades básicas do ser humano;
- d. falta de programas, espaços e equipamentos para que a população vivencie o esporte e o lazer;
- e. pouca qualificação da gestão para o desenvolvimento de ações qualificadas, participativas, integradas e transparentes;
- f. falta de um sistema nacional que estabeleça pactos, adesões, articulações entre gestores, que atuam em diferentes âmbitos, com competências e papéis definidos, formação adequada e elevação da qualidade das ações; e
- g. falta de financiamento para prover a viabilização das ações de esporte e de lazer, com equidade entre as diversas necessidades e interesses.

Observa-se, ainda, forte confusão entre o público e o privado, confusão esta histórica na área, uma vez que as políticas públicas de esporte e lazer têm origem nos clubes e associações para, posteriormente, avançarem para os espaços públicos e o ‘terceiro setor’. Esse avanço não faz parte de um processo contínuo e linear e, sim, de idas e vindas, marcado, inclusive, no texto constitucional, o qual

---

<sup>32</sup> Título II, Capítulo II, artigo 6º.

<sup>33</sup> Título VIII, Capítulo III, Seção III, no Artigo 217, no 3º Parágrafo do Item IV.

prevê o direito, mas não sua materialidade, dando a entender que o mesmo deve ou pode ser subsidiado.

Um dos mais significativos recuos no processo de desenvolvimento histórico das políticas públicas de esporte e lazer se deu na década de 90, quando houve a decisão de se reduzir o papel do poder público, proposta pelo neoliberalismo e incorporada pelo governo brasileiro, especialmente com a reforma do Estado<sup>34</sup>. A implementação desse projeto, aqui e na maior parte dos países da América Latina, seguiu o caminho da reforma e da inovação que levou à generalização de ações fortemente concentradas na diminuição do Estado e na valorização do mercado. O modelo de gestão que opta pela delegação da execução de diversas políticas públicas a organizações da sociedade civil, o chamado terceiro setor. Expressões como mercado, privatização e administração gerencial foram incorporadas ao vocabulário brasileiro. O Estado, para ser bom deveria ser leve, ágil, enxuto, tomado pela racionalidade técnica e pelo vazio de interesse, de “paixão”, de embates políticos (ABREU, 2009:109).

O reforço ao protagonismo de organizações e movimentos sociais autônomos em relação à esfera imediatamente política e a causas de natureza mais material fizeram com que a sociedade civil fosse reduzida a um acampamento de movimentos que organizam interesses e realizam, inclusive, mobilizações democráticas, mas gerou perdas em termos de unidade política. Nogueira (2003:218 e 219) enfatiza que, com isso, o conceito de sociedade civil deslocou-se do seu campo principal, de organização das hegemônias, e se transformou em espaço de cooperação, gerenciamento da crise e implementação de políticas. Com isso reforçou-se o protagonismo de organizações e movimentos sociais de novo tipo, autônomos em relação à esfera política e a causas de natureza mais material. Cresceu a taxa de organização dos interesses e mesmo de mobilização democrática, mas perdeu-se em termos de unidade política. A expressão sociedade civil foi colada a “terceira esfera” ou “terceiro setor” e a ela seria transferida a potência de articulação democrática, da luta por direitos e da plena constituição de uma esfera pública não integrada ao estatal e assentada no livre associativismo dos cidadãos.

---

<sup>34</sup> Referência ao Plano Diretor da Reforma do Estado do Governo FHC, elaborado pelo Ministério da Administração Federal e *Reforma* do Estado e aprovado em setembro de 2005, pela Câmara dos Deputados.

A fim de ilustrar a força e perseverança desse tipo de visão, citamos um trecho da Política Nacional do Esporte, lançada em 2005, pelo Ministério do Esporte, que, ao tentar justificar a necessidade de ações interrelacionadas, escorrega para a racionalização de recursos, como principal justificativa:

Uma **política pública carece de racionalidade**, pois existem poucas maneiras de solucionar uma situação em que aumentam as necessidades sociais e as demandas organizadas, como é o caso do esporte. A racionalidade das ações e o controle social podem multiplicar seus efeitos e, para isso, é fundamental que haja **articulação** entre as esferas de governo – União, estados e municípios -, os poderes – Executivo e Legislativo -, as entidades esportivas e a sociedade, de forma que todos trabalhem em torno de objetivos comuns. Só assim **será evitada a duplicação de esforços** e as ações passarão a ser coordenadas, ampliando-se o foco de atuação. (grifo nosso)

Além das questões que já foram citadas, encontramos, na sociedade em geral e na gestão pública em relação ao esporte e ao lazer, outros dois aspectos a considerar: o primeiro é o de colocá-los no final de uma relação, que pretende ser capaz de priorizar as necessidades humanas e tratá-los como supérfluo e o outro é a relação entre esporte de lazer e esporte de alto rendimento, uma vez que a visibilidade alcançada pelo segundo faz com que este tenha um poder de influência e, conseqüentemente, uma valorização muito maior que o esporte como atividade de lazer. Isso vem, historicamente, interferindo no desenvolvimento de políticas públicas, nas diversas esferas governamentais e não governamentais que atuam na área. Optamos por refletir, neste trabalho, exclusivamente a respeito do esporte de lazer, o que não significa desconsiderar o papel desempenhado pelo esporte de rendimento.

A prática esportiva e o lazer, por si mesmas, não garantem conquista e/ou ampliação de cidadania, nem trarão para a “sociedade” todos os que estão excluídos dos direitos sociais, uma vez que não são suficientes para, sozinhos, resolverem os problemas sociais. Porém, se forem desenvolvidos com clareza de objetivos e de forma dialógica podem ser uma excelente ferramenta de intervenção e alteração da realidade, “..insistir no caráter lúdico da prática esportiva significa recuperar o sentido de júbilo, prazer, de festa que pode haver nessa prática. Vivências críticas, criativas e lúdicas são elementos constitutivos do chamado esporte de lazer” (MELO, 2005:70).

Apesar de representarem grandes fenômenos de mobilização social o esporte e o lazer ainda não se configuram, entre as políticas públicas, como direitos sociais, por isso são, seguidamente, confundidos com demandas a serem atendidas por filantropia e pelo mercado, como se fosse obrigação de caráter individual, despolitizado e privado. Como já afirmamos, o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para esses direitos ainda está em fase embrionária, se considerarmos o Brasil no seu todo, inclusive com grande confusão acerca do caráter a ser enfatizado nessas políticas.

Inegavelmente os esportes e as artes possibilitam novas formas de relação com o mundo, podendo tais manifestações constituir um projeto de melhoria das condições gerais de vida. Mesmo assim, o caráter redentor de uma cidadania perdida e o aproveitamento político disso como forma de obtenção de consenso não podem ser desprezados. Não se trata de desconsiderar sua importância para a vida das pessoas que estão sendo atendidas [...] o desafio é compreender os aspectos políticos disso e sua vinculação/capacidade de dar conta das metas que se propõe a atender (MELO 2005:70).

Os componentes do processo de desenvolvimento das políticas públicas de esporte e lazer no Brasil, já abordados, nos ajudam a compreender a dificuldade de ruptura com a visão histórica da área, presente entre os gestores dessas e das outras políticas que fazem parte do campo integrado que começa a se desenhar. Eis, então, uma das preocupações desta pesquisa: como a área de esporte e lazer é vista e se coloca na relação com as demais?

### **2.3 - O esporte e o lazer na relação com outras políticas sociais**

O esporte e o lazer, no campo das políticas públicas, encontram a intersetorialidade como instrumento, na construção de ações de democratização, com possibilidade de reversão de processos históricos vividos no Brasil. Com a redemocratização do País, iniciada nos anos 80, algumas ações de caráter intersetorial desenvolvidas nos anos 90 conseguiram avançar, apesar do já

mencionado processo de desresponsabilização do Estado<sup>35</sup>, no século XX e início do século XXI.

Mais recentemente o tema passou a integrar a pauta de discussões e decisões políticas no País, como, por exemplo, as I e II Conferências Nacionais de Esporte (2005 e 2007) que se revelaram como momentos privilegiados de avaliação da política e construção de agenda participativa, contribuindo para a definição das diretrizes e princípios, em forma de resoluções, a serem implementadas pelo poder executivo e pela sociedade civil.

O documento final da Primeira Conferência Nacional do Esporte (2004) indicou os princípios, diretrizes e objetivos do Sistema Nacional do Esporte e do Lazer, entre os quais encontramos, no objetivo 5º, a indicação da necessidade do desenvolvimento de ações integradas com “outros segmentos”, sem especificar o significado dessa expressão: “Fomentar a prática do esporte educacional e de participação, para toda a população, e o fortalecimento da identidade cultural esportiva a partir de políticas e ações integradas com outros segmentos” (p.20).

Entre as resoluções consta, no “eixo esporte educacional”:

Implementar, desenvolver e apoiar campanhas de sensibilização e divulgação do esporte educacional nas comunidades, **em articulação com outros ministérios e segmentos sociais**. Estas campanhas devem ressaltar os benefícios e a importância da prática esportiva como direito social para elevação da qualidade de vida do homem. (p.25, grifo nosso)

No item “Esporte, lazer e qualidade de vida”, encontramos:

Propor, formular, implantar, apoiar, executar e financiar ações intersetoriais, envolvendo os ministérios, secretarias estaduais e municipais do esporte, saúde, cultura, educação, meio ambiente, ciência, tecnologia e turismo. Ações estas de promoção do esporte e do lazer, articuladas pelo princípio da inclusão social, envolvendo governos estaduais e municipais e organizações da sociedade civil, direcionadas à população, especialmente àquelas em situação de vulnerabilidade ou de exclusão social. Estas ações, portanto, devem valorizar as práticas do esporte e do lazer, da educação ambiental, a promoção da saúde, a educação para a formação cidadã e a qualidade de vida” (p.29).

---

<sup>35</sup> Como exemplos, podemos citar o processo de orçamento participativo, o desenvolvimento de escolas organizadas por ciclos de formação em muitos municípios brasileiros, bem como algumas políticas integradas na área da saúde.

As resoluções da I Conferência, apesar de abordarem a temática da intersetorialidade, ainda o fazem no sentido de se utilizar de outras áreas para objetivos pontuais no campo do esporte e do lazer e não para compor uma política pública ampla, que dê conta do ser humano e da sociedade, integralmente.

Na mesma lógica, no preâmbulo do texto da Política Nacional do Esporte, criada a partir da I Conferência, encontramos a afirmação de que o papel articulador do Ministério materializa-se, entre outras formas, nas ações desenvolvidas com outros ministérios e cita o da Educação, do Desenvolvimento Social, da Justiça, da Saúde, do Trabalho, das Cidades e da Defesa, além de empresas estatais, entidades esportivas e instituições de ensino superior. O texto, no entanto, não explicita os objetivos nem a materialização desse “papel articulador”. Na mesma parte do documento há uma menção à criação de uma rede de cooperação entre diversas entidades esportivas e outros ministérios, com o intuito de promover o desenvolvimento do esporte no país.

Ao tratar das manifestações esportivas previstas na Lei 9.615/98 (Lei Pelé): “Desporto Educacional, Desporto de Participação e Desporto de Rendimento”, o texto faz referência a uma ação articulada com a Política Nacional de Educação, no caso do desporto educacional e à Política Nacional de Promoção da Saúde, no desporto de participação. A intersetorialidade aparece de forma expressa apenas uma vez no documento, no campo das diretrizes, repetido no item 9, “Das ações estratégicas”, referindo-se especificamente à parceria com a saúde: “ 4. Promoção da saúde: Os programas de esporte devem servir como ferramenta eficaz para a promoção e prevenção da saúde, especialmente, sendo integrados em ações interdisciplinares de políticas públicas de saúde coletiva.”

A primeira proposta aprovada pela II Conferência (2006:19), prevê a valorização da intersetorialidade:

O Sistema Nacional de Esporte e Lazer, tendo por base o regime de colaboração entre União, estados e municípios, com ênfase na municipalização, **consolidando o esporte e o lazer como direitos sociais** e guiando-se pelos **princípios** da democratização e inclusão social, articula, integra, promove e estabelece relações éticas de parcerias entre as entidades da sociedade civil, instituições públicas e privadas, em torno do esporte educacional, de participação e de rendimento, **valorizando** a acessibilidade, a descentralização, **a**

**intersectorialidade** e a multidisciplinaridade das ações esportivas e de lazer. (Eixo I, Resolução 1, grifo nosso)

No Eixo 3, “Gestão e controle social”, encontramos os primeiros indicativos de um olhar menos utilitarista e mais compensador para a intersectorialidade:

1 - O **Sistema Nacional de Esporte e Lazer** tem por princípio a gestão democrática da esfera pública, objetivando o exercício pleno da cidadania, por meio da participação e da inclusão social, valorizando:

f) estabelecimento de parcerias técnicas e financeiras, convênios, consórcios e cooperações entre as três esferas governamentais, com a iniciativa privada e com o terceiro setor, a fim de viabilizar ações que estimulem e promovam o esporte e o lazer. Tais parcerias, convênios e cooperações **deverão apontar para políticas intersectoriais**, integrando o trabalho de equipes multidisciplinares e interdisciplinares, com as áreas da educação, saúde, cultura, turismo, meio ambiente, assistência social, entre outras [...]"

i) o **caráter** multiprofissional, multidisciplinar e **interdisciplinar** do esporte e do lazer

5 - as Secretarias - e/ou outros órgãos vinculados ao campo do esporte e do lazer - implantadas, nas três esferas de governo, quanto à gestão, deverão:

d) **garantir a interface setorial e transversal com outras áreas afins** (saúde, educação, meio ambiente, turismo, cultura, segurança, entre outras, grifo nosso).

Muito além das situações ora mencionadas, vincular o esporte e o lazer a áreas diversas tem estado muito em voga. Acreditamos ser essa uma boa possibilidade de afirmação do esporte e do lazer como políticas públicas que, ao dialogarem com as demais áreas, possam vir a contribuir significativamente com a construção de uma sociedade mais igualitária. Como ponto de partida, no intuito de se evitar julgamentos simplistas e ingênuos, precisamos considerar que o esporte e o lazer não são, em si, bons ou maus. Podemos exemplificar perguntando: que esporte estamos vinculando à saúde? Estão incluídos os praticados ocasionalmente e que, na maior parte dos casos geram mais problemas à saúde do que benefícios? E o que dizer das modalidades de alto rendimento que colocam o resultado acima da saúde do atleta?

O vínculo com a educação também tem sido historicamente naturalizado, porém é preciso ter presente: de que educação e de qual esporte estamos falando? Porque essa relação pode tanto priorizar o esporte como atividade de lazer e representar uma vivência lúdica, na qual todos têm o direito de participar e aprender, de acordo com seus limites e possibilidades – para a melhoria da autoestima, para a

participação, o respeito, a superação, entre tantos outros aspectos –, como pode ser ferramenta de construção de uma sociedade individualista, egoísta, focada na competição predatória, na vitória a qualquer preço, na qual o adversário é tratado como inimigo, e na manipulação e internalização de valores e regras. A mesma reflexão deve estar presente quando falamos em outras relações, como é o caso do esporte, do lazer e da violência, bem como destes em relação à juventude.

Esses apontamentos não objetivam, de maneira alguma, duvidar da necessidade da intersectorialidade das políticas públicas e o envolvimento do esporte e do lazer nessa relação. Muito pelo contrário, acreditamos na impossibilidade de uma real eficiência e efetividade dessas políticas, isoladamente. Podemos exemplificar perguntando: como pensar em uma ação de esporte e lazer junto a moradores das áreas mais empobrecidas dos grandes centros urbanos, as favelas, sem considerar a necessidade de relacioná-las, por exemplo, com a questão da moradia<sup>36</sup>, visto que nessas áreas não existem espaços públicos de qualidade para a convivência, o esporte e o lazer? Como pensar em políticas públicas de esporte e lazer nos grandes centros urbanos sem considerar a questão do trânsito e do transporte que, atualmente, toma um tempo cada vez maior da população, geralmente o tempo que ela teria para o lazer?

Temos a convicção de que pensar em políticas públicas de esporte e de lazer, assim como em políticas públicas para a juventude, depende de uma relação estreita e planejada entre diversas áreas de atuação. Nossa questão é: qual a relação que pode contribuir com tal intuito e como construí-la?

Ações integradas certamente favorecem a compreensão do esporte e do lazer enquanto direitos sociais, como dimensões da cultura, com grande potencial de relação com diversas áreas de conhecimento e de ação, por estarem mais próximas do conceito de totalidade. Para a efetivação dessas políticas é preciso considerar: o perfil multidisciplinar dos sujeitos envolvidos; a diversidade e pluralidade dos interesses culturais do lazer, entre eles o esporte; a crescente preocupação e valorização com a utilização do tempo livre, para além da simples ocupação; a capacidade de mobilização e organização das pessoas; o entendimento atual de que

---

<sup>36</sup> Considerando que a Organização Mundial da Saúde recomenda, para cada pessoa, 12m<sup>2</sup> por habitação e a média, nessas áreas, é de 40m<sup>2</sup> por residência, onde vivem, geralmente, mais de cinco pessoas.

intersectorialidade deixa de ser uma proposta de gestão e passa a ser um requisito essencial na formulação de políticas públicas.

## **2.4 – Direitos sociais, políticas públicas e juventude**

Para avançarmos na reflexão a respeito das políticas públicas para a inclusão da categoria juventude nessa temática, podemos partir do pressuposto de que as diversas áreas de intervenção em políticas públicas para a juventude têm organizado suas atuações a partir de necessidades específicas e o resultado mais comum é o desenvolvimento de muitas ações paralelas, que não interagem entre si, especialmente entre a escola e os projetos sociais. A impressão que fica é a de que se está criando um sistema paralelo, também precário, para compensar a precariedade da escola. Vemos uma série de projetos isolados, carecendo de avaliação e de um eixo estruturante, que garanta um mínimo de unidade, para avançar na direção da consolidação de políticas e formas democráticas de gestão.

No contexto mundial um determinado segmento social é tratado hoje como uma minúscula parte. O paradoxo é que essa parte situa-se em um todo que é, ao mesmo tempo, composto por essas partes minúsculas. Há aí uma relação de mão dupla que deve estar sempre presente, ou seja, estamos inscritos no mundo e nos diferenciamos dele e nele. Ir do todo às partes e das partes ao todo, problematizar, contextualizar e enfrentar o desafio da complexidade é indispensável quando se procura analisar a sociedade, nela incluída a juventude. É preciso reconhecer cada ser humano em relação a sua história, suas relações, seus enraizamentos físicos, biológicos e espirituais, ou seja, reconhecer o humano histórico e socialmente situado no mundo, em seu próprio território e sua sociedade. Assim, focar a juventude implica um olhar dinâmico em busca da autenticidade, da identidade, das articulações que constituem esses indivíduos, sem analisá-los isoladamente, uma vez que todas as estruturas presentes na realidade da juventude têm a ver com a sociedade.

Quando pensamos em políticas públicas que incluem novos atores, a partir de novas exigências sociais, como é o caso da juventude e sua relação com a violência, nos referimos a temáticas que, pelas suas especificidades, demandam ações diferenciadas, que uma área sozinha não tem condições de abarcar. As

políticas públicas focadas na juventude, geralmente aparecem definidas apenas a partir de critérios de renda, sem o reconhecimento dos modos de vida e das redes nas quais os jovens estão inseridos em seus cotidianos, por esses e outros motivos tendem a apresentar um caráter fragmentado. A ação coletiva e a formação de práticas mais solidárias são dificultadas pela falta de conhecimento acerca de que relações intersetoriais poderiam ser estabelecidas e do como fazê-las, fatores agravados pelo pouco diálogo entre as diversas áreas que atuam com esse público.

No Brasil, a partir da década de 90, é possível observar que a juventude passa a compor a pauta das ações municipais e federais, constituindo espaços de intervenção pública transversal e periférica, embora ainda de maneira bastante difusa. A agenda pública dá sinais de inclusão dos jovens na questão política, como uma categoria social que demanda intervenção específica do Estado. As iniciativas tomam como pressuposto o que seria desejável para os jovens, em função de determinadas concepções, que podem se refletir em programas, acesso a equipamentos e serviços que consolidam direitos, ou em modelos normativos distantes dos jovens reais e de seus modos de vida. O que se acredita é que se faz necessário que a categoria juventude deixe de ser um setor da ação e passe a ser considerada pelo poder público como uma categoria social.

A entrada na agenda da categoria juventude deveu-se, principalmente, aos desdobramentos da conjuntura econômica e social e a episódios de natureza violenta envolvendo os jovens, que constituíram elementos importantes para a formação de uma opinião pública sensível ao tema e deram visibilidade à falta de políticas públicas adequadas, especialmente aos que se encontram em conflito com a lei ou em processo de exclusão social. Percebe-se que, muitas vezes, o acesso a elas, via ação do Estado, é visto como privilégio, tanto pelos gestores como pelos próprios jovens destinatários dos direitos.

Spósito (2007, p.14) cita a experiência francesa de políticas de juventude como a mais antiga nesse domínio, a qual já indicava a dificuldade de se constituir uma intervenção pública a partir de uma categorização em termos de idade, dissociada de uma concepção holística da ação governamental. Pensar a integração do jovem na sociedade requer articulação, necessariamente, com quase todas as ações do Estado.

## 2.5– Que juventude é essa?

Considerando que o público-alvo do Pronasci é a juventude e, mais especificamente, a juventude diretamente ligada à questão da violência, trazemos aqui algumas reflexões sobre: que juventude é essa? qual é a sua cultura? E seu território? Quais os principais fatores que a colocam em relação direta com o esporte, o lazer e a violência? Que interesses e necessidades vêm sendo percebidos e manifestos pelos próprios jovens, especialmente em relação à cultura, ao esporte, ao lazer e à segurança?

Alguns comportamentos no consumo, no lazer e na vida privada Alguns comportamentos no consumo, no lazer e na vida privada fazem emergir certas prerrogativas que podem ser caracterizadas como das novas gerações: hedonismo, vitalidade, expressividade e indefinição das escolhas. Atitudes dessa natureza transformam a juventude em símbolo de evocação do anticonformismo, da transgressão, da procura do risco, do prazer e da onipotência, como estilo que ultrapassa as definições de idade. A vivência dos jovens tende a ser caracterizada por experimentações em todas as dimensões da vida subjetiva e social, possibilitando novas experiências, sensações e emoções que traduzem conhecimentos sobre si mesmos e sobre o mundo, fazendo dessa fase da vida o momento, por excelência, do exercício de inserção social. Os vínculos estabelecidos na juventude, embora muitas vezes frágeis, são significativos, por representarem, na maior parte das vezes, os primeiros construídos, sob responsabilidade do próprio sujeito.

Melucci (1997) considera os jovens como sujeitos-chave para a realização de investigações sobre a vida social. Segundo ele, a juventude representa a etapa de vida em que se vive a mudança mais marcante quanto às incertezas, à mobilidade e à transitoriedade.

O desafio passa a ser superar as caracterizações usuais da juventude, baseadas em critérios relacionados com as ideias que vinculam a cronologia etária com a imaturidade psicológica, e buscar a compreensão da juventude como uma complexidade variável, que se distingue por suas muitas maneiras de existir, nos diferentes tempos e espaços sociais. A juventude é, por definição, uma construção social e cultural, que, em geral, revela a produção de uma determinada sociedade

originada a partir das múltiplas formas como ela vê os jovens.

Tratar desse tema implica, inicialmente, aprofundar a reflexão a respeito de quem estamos falando. A Assembléia Geral da ONU, no ano internacional da juventude, estabeleceu como jovem a pessoa com idade entre 15 e 24 anos. Alguns estudiosos afirmam que esse corte etário refere-se à adolescência, para eles a expressão juventude diz respeito à subjetividade presente no sentir-se jovem, não cabendo, por isso, em etapas com data de entrada e saída definidas. Pais (1993) resume as representações mais correntes do que se compreende por ser jovem, de acordo com a sociologia da juventude, agrupando-as em duas linhas que, apesar de tratarem-na por enfoques diferenciados, não se anulam:

- a. uma que considera a juventude como grupo social homogêneo, composto por indivíduos cuja característica mais importante é de estarem vivenciando certa fase da vida, isto é, pertencerem a um dado grupo etário. Nessa linha, a prioridade é conferida à análise daqueles aspectos tidos como mais uniformes e constantes dessa etapa da existência;
- b. outra que define a juventude para muito além de um bloco único, no qual a idade seria o fator predominante, por reconhecer a existência de múltiplas culturas juvenis, formadas a partir de diferentes interesses e inserções na sociedade (situação socioeconômica, oportunidades, capital cultural, etc). Essa linha vem estimulando o uso do termo juventudes, no plural, no sentido não de se dar conta de todas as especificidades, mas, justamente, para destacar a enorme gama de possibilidades presente nessa categoria.

Buscando sintetizar e explicitar de que juventude estamos falando, vamos tratá-la como ciclo da vida, no qual o ser humano passa por significativas alterações biológicas, psicológicas, culturais e sociais, que variam de acordo com a sociedade, a religião, a etnia, a cultura, o gênero e a classe social. Optamos por reconhecer que a juventude constitui uma determinada fase da vida das pessoas, porém não pode ser reduzida a uma passagem, uma vez que implica características que a levam a assumir importância por si mesma. Não existe um padrão único de juventude, cada indivíduo pode vivenciar essa fase de forma própria, de acordo com as suas especificidades pessoais e o contexto social onde se insere. Da mesma forma os grupos juvenis constituem um conjunto heterogêneo, com diferentes parcelas de oportunidades, dificuldades, facilidades e poder, nas sociedades. A juventude é, por

definição, uma construção social localizada e datada, ou seja, a produção de uma determinada sociedade originada a partir das múltiplas formas como ela vê e trata os jovens.

Mannheim (1968:75) já afirmava que a juventude não é progressista nem conservadora por essência, é, sim, uma potencialidade pronta para qualquer nova oportunidade. As armadilhas ideológicas, criadas por esse tipo de imaginário, acabam gerando um tipo de disposição na qual os indivíduos buscam sua inclusão a todo custo, servindo-se dos meios que lhes estão disponíveis. Por sua vez Dayrell & Gomes (2004) afirmam que há uma tendência muito antiga e comum na sociedade de pensar que o jovem não deve ser levado ‘a sério’. Os jovens raramente são considerados como interlocutores válidos, capazes de emitir opiniões e de interferir nas propostas que lhes dizem respeito, o que desestimula a sua participação e atuação.

Fala-se muito em protagonismo juvenil, mas vale alertar para o risco de tomá-lo como um conceito unívoco, universal da realidade juvenil, uma característica inata da juventude. Os autores lembram que a palavra protagonismo vem da junção de duas palavras gregas: *protos* - principal, o primeiro – e *agonistes* – lutador, competidor –, referindo-se geralmente a quem desempenha o papel principal, seja em uma peça, uma filme ou em um acontecimento. Além do risco trazido pela generalização, o enfoque no uso da expressão “protagonista”, o ator central, pode indicar ações de iniciativas individuais, sob responsabilidade exclusiva do sujeito, como se apenas o seu empenho e vontade fossem necessários para superar as desigualdades a que é submetido.

O jovem só conhecerá a si mesmo conhecendo o mundo a partir da sua ação sobre ele, ou seja, transformando e sendo transformado. Kosik (1976) afirma que o conhecimento de quem é o sujeito significa conhecimento da atividade do próprio sujeito no mundo.

As sociedades são constituídas pelos sujeitos socialmente elaborados que as compõem, ou seja, o humano é processo e produto das relações corpóreas das quais a consciência não se apresenta como algo distinto do próprio corpo. Carrano (2003:39) lembra-nos que, como os demais sujeitos, o jovem também é resultante da experiência social de determinado tempo histórico. Por isso a construção social da juventude pode se dar, segundo Dayrell & Gomes (2004), de forma muito variada

nas diferentes sociedades e em diferentes momentos históricos. Assim, podemos dizer que cada sociedade e cada grupo social lida e representa de maneira diversa esse momento. Essa diversidade se concretiza nas condições sociais (classes sociais), culturais (etnias, identidades religiosas, valores), de gênero, nas regiões geográficas, dentre outros.

Um dos aspectos que mais varia entre sociedades e épocas distintas, para a juventude, é justamente a questão cronológica. Pode-se afirmar que ela passa a existir, representada como categoria social, a partir da transição para a sociedade industrial<sup>37</sup>, que marca o início da diminuição da infância e do aumento do tempo de juventude. As marcas ou ritos de passagem, especialmente da juventude para a vida adulta, que eram antes representadas pelo casamento, pelo fim dos estudos, pelo primeiro trabalho, pela mudança de lugar em busca de melhores condições de estudo ou emprego, entre outras, vão sendo transformados e até mesmo desaparecendo. Nessa perspectiva não podemos enquadrar a juventude em critérios rígidos, como uma etapa com um início e um fim pré-determinados, muito menos como um momento de preparação, que será superado quando entrar na vida adulta, uma vez que assume importância em si mesma, ou seja, o jovem só será o futuro se for, de fato, tratado como ator social no presente.

Se a juventude se relaciona fortemente com o lugar e se a maneira como ocupa esse lugar revela muito sobre si mesma, as relações entre os jovens representam uma esfera carregada de significado. Até pouco tempo atrás a autoridade, tanto paterna quanto a imposta pelas leis, estava sempre muito presente na vida dos jovens, apesar de desafiada e questionada em alguns momentos. As turmas, ou grupos, eram compostas a partir de afinidades e do lugar. Na atualidade, os rituais – como os ritos de passagem –, a autoridade paterna e a lei estão cada vez menos presentes na vida dos jovens. Dayrell & Gomes (2004) acreditam que eram esses momentos que possibilitavam tirar o jovem do sonho infantil da onipotência, que os confrontavam de alguma forma com a poderosa experiência da dor e do sofrimento, inclusive com a possibilidade da morte. É a experiência do limite que amadurece. Avançar dos rituais e da autoridade castradora à ausência total de limite, à ilusão de que tudo é possível pode alimentar situações como o consumismo

---

<sup>37</sup> Não se trata aqui de afirmar que a juventude não existia antes disso e sim que o foco dado a esta categoria era muito menor e completamente diferente.

desenfreado, as ações de violência ou o consumo de drogas, na busca de perpetuar a necessidade onipotente de bem-estar, eliminando a carga de ter de enfrentar a si mesmo como limite.

Uma forte característica da juventude é a questão do grupo, da turma, da “galera”. Dayrell & Gomes (2004) afirmam que a convivência continuada em grupos possibilita a criação de relações de confiança, a aprendizagem de relações coletivas, servindo também de espelho para a construção de identidades individuais. Assim, os grupos de estilos também são grupos de atitudes compartilhadas, constituindo o espelho da identidade do jovem, no qual se fixam similitudes e diferenças em relação aos outros. O grupo de pares, o lazer, o esporte, o território e a diversão são elementos constitutivos da singularidade da condição juvenil.

Os estudos de Carrano (2003) alertam para o fato de que a reunião de jovens, em muitos momentos, é vista como fonte de preocupação, associada a comportamentos desviantes. O autor enfatiza que a preocupação não deveria ser com o encontro e a organização dos jovens em grupos e, sim, com a ausência de envolvimento coletivo de muitos destes. Destaca ainda que no interior desses grupos não há apenas homogeneidade, o que poderia significar a decretação do fim do conflito, em suas configurações, e a vitória da ditadura do estilo sobre a liberdade de expressão e de autonomia pessoal e coletiva

Paralela a essa relação com o grupo e o espaço, os jovens são os que mais sentem os efeitos da ampliação do acesso às informações, do crescimento dos estímulos e oportunidades para a ação individual, tanto reais quanto simbólicas. Por serem mais receptivos à dimensão simbólica e destinatários de todo fluxo de mensagens da indústria cultural, que nutre e amplia esse imaginário, experimentam ampliação dos campos cognitivo e emocional, nos quais a impressão de que tudo pode é muito presente.

Considerar todos estes aspectos presentes na vida da juventude nos leva a perceber que o caráter fragmentado das políticas públicas voltadas a ela traz, entre suas consequências, o desenvolvimento de ações que:

- a. não reconhecem a diversidade dos grupos e as redes de relações, nas quais os jovens estão envolvidos na sua vida cotidiana, dificultando a possibilidade de ação coletiva e o desenvolvimento de práticas solidárias;

- b. estimulam o surgimento de políticas tornadas compulsórias, como por exemplo as atividades no contra-turno escolar, em geral desenvolvidas de maneira precária e sem a preocupação com os reais interesses e necessidades dos jovens;
- c. geram ações do poder público para os jovens, sem uma interlocução real com eles;
- d. naturalizam como lugar dos jovens apenas os espaços separados do mundo social, protegidos, controlados e disciplinados por adultos.

Melo (2003:23 e 24) acredita que a melhor estratégia de ação não é via a formação de guetos, o isolamento e a homogeneização e, sim, a busca do desenvolvimento de uma nova forma de vivência em sociedade, norteadas pela tolerância e pelo reconhecimento das diferenças. AC3 abordou um pouco a questão na entrevista enfatizando não ser possível uma definição única de juventude e alertando para a necessidade de se evitar focar a ação em territórios muito delimitados, como se só neles existisse violência:

*Eu tenho estudado um pouco a questão de juventude e a gente fala também que são juventudes, porque a **juventude hoje não é simplesmente uma faixa etária** ela é um grupo, que **depende do território que vive, das relações que se estabelece, de se estar frequentando ou não uma escola, se vive em uma área de violência ou não**. Então, a juventude prioritária seria aquela que está, vamos dizer, no limite mesmo, de se envolver na questão criminal, até aquela juventude que já tenha entrado em conflito com a lei, ou que esteja muito próximo disso. [...] Mas eu penso que, com o passar do tempo esse conceito de política intersetorial, de Pronasci e de juventude, vai **ultrapassar esse limite** aí, porque existem jovens na classe média e classe alta que estão se envolvendo na violência e na criminalidade da mesma forma que as pessoas mais carentes. Então acho que o início, o foco inicial, para começar o programa, é totalmente legitimado, mas, quando for realmente pra sociedade, **tem que ser mais universal** e aí trabalhar a juventude nesses outros aspectos que ela tem, que **não é só a juventude da periferia**. (grifo nosso)*

Se para trabalhar com a juventude é preciso compreendê-la, buscamos pistas na Pesquisa Nacional “Juventude, cultura e cidadania” realizada pela Fundação Perseu Abramo, em 1999, trata dos focos de interesse dos jovens. Nas respostas sobre o que fazem do tempo livre, os jovens ressaltam a predominância de atividades de diversão, de passeio, de fruição de bens da indústria cultural e dos

meios de comunicação de massa, em contraste com baixos graus de fruição de formas de cultura erudita ou não industrializada (como museus, teatro, exposições, espetáculos de dança, etc). É importante notar o expressivo contingente de jovens que conhecem e acompanham as atividades de outros jovens e/ou se autoorganizam em grupos ligados a atividades culturais e de lazer<sup>38</sup>.

Uma das respostas para as opções dos jovens pode estar na falta de equipamentos e espaços de esportes e de lazer, ou mesmo na necessidade de se pensar em políticas que os tornem mais acessíveis. O estudo publicado pela Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), realizado a partir de dados coletados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, sobre o estado geral dos equipamentos culturais e sociais dos municípios brasileiros, adverte para a falta de espaços de lazer e cultura para a juventude<sup>39</sup>.

Buscando identificar os anseios da juventude no Brasil, em relação à questão do tempo livre e lazer, analisamos a 1ª Conferência Nacional da Juventude, realizada em 2008, e encontramos resoluções como:

1. Criação de centros públicos e gratuitos de tempo livre e lazer, a partir da construção ou reutilização de espaços públicos, seguindo critérios de descentralização dos municípios pólos, dotados de infraestrutura de esporte, lazer, cultura e acesso aos meios tecnológicos de forma inclusiva, garantindo o desenvolvimento local tanto nos centros urbanos, rurais, como nas regiões de vulnerabilidade.
2. Democratizar e ampliar a construção e organização do tempo livre da juventude e sua comunidade, como política de estado, fortalecendo: i) as políticas públicas para e pelo tempo livre em escolas públicas, universidades, centros públicos, espaços comunitários; ii) a gestão compartilhada entre poder público e sociedade civil organizada e iii) a rede de pesquisa diagnóstica e

---

<sup>38</sup> Afirmam conhecer algum “grupo cultural jovem no seu bairro ou comunidade” 56% dos jovens entrevistados, sobretudo grupos de música (33%), mas também de dança (15%), patins ou *skate* (13%), de teatro (12%), de ciclistas (11%), pichadores (11%), grafiteiros (9%) e de rádios comunitárias (5%), entre outros, menos freqüentes. São membros de algum grupo dessa natureza 11% dos jovens, e não são membros, mas participam de suas atividades (como espectadores ou acompanhantes) 6%.

<sup>39</sup> Segundo os dados divulgados, cerca de 19% dos municípios brasileiros não têm uma biblioteca pública; 73% não dispõem de um museu; 75% não contam com um teatro ou casa de espetáculo e em 83% não existe um cinema. Predominam carências também quanto a ginásios poliesportivos, já que, cerca de 35% dos municípios não contam com tal equipamento, enquanto em 64% deles não há uma livraria (CASTRO et al. 2001 : 55).

avaliativa de espaços públicos e acessibilidade, que seja capaz de gerar indicadores que orientem as ações dos gestores.

O foco volta-se bastante para a questão do espaço e da ocupação do tempo livre, sem tratá-lo como possibilidade de vivências ricas, coletivas e prazerosas. Esse tipo de abordagem corre o risco de reforçar ações de caráter utilitarista e de ocupação, sem foco na qualidade, no interesse e nas necessidades dos jovens, e sem uma visão crítica a respeito das causas e consequências das desigualdades a que são submetidos.

A pesquisa *Adolescentes e Jovens do Brasil (2007)*<sup>40</sup> apresenta o resultado de estudo realizado com 3.220 jovens brasileiros, moradores de capitais, cidades de pequeno porte e indígenas, no ano de 2006, e aborda elementos significativos para análise. Entre os aspectos pesquisados está a questão das políticas públicas de esporte e lazer. De maneira geral os componentes da pesquisa revelam a percepção de diferentes grupos em relação ao que consideram questões prioritárias para o desenvolvimento do país e apontam alguns caminhos importantes para a formulação e implementação de políticas públicas que envolvem a faixa etária entre 15 e 19 anos.

Em geral, os entrevistados expressam uma visão crítica em relação ao país, apresentam uma forte preocupação com questões coletivas, muito mais do que com problemas individuais, e se dizem abertos para colaborar. A intolerância com a corrupção, a consciência sobre a discriminação racial e a angústia gerada pela falta de segurança no país se destacam no estudo, porém chama atenção também a falta de referências positivas sobre como efetivamente participar, mudar a história, seja no âmbito da família, da escola, da comunidade, ou em relação a política, esporte, lazer e cultura, o que, certamente, não é exclusividade da juventude.

Ao responder a questão sobre qual seria o fator responsável pelos problemas sociais do Brasil, os entrevistados indicam, nas respostas espontâneas, em primeiro lugar a corrupção política (27%); em segundo, a discriminação racial (17%); e em terceiro, a falta de segurança (15%). Ao serem questionados sobre as três temáticas que mais causam problemas sociais no país, 52% das respostas referem-se à violência. A questão ameaça de forma mais contundente alguns grupos específicos, como é o caso dos meninos e meninas com menor escolaridade (60%), menor renda

---

<sup>40</sup> Adolescentes e Jovens no Brasil UNICEF 2007.

em salários mínimos (58%) e representantes das classes D e E (57%). Na região onde moram, 57% dos adolescentes sentem-se insatisfeitos ou muito insatisfeitos em relação à segurança pública.

O tráfico de drogas é a forma de violência mais evidente (28%). Os jovens demonstram perceber a violência como uma questão social que demanda muito mais que ações individualizadas. Entre os entrevistados, 44% não opinam e 12% declaram que nada podem fazer no âmbito pessoal para contribuir com a solução dos problemas ligados à segurança.

A pesquisa Adolescentes e Jovens do Brasil revela que, ao serem instigados a escolher três atividades preferidas para o uso do tempo livre, os entrevistados dividem-se entre:

- a. assistir televisão (35%)
- b. praticar esportes (33%)
- c. ouvir música (24%).

Observa-se que quanto menor a escolaridade, mais o jovem assiste TV. Para os indígenas, a principal atividade é a prática do esporte (47%). A pesquisa revela que pouco mais da metade dos entrevistados (57%) pratica esportes regularmente. O índice de meninos envolvidos em atividades esportivas (77%) é muito maior do que o de meninas (36%), o que pode estar ligado à cultura do futebol de rua. Entre os 43% dos jovens adolescentes que não praticam esportes, 37% alegam falta de interesse, 29% falta de tempo, 10% falta de infraestrutura, 7% falta de condições financeiras e 5% motivos de saúde.

Na visão dos entrevistados, uma política de acesso às atividades esportivas deveria contemplar: a melhoria dos lugares existentes e construção de novos espaços; a promoção de eventos esportivos, torneios e campeonatos; e a capacitação dos adolescentes em diversas modalidades esportivas. Ao serem questionados sobre o que eles próprios podem fazer por sua comunidade em relação à cultura e ao esporte e lazer, 44% não souberam responder. Percebe-se que a pesquisa, a todo o momento, apresenta questões que indicam a responsabilização individual do jovem pela superação das condições desfavoráveis em que se encontram, retirando ou omitindo o papel que deve ser desempenhado pelo poder público quanto à garantia desses direitos dos cidadãos. Esse aspecto

pode indicar que os responsáveis pela pesquisa estão fazendo a opção pelo modelo neoliberal de sociedade.

Embora o esporte profissional ocupe um lugar de grande destaque nos meios de comunicação de massa e na vida moderna, a pesquisa indica que ainda há muito a avançar, no que diz respeito a políticas públicas, no sentido de valorizar a sua dimensão educativa e de sociabilização. A partir de uma lógica que enfatiza exclusivamente a história dos vencedores nos esportes, perde-se a oportunidade de utilizar um instrumento poderoso de educação e mobilização. Se o senso comum incorporou essa visão do esporte, nos cabe problematizá-la para, a partir dela, buscar a construção de um novo olhar sobre a área. Alves (2007:21) nos lembra que o senso comum e a ciência são expressões da mesma necessidade de compreender o mundo, a fim de viver melhor e sobreviver.

Outro exemplo de ação que busca identificar os anseios da juventude no Brasil foi a 1ª Conferência Nacional da Juventude, realizada em 2008, que trouxe, entre os temas prioritários, a questão do esporte, do tempo livre e de lazer, da cultura, da violência, das drogas e das cidades. Destacamos algumas resoluções que indicam diretrizes para a construção e desenvolvimento de políticas públicas para esses cidadãos:

### **Esporte e lazer:**

1. Ampliação e qualificação dos programas e projetos de esporte, em todas as esferas públicas, enquanto políticas de estado, tais como os programas esporte e lazer da cidade, bolsa atleta e segundo tempo com núcleos nas escolas, universidades e comunidades, democratizando o acesso ao esporte e ao lazer a jovens, articulados com outros programas existentes.
2. Criação de centros públicos e gratuitos de juventude, a partir da construção ou reutilização de espaços públicos, priorizando a descentralização dos municípios-pólo, dotados de infraestrutura de esporte (praças da juventude, quadras poli-esportivas, clubes aquáticos), lazer, cultura (locais para apresentação, sala de cinema e biblioteca) e acesso aos meios tecnológicos, respeitando a realidade local.
2. Vinculação de, no mínimo, 1% do orçamento para o esporte, na União nos estados e municípios.

Percebe-se que as resoluções apontam para o direito ao esporte, mencionando, inclusive, a articulação entre Programas, enquanto possibilidade de vivências, sem foco no rendimento, na detecção de talentos, que geralmente compõem os discursos executivos e até mesmo dos jovens, no seu dia-a-dia. O caráter utilitarista do esporte também não é focado, em termos explícitos. Cabe apontar para um certo foco na questão do espaço para a juventude, que pode ser um indicativo de carência real ou o reforço do senso comum, que enfatiza a questão das vivências em novas estruturas construídas, para segmentos específicos (centros para idosos, pessoas com deficiência, jovens etc). Fica o desafio de se pensar se a saída está em fragmentar ainda mais os grupos sociais da sociedade e se a simples existência dos espaços e recursos garante o desenvolvimento de política de acesso amplo e qualificado a esse direito, já que ao mencionar o recurso para o esporte as resoluções não indicam vinculação a um determinado uso para esse recurso.

### **Segurança:**

1. Assegurar, no âmbito das políticas públicas de segurança, prioridade às ações de prevenção, promoção da cidadania e controle social, reforçando a prática do policiamento comunitário, priorizando áreas com altas taxas de violência, promovendo a melhoria da infraestrutura local, adequadas condições de trabalho policial, remuneração digna e a formação nas áreas de direitos humanos e mediação de conflitos, conforme as diretrizes apontadas pelo Pronasci.
2. Garantir a implementação do SINASE na aplicação e execução das medidas socioeducativas, priorizando a municipalização das medidas em meio aberto, enfatizando o caráter socioeducativo das medidas de privação de liberdade, assegurando acesso à educação, ao lazer, formação profissional, mercado de trabalho e ao acompanhamento por profissionais qualificados, reafirmando a posição contrária ao rebaixamento da idade penal.

As idéias apresentadas pelas resoluções indicam boas opções no âmbito do combate à violência, inclusive já incorporadas no discurso do poder público, mas deixam em aberto a discussão a respeito da garantia dos direitos, no sentido da prevenção desta.

### **Drogas:**

1. Garantir acolhimento, assistência e acompanhamento psicológico, familiar e social do jovem em conflito com a lei, usuário de substâncias psicoativas, incentivando a reinserção social e orientação vocacional, visando o desenvolvimento da autoestima e da reintegração do jovem de forma digna.

Percebe-se novamente a preocupação com a questão da recuperação, com pouco foco na questão da prevenção. As propostas parecem colocar a responsabilidade pelo envolvimento com as drogas no próprio jovem.

### **Cidade:**

1. Reforma urbana: garantir o direito do jovem à cidade, em conformidade com o estatuto da cidade, por meio da garantia de espaços de interação social e equipamentos de esporte, lazer e cultura, aproveitando o espaço escolar nos fins de semana (institucionalização do programa escola aberta).

Analisando esses dados, fica evidente a necessidade de definição de políticas para a juventude no contexto interativo das políticas globais de desenvolvimento e, concomitantemente, de se fortalecer o capital social e cultural do jovem, com políticas que viabilizem a sua inserção no conjunto dos esforços, uma vez que já temos exemplos suficientes para nos convenceremos de que políticas de efeito parcial não dão conta de enfrentar esses cenários críticos. Captar e disseminar a expressão dos jovens, concretizando suas potencialidades, valorizando suas formas de expressão e estimulando-os a serem atores sociais e a problematizarem seu cotidiano é essencial para o sucesso de programas que busquem a redução da violência na juventude.

## **2.6– Conhecendo a juventude**

Considerando que já manifestamos nossa intenção de não trabalhar com a categoria juventude, isoladamente, procuramos refletir aqui a respeito das principais

relações que dizem respeito diretamente ao nosso campo de estudo. Inscrever a existência dos grupos no espaço e no tempo, criadores de normas e portadores de identidade própria, é imprescindível quando se pretende compreender e trabalhar com os jovens moradores de subúrbios e favelas. Se primarmos por uma análise etnológica temos grandes possibilidades de perceber que o contexto arquitetônico, cultural e social, dos grandes conjuntos habitacionais, é favorável ao surgimento de uma nova cultura de grupo, caracterizada por um forte interconhecimento e relações interétnicas, que se tecem cotidianamente, entre a vizinhança, e geram uma intensa vida comunitária, ou seja, um lugar carregado de sentido para as populações que nele habitam.

O sentido dado à cultura, nessa reflexão, é o da categoria que Chauí (1999:45) utiliza, como ordem simbólica por intermédio da qual determinados homens exprimem, de maneira determinada, suas relações com a natureza, entre si e com o poder, e a maneira pela qual interpretam essas relações. Percebe-se que, por esse olhar, a própria noção de cultura é avessa à unificação e o que se busca é manter viva a pluralidade e a abertura à criação múltipla, imprescindível à democracia, ciente de que é graças à percepção das diferenças que é possível encontrar o lugar onde alguma convergência se torna possível.

A cultura tem se mostrado como algo muito polêmico na relação com a juventude, especialmente quando se fala em consumo. Podemos buscar em Chauí (1999:43) elementos para justificar essa relação. Ela destaca que falar em culturas do povo leva a reconhecer que há uma cultura de elite, uma vez que as duas pressupõem formas diferenciadas de representar e interpretar a relação com a natureza e com os homens. Quando falamos em culturas da juventude ou juvenis estamos, também, pressupondo uma cultura diferenciada. Porém, a mesma autora nos lembra que o fato de uma cultura estar em determinada classe, ou segmento social, não significa ter sido produzida por essa classe e, no caso da juventude, isso é muito comum. Mais que produtores encontramos, entre os jovens, consumidores de cultura. Esse tipo de postura não contribui com a manutenção da multiplicidade e reduz significativamente a possibilidade de resistir à homogeneização, assumir as diferenças, fazer resistência. Esses elementos nos alertam para o perigo que corremos ao tomarmos todas as manifestações populares como portadoras naturais de libertação.

A indústria cultural fez do lazer seu território privilegiado, não apenas se comunicando nas linguagens adotadas pelos jovens, mas também procurando redefini-las constantemente, em suas dimensões estéticas, éticas, ideológicas, corpóreas, enfim, sempre sob o comando do impulso da valorização de mercadorias que definem a hegemonia das relações de mercado, nas esferas públicas e privadas (CARRANO (2002: 208).

O domínio da indústria cultural caracteriza um monopólio tecnológico e organizacionalmente avançado, o dos meios de comunicação social, que difundem valores morais, estéticos e políticos, os quais acabam por determinar atitudes e comportamentos dos indivíduos e da coletividade, especialmente se esta não tiver tido oportunidade de desenvolver um nível de autonomia de juízo moral, estético e político, que lhe dê elementos para assimilar criticamente as informações, massivamente repassadas (NOVAIS, 1998:640).

No entanto, é importante que se procure perceber as manifestações específicas das práticas juvenis, relacionadas às peculiaridades de cada grupo e não se incorra no erro de tratar as culturas juvenis em geral como dominadas, invadidas, tomadas pela cultura de massa e pela indústria cultural, envolvidas pelos valores dos dominantes e pauperizada intelectualmente. Acreditar que os gostos da juventude sejam apenas frutos da escravidão estética, promovida pela indústria cultural, é destruir os sujeitos da potencialidade crítica, no que se refere aos seus relacionamentos com o processo cultural de produção de signos e comunicação.

Passando da relação mais focada na cultura para a do lugar, cumpre lembrar que o subúrbio, identificado desde os anos 70, no imaginário e na realidade, como foco de problemas econômicos e sociais, é classificado como local difícil e sensível. Neles a juventude acaba ficando mais exposta às dificuldades e aparecendo de maneira mais visível e preocupante, porém é preciso considerar que a apropriação dos espaços urbanos, pela população juvenil, se dá de maneiras muito variadas, expressando, na maioria das vezes, conflitos de diversas naturezas, desigualdades de gênero, de classe, de etnias, de preferências sexuais e religiosas, entre outras. Spósito (1993), focando as novas formas de sociabilidade juvenil, nas áreas urbanas, produzidas, sobretudo por jovens advindos de contextos fortemente marcados pela vulnerabilidade social, afirma que essas formas de sociabilidade

nascem na rua, nas esquinas e pontos de encontro. Ali “esses jovens desenvolvem relações de amizade e lazer, enfrentam os mecanismos da violência urbana e vivem, na luta pela sobrevivência, o confronto diário com os aparelhos de repressão” (SPÓSITO, 1993: 16).

Isso ganha ainda mais significado quando lembramos que somos profundamente alterados pelo meio social em que vivemos. Nosso corpo, nossa razão e nosso pensamento são produtos sociais. Sentimos em função de convenções. Toda nossa relação para com o mundo é medida pela linguagem (ALVES, 2007:206).

Segundo o Censo 2000, a população jovem, compreendida na faixa de 15 a 24 anos, é de cerca de 33 milhões, correspondendo a 21% da população total do país. Deste total, a grande maioria (80%) vive nas áreas urbanas, que, em grande medida, não possuem os equipamentos sociais necessários para suprir suas múltiplas necessidades de desenvolvimento.

Falar em juventude e território exige-nos proceder algumas breves reflexões a respeito de território e lugar. Para tal valemo-nos de Santos (1994) que propõe seja o espaço geográfico, usado como sinônimo de território, assumido como um conceito indispensável para a compreensão do funcionamento do mundo atual, dominado pela globalização. Ele parte da compreensão do mundo como conjunto de possibilidades e sugere que o espaço geográfico seja assumido como uma categoria de análise social, sinônimo de território usado, território abrigo de todos os homens, de todas as instituições e de todas as organizações. O pesquisador propõe que o território usado seja compreendido como uma mediação entre o mundo e a sociedade nacional e local, pois é uma categoria integradora e de unidade por excelência, o que reforça a impossibilidade de se pensar, nos níveis teórico, técnico e político, a gestão intersetorial a partir da simples justaposição dos diversos setores. O espaço geográfico é uma totalidade dinâmica, produto das múltiplas totalizações a que está submetido o processo da história, a cada instante.

O uso do território se dá pela dinâmica dos lugares. O lugar é proposto por Santos (1994) como sendo o espaço do acontecer solidário. Estas solidariedades definem usos e geram valores de múltiplas naturezas: culturais, antropológicas, econômicas, sociais, financeiras, para citar algumas. As solidariedades pressupõem coexistências, logo remetem ao espaço geográfico. Analisando o atual período

histórico por ele denominado de técnico, científico e informacional, mundo e lugar tornam-se indissociáveis. Com vistas a facilitar a compreensão, vamos falar em lugar como uma categoria real, concreta, espaço da existência e da coexistência, que, por ser palpável, recebe os impactos do mundo, que o controla. É no lugar que, pela possibilidade real e efetiva da comunicação, da troca de informações e da construção política, reside uma forte possibilidade de resistência aos processos perversos do mundo. Trata-se, então, de pensar a juventude relacionando o global e o local, tendo presente a certeza de que é no território local que está a possibilidade de desenvolvimento dos processos de resistência e de dar movimento à história.

Trouxemos essa questão do território pra facilitar a compreensão do que afirma Carrano (2003:117), ao mencionar que vê entre os jovens uma relação de desterritorialização e enfraquecimento da referência com o espaço, o que produz uma espécie de nomadismo urbano, uma vez que os indivíduos passam a viver radicados por tempos relativamente breves em espaços públicos e privados específicos. O espaço privado é, sempre que possível, representado pelo quarto familiar no qual o jovem pode mostrar-se, sem abandonar a segurança de seu espaço doméstico, por isso torna-se um referencial importante na consolidação da identidade juvenil. O espaço público, que, nos tempos atuais, vai do físico ao virtual, faz com que o território passe a ser nada mais nada menos que o mundo inteiro.

Surge então a necessidade de se procurar compreender os processos culturais que ocorrem em diferentes territórios, cenários e grupos sociais urbanos, por meio de um esforço teórico e prático no sentido de penetrar em contextos simbólicos heterogêneos e descontínuos, formadores de subjetividades. Carrano (2003) afirma que as cidades se apresentam como territórios privilegiados para a ação social da juventude, que, ao mesmo tempo em que a transforma, transforma-se a cada dia, desafiando-nos a buscar compreender a multiplicidade de sinais que emanam de suas práticas culturais plurais, facilmente observáveis, especialmente no espaço urbano que, por isso, precisa ser tratado como um espaço privilegiado de práticas, representações, símbolos e rituais onde os jovens buscam demarcar uma identidade. Longe dos olhares dos pais, professores ou patrões, assumem papel de atores sociais, atuando, de alguma forma, sobre o seu meio, construindo um determinado olhar sobre si mesmos e sobre o mundo que os cerca, situados territorialmente.

Outra questão relacionada ao tema e que, na atualidade, vem sendo diretamente vinculada a juventude diz respeito às novas tecnologias de trabalho, informação e lazer que incluíram milhões de pessoas no circuito dos serviços e da informação, transformando o lazer, as tarefas produtivas e as complementares em um novo tempo, que inaugura novo cotidiano de interação social, mas também de alienação. Isso tem gerado novas culturas políticas e novas demandas, ou seja, novas forças produtivas vivas, que precisam ser incorporadas à análise histórica da sociedade.

Ao fazermos um recorte para tecermos essa análise no campo do lazer, podemos descrevê-lo como uma prática social gerada pelas transformações a partir da revolução industrial, do avanço do capitalismo e da urbanização, moldando novas práticas culturais e sociais. Se pensarmos o lazer a partir de uma análise dialética, em que a forma é formadora, seus conteúdos podem transitar entre o esporte, a cultura, o turismo, a educação, a saúde, a segurança, a comunicação social, entre outros, formando e sendo formados, na relação local-global.

Na modernidade, o desenvolvimento de políticas públicas de lazer começa a fazer parte dos anseios da sociedade civil, tanto no tocante ao uso do tempo livre de forma mais democrática, de maior acessibilidade, como no enfrentamento à exploração abusiva do mercado sobre essa prática social.

Pinto (2008) acredita que, nesse início do século XXI, em plena “era da informação e da difusão” de diferentes meios de comunicação e linguagens, modificaram-se as relações culturais, educativas e de poder, que têm influenciado o entendimento do esporte e do lazer, especialmente entre os jovens, enfatizando-os, cada vez mais, como dimensões da cultura, social e historicamente constituída, articulada pelos elementos essenciais:

- a. apropriação de um tempo social para livre escolha dos sujeitos;
- b. posse de espaço, lugar e equipamento para as vivências culturais a serem concretizadas no tempo de livre escolha dos sujeitos na família, comunidade, escola e/ou no clube, dentre outros âmbitos possíveis;
- c. vivência de manifestações diversificadas quanto aos seus conteúdos culturais (físicos, esportivos, artísticos, sociais, tecnológicos, entre outros), formas de participação (fruição, exercitamento, conhecimento), bem como

expressão de sentidos e significados representativos das intenções e desejos dos sujeitos;

- d. realização de práticas que assumem a intencionalidade do esporte e do lazer como meio e fim educativos para a democratização do acesso a ele por todos os cidadãos, o que implica conhecimento e vivência concreta das possibilidades disponíveis para tal.

Outro fator que interferiu e ainda interfere na relação esporte, lazer das pessoas, incluindo a juventude, refere-se ao papel da igreja, tanto como cerceadora, com reforço na importância do trabalho e do sacrifício, quanto estimuladora da prática de esporte e lazer. Alguns de seus setores, inicialmente a protestante e, atualmente estendido à católica, a partir do movimento carismático, utilizam-se de atividades lúdicas para arrebanhar e manter fiéis em suas atividades. É possível observar uma forte presença de jovens nos grupos religiosos ou mesmo a formação de grupos específicos para estes. Os resultados encontrados por Brenner, Dayrell e Carrano(2005) indicaram uma participação bastante efetiva de jovens de menor renda em atividades religiosas, inclusive no âmbito do lazer.

Chauí (1990) nos traz alguns elementos para análise, ao mencionar uma oposição entre a religião popular e a internalizada, nos termos de tradicional e moderna, respectivamente, que permite compreender a conversão de católicos pobres às religiões urbanas de massa, na medida em que o protestantismo enfatiza a dessacralização do mundo e admite sua racionalidade. Aos jovens pobres, que não podem usufruir os benefícios do dinheiro e da ciência, nem conviver com a idéia de sua miséria, encontrar uma religião que responda às suas angústias vitais aparece como alternativa para vencer o mundo, sentido como hostil e persecutório. Uma religião que oferece orientação de conduta de vida, sentimento de comunidade, de saber sobre o mundo, além de permitir o alcance de graças variadas, leva a um sentimento de superioridade espiritual ou à promessa de ascensão futura, compensando a inferioridade real. “A miséria da religião é, ao mesmo tempo, expressão e protesto contra a miséria real. É o lamento da criatura oprimida, coração de um mundo sem coração, alma de uma condição desalmada [...]” MARX (*apud* Chauí, 1990:79).

Vista dessa forma a religião atrai os jovens dando-lhes o poder, ao mesmo tempo em que o coloca em algo secreto, justo e bom, fora do sujeito. Inclusive os

conflitos sociais são tratados como algo causado por forças externas à sociedade, uma luta entre o bem e o mal. Esse tipo de relação prepara o caminho para a obediência e a resignação. Estamos diante de uma religiosidade utilitária, adaptativa, ritualística e festiva, geralmente esvaziada de interioridade e de conteúdo ético, que acaba reduzindo a percepção das situações de exploração e dominação, a que estão submetidos os “fiéis”, e limita significativamente suas reações.

A observação dessa realidade permite compreender que, de forma geral, as diferentes motivações e abrangências dos agrupamentos juvenis, sejam estes religiosos, de produção cultural, esportivas, de lazer ou outros, podem tanto significar uma referência na elaboração e vivência da condição juvenil, contribuindo, de alguma forma, para dar um sentido à vida de cada um, abrir espaços para que sonhem e busquem outras alternativas, num contexto onde se vêem relegados a uma vida sem sentido, como aprofundar posturas alienadas e de resignação, frente à realidade, que facilmente os encaminham para situações de violência.

Como já vimos nos dados apresentados, reforçados a todo o momento pelos jornais nacionais, a segurança passou a ser a primeira preocupação do brasileiro, ou seja, a insegurança revela cada vez mais faces. A violência revela conflitos não solucionados ou superados, para os quais não foram encontradas condições de conciliação de interesses divergentes. Uma sociedade que alimenta a desigualdade, favorece a miséria e estimula a competição como alternativa para a sobrevivência e para o sucesso. Isso gera inúmeros conflitos inconciliáveis. Esses caminhos só tendem a ampliar os impasses sociais.

A sociedade tem tido uma grande preocupação com o combate à violência. Sabe-se que a falta de trabalho, de lazer, de perspectivas, a desesperança de tantas pessoas são carvão para essa fogueira. Apesar disso continuamos a perceber grande concentração de recursos sobre os efeitos, sem a devida atenção às causas. Focar a agenda da sociedade e do governo nas necessidades e expectativas dos grupos mais envolvidos com a violência, entre os quais está a juventude, é um grande desafio, pois implica reconhecer a demanda pela redução das desigualdades e de direcionamento de políticas públicas de caráter transformador, criando capacidade de autogestão, com vistas a superar os fatores geradores de violência.

Trazer para essa reflexão o conceito de violência, na sua relação com os jovens, demanda, inicialmente, evitar o uso indiscriminado do termo, reportando apenas à agressão, incivilidade, hostilidade e intolerância. A violência tem se mostrado, na atualidade, como um fenômeno social que atinge governos e populações, tanto global quanto localmente, no espaço público e no privado. Seu conceito está em constante mutação, uma vez que várias atitudes e comportamentos passam a serem considerados como formas de violência. Devido à generalização desse fenômeno, diferente de outros momentos, não existem mais grupos sociais protegidos, ainda que alguns tenham mais condições de buscar a propalada segurança institucional e individual.

Quando falamos em violência, nos grupos juvenis, é preciso lembrar que se trata de uma prática estigmatizada e qualificada, ou seja, procedida de um julgamento e não de uma constatação: o que é violento para determinado grupo ou sociedade não será obrigatoriamente para outros. A violência aparece sempre como transgressão de uma ordem moral e social e, ao mesmo tempo, como fundadora dessa ordem. Mais que buscar as causas da violência entre os jovens, é preciso perceber os sentidos que esses atores dão às suas práticas. O que os psicólogos chamam de passagem ao ato está inscrito em uma lógica social e coletiva e não apenas individual. A cultura das ruas é, ao mesmo tempo local e de determinado grupo social de jovens, mas, nem por isso, deve ser considerada um sistema fechado sobre si mesmo, uma vez que faz parte de todo o contexto social. “Uma sociedade que não dá valor à vida não pode pretender que os excluídos do emprego, da escola, da vida familiar, considerem a vida um valor” (NOVAES, 1998:652).

Novais (1998:654) ao concluir sua análise a respeito da *História da vida privada no Brasil* indica que, após um período relativamente longo, a idéia de um futuro de progresso individual vai se esvanecendo, as esperanças vão sendo frustradas e rompe-se o elo que ligava o esforço produtivo coletivo à luta individual. A autoestima do povo brasileiro decai e a idéia de nação esmaece, o cidadão é substituído pelo contribuinte e pelo consumidor.

Novais (1998:654) ao analisar a origem social das patologias da vida privada, afirma que as famílias brasileiras encontram-se sitiadas pela falta de perspectivas de futuro, estimulada pela vida cada vez mais competitiva e ameaçada; pelo

desemprego; pela mobilidade social descendente; pelo rebaixamento do consumo, que produz falsos valores, estimulados pelos meios de comunicação de massas; pela difusão crescente das drogas, como alternativa para fugir da ausência de sentido e perspectivas; pela escassez de oportunidades de acesso às instituições de ensino de qualidade, e pela impossibilidade de acesso aos bens culturais e de consumo, ou mesmo ao mínimo de dignidade quanto às condições básicas de moradia, alimentação, vestuário, lazer, educação e saúde. Os jovens são os mais atingidos por essas situações.

Com o tecido social esgarçado, por esses fatores e pelo acirramento da concorrência, em todas as esferas da vida, a violência transforma-se em recurso cotidiano para a sobrevivência, manifestando-se em momentos diversos e com formas variadas que vão das simples brigas no trânsito ao assassinato. Novaes (1998:652) lembra que não se pode explicar o avanço da violência pelas dificuldades econômicas ou por conta das privações materiais, pois esse avanço se dá, também, como consequência da progressão avassaladora do individualismo.

[...] o tão decantado individualismo leva ao esmagamento do indivíduo como pessoa. Isto é, a perda de qualquer horizonte de vida fora da competição selvagem, implacável, diuturna, do consumismo exacerbado, do narcisismo, que aparece no 'culto ao corpo', na obsessão pela saúde, no medo da velhice, no pânico da morte, na identificação com todos os que conseguiram se sobressair, pela fama, no rebanho (NOVAIS, 1998:656).

A violência tem sido concebida como um fenômeno multifacetado, que atinge não somente a integridade física, mas também as integridades psíquicas, emocionais e simbólicas de indivíduos ou grupos, nas diversas esferas sociais, no espaço público e no privado. A percepção da complexidade da violência é acompanhada pela necessidade de diferenciar suas diversas formas, a fim de buscar entender suas causas peculiares e orientar a busca de soluções para combatê-las. Análises e pesquisas recentes produzidas pela UNESCO (Castro et al, 2001; Abramovay et al, 1999; Barreira 1999 e Minayo *et al.*, 1999) vêm utilizando as definições de violência direta, indireta e simbólica para identificar diferentes expressões do fenômeno. A violência direta se refere aos atos físicos que resultam em prejuízo deliberado à integridade da vida humana. A violência indireta envolve

todos os tipos de ação coercitiva ou agressiva que implique prejuízo psicológico ou emocional e a violência simbólica abrange relações de poder interpessoais ou institucionais que cerceiam a livre ação, pensamento e consciência dos indivíduos.

Para fins de organização vamos procurar conceituar a violência de forma mais abrangente que aquela que a relaciona com atos que geram danos físicos a pessoas ou grupos de pessoas, para tal vale trazer as reflexões de Chauí (1999), que defende que violência é:

1) tudo o que age usando a força para ir contra a natureza de alguém (é desnaturar); 2) todo ato de força contra a espontaneidade, a vontade e a liberdade de alguém (é coagir, constranger, torturar, brutalizar); 3) todo ato de transgressão contra o que alguém ou uma sociedade define como justo e como direito. Conseqüentemente, violência é um ato de brutalidade, sevícia e abuso físico e/ou psíquico contra alguém, e caracteriza relações intersubjetivas e sociais definidas pela opressão e intimidação, pelo medo e o terror (...). A noção de violência é, por princípio, ambígua. Não existe uma única percepção do que seja violência, mas multiplicidade de atos violentos, cujas significações devem ser analisadas a partir das normas, das condições e dos contextos sociais, variando de um período histórico a outro (CHAUÍ, 1999: 3-5).

Complementando as reflexões acerca do tema, Pinheiro (1996) refere-se a uma violência de caráter endêmico, relacionada a assimetrias sociais que se concretizam em autoritarismos diversos como: o subdesenvolvimento territorializado; a impunidade; a corrupção; o abuso das forças policiais, principalmente contra os pobres e os não brancos; as violações dos direitos das pessoas presas (pobres); e a discriminação racial. No entanto, o autor reconhece que atualmente, no Brasil, percebe-se maior preocupação das autoridades em relação à importância de “fazer respeitar tanto o estado de direito como as normas de direitos internacionais dos direitos humanos, apesar de muito restar por ser feito” (PINHEIRO, 1996: 9).

Buscando um foco para essa reflexão sem, no entanto, excluir as demais possibilidades, passamos a analisar um pouco mais questões referentes à violência direta envolvendo as juventudes. Podemos identificar diversas configurações, além das anteriormente mencionadas, que criam um cenário que contribui com o aumento da violência nos centros urbanos brasileiros, na virada do século, como:

- a. o aumento do acesso a armas;

- b. a juvenilização da criminalidade;
- c. a maior visibilidade da violência policial, em particular contra jovens em bairros periféricos;
- d. a ampliação do mercado de drogas e poder de fogo do crime organizado; e
- e. a cultura individualista e de consumo que acarretaria em expectativas não satisfeitas, potencializando violências.

As ideias de exclusão e vulnerabilidade sociais, trabalhadas por Martins (1997:18) podem ser assim sintetizadas: o que se caracteriza, hoje, como exclusão era o que, até pouco tempo, chamava-se de pobreza, incluindo privações múltiplas: “do mercado de consumo, do bem-estar, de liberdade, de esperança, de direitos”, entre outras. Essa multiplicidade de privações compõe aquilo que o autor chama de a “nova pobreza” que não oferece coisa alguma. “A sociedade capitalista desenraiza, exclui, para incluir, incluir de outro modo, segundo suas próprias regras [...] sua própria lógica. O problema está justamente nessa inclusão” (MARTINS, 1997:18). A exclusão que deveria ser transitória vem se tornando permanente, se constituindo em uma espécie de modo de viver.

Neste contexto a vulnerabilidade social constitui ferramenta válida para compreender a situação dos jovens, especialmente aqueles de camadas populares, e da sua relação com a violência. Para Vignoli (2001) a vulnerabilidade traduz a situação em que o conjunto de características, recursos e habilidades, inerentes a um dado grupo social, se revelam insuficientes, inadequados ou difíceis para lidar com o sistema de oportunidades oferecido pela sociedade, de forma a esta ascender a melhores níveis de bem-estar ou diminuir probabilidades de deteriorização das condições de vida. Essa situação pode se manifestar, em um plano estrutural, por uma elevada propensão à mobilidade descendente desses atores e, no plano mais subjetivo, pelo desenvolvimento dos sentimentos de incerteza e insegurança entre eles.

## **2.7 - O desafio de trabalhar com a juventude**

Considerando que o Pronasci foi pensado a partir de determinada tipologia de violência, com destaque ao recorte etário, mais especificamente o jovem, independentemente dele estar no papel de vítima ou de agente, o desafio que

precisa ser assumido, e que parece ainda não estar suficientemente explícito, é romper com o pressuposto de que ser jovem e pobre é indicativo de violência, uma vez que, conforme já mencionado, a vivência da pobreza não significa naturalmente predisposição para a violência. A grande maioria dos jovens pobres constrói estratégias de sobrevivência e de superação da diversidade e das desigualdades sociais, constituindo escolhas e ações.

Se o aumento dos índices de violência entre os jovens aparece intimamente relacionado às desigualdades e ao não acesso à riqueza e à cidadania, ou seja, à exclusão social, reduzi-los requer políticas públicas que contribuam com a superação da condição vulnerável desses jovens, tanto garantindo-lhes o acesso aos direitos sociais como tratando-os como atores estratégicos na busca da construção de uma sociedade mais igualitária e democrática.

Quando são ouvidos, os jovens geralmente manifestam preocupação com oportunidades que favoreçam a construção de um futuro melhor, ao mesmo tempo em que desejam experimentar intensamente o tempo presente. Os conflitos que aparecem, então, dizem respeito ao caráter das políticas voltadas à juventude. Abad (2003) as coloca como estratégias reguladoras dos tempos, mais focadas no futuro, pela centralidade na ideia de juventude como fase de transição para a vida adulta, enquanto os jovens buscam experimentações, com predomínio para o tempo presente. Spósito (2007: 35) ressalta que, as ações voltadas tanto ao futuro quanto ao presente podem se mostrar equivocadas, seja por não conseguirem dar conta de assegurar melhor transição para a “vida adulta”, por modelarem a ação do presente a partir de uma lógica calcada na ideia de formação complementar, institucionalizada e compulsória, ou por se focarem no tempo atual dos jovens, traduzindo a experiência em mera ocupação do tempo livre.

Não estamos querendo afirmar que a necessidade de se pensar em opções para a juventude, especialmente no tempo livre, não deva ser considerada e sim que descompassos como os já mencionados podem colocar em risco as políticas, na medida em que estas passam a ser pautadas como mais um elemento de dominação e de poder sobre os segmentos juvenis, que acabam sempre sendo controlados, seja pela família, pela escola, pela igreja ou pelos projetos dos quais participam. Todos parecem querer controlar seus corpos, seus pensamentos e suas ações. Como contraponto é preciso buscar o desenvolvimento de propostas que

procurem dar conta da multiplicidade de dimensões do presente e da preocupação com o futuro. Acreditar e buscar um presente que possa ser marcado, como defende Spósito (2007:35), pela experimentação e pela possibilidade de escolhas, pela fruição e pelo lazer, com experiências ricas protagonizadas pelos jovens, que contribuam para autonomia futura dos envolvidos.

Outro empecilho percebido no trabalho com a juventude é o de que há, atualmente, uma forte hegemonia da forma escolar no desenvolvimento de ações e na relação com os jovens. O modo de socialização específico que essa forma gera, desde o surgimento da instituição escola, em meados do século XVI, é diretamente relacionado a formas de exercício de poder que, infelizmente, não contemplam o vínculo estreito que precisa existir entre o social, o cognitivo e a linguagem. “O tipo de consciência, a relação de um indivíduo com o mundo e com os outros varia com as formas estabelecidas pelos vínculos sociais, ou seja, a lógica cognitiva não é senão a lógica das formas de relações sociais” (LAHIRE; VICENT; THIN, 2001, p.36).

Ao refletir sobre a natureza educativa das ações públicas dirigidas aos jovens pobres, na periferia da região metropolitana de Belo Horizonte, Dayrell *et al.* (2007: 65) chamam atenção para a preocupação com a transmissão de conhecimentos codificados, sob autoridade de um especialista, com uma progressão programada, na qual a repetição e o respeito às regras aparecem como centrais, mesmo quando as atividades desenvolvidas dizem respeito a outras linguagens artísticas e esportivas. Percebe-se uma tendência em tentar transformar cada instante e cada atividade em momento de educação, cuja finalidade é a formação: formar corpos, conhecimentos e a moral, como se esta fosse a única maneira de estruturar a ação. Para os autores, esse enfoque impede que o jovem tenha tempo livre para processar, por si mesmo, suas buscas e experimentações. Além disso, as experiências educativas têm mostrado pouca capacidade de favorecer a autoorganização dos jovens e o desenvolvimento de vínculos entre estes e destes com outros agrupamentos, o que pode colocar em risco os conteúdos inscritos na ideia de direitos.

Em publicação da UNESCO (Castro *et al.* 2001), sobre projetos sociais bem sucedidos envolvendo jovens em situação de vulnerabilidade social, o protagonismo juvenil aparece como importante contribuição para a superação da violência e exclusão social. Esse protagonismo faz parte da educação para a cidadania na qual

o jovem é sujeito, ocupa uma posição de centralidade no processo e sua opinião e participação são valorizadas em todos os momentos.

É preciso atentar para não cairmos na ilusão da concorrência, criada pelo mercado, que coloca a apropriação desigual das oportunidades de vida como resultado das qualidades pessoais, como se estas fossem inatas. O jovem precisa de oportunidades para o desenvolvimento de qualidades intelectuais, pessoais e sociais, bem como de formação profissional, nos diversos espaços, como a sociedade, a família, a igreja, a escola, o trabalho, o lazer, enfim, precisa de cidadania. Isso não é um desafio simples, pois exige nova configuração da vida social.

Construir estas oportunidades nas políticas públicas de esporte e lazer na relação com a juventude e com a segurança remonta, antes de mais nada, lembrarmos que atuar com políticas setoriais para dar conta de lutas e demandas diversas - como a da juventude, dos idosos, das crianças, das pessoas com deficiência, das minorias étnicas, entre outras - com vistas a reduzir as desigualdades resultantes do processo capitalista, pode ser considerado problemático, se não atentarmos para a necessidade, já abordada, de se ter um elemento de síntese no qual as diversas demandas e lutas se encontrem, com vistas à construção de um novo projeto de sociedade, no qual essas desigualdades não mais existam.

O enfrentamento à vulnerabilidade social e, conseqüentemente, à violência implica então, a superação dos enfoques setoriais e desarticulados de grande parte das políticas sociais, uma vez que problemas como exclusão, desigualdades sociais, discriminações e violência decorrem de multiplicidade de fatores que interagem entre si formando complexas redes causais. A ausência de percepção integrada sobre os problemas sociais e suas diversas causas, a desarticulação entre políticas e instituições e a falta de clareza a respeito dos papéis e de uma coordenação interinstitucional são marcas da maior parte das políticas, inclusive as voltadas para a juventude, por isso é importante que se busque:

Promover uma autêntica coordenação interinstitucional, baseada em uma precisa distribuição de papéis e funções entre todos os atores envolvidos, de modo a obter condições favoráveis à realização de programas articulados, adequadamente focalizados, aplicados

fundamentalmente a partir de instâncias locais e a partir de um efetivo protagonismo dos(as) próprios(as) jovens, na sua qualidade de atores estratégicos do desenvolvimento. (CEPAL, 2001: 27)

## **2.8 – A juventude no Pronasci**

No material de divulgação referente ao Pronasci encontramos uma consideração sobre o jovem: “Muitas concepções de juventude compreendem o jovem como fator de desestabilização da segurança na sociedade ou como meras vítimas da situação social, sem perceber seu protagonismo e o papel que estes desempenham na construção da segurança pública da sociedade.” O material afirma que as políticas de juventude do governo federal trabalham com a concepção do jovens como sujeitos de direitos e buscam construir esses direitos para que os jovens possam participar da construção da vida cidadã do Brasil, tendo responsabilidade na construção republicana do país, a partir da garantia de seus direitos e do resgate do sentido de pertencimento social.

Identificamos algumas diretrizes específicas sobre o como a juventude é vista e tratada pelo Programa, no termo de referência para o desenvolvimento do Programa Esporte e Lazer da Cidade e na relação de ações que foram classificadas, pelos responsáveis pelo Programa como sendo diretamente ligadas à juventude:

- a. diagnóstico do perfil e demanda dos jovens em situação de alta vulnerabilidade;
- b. campanha pelo desarmamento civil dos jovens;
- c. disseminação da cultura de paz;
- d. formação de policiais para atendimento aos jovens e a grupos vulneráveis;
- e. enfrentamento à violência e ao uso de drogas;
- f. interlocução de políticas e programas de segurança pública com políticas sociais;
- g. apoio ao desenvolvimento do percurso social formativo dos jovens pertencentes às áreas infraurbanas indicadas no Pronasci;
- h. combate à violência física e letal contra o jovem;
- i. identificação de jovens em situação de vulnerabilidade, para inserção em projetos culturais, aliado à elevação da autoestima, e à cultura da paz;
- j. mediação de conflitos;

- k. estruturação urbana;
- l. formação de jovens multiplicadores, para o exercício dos seus direitos na defesa do consumidor;
- m. criação de novas unidades sócio-educativas;
- n. prevenção ao uso de drogas;
- o. aperfeiçoamento dos Conselhos Tutelares;
- p. construção de estabelecimentos penais especializados para jovens, por delito e idade;
- q. elevação de escolaridade de jovens apenados;
- r. atendimento humanizado de jovens apenados;
- s. remição da pena pelo estudo;
- t. identificação de famílias dos jovens presos para a implementação de núcleos produtivos para a geração de renda;
- u. qualificação e inserção do jovem egresso em núcleos produtivos.

As ações elencadas nos dão um indicativo de que há uma preocupação com os mais variados aspectos da vida do jovem, o que corrobora com a literatura estudada. Buscando compreender a visão a respeito da juventude dos nossos atores-chave entrevistados, perguntamos quem é o jovem destinatário do Pronasci. As respostas fugiram um pouco do esperado, provavelmente pela formulação da questão. As respostas apontaram o grupo em específico e não o conceito de juventude, da mesma forma trouxeram elementos importantes e que nos permitem perceber a visão de juventude presente. AC1 destacou:

*Esse jovem egresso do sistema prisional, o jovem em risco, o jovem vulnerável, criamos também o IVJ, Índice de Vulnerabilidade Juvenil, outra pesquisa que o Pronasci promoveu, identificando cidades. Hoje nós temos como medir na cidade, qual a cidade que tá assistindo o jovem, ou não, e qual o índice de violência na área da juventude. O Pronasci tem **dois focos centrais**, o **profissional de segurança**, melhor capacidade de policiamento e o **jovem, que é a principal vítima e o principal vitimizador**. Vou te dar um dado, 450 mil apenados, 76% são jovens entre 18 e 29 anos, destes quase 80% reincidem, ou seja, ou nós enfrentamos questões fundamentais para o jovem, ou nós não temos como alterar ambiência nem segurança. Ou a gente oferece a possibilidade ao jovem de sonhar ou ele vai ser mula, ser aviãozinho do tráfico. Então é esse o jovem que.. com o qual nos preocupamos.*

AC2 segue a mesma linha de pensamentos:

*O jovem que o Pronasci trabalha, é **aquele que não é atendido por nenhum projeto**, é aquele que está em violação das normas legais, o adolescente que já teve passagem aí pelas casas do sistema nacional sócio-educativo, aquele que tá trabalhando pro crime, e enfim, é o nosso público, a gente até brinca, **todo aquele que nenhum outro projeto quer, nós queremos**, tanto é que a gente chama a chegada do Programa de Território de Paz, nos locais onde está implantada a guerra e portanto o jovem é o de mais alta periculosidade, às vezes também é questão de drogas [...]Então esse jovem que não tá atendido por nenhum projeto, é que o Pronasci busca resgatar.*

AC5 colocou alguns aspectos mencionados no decorrer do texto, a respeito do risco de conceituar a juventude:

*A gente quer traçar o perfil do jovem, o jovem é como um adulto, como um velho, ele tem as **mais variadas definições**, por mais que tenha a questão da juventude, eles têm personalidades diversas, do que gostam, do que não gostam, tem os que não gostam daqueles jovens do Centro de Tradições Gaúchas (CTG), que não gostam dos jovens do hip-hop, que também não gostam dos jovens do funk e chamam os jovens do funk de excitação precoce que é diferente do viciado em crack, cocaína, viciado em maconha, que é diferente do jovem negro e da jovem mulher, e da jovem grávida, da jovem que não ta grávida, então são **perfis diferentes** . O que eu vejo **em comum** na juventude, que não é de hoje, é a **insegurança em relação ao futuro, a falta de perspectiva em relação a tudo**. Isso é uma coisa que não é de agora do jovem de agora. Isso é uma coisa que sempre esteve com a adolescência e juventude, principalmente o jovem em vulnerabilidade social. E eu vejo assim uma **despolitização** também que é uma coisa muito comum da época. A despolitização é uma diminuição dos laços de relação de amizade entre eles e que os grupos mais importantes estão na internet, estão no orkut. Então lá ele tem 800 amigos, mas ele anda na vida real com 2 ou 3 no máximo, isso a gente tem observado. Então talvez isso não é só com a juventude, os adultos também se encontram menos que antigamente.*

Abramovay e Esteves (2008) fazem uma reflexão, que contribui com o afirmado por nosso entrevistado, ao lembrarem que ainda que se percebam muitas diferenças entre os jovens, existem características comuns a praticamente todos os agrupamentos, independente de suas condições objetivas de existência. Podemos

indicar: a busca pelo novo; a exploração de situações e contextos desconhecidos; o jogo com o sonho e a esperança; a incerteza diante dos desafios que lhes são colocados ou inspirados pelo mundo adulto; etc. Talvez por isso a sociedade tenha uma enorme dificuldade em conceber o jovem como sujeito de identidade própria, oscilando entre considerá-lo adulto para algumas exigências e infantilizá-lo em outras tantas circunstâncias.

O hábito de generalizar a imagem da juventude a partir de alguns grupos ou eventos é antigo. Basta lembrarmos dos fenômenos da “geração Woodstock” e os “caras pintadas”. De quem estamos falando de fato? De toda uma geração ou alguns membros dela? Essas generalizações tomam todos por iguais, como se houvesse apenas uma juventude.

As falas dos entrevistados, quando questionados a respeito de como tem sido o envolvimento do jovem que participa do Pronasci, nos levam a perceber que essa questão ainda não está clara e pactuada. A fala de AC3 ilustra bem a questão: “*O envolvimento dos jovens é algo para ser construído.*”

## **2.9 - Intersetorialidade como uma possibilidade**

Albuquerque (2008) chama atenção para o fato de que uma das consequências do desenvolvimento de ações isoladas, na realidade brasileira, é o que nos leva a perceber uma luta inicial para transformar os direitos em lei e, posteriormente, o longo caminho que vem sendo trilhado para transformá-los em realidade. Essa luta isolada dos diversos setores, para garantir a regulamentação do que está previsto na Constituição Brasileira, acabou favorecendo que, o que poderia ter sido objeto de intersetorialidade, fosse se constituindo setorialmente, ou seja, o desenho das políticas sociais brasileiras foi feito pelos seus segmentos.

As políticas sociais, como a assistência social, o lazer, a cultura, o esporte e a segurança, são áreas que vêm, gradualmente, tentando se constituir como direitos sociais e, ao mesmo tempo, sendo desafiadas a assumir um caráter intersetorial. Se conquistar o espaço de política pública, reconhecida como direito social, representa uma árdua tarefa, fazê-lo acontecer como proposta democrática, descentralizada,

universal e intersetorial, demanda muito esforço e clareza por parte dos gestores e da população em geral.<sup>41</sup>

Quando buscamos referenciais para a intersetorialidade, seguidamente nos deparamos com a ideia de rede de políticas públicas como um instrumento de gestão, com vistas a ampliar os resultados e impactos dessas políticas. O termo "rede" sugere a ideia de articulação, conexão, vínculos, ações complementares, relações horizontais entre parceiros, interdependência de ações, com o objetivo de garantir a integralidade, no entanto a teoria das redes é oriunda do mercado e tem sido trazida para as políticas públicas no aspecto mais técnico.

Justificamos a não utilização dessa teoria no trabalho, justamente por percebermos essa ênfase mais focada nos aspectos instrumentais do que na origem das demandas por políticas públicas, que devem ser consideradas no contexto social que as demandou, o qual geralmente oferece os elementos para a superação dos problemas a serem enfrentados.

O desenvolvimento de ações integradas e intersetoriais implica ideias como parceria e solidariedade, que requerem o conhecimento do outro e das demandas que enfrentam juntos; a capacidade de gerir ações coletivas, de aglutinar aspirações, valores e estratégias, valorizando as diferenças e as relações constituídas, atentos aos problemas enfrentados e às alternativas encontradas.

O encontro com o outro, provocado pela relação intersetorial, pode ser a experiência mais extrema e cruel, bem como a mais enriquecedora, pois é ele que gerará a heterogeneidade, propondo o limite dos nossos desejos, interesses, necessidades e mesmo contrapondo-se ao nosso poder e de nossa ambição de domínio. Ser plural exige perceber e aceitar o outro, muito além de ter apenas a ideia de sua existência. Faz parte da natureza humana buscar o estabelecimento de relações entre sujeitos, ações e saberes, para além da simples reunião, situá-los com precisão uns em relação aos outros. Como unificar interesses, ações e movimentos sem diminuir a diferenciação e as grandes margens de liberdade e individualidade conquistadas nas últimas décadas? (NOGUEIRA, 2003:220)

---

<sup>41</sup> Nas entrevistas além da construção de uma política intersetorial na área da segurança, via o Pronasci, fomos informados por AC3 que o esporte e o lazer, do Ministério do Esporte, está construindo relações intersetoriais, em dois ministérios e dois programas, o "Mais Educação", do MEC, o Pronasci, da Justiça, além disso está sendo alavancada outra relação, com a Saúde.

Kosik (1976) afirma que realidade é concebida como um “todo indivisível de entidades e significados” e é implicitamente compreendida em unidade de juízo de constatação e de valor. Tudo emerge de um determinado todo que o circunda, na maior parte das vezes, não expresso e não percebido explicitamente. É justamente esse todo, não percebido explicitamente, a luz que ilumina e revela o objeto único, observado em sua singularidade e no seu significado. O autor aborda a importância de tratar a totalidade enquanto um conceito dialético e não reduzi-la a uma exigência e/ou regra metodológica na investigação da realidade, baseado em duas banalidades: que tudo está em conexão com tudo e que o todo é mais que as partes. A compreensão dialética da totalidade significa não só que as partes se encontram em interação entre si e com o todo, mas também que o todo não está estável e acima das partes, ele se cria a si mesmo em interação com elas, e complementa:

Na realidade, totalidade não significa todos os fatos. Totalidade significa: realidade como um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fator qualquer (classes de fatos, conjuntos de fatos) pode vir a ser racionalmente compreendido. Acumular todos os fatos não significa ainda conhecer a realidade; e todos os fatos (reunidos em seu conjunto) não constituem ainda a totalidade (KOSIK, 1976:35).

A realidade precisa ser compreendida como algo concreto, como um todo que possui sua própria estrutura, que está em permanente desenvolvimento e criação e, portanto, mutação, tanto em suas partes quanto no todo. Cada fenômeno social pode ser compreendido como momento do todo - um fato histórico capaz de, ao mesmo tempo, definir a si mesmo e definir o todo, ser produtor e produto, revelador e determinado.

[...] os fatos isolados são abstrações, são momentos artificialmente separados do todo, os quais, só quando inseridos no todo correspondente, adquirem verdade e concreticidade. Do mesmo modo, o todo de que não foram diferenciados e determinados os momentos é um todo abstrato e vazio (KOSIK, 1976:35).

A realidade humana não é apenas produção do novo, mas também reprodução crítica e dialética do passado. A totalidade é, assim, um processo de produção e reprodução, de reavivamento e rejuvenescimento, um pressuposto e um resultado histórico.

Lefebvre (1975:77 e 78) acredita que foi o idealismo metafísico que evidenciou a divisão das atividades humanas, a divisão do trabalho em material e intelectual e, conseqüentemente, aprofundou a separação entre teoria e prática, alma e corpo, pensamento e objeto. Como ponto positivo dessa divisão, tivemos o desenvolvimento de técnicas especializadas, a diferenciação entre filosofia e ciência, o que proporcionou o progresso da segunda. O lado negativo foi que os especialistas passaram a preocupar-se com ínfimas partes da ciência, ignorando o restante. Assim a ciência analítica e a divisão parcelar do trabalho fragmenta a ciência e a sociedade numa justaposição uniforme de resultados, sem conseguir mais alcançar a visão do conjunto.

Nogueira (2003:221), ao trazer a questão para a análise da sociedade civil, afirma que, segundo Gramsci, a sociedade civil espelha toda a riqueza e contradição que possibilitaria a plena expansão das individualidades e diferenciações, mas acomodaria também os fatores capazes de promover agregações e unificações superiores. As formas coletivas de vida oscilam sempre entre agregação e fragmentação, de acordo com as manifestações das forças potencialmente desagregadoras e o respectivo contraponto das forças agregadoras e unificadoras. O autor diz, ainda, que, de maneira simplificada, a modernização acentua as primeiras fazendo com que a sociedade se torne mais suscetível à diferenciação e à fragmentação<sup>42</sup>.

Kosik (1976:37) afirma que a ciência, no Século XX, período de notável desenvolvimento, em certas etapas parecia ameaçar a sua unidade e apresentava o perigo de dividir o mundo, a matéria e a natureza em todos independentes e isolados e transformar “os cientistas dedicados às disciplinas em eremitas solitários que haviam perdido todo contato e possibilidade de comunicação.” No momento em que há o convencimento de que a realidade, em sua estrutura, é dialética tenta-se criar, novamente, uma ciência unitária, uma vez que se constata que o estudo das partes e dos processos isolados não é suficiente e que o comportamento da parte é diferente, se examinado isoladamente ou no interior de um todo.

---

<sup>42</sup> Gramsci questionava a agregação pela agregação ou quando esta se dava em função de interesses restritos.

Voltando às forças, tratadas por Nogueira (2003:221), temos as potencialmente fragmentadoras que são: a acumulação, o mercado e a concorrência; a diferenciação e a mobilidade sociais; a individualização; a cultura consumista e narcisista; o corporativismo; e a despolitização. Entre as unificadoras, estariam: o Estado e as instituições políticas; o associativismo; os partidos políticos; a educação para a cidadania e a cultura cívica; a democratização; e a gestão pública democrática.

Se analisarmos esses fatores no período histórico atual, veremos que a complexificação, a diferenciação e a fragmentação sociais vêm sendo reforçadas, nas últimas décadas, como subprodutos expressivos do desenvolvimento capitalista. As sociedades ficaram mais diversificadas e individualizadas, além de muito mercantilizadas, com ambientes tensos e competitivos nos quais predominam condutas fechadas em si, pouco dialógicas e muito desagregadas. A sociedade civil vem se expandindo, mas se fragmentando, congestionada de ações e movimentos, que não conseguem se colocar como espaço de unificação e agregação. Uma sociedade civil fragmentada é impotente, pois esta fragmentação fragiliza as bases da contestação, bloqueia a democracia e incentiva a improdutividade dos governos.

A explicação funcionalista estruturalista interpreta o todo como uma junção de partes. Quando as racionalidades particulares não se articulam harmoniosamente umas às outras e o todo começa a mostrar-se problemático, tem-se um movimento de irracionalidade, desordem e caos. O princípio descartiano da separação divide as pessoas, as ações, as áreas do conhecimento e o objeto conhecido do sujeito conhecedor, levando ao princípio da especialização, que se revelou fecundo para diversos avanços. Uma das lacunas deste princípio está, justamente, na falta da percepção de que muitas coisas nasceram nas fronteiras e zonas incertas entre um conhecimento e outro, uma ação e outra. Além desse aspecto, as características das demandas sociais atuais implicam a percepção de que conhecer ou agir em partes não levará ao todo que, como já mencionamos, é mais do que a simples soma das partes e diretamente vinculado a elas. Trata-se da ideia dialógica, que aceita que duas instâncias não redutíveis uma à outra e contraditórias entre elas estejam ligadas intimamente (Chauí, 1999:36).

Vivemos em uma época em que se sente uma profunda necessidade de ações unificadoras e de métodos de superação de conhecimentos dispersos,

capazes de reunir a prática e a teoria, o objeto e o sujeito, a realidade e o “valor” do homem, o conteúdo e a forma do pensamento, a ciência e a filosofia, todos os elementos da cultura. Lefebvre (1975:88) acredita que, para tal, a unificação deve provir dos próprios elementos, de modo racional e, portanto, livre, ou seja, segundo uma necessidade interna, compreendida e dirigida.

Buscando aproximar o paradigma da totalidade à temática da intersetorialidade, poderíamos arriscar afirmar que a segunda seria uma regra metodológica que pode ser uma contribuição na busca da primeira, ou seja, uma forma de tratar a realidade como algo indivisível, no qual o todo e as partes estão em constante mutação.

Gramsci (*apud* Melo, 2005) acredita que o Estado, nas sociedades capitalistas complexas, não é constituído apenas do aparelho estatal (Estado coerção ou sociedade política). Fazem parte da sua composição, também, novos espaços de disputa de poder e difusão de ideologias, os chamados aparelhos privados de hegemonia, que se localizam na sociedade civil. Essa nova esfera superestrutural passa a compor o que Gramsci chama de Estado ampliado. Quanto mais equilibrada a relação entre sociedade civil e sociedade política, mais complexos os espaços de disputa de poder e mais amplo o conceito de Estado, daí a definição gramsciana de Estado como sociedade política mais sociedade civil, ou seja, hegemonia encorajada de coerção. Melo (2005:41) afirma que essa nova forma de ver a sociedade civil, proposta por Gramsci, na qual vários movimentos sociais aparecem organizados em torno de causas diversas, contribuiu significativamente para a emergência das concepções de participação popular, de desenvolvimento local e de descentralização, dando forma a uma nova maneira de fazer política.

As rápidas transformações sociais vivenciadas no tempo presente trazem o futuro para o “agora”. Para dar conta de atender a esse “agora” a divisão do aparelho do estado em áreas fragmentadas de intervenção especializada precisa ser superada à luz das exigências da coordenação e gestão das ações, da matricialidade das políticas e da integração dos esforços no plano territorial. As demandas complexas, que vêm aumentando nesse período histórico, tendem a exigir a ampliação da proteção social e do desenvolvimento humano, para a obtenção de resultados mais eficazes, que demandam estratégias interdisciplinares,

entre as políticas sociais, articulando as ações e respeitando as demandas regionais e de cada segmento.

A discussão sobre a intersetorialidade voltou a ganhar ênfase no século XX, mais especificamente no final dos anos 70, quando as sociedades capitalistas sofreram mais uma das crises do sistema, após os anos de *welfare state*. A opção de enfrentamento a essa crise se deu pela via do ideário neoliberal que vê na articulação entre setores uma das formas de enfrentar os problemas complexos, tendo como foco a possibilidade de redução dos custos operacionais, já que o bom estado deveria ser leve, ágil, reduzido, baseado na racionalidade técnica e vazio de ideais e interesses (MOTA, 2006). Assim, nessa perspectiva, a intersetorialidade é tratada como forma de otimização de recursos, via redução de custos.

Esses projetos neoliberais defendem a descentralização e a intersetorialidade como vias de otimização de recursos, particularização dos problemas sociais e redução de custos. Em alguns casos, o descentralizar, que deveria estar focado no democratizar, tem como meta real neutralizar o excesso de Estado, ou seja, descentralizando atribuições e atividades, o estado teria mais fôlego para se concentrar no fundamental, reduzir seus custos operacionais, diminuir de tamanho e ganhar mais leveza e agilidade (NOGUEIRA, 1997).

“Práticas são saberes em movimento e em construção. Essa é a sua natureza, mas não é o seu objetivo: o propósito das práticas é a mudança, a interferência na realidade e a relação com o outro” (INOJOSA & JUNQUEIRA, 2008:172). A segmentação do trabalho e do conhecimento faz com que o saber e o saber-fazer mudem permanentemente seu sentido. Chauí (1999:65) toma como exemplo o trabalhador da construção civil que, quando atua em uma cidade pequena ou mesmo no interior, constrói a casa por inteiro. Se passar a compor a construção civil de um grande centro urbano, seu trabalho será fragmentado e o saber anterior pouco lhe serve, ele passa a ser visto como operário desqualificado. Assim o trabalhador não se reconhece mais como trabalhador coletivo e não consegue perceber e valorizar o significado global do processo produtivo. Daí a importância de se tomar a parte pelo todo, aceitar a autonomia de cada uma das figuras, emprestando, a cada momento do processo capitalista de produção, a sua totalidade. Não é um estado nem uma forma de consciência, mas um processo de fabricação da universalidade abstrata como privação da universalidade concreta.

Deve-se buscar a universalização e lutar para evitar cair no particular que lhe roubaria legitimidade de valer igualmente para todos.

Assim como o trabalho do operário da construção civil, nos dias de hoje o aparato governamental é todo fatiado por conhecimentos, por saberes, por corporações. As pessoas, as famílias e/ou os grupos não são vistos como totalidades. Além disso, encontramos outros agravantes para a segmentação, tais como: a herança da hierarquia verticalizada, piramidal, na qual as decisões são tomadas apenas no topo, não na base, próximo à população; e o loteamento político-partidário e de grupos de interesses, do aparato governamental. Dessa forma, nos deparamos com diversas fatias isoladas, cada qual preocupada com um aspecto da vida social, passando por um novo loteamento político-partidário. A estrutura governamental, que deveria ser cooperativa, com vistas a melhorar a qualidade de vida das pessoas, torna-se competitiva. O ideal passa a ser prover cada uma das partes, com seus programas, projetos e ações, avaliar os produtos e não os resultados e a diferença que isso faz. Inojosa (2001:104) ressalta que esse tipo de atuação não consegue superar as dificuldades da sociedade nem promover o efetivo desenvolvimento social.

Aproximando mais nossa reflexão ao campo das políticas públicas, a metodologia intersetorial geralmente emerge quando determinada área do conhecimento ou da ação não dispõem de condições para, sozinha, atender determinada demanda, como se só alguns aspectos da vida e do conhecimento reclamassem uma visão e uma ação de totalização. Entre as diversas explicações para termos chegado à estrutura fragmentada de organização dos governos, das universidades, do comércio e da indústria, além de outros setores da sociedade, podemos arriscar uma síntese que parte do momento em que a sociedade passou a exigir e produzir mais conhecimento, o que levou ao surgimento de algumas áreas específicas, com o intuito de aprofundar esse saber - as especializações. Como a história também envolve a questão do poder e as organizações são espaços onde este se manifesta mais diretamente, o conhecimento passou a chegar até tais organizações, especialmente a partir da mudança no mundo da produção, marcada pela revolução industrial, e pela instituição e fortalecimento das universidades, com a especialização de profissionais de determinadas áreas. As demandas passaram a ser distribuídas em diferentes espaços de atuação, transformados em campos de

corporações profissionais, que se relacionam com seus públicos, singularizando-os de acordo com sua ação, sem considerar as outras necessidades ou demandas. A totalidade dos indivíduos, dos grupos, da vida, foi sendo ignorada. Nesse processo, cada vez mais, avançamos na produção e difusão do conhecimento, no acesso à formação e à informação, mas não superamos a lógica das disciplinas, assim como ampliamos as políticas públicas, mas não integramos as ações.

No decorrer da nossa pesquisa encontramos diversas afirmações a respeito das causas e consequências da fragmentação e da necessidade de intersetorialidade. Entre os princípios aprovados na 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG 2009) um cita o fato de a mesma ter múltiplas causas e, por isso, demandar uma ação:

[...] **pautada na intersetorialidade**, na transversalidade e na integração sistêmica com as políticas sociais, sobretudo na área da educação, como forma de prevenção do sinistro, da violência e da criminalidade, reconhecendo que esses fenômenos têm origem multicausal (causas econômicas, sociais, políticas, culturais, etc) e que **a competência de seu enfrentamento não pode ser de responsabilidade exclusiva dos órgãos de segurança pública** (CONSEG, 2009, grifo nosso).

Na Política Nacional do Esporte também encontramos referências à necessidade de integração entre as ações, apesar de o texto deixar subentendido um caráter funcionalista a esta integração, sobre o qual já abordamos:

Para transformar o esporte efetivamente em política de estado, é imperativo que se aprofundem os vínculos institucionais de forma a **estabelecer uma rede de intervenção**. Para tanto, é preciso, primeiramente, desenvolver ações de colaboração e cooperação entre o Ministério do Esporte e os demais ministérios, entre a União, os estados e municípios e entre entes governamentais, não governamentais e a iniciativa privada. A aproximação dessas instituições poderá frutificar na consolidação de parcerias, permitindo a **potencialização das iniciativas, evitando a fragmentação dos recursos e favorecendo a continuidade dos programas**. Concentrar esforços e **otimizar a utilização dos recursos** é o primeiro passo para o alcance dos objetivos pretendidos (grifo nosso).

Serrat (2007:02), ao se referir à necessidade da intersetorialidade nas políticas públicas de saúde, utiliza justificativas que se assemelham muito às que

encontramos nas análises referentes à segurança, ao esporte, ao lazer e às políticas para a juventude. O autor afirma que sistemas complexos como o da saúde, com muitos elementos envolvidos, relações, propriedades, hierarquias e fronteiras, têm muitas maneiras de combinar-se e recombinar-se e que ficam submetidos a uma dinâmica muito elaborada, na qual categorias como causalidade, casualidade e possibilidade têm uma presença significativa. Os atores e as ações transcendem as fronteiras de um setor específico e isso exige uma resposta organizada, sem a qual o resultado é pouco significativo. *“Cada uno por si solo no puede lograr el producto deseado y mucho menos si esas interrelaciones no tienen un mínimo de armonía y coherencia”* (SERRAT, 2007:02).

A linha tradicional anteriormente mencionada produz um modo de compreender e, conseqüentemente, de governar o mundo, no qual os campos, em geral, não dialogam. Por tratar-se da ruptura com esse paradigma, para se desenvolver e implementar políticas intersetoriais é preciso ultrapassar a questão de um mandato para configurar-se como política de Estado<sup>43</sup>. Considerando que, na maior parte dos casos, as instituições continuam a atuar como ilhas, é necessário que se verifique e se discuta a respeito de qual Estado estamos construindo, quais são as suas escleroses e qual o caminho a ser percorrido em direção à intersectorialidade, no sentido de convergência de esforços para potencializar resultados, na e com a sociedade.

Grau (1998) sintetiza bem esses aspectos afirmando que a ênfase deixa de centralizar-se no interesse de uma ou outra parte e foca-se nas interações e nas relações de reciprocidade, ou seja, a promoção de ações intersetoriais é baseada na interrelação de necessidades de várias áreas, sujeitos e grupos, considerando suas influências mútuas, via relações diversificadas, heterogêneas e complexas, variando de acordo com as especificidades de cada demanda.

A intersectorialidade pode se apresentar, então, para muito além do que solicitava o ideário neoliberal mencionado anteriormente, como uma das possibilidades de articulação entre os saberes e as ações, com vistas a construir

---

<sup>43</sup> De maneira muito simplificada podemos afirmar que uma política de governo é desenvolvida por um governo, em determinado período, enquanto a política de Estado é resultado de uma tomada de consciência da classe política e da sociedade em relação àquela ação, de tal modo que, mesmo mudando o governo, a ideia não é abandonada nem tem seus princípios distorcidos.

resultados sinérgicos em situações complexas, alterando o impacto das políticas, tornando-as mais efetivas e ampliando sua capacidade de colaborar com a redução das desigualdades e com o bem-estar social. Além disso, pode contribuir com a construção de uma nova ação, que rompa as fronteiras das políticas isoladas. Para que isso se viabilize integrar, considerando apenas a dimensão técnica não seria suficiente, faz-se necessário uma atitude e uma postura intersetorial, enquanto um princípio que orienta a ação, com um aparato governamental, com base no território e na população. Trata-se da articulação entre as políticas públicas por meio do desenvolvimento de ações conjuntas, destinadas ao alcance dos objetivos propostos.

Os referenciais a respeito de políticas públicas consultados indicam o governo como elemento essencial, a ponto de não ser possível falar delas sem mencioná-lo. Nas posturas fechadas e cíclicas as políticas se convertem em instrumento delimitado por etapas de partida e chegada do processo decisório. Já nas leituras mais abertas, as políticas públicas aparecem variadas, menos previsíveis, e dependem de maior criatividade e compromisso dos atores, ainda que isso implique afastar-se da pretensão de situar a rede, da qual fazem parte, dentro da exigência de aplicações concretas e delimitadas da própria política pública. Podemos afirmar que, nesses casos, mais que oferecer serviços sociais, as ações públicas, articuladas com as demandas da sociedade, procuram voltar-se para a construção de direitos sociais universais, que consideram o contexto desigual de acesso a esses direitos e, a partir dele, definem prioridades, como uma opção consciente. É nesse campo que a intersetorialidade cumpre um papel decisivo.

Santos (1994), aprofunda a reflexão a respeito da importância da intersetorialidade, quando se pensa em políticas públicas a serem desenvolvidas nos territórios, compreendidos como uma mediação entre o mundo e a sociedade nacional e local. O território usado é uma categoria integradora e de unidade por excelência, o que reforça a impossibilidade de se pensar, nos níveis teórico, técnico e político, a gestão intersetorial a partir da simples justaposição dos diversos setores. O espaço geográfico é uma totalidade dinâmica, produto das múltiplas totalizações a que está submetido o processo da história, a cada instante.

Uma proposta intersetorial precisa ter a capacidade de articular os vários campos sociais de um território no trato das demandas a serem atendidas na sua

globalidade. Esse desafio implica a compreensão das necessidades sócio-culturais dos envolvidos nas ações políticas (familiares, escolares, de trabalho, esporte, lazer, cultura etc) e de como cada ação governamental pode atuar sobre elas. A integração das ações caracteriza-se pela definição de finalidades compartilhadas, estruturadas de forma interdependente e complementar. Ou seja, todo sujeito – individual ou coletivo – está inserido numa rede de sistemas que pode mobilizar e promover mudanças desejadas na ação sócio-cultural vivida. A interdependência, aqui, significa, como afirma Nogueira (1997), que nenhuma das partes controla o resultado, ele está além dos atores e das vontades, ou seja, ganha autonomia lógica própria.

Procurando situar e conceituar intersetorialidade, é possível perceber o surgimento de diversos termos relacionados ao agir de maneira integrada. Intersetorialidade, transetorialidade, interdisciplinaridade, transdisciplinaridade, transetorialidade, entre outros, cada qual com certa especificidade, todos, porém, convergindo em diversos aspectos, no sentido do agir coletivo. Os complexos de inter-multi-trans-disciplinaridade realizam e desempenham um fecundo papel na história das ciências. O principal ponto comum entre eles é acreditar que não cabe apenas justapor conhecimentos e ações, mas integrá-los num sentido único, na complexidade do fenômeno estudado ou da ação desenvolvida, ou seja, reconstruir a compreensão do real como uma totalidade.

Moesch (2008), trabalha com a intersetorialidade a partir da ideia da interdisciplinaridade, e também defende que é um erro epistemológico, de compreensão, não perceber que as coisas não são divididas, para ela isso se aprende ao trabalhar com saberes diferentes, interdisciplinares. Quando algumas reflexões são importantes: o sujeito deve ser capaz de atuar, participar e transformar, o que ele precisa para isso? Que teorias são mais adequadas diante da complexidade do mundo em que estamos inseridos? A autora nos leva a refletir sobre o tema da intersetorialidade a partir da temática do universo, que não é nada previsível, que é complexo, dinâmico, criativo e plural. Para compreendê-lo é necessário superarmos a formação descartiana, positivista e dividida:

O mundo é tido como algo externo ao indivíduo, distante, uma realidade a ser manipulada e submetida aos caprichos do homem. Por que continuar com essa concepção? Como conviver com

organizações burocráticas, hierárquicas, rígidas, organizadas por especialidades com uma visão extremamente fragmentada do conhecimento e da própria prática social, com sistemas de controles rígidos dissociados do mundo e da vida? [...] reinventar. Esse é o nosso desafio (MOESCH, 2008:324-325).

Como vimos, há uma grande complexidade presente na definição e na operacionalização da intersetorialidade, uma vez que sua implementação requer a superação de um modelo há muito hegemônico, no qual cada setor operacionaliza suas políticas em si e para si, tornando-se o próprio objeto de sua existência. Cada um se desenvolve em razão de suas demandas e de suas próprias soluções, operando a reafirmação do setor (ANDRADE, 2006:171). Romper com isso consiste em uma mudança de paradigma e, como sabemos, paradigmas não são simples de serem alterados. Práticas e saberes intersetoriais precisam se construir como um novo espaço, com base nas questões concretas e complexas que a realidade apresenta, contando com a contribuição das diversas áreas, que trazem à tona seus acúmulos de história e conhecimento, para contribuir com o enfrentamento da questão, em sua totalidade.

Encontramos em Moesch (2008) uma caracterização sintética da intersetorialidade como articulação entre sujeitos de setores sociais diversos e detentores de saberes, poderes e vontades diferenciados, para enfrentar questões complexas. Ela objetiva superar a fragmentação dos conhecimentos e estruturas sociais e, com isso, produzir efeitos mais significativos nas políticas sociais. Complementamos com Serrat (2007:02) quando este afirma que a intersetorialidade é uma intervenção coordenada de instituições representativas, de mais de um setor social, em ações destinadas, total ou parcialmente, a tratar de problemas vinculados à determinada área (no caso do autor, a saúde) como parte importante de uma resposta social organizada. Isso consiste, fundamentalmente, em converter a cooperação fortuita ou casual em ações que se orientem estrategicamente para os problemas identificados e priorizados, lideradas por um setor central e apoiadas por políticas nacionais e locais, devidamente organizadas.

Lázaro (2008) destaca três dimensões fundamentais para a intersetorialidade, que consideramos importante:

- a. a primeira, a dimensão dos princípios: é preciso que se tenha princípios

claros e comuns;

- b. a segunda diz respeito à necessidade de instrumentos específicos – programas, diretrizes, etc., que decorrem dos princípios;
- c. a terceira, uma compreensão de território. A intersectorialidade não se faz fora do território concreto, com sujeitos concretos, a partir de instrumentos acordados e princípios comuns.

Abreu (2009:79) amplia a reflexão lembrando que falar em se transformar estruturas significa ter presente a necessidade de se considerar as diversas dimensões que compõem a intersectorialidade e as próprias estruturas. Exemplifica referindo-se a três delas que são centrais: a política que trata da necessidade de atuar sobre as relações sociais objetivando transformá-las; a teórica, que necessita da construção de saberes e conhecimentos que venham a embasar a ação; e a ideológica, entendida como a transformação dos sujeitos sociais envolvidos, na direção da construção de uma nova consciência a respeito dos direitos sociais.

Finalizamos este capítulo na expectativa de termos: explicitado as concepções de Estado, política e política pública que embasam as análises do processo da pesquisa; deixado claro nossa defesa da necessidade de garantia universal dos direitos sociais, entre eles de acesso ao esporte e ao lazer, integrados às outras políticas públicas; tratado da temática da juventude, considerada em seu contexto histórico e universal, suas necessidades, anseios e expectativas, principalmente no que diz respeito às questões relacionadas com a segurança pública, o esporte e o lazer; e atingido o acúmulo de conhecimentos necessários, a respeito da intersectorialidade, para embasar o trabalho aqui desenvolvido.

## CAPÍTULO III

### O ESPORTE E O LAZER NA AGENDA DA SEGURANÇA

Este terceiro capítulo relata o desafio de procurar compreender a construção da relação entre esporte, lazer, juventude e violência, na agenda pública. Para tal, voltamos nosso olhar para a mídia (colunas de opinião da Folha de São Paulo, de 1997 a 2007<sup>44</sup>) e para organismos multilaterais, a fim de analisar o caminho que vem sendo percorrido nessa construção, os aspectos reforçados, os não tratados e os que precisam ser considerados quando se busca pensar na inserção das políticas públicas de esporte e lazer em outros campos. Na seqüência analisamos como, no momento, a relação está sendo tratada pelo Governo Federal.

#### 3.1 - A interferência da mídia como um quarto poder

Para justificar a inclusão da mídia como um quarto poder, Ghon (1999) utiliza-se do fato desta ter aberto novas frentes e se expandido, tornando-se mais complexa e alterando os conceitos de tempo e espaço. No caso do esporte e do lazer a influência desse quarto poder tem contribuído para a alteração dos hábitos de vida da população, incluindo e excluindo, segundo as conveniências do lucro e substituindo a cultura por desejos forjados pela necessidade de consumir. O papel da mídia nesse processo de globalização é o de impor uma ideologia que ignora a diversidade das culturas e a realidade das comunidades. Como forma de se proteger dessa invasão e homogeneização da cultura, algumas comunidades e grupos, especialmente de jovens, fecham-se em si mesmos, enquanto outros incorporam essa cultura de massa e perdem totalmente a relação com seu lugar, passando a ver o mundo através da televisão, do *shopping center* e de outros espaços onde suas identidades é o que menos interessa.

Na sociedade atual o já mencionado preconceito em relação às atividades de esporte e lazer e ao tempo livre, principalmente da juventude, continua presente, embora com novas roupagens. No caso das políticas públicas, pode-se percebê-lo

<sup>44</sup> Considerando que o foco da pesquisa é a construção do Pronasci, como um programa intersetorial, optamos por analisar a Folha de São Paulo do período de 1997 a 2007, por ser esse último ano o da criação do Pronasci.

quando observados: os orçamentos destinados a esses direitos sociais, nas diversas instâncias de governo; a necessidade permanente de justificar os investimentos na área vinculando-os, seguidamente, a questões relativas ao desenvolvimento econômico; a inexistência de setores específicos para coordenar a atuação dessas áreas na maior parte dos governos municipais do país; e a constante troca dos gestores públicos, quase sempre motivada pela necessidade de acomodação de novos aliados dos governos.

Para confirmar a hipótese de que a relação esporte, lazer, juventude e violência vem sendo construída com base em análises superficiais da realidade e desses campos de atuação, buscamos identificar, inicialmente, como é tratada essa relação, analisando as matérias relacionadas aos temas em foco publicadas na Folha de S. Paulo (Folha *on line*), no período compreendido entre 1997 e 2007, e encontramos citações que corroboram as afirmações, tais como:

O jovem **sem perspectiva** tende a buscar a rua, os delitos,[...] é preciso resolver os problemas do envolvimento dos jovens com a violência humanamente considerando a fragilidade destes seres em formação para **dar-lhes outra chance**. As feridas do descaso, do descuido, do desrespeito e da desconfiança são muito profundas e por vezes não conseguimos recuperar [...] Nos anos 80 a prática em vigor era a de eliminar garotos que perambulavam pelas ruas dos grandes centros urbanos para extirpar o mal, essa prática se mostrou ineficaz para combater o grave problema dos jovens que, **sem um projeto de vida maior, optam pelas ruas e por cometer delitos**, porém ainda não foram encontradas boas alternativas (Hélio Mattar, – Presidente da Fundação Abrinq, Folha de S. Paulo, 01/07/2001, grifo nosso).

Os jovens **ficam o dia todo sentados no sofá da sala ou fazendo da rua seu mundo**, para desespero dos pais e deles mesmos, com poucas expectativas de melhoria de vida. No fim da tarde vão ao barzinho, jogar sinuca e... aí a insatisfação e a falta de perspectivas os tornam altamente vulneráveis a saídas pela marginalidade (Marta Suplicy, psicanalista e Deputada Federal, Folha de S. Paulo de 02/07/1998, grifo nosso).

**A violência entre os jovens está associada à necessidade de ocupação do tempo livre**. A avaliação é do Ministro dos Esportes Agnelo Queiroz, que participou do lançamento do Mapa da Violência 4 da Unesco. Ele acha **que o esporte é capaz de criar nos jovens uma cultura de tolerância** porque **estabelece regras de convívio**, de socialização e de respeito, além de estimular o trabalho em equipe. 'Quanto mais investir nessa área, menos vamos investir na repressão, e melhor resultado nós teremos na diminuição da violência no Brasil.' O Ministro falou que há um grupo de 14 ministros trabalhando em pro-

gramas específicos para essa faixa da população (Patrícia Zimmermann, Folha de S. Paulo, Brasília, 07/06/2004, grifo nosso).

É possível perceber a grande preocupação com o que os jovens fazem no tempo livre, colocando-o, em muitos casos, como o grande vilão na relação juventude e violência, como se a relação pudesse ser analisada de forma tão simples. A expressão "ocupação do tempo livre", muito comum nas políticas voltadas aos jovens, pode ser lida como proposta de controle desse tempo, geralmente focada no combate a problemas sociais que os envolvem, por meio do cuidado, do controle e da contenção. Isso ocorre porque, historicamente, a relação juventude e tempo livre tende a ser traduzida como um segmento e um tempo propícios a situações de desvio. Quando a concepção predominante é essa, o que menos importa é o que é desenvolvido, contanto que o tempo seja ocupado. O desafio, então, é superar essa visão e avançar para outra em que se perceba as potencialidades para vivência plural do tempo livre, do lazer e da cultura, inscritos no plano dos direitos.

Acreditamos haver grande confusão entre o que é, de fato, interesse e necessidade dos cidadãos, em relação ao esporte e ao lazer, e o que é criação disseminada pela mídia. Optamos por buscar indícios que demonstrem a restrição existente na relação juventude, violência, esporte e lazer, e a influência do dito quarto poder sobre a construção do tipo de relação que vem se consolidando. Novamente trazemos afirmações extraídas da Folha de S. Paulo (1997 a 2007), dessa vez agrupadas por segmentos, como os organismos multilaterais:

Dados divulgados pela Unesco, com base nas estatísticas de mortalidade dos últimos 10 anos, mostram o crescimento acelerado do massacre na faixa dos 15 aos 24 anos de idade. Tradução: a delinquência juvenil está fora de controle. (Gilberto Dimenstein, 05/05/2002, citando a UNESCO)

A Unesco desenvolverá, no RJ, as Escolas de Paz, um projeto que **dará aos jovens que vivem em áreas pobres ou violentas o acesso à cultura, esporte e lazer**. O projeto pretende que os jovens considerados vulneráveis, por viverem em bairros violentos e pobres, exerçam atividades esportivas e culturais, indiretamente se deseja reforçar o papel das escolas. (France Presse, RJ, Folha de S. Paulo, 20/05/2001, grifo nosso)

Um documento que acaba de ser divulgado pela Unesco mostra como estamos jogando dinheiro fora numa questão tão crucial como a juventude – e quando se fala em juventude fala-se em violência. Não há política séria de combate à violência sem a promoção da juventude. (Gilberto Dimenstein, 15/09/2003, grifo nosso)

Os jornalistas manifestam as seguintes opiniões:

As principais vítimas dos dados alarmantes da violência em São Paulo, realidade que pode ser encontrada em todas as regiões metropolitanas brasileiras: **quem morre é, principalmente, o jovem habitante das áreas mais pobres. E é também quem mata, rouba e sequestra...** A verdade é que, além da ineficiência policial, o **problema de segurança nas cidades é, basicamente, o problema dos milhões de jovens que não conseguem se inserir na sociedade.** As estatísticas confirmam que a taxa de desemprego juvenil cresceu oito vezes – taxa semelhante à da criminalidade. **Seria leviandade num tema tão complexo estabelecer relação direta de causa e efeito, mas ninguém duvida de que o jovem, sem emprego, sem escolaridade, vivendo em famílias desestruturadas e em bairros violentos, tenda a cair na marginalidade.** (Gilberto Dimenstein, 03/02/2002, grifo nosso)

Chamamos atenção ao reforço dado a relações como juventude, pobreza, tempo livre e violência nas declarações anteriores. Cabe lembrar que falar em juventude significa falar na realidade social, na sua totalidade, uma vez que não é possível analisar um segmento social sem considerar que este é parte do todo, por ele determinado, ao mesmo tempo em que influencia esse mesmo todo. Kosik tem uma afirmação que contempla muito bem nossa posição:

Pelo simples fato de existir, o homem é um ser social, que não só é sempre fisgado nas malhas das relações sociais, mas sempre age, pensa, sente enquanto um sujeito social; e isto antes ainda de tomar consciência de tal realidade ou até mesmo para dela se dar conta [...] O homem é antes de tudo aquilo que o seu mundo é. Este ser que não lhe é próprio determina a sua consciência e lhe dita o modo de interpretar a sua própria existência KOSIK (1976:74).

Os intelectuais trouxeram outro tipo de conteúdo reforçado pela mídia - o poder do esporte e do lazer na redução dos índices de violência, geralmente com um foco de redenção e com olhar preconceituoso em relação ao jovem pobre. Percebe-se, ainda, o reforço ao papel das organizações não governamentais na garantia desses direitos:

“no Brasil o esporte tem inegável importância na **pacificação dos costumes.** Além do esporte tradicional foram criados torneios, concursos e festas (desfiles carnavalescos) envolvendo, inclusive, bairros e segmentos populacionais rivais” (Alba Zaluar, UERJ, 18/05/1997, grifo nosso).

Os ex-atletas também aparecem manifestando sua opinião:

É preciso desenvolver **uma rede oficial de apoio à infância e à juventude, especialmente nos grandes centros urbanos, que sirva de escudo contra a penetração das drogas ilegais, dissolva focos de violência e desestimule a delinquência**. O esporte tem uma importância óbvia nessa rede, assim como os organismos e lideranças sociais (Oscar Schimidt, ex-atleta, candidato ao senado, em entrevista à Folha de S. Paulo de 09/04/199, grifo nosso).

Os gestores entrevistados no período afirmam:

O Secretário de Segurança e Defesa Civil de Jacareí, Hamilton Ribeiro Mota, afirma que “a Prefeitura está investindo em treinamento da Guarda Municipal e em **programas de lazer e esportes para afastar crianças e adolescentes de gangues e tráfico**” (Folha de S. Paulo 21/05/2001, grifo nosso).

Mesmo sem ter conseguido apresentar políticas públicas consistentes até agora, a Prefeitura de São Paulo aposta na prevenção para contornar o problema da violência sofrida e praticada pelos jovens. O coordenador da Juventude da Prefeitura Alexandre Youssef defende que “**essa prevenção passa pela valorização do esporte e do lazer** [...] estamos trabalhando com a Secretaria de Esportes para construir dez pistas de *skate* na periferia e mais uma no parque do Ibirapuera, com a Educação o objetivo é o Escola Aberta, que abre as escolas nos finais de semana para manifestações culturais e para a prática de atividades esportivas” (Folha de S. Paulo, 10/09/2001, grifo nosso).

[...] foi dada a largada para um novo tempo na Fundação Estadual do Bem-estar do Menor, a Febem. Há um ano, **milhares de jovens internos têm substituído o ócio pelo esporte, pela cultura e pelos novos cursos profissionalizantes oferecidos pela entidade** [...] tais medidas reduziram significativamente as rebeliões e fugas provando que é viável reintegrar os menores em conflito com a lei à sociedade de maneira digna, capacitando-os para o trabalho, para a continuidade dos estudos e para o exercício pleno da cidadania, com todos os direitos e deveres pertinentes a essa prática. **Isso só foi possível graças ao desenvolvimento de parcerias entre a instituição e empresas públicas e privadas**[...] (Gabriel Chalita – Folha de S. Paulo, Tendências/debates, 13/02/2002 (Secretário da Juventude, Esporte e Lazer do Estado de São Paulo, grifo nosso).

Quando se fala em política pública de esportes no Brasil, todos são unânimes em afirmar o quanto o esporte pode contribuir para mudar a sociedade, o quanto a prática desportiva e o lazer, com seu prazer, sua atividade física e mental e sua ludicidade, podem contribuir para diminuir os índices de violência e servir de meio profilático ao sistema de saúde. No entanto quando saímos do discurso para a prática, como

sempre essa realidade muda. E, infelizmente, muda para muito pior [...] poucos governos, nas diversas instâncias, veem no esporte um componente essencial de suas políticas sociais. Quando muito investem em obras com finalidades diversas. O esporte como fator de mudança social, sua prática disseminada como possibilidade de inclusão e coesão social são, via de regra, desprezados [...] mais que realizar obras e detectar talentos, para resgatar para o universo da cidadania plena os milhões de excluídos no nosso país. Para formar, educar e ocupar os corpos e mentes de nossa ociosa juventude... é preciso acreditar na prática esportiva socialmente disseminada como parte fundamental da formação do indivíduo (Lars Schmidt Graef: Secretário da Juventude, Esporte e Lazer do Estado de São Paulo: 08/08/2004, grifo nosso).

Em relação às ONGs e aos organismos internacionais encontramos:

Nunca se percebeu com tanta clareza a **bomba de juventude** nem se reuniu tanta gente qualificada em busca de alternativas [...] **muitas entidades não governamentais se transformaram em laboratórios de experimentações pedagógicas com jovens e vêm alcançando notáveis resultados**. Usam-se **iscas como música, artes plásticas, informática, dança, ecologia, literatura, grafite, teatro, esporte, qualquer coisa que eleve a autoestima** [...] Todos (vou repetir, todos) que acompanham as experiências como estas e como o Agente Jovem e Capacitação Solidária sabem como a música, a dança, o teatro, as artes plásticas, a informática e os esportes podem ser instrumentos para produzir autoestima. A solução óbvia é escolher os principais guetos de violência[...] Utilizar recursos do FAT, do orçamento dos ministérios, estados e municípios e viabilizar o funcionamento de escolas nos finais de semana,... a construção de quadras esportivas, a serem administradas por educadores ou assistentes sociais,[...]” (Gilberto Dimenstein, 01/09/2002, grifo nosso) [...] os bons resultados no combate à criminalidade, especialmente nos Estados Unidos, decorrem de um trabalho executado, ao mesmo tempo, em duas frentes: **melhoria da política e desmontagem dos guetos**, desmontagem esta com criação de oportunidades: escolas abertas nos finais de semana, **estímulo ao esporte com a criação de áreas de lazer contribuíram com a redução da taxa de mortalidade nos EUA** (Gilberto Dimenstein, 03/02/2002, grifo nosso).

Vemos nos trechos das matérias selecionadas o caráter utilitarista e redentor com o qual o esporte e o lazer são tratados e, quando se trata da relação destes com a juventude e a violência, esse caráter é ainda mais reforçado. Não estamos querendo aqui negar as potencialidades do esporte na relação com a juventude,

mas chamar a atenção para dois aspectos essenciais: o primeiro, que não é o esporte e/ou o lazer, por si só, que podem contribuir para reduzir a violência e, sim, o conjunto dos direitos sociais garantidos universalmente; e o segundo, que a responsabilidade por essa garantia precisa ser assumida pelo Estado. Suassuna (2007) destaca a importância de se fortalecer o debate no sentido de redimensionar o papel do lazer e percebê-lo numa perspectiva de emancipação humana, retirando-lhe a alta carga funcional, ligada, inclusive no texto constitucional, à seguridade social. Como busca de superação dessa realidade, nos deparamos com o desafio de desenvolver políticas públicas de esporte e lazer com qualidade social, acessíveis a todos, como possibilidade de contraponto à lógica social de desigualdade, exclusão e desrespeito às diversidades, que vemos atualmente.

Outro aspecto observado nas matérias e que precisa ser ressaltado diz, mais uma vez, respeito ao preconceito em relação ao jovem pobre, tratando-o como simples objeto a ser manipulado por ações externas bem intencionadas, como se a equação fosse simples e dependesse apenas da boa vontade de um iluminado com poder.

Trazemos esses aspectos para reflexão porque uma leitura desatenta pode deixar passar despercebidas essas singularidades. Ressaltamos uma análise feita por Mascarenhas (2008), a respeito de como vem se tornando comum “colar novas funções, qualidades ou novos atributos” às palavras, entre elas as que se referem ao direito ao esporte e ao lazer, provocando o que Bering (*apud* Mascarenhas 2008) denomina “avalanche semântica”. O autor ressalta que é preciso ter atenção com esse aspecto tendo sempre presente que os efeitos dos objetivos de um discurso devem ser sempre considerados no seu contexto para evitar que o poder mitificador do discurso forje uma “pseudo-coesão, um consenso, que acaba contribuindo com a legitimação das políticas sociais em curso” (MASCARENHAS, 2008).

Com vistas a evitar generalizações precoces, buscamos mais definições e atribuições estabelecidas ao esporte e ao lazer, especialmente na relação com a juventude e a violência, pela mídia, por organismos internacionais, nas falas de gestores e *presenciáveis*<sup>45</sup>, nas resoluções das Conferências de Juventude, Segurança, Esporte e Lazer, e encontramos as mais variadas citações. Iniciamos com a entrevista feita pela FSP, em 30/09/2002 com os então *presenciáveis* Luiz

<sup>45</sup> Candidatos à presidência da República nas eleições de 2002.

Inácio Lula da Silva, José Serra, Antoni Garotinho e Ciro Gomes, na qual foi feita a pergunta: “O jovem brasileiro morre, em sua maior parte, de causas violentas. O que o senhor pretende fazer para minimizar essa vitimização?”

a. Lula respondeu afirmando que:

[...] é necessário inibir a escalada de violência, punir quem já está envolvido; **salvar a juventude** enquanto é tempo **disputando cada jovem** com as fontes do crime e da violência, investindo o melhor da nossa energia política e todo o potencial da economia na **criação de oportunidades e mecanismos de integração à cidadania, o que inclui emprego e renda, nutrição e saúde, assim como educação, esporte e lazer e acesso à cultura** (grifo nosso).

b. Serra afirmou que:

[...] temos que afastar os jovens das situações que os levam para o ciclo da violência, do álcool, das drogas e, muitas vezes, da criminalidade. Para transformar esse quadro, **é preciso que o governo e a sociedade atuem simultaneamente em várias frentes**. Na escola com mais qualidade, facilitando o acesso ao mercado de trabalho e agregando atividades culturais e esportivas que estimulem a educação regular, o potencial criativo e o desenvolvimento físico e social do jovem [...] vamos instituir um **sistema de incentivo à participação dos jovens** em trabalhos sociais, programas de esporte, cultura e qualificação, **oferecendo prêmios como créditos, bolsas, estágios, viagens, ingressos para eventos culturais e esportivos** (grifo nosso).

c. Para Garotinho:

[...] com o combate à violência e, paralelamente, precisamos investir em **programas que ofereçam uma nova perspectiva de vida para a nossa juventude**. No Rio, além dos cursos profissionalizantes, criamos, em **parceria com a Unesco**, o projeto escolas de paz que passam a oferecer, nos finais de semana, atividades culturais, recreativas e esportivas. Vamos instituir o ministério do esporte e da juventude, nos moldes do existente na França, responsável pela implantação e pela implementação das políticas para os jovens brasileiros, principalmente para os que moram na periferia e não têm acesso ao esporte, à cultura e ao lazer. Além disso, vamos introduzir a obrigatoriedade da educação física nas escolas. **O esporte de massa é fundamental para que possamos criar os atletas do futuro** (grifo nosso).

d. Ciro destacou que:

[...] o problema da violência precisa ser combatido em associação com os Estados. **À União, além de aumentar o efetivo da Polícia Federal, cabe assumir um papel mais efetivo no planejamento central do combate à violência.** Um aspecto importante sobre a criminalidade refere-se à influência das variáveis econômicas sobre a taxa de homicídio dos jovens (grifo nosso).

Um olhar atento sobre as quatro respostas nos permite perceber que cada candidato trouxe, pelo menos, um foco diferenciado. Lula inicia falando em salvar a juventude, permitindo interpretações que diferenciem as questões vinculadas ao jovem do restante da sociedade, como se a violência não estivesse presente nos demais segmentos. Segue enfatizando a necessidade de investimento de recursos públicos na oferta de oportunidades e cita a garantia de direitos sociais, entre eles o esporte e o lazer. Serra, por sua vez, assume diversos aspectos presentes na concepção neoliberal ao propor a divisão de responsabilidade entre governo e a sociedade, enfatiza a necessidade de ações que ocupem o jovem, como atividades culturais e esportivas, e menciona o premiar a participação. Garotinho até enfatiza direitos sociais, investimentos de recursos e estrutura no setor público, mas deixa subentendido que o problema da violência está no jovem pobre que não tem acesso ao esporte, lazer e cultura; cita como exemplo de experiência bem sucedida uma parceria com a Unesco. Ciro, por sua vez, parece acreditar na possibilidade de enfrentar a questão com investimentos restritos à repressão.

Parece que a posição em geral adotada defende que o jovem se envolve em situações de violência, drogadição ou criminalidade por falta de opções de lazer, em uma relação simplista de causa e efeito, na qual o esporte e o lazer são, mais uma vez, tratados como antídotos que permitem o controle da situação e a redenção social: “esporte não é droga”; “jovem que pratica esporte não se envolve com drogas”; “tirar as crianças e os jovens da rua”; “ocupar os jovens”. É importante que se perceba o quanto esse discurso está incorporado e é aceito, nos diversos segmentos da sociedade, gerando ações e programas como o “Esporte para o desenvolvimento e a paz<sup>46</sup>” e as famosas “Vilas Olímpicas”, no Rio de Janeiro e agora no Distrito Federal.

---

<sup>46</sup> Organização das Nações Unidas (ONU). Esporte para o Desenvolvimento e a Paz: em busca das metas de desenvolvimento do milênio. Relatório da Força-tarefa entre Agências das Nações Unidas sobre o Esporte para o desenvolvimento e a Paz. Nações Unidas, 2003.

Tais justificativas para o desenvolvimento de políticas públicas de esporte e lazer, especialmente as voltadas a crianças e jovens pertencentes às classes sociais mais empobrecidas, identificaram forte presença do que se chama de “ideologia salvacionista”. Melo (2005:XVI) afirma que se trata da ideologia que não vê o esporte e o lazer como direitos sociais, mas acredita na oferta de atividades esportivas e de lazer como antídotos contra a entrada de crianças e jovens no mundo da droga e do crime.

Percebe-se, também, uma tendência de se focar o acesso a essas atividades como desenvolvimento de possibilidades de profissionalização, vinculadas aos exemplos de sucesso e ao reconhecimento do esforço individual, assim como ferramenta de controle e disciplinamento, ao permitir a canalização da energia e o domínio sobre os impulsos violentos. Esses enfoques tendem a direcionar os objetivos das políticas públicas de esporte e lazer para afastar os jovens das ruas, das drogas e da violência, atribuindo-lhes o já mencionado caráter civilizador, salvacionista ou redentor.

Nesse processo de construção de imagens a respeito da juventude, uma das que mais marca é a que coloca a juventude na condição de transitoriedade, ou seja, o jovem é um vir a ser, tendo, no futuro, na passagem para a vida adulta, o sentido das suas ações no presente. Para Salem (1986) essa ótica justifica a tendência de encarar a juventude na sua negatividade, como quem ainda não chegou a ser.

Essa imagem é reforçada pela outra, diretamente vinculada ao objeto de estudo desta pesquisa, na qual a juventude é vista como problema, ganhando visibilidade quando associada ao crescimento alarmante dos índices de violência, ao consumo e tráfico de drogas ou mesmo à expansão da Aids e da gravidez precoce, entre outros problemas, que colocam os jovens na condição de culpáveis pelos próprios insucessos. Não se quer dizer aqui que esses aspectos da realidade não sejam importantes nem estejam demandando ações urgentes para serem equacionados. A questão é que, ao conceber o jovem de uma maneira reducionista, vendo-o apenas sob a ótica do problema, as ações em prol da juventude passam a ser focadas na busca de superação do suposto “problema”.

Deixamos para o final desta parte as afirmações que trazem o foco para o olhar que indica possibilidade de superação dos enfoques por nós criticados:

Falta vontade política para resolver a questão do jovem em relação à violência, não se quer resolver. A primeira diretriz da política deve ser a de **acreditar na capacidade de recuperação do jovem**. Todo investimento deve ser feito no sentido de **prevenir o envolvimento do jovem com a marginalidade**. O acesso a equipamentos públicos de esporte e lazer, a escolas de qualidade, a cursos profissionalizantes, a serviços de saúde e a tudo, enfim, que **promova o crescimento saudável de nossa juventude**. Se já estão nela, o investimento deve ser redobrado para os que merecem outra chance (Hélio Mattar – Presidente da Fundação Abrinq, 01/07/2001, grifo nosso).

Ainda que alguns grupos de adolescentes autores de ato infracional sejam levados a eventos culturais, **uma peça de teatro é de pouca valia se o evento não servir de pretexto para uma reflexão**. Assim como **tem pouca valia dar-lhes uma bola para jogar sem que se aproveite a oportunidade para discutir relações, regras, disputas, perdas, limites, sentido do grupo**. É claro que é melhor ter tais atividades do que não tê-las. Mas é preciso clareza sobre o **limitadíssimo papel** que podem ter, isoladamente, na recuperação dos adolescentes (Hélio Mattar, Presidente da Abrinq, 18/03/2002, grifo nosso)

O esporte é uma coisa importante na relação juventude e violência. A motivação é fundamental, **se for associada a determinados valores**: de comunidade, de grupo, sociabilidade, realização pessoal, aperfeiçoamento (Gilberto Velho, professor da UFRJ, em entrevista à Folha de S. Paulo, em 21/02/2000 grifo nosso).

Com essas citações acreditamos já dispormos de elementos para afirmar que a criação de imagens e preconceitos sobre a juventude contemporânea, principalmente pelas mídias, interfere na nossa maneira de compreendê-la. A perspectiva pela qual a juventude é tratada pela mídia oscila muito, de acordo com os objetivos de audiência, geralmente vinculados aos interesses do mercado e do capital. Ela vai de um olhar extremamente otimista, uma visão romântica que a coloca como tempo de alegria e despreocupação com as obrigações da vida adulta, de festas, encontros, passeios e namoros, à fase na qual as pessoas são irresponsáveis, desrespeitosas, com predomínio das conturbações, envolvimento com drogas, situações de violência e vandalismo, revelando uma concepção estereotipada e construída de modo distorcido, distante da realidade concreta.

Como forma de superação dessa visão, impregnada na maior parte das afirmações, é preciso construir uma contra-hegemonia na qual a cidadania seja concebida como chave de direitos para que os jovens sejam alvos de ação pública para a promoção da igualdade de acesso aos bens dos quais estão excluídos. A

garantia desses direitos requer a oferta de serviços e equipamentos públicos, em locais próximos às suas residências, tendo como meta a democratização do acesso a: educação, saúde, cultura, lazer e trabalho, para além da simples formulação de programas isolados tratados como sinônimos de políticas públicas de juventude e de promoção da cidadania.

### **3.2 – O olhar e as influências dos organismos multilaterais**

Com vistas a ampliar nossa análise a respeito do processo de construção da relação esporte, lazer, violência e juventude, e das concepções a respeito dessa relação, passamos a analisar produções dos organismos multilaterais<sup>47</sup>, que atuam em áreas que envolvem as temáticas, em sua totalidade ou parte dela. Iniciamos pelo documento da Organização das Nações Unidas (ONU), *Esporte para o Desenvolvimento e a Paz*, o qual se tornou uma referência na área, citado inclusive na Política Nacional do Esporte, do Ministério do Esporte.

#### **3.2.1 - A ONU e o Esporte para o Desenvolvimento e a Paz**

O documento *Esporte para o Desenvolvimento e a Paz*: em direção à realização das metas do desenvolvimento do milênio. O relatório da força-tarefa entre agências das Nações Unidas sobre o esporte para o desenvolvimento e a paz foi elaborado entre julho de 2002 e março de 2003, quando a Organização das Nações Unidas constituiu uma força-tarefa com agências internacionais para discutir e analisar as ações que envolvem o esporte no sistema das Nações Unidas<sup>48</sup>.

Como resultado dessa ação, foi produzido o *Relatório da força-tarefa entre*

---

<sup>47</sup> Organizações internacionais formadas por diversos governos nacionais, com a finalidade de promover determinado objetivo comum aos países membros.

<sup>48</sup> O trabalho foi denominado de “Força-tarefa entre as agências das Nações Unidas sobre o esporte para o desenvolvimento e a Paz”. As agências participantes, todas com experiência na utilização do esporte em seu trabalho, foram: Organização Internacional do Trabalho (OIT), Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP), Organização Mundial da Saúde (OMS), Voluntários das Nações Unidas (UNV), Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados (UNHCR), Fundo de Emergência das Nações Unidas para as Crianças (UNICEF), Escritório das Nações Unidas para o Combate às Drogas e ao Crime (UNODC) e Programa Conjunto das Nações Unidas para o HIV/AIDS (UNAIDS).

*agências das Nações Unidas sobre o esporte para o desenvolvimento e a paz*<sup>49</sup>, o qual discute o esporte como ferramenta para o desenvolvimento e para a paz, e suas relações com a saúde, educação, desenvolvimento econômico, social e sustentável, comunicação, e voluntariado. O relatório apresenta algumas possibilidades concretas para tal realização, estabelece uma lista de programas existentes relacionados ao esporte para o desenvolvimento, procurando identificar exemplos construtivos que possam ser seguidos, e incentiva o sistema da ONU a incorporar o esporte em suas atividades.

Ainda nesse processo, em 2003, a Assembleia Geral da ONU proclamou 2005 como o *Ano internacional do esporte e da educação física* objetivando prestar assistência aos países para que conseguissem alcançar as metas de desenvolvimento do milênio das Nações Unidas (MDMs).

Os principais pontos tratados no documento são:

- a. **esporte como parceiro natural:** para o sistema das Nações Unidas, por envolver, em sua própria natureza, a participação, a inclusão e a cidadania, “o esporte une indivíduos e comunidades, destacando os aspectos comuns e servindo de ponte entre diferenças étnicas e culturais.” O conceito de esporte utilizado incorpora “todas as formas de atividade física que contribuam para a boa forma física, para o bem-estar mental e para a interação social. Estas incluem a brincadeira; a recreação; o esporte organizado, casual ou competitivo; esporte ou jogos indígenas.” (Relatório 2003, Sumário Executivo). A relação esporte e lazer também é indicada, no sumário executivo do documento, ao afirmar que a prática do esporte “oferece oportunidades de lazer e de autoexpressão, que são benéficas, especialmente para os jovens com poucas outras oportunidades em suas vidas.”;
- b. **princípios fundamentais do esporte:** respeito aos oponentes, trabalho em equipe e jogo limpo. Estes convergem com os princípios da *Carta das Nações Unidas*, por isso, ele pode contribuir com a construção da almejada cultura de paz e da tolerância. Em algumas partes o documento relata que, para a ONU, o esporte não é um luxo ou uma forma de entretenimento e, sim, um direito humano essencial para que as pessoas de qualquer idade

---

<sup>49</sup> Nações Unidas, 2003

possam ter uma vida sadia. O documento reconhece que esse direito não tem sido uma das prioridades e, por isso, figura entre os “direitos esquecidos”;

- c. **papel do esporte como fonte de desenvolvimento social:** considera sua capacidade de ação, poder de gerar empregos e atividades econômicas, em todos os níveis, além do potencial de agregação de pessoas nas pequenas e grandes comunidades, presente nas atividades recreativas, nos jogos, nas competições e nos eventos esportivos;
- d. **desenvolvimento infantil:** a atividade esportiva é considerada essencial, por ensinar valores como cooperação, respeito, por contribuir para a interação, além do círculo familiar, para a inclusão social, prevenção de doenças e, acima de tudo, por colocar indivíduos e comunidades lado a lado, diminuindo as diferenças étnicas e culturais. Nesse e em outros itens é possível perceber a forte preocupação em gerar oportunidades e preparar para o futuro;
- e. **saúde e esporte:** enfatiza também o impacto positivo dessa interrelação, sua capacidade de reduzir a probabilidade de muitas doenças, especialmente as não contagiosas (cardiovasculares, diabetes, câncer, etc) e de combater o crescente aumento do sedentarismo;
- f. **esporte e voluntariado:** enfatiza-o como ambiente-chave para atrair a participação e estabelecer vínculos favorecedores da participação comunitária;
- g. **esporte e comunicação:** o relatório destaca a importância do esporte como meio de comunicação universal entre os povos e mobilização social, chamando a atenção para a importância da mídia esportiva e papel dos organismos internacionais do esporte (Comitê Olímpico Internacional (COI), *Federation International of Football Association* - FIFA, etc). “Como idioma internacional, o esporte deve ser considerado como um meio prático de comunicar mensagens de paz e ajudar a encontrar soluções não violentas para os problemas.” (2003, p. 29). É recomendado o uso de esportistas famosos, como embaixadores ou porta-vozes, em campanhas que promovam

o poder do esporte para melhorar a qualidade de vida das pessoas<sup>50</sup>. "O esporte é uma linguagem universal, pode aproximar povos, quaisquer que sejam suas origens, passado, crenças religiosas e *status* econômico"(p. 29);

- h. **esporte e desenvolvimento econômico:** enfatiza a questão do desenvolvimento humano, e tece considerações a respeito da fabricação de produtos esportivos, eventos e serviços relacionados ao esporte e a mídia, além de destacar o esporte como um potencial catalisador para o desenvolvimento econômico: "uma população fisicamente ativa é uma população mais saudável, melhorando a produtividade da força de trabalho e aumentando os resultados econômicos" (p. 07). Mais adiante destaca o papel do esporte como "um método barato de melhorar a empregabilidade, especialmente entre os jovens" por ensinar habilidades essenciais para o trabalho em equipe, a liderança, a disciplina e o valor do esforço, porque oferece aos jovens "uma atividade construtiva que ajuda a reduzir os níveis de criminalidade juvenil, o comportamento antissocial e, em circunstâncias envolvendo o trabalho infantil, oferece um substituto significativo para o trabalho" (p. 07);
- i. **desenvolvimento sustentável:** enfatiza que a prática de esporte favorece a preservação de um ambiente limpo e saudável; que programas esportivos bem sucedidos contribuem para a sustentabilidade, tanto no aspecto econômico quanto em relação ao meio ambiente; destaca as estratégias locais e a articulação com propostas regionais, nacionais e internacionais;
- j. **relação esporte e juventude:** presente em diversas partes do documento, sempre reforça os aspectos positivos, como por exemplo, "A prática do esporte é vital ao desenvolvimento holístico dos jovens, promovendo sua saúde física e emocional e construindo relações sociais valiosas". O esporte é tratado, também, como alternativa saudável, por ensinar os jovens a

---

<sup>50</sup> Exemplo disso é o jogador Ronaldo Nazário, que foi nomeado embaixador da ONU. Na sua página na internet, [http://www.ronaldo.com/pt/obras\\_sociais.asp](http://www.ronaldo.com/pt/obras_sociais.asp), consta: "Além de craque de talento inquestionável, Ronaldo empresta sua imagem a campanhas pela paz, atuando como embaixador da ONU. Esteve em países abalados por guerras, onde sua presença foi capaz de comover correntes inimigas [...]" Encontramos algumas declarações do jogador a respeito da temática tal como: "trabalho conjunto como ferramenta para combater a pobreza global"; "[...] na luta pelo fim da pobreza, ninguém é espectador".

respeitar seu próprio corpo, o dos outros e poder ser utilizado como contraponto às atitudes prejudiciais como o uso de drogas, o fumo, a infecção por doenças sexualmente transmissíveis (há um destaque grande para o campo HIV/Aids) e a participação em crimes.

- k. **uso de drogas:** indica que, quando as habilidades sociais e pessoais são combinadas, o esporte pode ser um meio eficaz de intervir na decisão de uma pessoa quanto a usar drogas ou não. Há o reconhecimento de que, ao mesmo tempo em que a participação no esporte não conduz, necessariamente, à não utilização de drogas, programas bem elaborados, gerenciados por coordenadores qualificados e com credibilidade profissional, ajudam a reduzir comportamentos de alto risco. “Isto é especialmente verdadeiro quando os elementos do esporte são combinados com o fornecimento estruturado de informações relacionadas a drogas e habilidades para a vida” (p. 20);
- l. **criminalidade:** a abordagem adotada é a de que os fatores que contribuem para que os jovens se voltem para o crime incluem a “ausência de modelos positivos, a falta de autodisciplina e o tédio”. Afirma que o esporte pode ajudar a juventude a fazer contatos positivos com os adultos e com seus colegas, integrando-a com atividades construtivas dentro da sociedade e oferecendo uma atividade útil. Cita-se o exemplo do Brasil, no qual a UNICEF apoia um centro de detenção para jovens com problemas com a lei que, após a aula, “jogam futebol, aprendem judô e praticam ginástica olímpica, ajudando-os a canalizar frustrações e a aprender maneiras novas de lidar com a raiva” (p. 21);
- m. **esporte e paz:** o relatório reconhece que ainda há muito que ser apreendido, uma vez que, ao mesmo tempo em que o esporte é reconhecido como um direito humano, sua utilização como ferramenta de paz ainda permanece fora do pensamento das Nações Unidas e das prioridades, ainda é um “subproduto do desenvolvimento e não um motor” (p.04).

Vale ressaltar que, em algumas partes desse documento, como a recém-mencionada, ao referir-se ao potencial do esporte, o relatório repete “quando aplicado eficazmente”. Ao qualificar essa expressão defende que é “imperativo que os programas de esporte para a paz enfatizem os valores positivos e o potencial de

união do esporte e que sejam oferecidos em ambientes seguros com atividades agradáveis e livres de pressão.” Também refere que, como reflexo da sociedade, o esporte “abrange, simultaneamente, alguns dos piores traços humanos, incluindo a violência, a corrupção, a discriminação, o vandalismo, o nacionalismo excessivo, o roubar no jogo e o uso de drogas” (p. 5). Contudo a conclusão é de que esses aspectos não prevalecem sobre os potenciais benefícios positivos do esporte.

Uma ênfase dada à relação esporte e juventude está no fato de as atividades esportivas “bem trabalhadas” ensinarem o respeito, a honestidade, a comunicação, a cooperação, a empatia e o como e por que respeitar regras. “O esporte é uma maneira poderosa de comunicar esses valores, especialmente aos jovens, de uma maneira que seja divertida e participativa” (p. 08). Há uma ênfase na contribuição que o esporte pode trazer às meninas, considerando que o mundo esportivo é de domínio essencialmente masculino e que, quando estendido a elas, “desafia os estereótipos de meninas e mulheres, rompendo com atitudes pré-estabelecidas”(p. 15). Outra parte do relatório cita um exemplo dos Estados Unidos, no qual pesquisas mostrariam que a prática regular de esporte “tem uma correlação com as meninas serem menos ativas sexualmente, com taxas mais baixas de gravidez de adolescente e com um desempenho acadêmico mais elevado” (p. 21).

Poucas são as partes, nesse relatório, que apresentam reflexões acerca das características da ação a ser desenvolvida, no sentido de garantir o alcance das metas propostas. Consta apenas a menção de que a ação das Nações Unidas deve ser coordenada e estratégica, no sentido de integrar o esporte ao seu trabalho e, ao mesmo tempo, apoiar as iniciativas vindas de organizações ligadas ao esporte, de governos e do setor privado. Na página 04 encontramos a seguinte afirmação: “o esporte ainda precisa ser incorporado transversalmente à agenda do desenvolvimento ou ao sistema das nações unidas. Em geral as iniciativas relacionadas ao esporte têm sido ‘*ad hoc*’, informais e isoladas.” Mais adiante, ao abordar a temática “Uma estrutura no esporte para o desenvolvimento e a paz” (p. 34), refere-se à necessidade de criação de uma estrutura comum para o esporte, que reúna todos os atores envolvidos com ele, a fim de se criar estratégias para a execução de programas e ajudar no planejamento de cada país, incluindo as diversas áreas governamentais afins (ex. ministérios para os jovens, o esporte, a saúde, as finanças e outras), as organizações esportivas, as ONGs relacionadas ao

desenvolvimento, e o setor privado. Nessa estrutura, “os recursos e as necessidades de localidades específicas devem ser mapeados, a comunicação e a consulta entre os diversos atores devem ser facilitadas, e ações e parcerias estratégicas devem ser planejadas” (p. 34).

Na sequência, o relatório enfatiza a necessidade do desenvolvimento de uma estratégia coerente e sistemática com um marco de referência comum que reúna iniciativas e atores relacionados ao esporte. “Deve-se ter o cuidado de assegurar que o ‘esporte para todos’ e os programas de atividade física sejam elaborados de maneira apropriada e sejam culturalmente relevantes” (p. 13). Encontramos referência ao perfil das lideranças que, para a condução dessas ações, devem ser responsáveis e bem treinadas.

Na conclusão o relatório faz referência à necessidade de que os governos identifiquem e disponibilizem recursos para fortalecer a posição do esporte e da atividade física no desenvolvimento de políticas públicas, de modo geral.

Ressaltamos a necessidade de se pensar o documento de forma contextualizada, pois as palavras e expressões, por si mesmas, geralmente levam a interpretações simplistas e genéricas, como já mencionamos ao citar o alerta de Mascarenhas (2008), nesse sentido.

Tentando garantir esse olhar contextualizado, arriscamos afirmar que a preocupação das Nações Unidas com o esporte e a iniciativa de produção do relatório são de relevância significativa para a área, no sentido de fortalecerem o debate a respeito do esporte e do lazer como direitos sociais. No entanto, como era de se esperar para documento com esse perfil (de relatório construído em um curto espaço de tempo e com entidades de ideologias diversificadas), de maneira geral, há uma forte fragilidade conceitual e diversos aspectos contraditórios.

Ao invés de respostas poderíamos refletir, como sugere Alves (2007), a partir de algumas questões: por que, ao invés de se tratar o esporte como uma ferramenta para as mais diversas áreas, como faz o relatório, não se foca o olhar nele mesmo, como um direito social capaz de justificar sua existência, pelo papel que cumpre na sociedade? Se o esporte é tratado como ferramenta para reduzir a violência, para a construção de um ambiente de paz, para a ampliação do desenvolvimento econômico e sustentável, para educação com mais qualidade, por mais saúde, entre tantos outros aspectos, como fica a questão da violência no próprio esporte, pelos

prejuízos causados à saúde de atletas e praticantes de atividades físicas inadequadas? Qual é o idioma esportivo universal mencionado no documento? Como tratar as questões como o *dopping*, as relações de patrocínio, as negociações em troca de dinheiro e o papel exercido pela mídia no esporte?

Embora no senso comum e na mídia haja uma ampla defesa da importância do esporte, nos moldes propostos pelo *Relatório da Força-tarefa*, como demonstrado na análise da Folha de S. Paulo, é preciso que se considere o uso que o esporte vem tendo ao longo da história, o qual, muitas vezes, serve a finalidades bem diversas como a imposição de força internacional, de raças “superiores”, do mercado, de ideologias de determinados governos, da mídia a serviço do capital, do mercado, entre tantos outros, que nos levam a crer que os conceitos e valores universais, propostos ao esporte, precisam ser sempre relativizados e objetos de análises reflexivas permanentemente.

No que diz respeito ao conceito de esporte utilizado no relatório, embora a explicitação seja de um conceito ampliado para “todas as formas de atividade física que contribuam para a boa forma física, para o bem-estar mental e para a interação social”, citando, inclusive, a brincadeira e a recreação, o foco do documento, no seu todo, é a prática esportiva em si e, no máximo, suas variações (organizado, espontâneo e competitivo). O lazer, por sua vez, fica subentendido nesse conceito e explícito como um dos benefícios do esporte: “a prática do esporte [...] oferece oportunidades de lazer e de autoexpressão que são benéficas, especialmente, para os jovens com poucas oportunidades em suas vidas” (p. 01).

Em todo o documento fica claro que a opção é por estratégias centradas no investimento de estilo de vida individual, sem avançar muito nas propostas de ampliação de estratégias políticas e sociais.

A intersetorialidade ou a articulação entre os diversos direitos sociais, dentre eles incluídos o esporte e o lazer, voltados à juventude, com vistas a contribuir com o desenvolvimento e a paz não é tratada no documento, nem como dimensão técnica ou via para o alcance dos objetivos propostos pelo documento. Como não aparece de maneira explícita<sup>51</sup>, os elementos são restritos para se afirmar que haja um

---

<sup>51</sup> Alguns elementos referentes à intersetorialidade podem ser identificados em expressões como: “o esporte ainda precisa ser incorporado transversalmente à agenda do desenvolvimento”; “em geral as iniciativas relacionadas ao esporte têm sido ‘*ad hoc*’, informais e isoladas;” “necessidade de criação de uma estrutura comum para o esporte, que reúna todos os atores envolvidos com ele, a fim de criar

olhar sobre a necessidade da intersectorialidade entre as políticas públicas, para se garantir os direitos sociais. E, se considerarmos que a grande preocupação parece estar em afirmar o poder que o esporte tem como ferramenta para outras áreas, é difícil imaginar que o sentido disso estaria no desenvolvimento de políticas intersectoriais. Assim, acreditar que o simples acesso ao esporte e ao lazer desempenhe papel significativo nessa equação indica uma estratégia idealista, descontextualizada da realidade da juventude, ao menos no que diz respeito aos jovens brasileiros. Destacamos também que a maneira como o Documento cita a pesquisa sobre a sexualidade feminina pode acirrar os preconceitos nas relações de gênero, no que diz respeito à sexualidade juvenil ao deixar subentendido que a menina ser menos ativa sexualmente é positivo, o que não se aplicaria ao menino.

Para que o *Relatório da Força-tarefa* não fique no nível do idealismo, mas que efetivamente seja pensado como possibilidade de tradução cotidiana, nas escolas, clubes, nas secretarias, departamentos de esporte (municipais e estaduais) e nos governos nacionais – faz de suma importância desvelar os conceitos de paz e desenvolvimento humano. Como ressalta Rabhani (2003:63): “[...] nem toda educação leva à paz e que uma sociedade cuja paz não é resultado do processo educativo, por mais civilizada e materialmente desenvolvida que seja, é uma sociedade que violenta seus membros e ameaça constantemente os demais.”

Outro aspecto do documento a salientar é o seu olhar sobre os problemas sociais como se estes fossem inerentes a determinadas localidades ou mesmo pessoas, sendo essas responsáveis por buscar soluções, nos seus diversos setores, para superar as causas e consequências das referidas dificuldades. Ao tratar os problemas de maneira particularizada sobre as pessoas, cidades ou países, perde-se de vista que estes são parte de um contexto mais amplo composto pela crise do capitalismo e pelos desequilíbrios econômicos e sociais.

Como vimos, o documento *Esporte para o Desenvolvimento e a Paz* estabelece um vínculo estreito entre esporte, lazer, juventude e violência, cabe a quem o analisa atentar para o perfil de relação sugerido, evitando leituras simplistas e descontextualizadas, muito comuns, inclusive por parte de gestores da área do esporte e do lazer.

---

estratégias para a execução do programa e ajudar no planejamento de cada país, incluindo as diversas áreas governamentais afins (ex. ministérios para os jovens, o esporte, a saúde, as finanças e outras), as organizações esportivas, as ONGs relacionadas ao desenvolvimento, e o setor privado”.

### 3.2.2 - Fundo de Emergência das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Fundo Mundial para o Esporte<sup>52</sup>

Buscando no sítio da UNICEF<sup>53</sup>, quando o mesmo fala em “Aprendizagem Ativa” encontramos o seguinte subtítulo: “Aprendendo por meio dos esportes”. Nele a UNICEF enfatiza a possibilidade de aprender valores de paz e democracia pela educação e, também, pelo esporte, caracterizado pelas atividades recreativas e pelas brincadeiras enquanto direitos das crianças e potencial para melhorar suas vidas, para o desenvolvimento e para a paz. Recebem destaque os programas de esportes organizados pelas organizações internacionais, de membros do movimento global pela criança e de ONGs. Neste material o poder público não é citado.

O material destaca que existe uma percepção crescente de que o esporte tem o potencial de contribuir para que sejam atingidas as Metas de Desenvolvimento do Milênio<sup>54</sup>,

Outro exemplo utilizado refere-se à crise de Kosovo, em 1999, na qual os jovens deram contribuições importantes para a reconstrução social e para a construção da paz, por meio do esporte. Com o apoio do UNICEF e dos Clubes de Jovens Albaneses, membros do conselho organizaram torneios esportivos e concertos, e assumiram papel ativo, percorrendo os campos e mantendo-os limpos e seguros.

Tendo analisado este material, o qual trata mais da fundamentação teórica, buscamos uma ação concreta da UNICEF, no sentido de melhor compreender as

---

<sup>52</sup> Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime - UNDOC (sigla em inglês), Comitê Olímpico Nacional do Qatar (CONQ), Fundo Mundial para o Esporte: prevenção ao crime e às drogas, [www.globalsportfund.com](http://www.globalsportfund.com) – acesso em 15 de setembro de 2009.

<sup>53</sup> [http://www.unicef.org/brazil/pt/sowc03\\_capitulo4.pdf](http://www.unicef.org/brazil/pt/sowc03_capitulo4.pdf), acesso em 06 de setembro 2009.

<sup>54</sup> Cita que Kofi A. Annan, Secretário-Geral da ONU, nomeou uma força-tarefa sobre esportes para desenvolvimento, saúde e paz, encarregada de desenvolver recomendações para a utilização do esporte como instrumento de desenvolvimento: “Vimos exemplos de como o esporte pode construir autoestima, habilidades de liderança, espírito comunitário e pontes entre divergências étnicas ou comunidades [...] Vimos como ele pode **canalizar energias, afastando-as da agressão ou da autodestruição, e direcionando-as para a aprendizagem e a automotivação**”(31, sem grifo no original).

intenções da UNICEF. Encontramos a Caravana do Esporte<sup>55</sup> que traz contribuições para esta análise, ao agregar elementos referentes à relação esporte, lazer, juventude e violência, com a seguinte afirmação:

A Caravana do Esporte – projeto da ESPN Brasil, em aliança com o UNICEF e o Instituto Esporte e Educação – é uma iniciativa criativa, baseada no direito de cada criança e adolescente a sobreviver e desenvolver-se com saúde; a aprender e compartilhar seus aprendizados; a proteger-se a si mesma e aos outros do HIV/AIDS e de outros riscos à sua saúde; a crescer sem violência e promovendo a resolução pacífica dos conflitos; a ser prioridade nas políticas públicas e reivindicar políticas públicas que possam ter impactos positivos em suas vidas.

A caravana surgiu em 2005 e desenvolve atividades para crianças e adolescentes com aulas de vôlei, futebol, tênis, judô, atletismo, basquete e outras modalidades, em municípios de baixo Índice de Desenvolvimento Humano, especialmente no interior do país, procurando contemplar diversidades, como as de comunidades quilombolas e indígenas. Além do desenvolvimento das atividades em si o Programa prevê a capacitação dos professores locais no tocante a utilização de materiais alternativos e na inclusão do esporte e das atividades físicas no processo educativo dos alunos, promovendo a paz, o respeito, o desempenho escolar e o desenvolvimento. Aqui vale ressaltar que a ação não fica restrita às atividades em si e a preocupação explícita com o desenvolvimento de políticas públicas locais para a área.

Em outra matéria sobre o assunto, no mesmo site, aparece a menção de que as oficinas são oferecidas por atletas<sup>56</sup>, enquanto exemplos de sucesso pelo esporte, o que pode colaborar para o reforço ao indicativo de que o sucesso é uma conquista pessoal e individual e coloca o esporte como um canal para tal. Ao mesmo tempo, encontramos uma menção que, conforme o caráter dado ao aspecto, sua prática pode ser positiva para o desenvolvimento de políticas públicas na área, ao colocar que a Caravana tem o objetivo de “estimular o município a continuar investindo no esporte, colocando-o como uma das prioridades para garantia dos direitos das crianças.”

<sup>55</sup> [http://www.unicef.org/brazil/pt/activities\\_9811.htm](http://www.unicef.org/brazil/pt/activities_9811.htm), acesso em 06 de setembro de 2009.

<sup>56</sup> Entre eles Ana Moser, Marta Sobral, Raí, Sócrates, Patrícia Medrado, Carioquinha e Eduardo Baccellar.

Outra ação encontrada é o Fundo Mundial para o Esporte<sup>57</sup> foi criado a partir de uma parceria entre o Escritório das Nações Unidas e o Governo do Qatar, via Comitê Olímpico Nacional do Qatar/CONQ com o objetivo de apoiar ações que relacionam esporte e juventude para o combate às drogas e ao crime. O conteúdo que aparece na justificativa da ação indica uma visão de esporte que não se limita ao ganhar e/ou perder, considera aspectos como a participação, a integração, o bem estar físico, a autoconfiança, o respeito e a tolerância. Por exercer influência positiva sobre os jovens é considerado uma maneira de prevenir o uso de drogas e a violência, mais especificamente, estimular uma vida saudável e prevenir o crime.

A criação do fundo se baseou no sucesso que a UNODOC e o CONQ tiveram com a organização do 'Futebol sem fronteiras', um acampamento que reuniu jovens do Iraque, da Jordânia, do Kuwait e do Qatar. Por meio do esporte, os participantes adquirem mais consciência, tolerância e respeito consigo e com os outros.<sup>58</sup>

As ações indicadas pelo Programa são:

- a. incentivar os jovens do mundo inteiro a praticar esportes, desenvolver seu potencial e desincentivar o uso de drogas;
- b. fortalecer parcerias nas comunidades – entre ONGs, grupos de jovens, secretarias de esporte – para adotar estratégias comuns na implementação de atividades;
- c. elaborar módulos de atividades de treinamento que usem o esporte como meio de prevenção ao uso de drogas;
- d. arrecadar fundos no âmbito nacional, regional e internacional e incentivar o envolvimento do setor público, privado e da sociedade civil no apoio às estratégias;
- e. oferecer apoio financeiro para atividades de associações de jovens e de ONGs.

---

<sup>57</sup> Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime - UNODOC (sigla em inglês), Comitê Olímpico Nacional do Qatar (CONQ), Fundo Mundial para o Esporte: prevenção ao crime e às drogas, [www.globalsportfund.com](http://www.globalsportfund.com) (acesso em setembro de 2009).

<sup>58</sup> O sítio dedica um de seus *links* aos jovens de 11 a 17 anos, público-alvo do Fundo. Entre as informações constantes nele destaca-se a afirmação de que “o(a) atleta que joga limpo honra a si, a sua equipe e a sua comunidade. Nós acreditamos que os ideais aprendidos no campo irão também ajudá-lo em outras partes da sua vida, agora e no futuro. Melhor de tudo, praticar esporte com o verdadeiro espírito é divertido. Todos ganham.” (tradução da autora)

Percebe-se, no conteúdo, uma preocupação com a supervalorização da vitória, com o vencer a qualquer custo, indicando que este pode ser um aspecto muito negativo do esporte.

Como foi possível confirmar a relação esporte, lazer, juventude e violência vem sendo cada vez mais proclamada e valorizada, porém é preciso sempre ter presente os limites e possibilidades presentes. Fica o reforço à necessidade de se garantir um olhar crítico e contextualizado com vistas a perceber e buscar formas de superação destes limites e investir na potencialização das possibilidades reais. Apenas falar e informar sobre o poder do esporte e do lazer para reduzir a violência na juventude, sem discutir historicamente os contextos onde estes tem a pretensão de tornar-se um instrumento contra a violência, pode ser uma atitude arriscada. O risco é o de aceitar qualquer ação louvável ou espirituosa, desde que bem desenvolvida, em nome do esporte, mas que, no fundo, pode estar repleta de outras intenções, inclusive a de fomentar violências de toda a ordem. É preciso buscar um esporte e um lazer pensados de maneira integrada, pedagógica e sistemática, com profissionais preparados e conscientes de como pensar sociedades mais justas e democráticas.

### **3.3 - As relações estabelecidas pelo Estado brasileiro**

Analisando conferências nacionais encontramos, na Conferência da Segurança Pública, Diretriz 3.9.5.9 C, o esporte e o lazer enquanto ferramenta de prevenção primária da violência, em relação intersetorial com outras políticas sociais:

Instituir programas de prevenção primária da violência, com foco nas áreas de trânsito, saúde, educação, cultura, lazer, esporte, assistência social e urbanismo para a **intersectorialidade das políticas de segurança pública** e incentivando a adoção da filosofia de policiamento comunitário (grifo nosso).

Como era de se esperar, o conceito encontrado nos anais das duas Conferência Nacionais do Esporte aprofundam mais o conceito de políticas públicas de esporte e de lazer e procuram superar as visões limitadas com as quais os mesmos têm sido tratados:

O esporte e o lazer são direitos sociais e, por isso, interessam à sociedade civil organizada, devendo ser tratados como questões de Estado, ao qual cabe promover sua democratização, colaborando para a construção da cidadania [...] Quando falamos de esporte e de lazer, estamos nos referindo a fenômenos distintos, mas, de certa forma, confluentes. É no tempo e espaço de lazer que a manifestação cultural esportiva, despojada de sentido performático (da busca do rendimento), se apresenta como possibilidade de ser vivenciada por todos que o acessam [...] **O esporte e o lazer são fatores de desenvolvimento humano, porque contribuem na formação integral das pessoas e na melhoria da qualidade de vida do conjunto da sociedade e não devem ser vistos como um instrumento para solucionar ou desviar a atenção dos problemas sociais** (1ª Conferência Nacional, p.9, grifo nosso).

O documento da 1ª Conferência trata da relação do esporte e do lazer com áreas como emprego e renda, desenvolvimento humano, respeito à diversidade, urbanização, a paz, ao intercâmbio comercial entre as nações.

Para que ocorra essa valorização do esporte e do lazer é **preciso que o Estado tenha clareza do seu papel**, nas esferas federal, estadual e municipal. O mesmo deve ocorrer com a escola, a empresa, a entidade de classe, a ONG e, em especial, as entidades gestoras do esporte e lazer. De que servem e como atuam esses agentes deve ser uma preocupação de todos, para que o setor contribua cada vez mais para a sociedade (p.11, grifo nosso).

Encontramos também a responsabilização do Estado no provimento a este direito social:

**É dever do Estado assegurar o direito constitucional de acesso às atividades esportivas e de lazer a toda a população**, independentemente da condição socioeconômica ou necessidade especial de qualquer natureza, e do estágio de ciclo de vida de seus distintos segmentos. Mas isso só se realiza de maneira plena em ambiente democrático, como este em que vivemos no Brasil, construído pela sociedade brasileira, e ao contrário de intervenções autoritárias, desconectadas dos anseios populares (p.19, grifo nosso).

Lançada em 2005, após discussão na primeira Conferência Nacional do Esporte a Política Nacional do Esporte, traz os objetivos, princípios, diretrizes e ações estratégicas para as políticas públicas de esporte e lazer do país. Ao referir-se ao papel do esporte remete à perspectiva do desenvolvimento dos povos e para a paz afirmando que:

[...] as contradições presentes nas relações entre os povos, resultantes das relações sociais conflitantes, devem ser trabalhadas num esforço conjunto pelos gestores de políticas públicas, **sem tratar o esporte idealmente como munido de poderes coesivos, mas atribuindo-lhe o devido papel de política social potencialmente formadora de valores** [...](P.31, grifo nosso).

Este contexto indica sinais de mudanças na compreensão dos conceitos de esporte e lazer encontrados na análise da mídia e dos organismos multilaterais. Nossa expectativa é estes passem a ser reconhecidos e tratados da maneira indicada por Gutierrez (1997), como princípios muito caros à construção da subjetividade no mundo contemporâneo, como a liberdade, o desapego e o hedonismo, reforçada por Pinto (2004) ao destacar que estas mudanças precisam garantir o sentido principal de tempo de experiência lúdica com diversos significados entre os quais o de pertencimento, encontro e repetição criativa da prática cultural vivida. A autora lembra que no tempo social de lazer são concretizadas trocas diversas, nos diferentes espaços sociais, reveladoras de como os sujeitos produzem e consomem culturas, segundo suas identidades e modos de lidar com o tempo e o lugar. Estruturas que variam de acordo com as relações estabelecidas e condições vividas em cada grupo social, articuladas por diferentes lógicas de estruturação espaço-temporal das relações vividas.

Pensar em uma política de esporte e lazer que contemple a juventude implica desvendar as peculiaridades das suas vivências, considerando que estes se educam em sua práxis, como sujeitos da história, em relações como as de produção, de experiência de vida, que proporcionam desenvolvimento e incorporação de valores, por vezes impostos e por vezes resultantes de luta, resistência e subjetivação. Para tal é importante ter clareza do tipo de relação que vem sendo estabelecida entre juventude, violência, esporte e lazer, no sentido de facilitar a correta compreensão a respeito das interpretações presentes nestas relações e das intervenções que vêm sendo feitas.

Tratar do processo de construção da política de segurança focada na juventude e, no seu escopo, uma categoria específica – a intersectorialidade com as políticas públicas de esporte e de lazer – demanda uma análise processual, passando pelos contextos político, social, econômico e cultural, uma vez que, como já mencionamos, as políticas sociais precisam ser analisadas enquanto construções

históricas, que, apesar de apresentarem peculiaridades específicas dos contextos onde e quando acontecem, resultam das contradições evidenciadas na sociedade.

Apesar de estarem inseridos em diferentes concepções e orientações, diversos programas voltados aos jovens, desenvolvidos em capitais brasileiras, analisados por Spósito (2007), com vistas a identificar as principais concepções que orientam as ações e os modos como ocorre a interação entre o poder executivo local e os segmentos juvenis destinatários das ações apresentam um formato comum, com adesão e alguns pressupostos que tendem a ser aceitos e se disseminar. Estes pressupostos foram, inicialmente, difundidos pelos organismos multilaterais e fundações empresariais e, posteriormente, em muitos casos, assumidos de forma semelhante pelo poder público. Observa-se que os referidos pressupostos conformam “imagens sobre a natureza dos jovens destinatários da ação governamental, sobretudo quando são pobres e moradores de áreas urbanas consideradas vulneráveis” (SPÓSITO, 2007, p.19).

Repensar estas ações sugere compreender a organização social na qual elas estão inseridas. Gohn (1999) analisa a presença de quatro grandes poderes no mundo e no Brasil hoje, que acreditamos estarem muito relacionados com a questão das políticas públicas de esporte e de lazer: o Estado, considerando-se aqui a sociedade civil e a sociedade política; o mercado; o terceiro setor; e a mídia. Vale esclarecer que, para muitos, o terceiro setor vem substituindo o papel da sociedade civil, representada pelos sindicatos, partidos políticos e outras organizações, que para nós, cumprem um papel muito diverso ao das ONGs (organizações não governamentais), uma vez que estas, na maior parte das vezes, são pouco ou nada politizadas, avessas às ideologias e integradas às políticas neoliberais ou demandas de promoção pessoal.

O esporte e o lazer passaram a ter um papel de destaque nos conhecidos projetos sociais que tinham, entre seus objetivos, o de garantir acesso à prática esportiva e opções de lazer, especialmente para crianças e jovens pobres. Podemos arriscar afirmar que o fato de os organismos multilaterais e as ONGs passarem a assumir ações nas áreas de esporte e lazer, tem relação direta com a escassez de ações governamentais que pensem na universalização destes direitos sociais. Não estamos aqui responsabilizando estas organizações e/ou o terceiro setor pela falta

de políticas públicas de esporte e lazer, mas sim indicando a necessidade de retomada da discussão do papel do Estado nestes campos.

## CAPÍTULO IV

### A INTERSETORIALIDADE NO PROGRAMA NACIONAL DE SEGURANÇA COM CIDADANIA

Este quarto, e último, capítulo tem como meta reaproximar o conhecimento acumulado ao longo da pesquisa e promover diálogo, mais de perto, com a unidade empírica de análise, a fim de melhor compreender o processo de construção, a estrutura e o modelo conceitual do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci), especialmente no tocante à ação intersetorial do programa quanto ao esporte e lazer.

Nosso objetivo neste capítulo é construir o quadro geral de ação a fim de que cada uma de suas partes partilhe suas representações com os outros atores sociais, de maneira a produzir efeitos de coordenação (necessidade de partilhar análise em linguagem comum) e de adaptação por antecipação ao ponto de vista dos outros. Essas orientações implicam alteração profunda nos níveis individual, comunitário e institucional.

#### **4.1 - Indicativos que conduziram a opção pela alternativa da intersetorialidade no Pronasci**

Analisar a construção de um projeto político intersetorial implica explicitar o entendimento que temos do quadro atual. A análise do processo de desenvolvimento das políticas públicas no Brasil nos leva a concluir que, apesar do caráter inovador, percebido em algumas áreas, os conteúdos históricos e a cultura política local guardam forte viés patrimonialista e clientelista<sup>59</sup>, o que, em muitos casos, leva a certa dicotomia ou até mesmo hibridismo entre os conteúdos culturais enraizados e as novas concepções que vêm sendo desenvolvidas, gerando tanto a inovação quanto a preservação da tradição de certas posturas e ações políticas.

O processo histórico de desenvolvimento das políticas públicas no Brasil é marcado, também, por um forte ranço autoritário muito presente, especialmente em

---

<sup>59</sup> Para uma análise mais aprofundada do assunto ver FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro, 1975 e HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**, 1963.

áreas como a segurança pública, que parece querer mostrar indicativos de superação, quando a gestão pública começa a voltar-se mais fortemente às questões complexas, relacionadas ao modo de vida, à segurança pública, às incertezas perante o futuro, à luta pela qualidade do emprego e à superação do “*apartheid* social”. Pode-se acreditar que esse indicativo inicial de uma soma de esforços, em busca de um novo nível de coesão social, cultural e educacional, apresenta-se com um forte potencial para proporcionar uma situação de vida mais estável, segura e norteada pela igualdade e solidariedade.

Outro aspecto importante, quando se pensa na construção da intersectorialidade nas políticas públicas, em nível nacional, como é o caso do Pronasci, é que o modelo de política social no Brasil é predominantemente descentralizado. Há um pacto federativo pelo qual o Governo Federal não é responsável, diretamente, pela execução e, ao mesmo tempo, não interfere arbitrariamente na gestão dos estados e municípios. O papel principal, designado ao Governo Federal, é de incentivar, propulsar e apoiar o financiamento das políticas, sem executá-las. Para se atingir tal descentralização, torna-se imprescindível pensar em uma gestão compartilhada que, mesmo com coordenação nacional, contemple o planejamento e a execução coletivos, socializando informações, considerando e respeitando as questões locais e as diversidades territoriais de forma integrada à sociedade civil. No caso da segurança pública, a divisão de papéis e responsabilidades, entre as três esferas de governo, sempre foi muito marcada e, ao mesmo tempo, motivo de diversas idas e vindas.

Para Souza (2006) os principais focos analíticos da política pública estão na identificação do tipo de problema que a mesma busca enfrentar, na chegada desse problema no sistema político (*politics*) e à sociedade política (*polity*) e nas instituições e regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública. Considerando que, entre o reconhecimento de um problema e a possibilidade de intervenção pública há uma permanente interação que envolve os diversos atores governamentais e não governamentais, constata-se que as etapas não são sucessivas e lineares.

A agenda governamental é formulada, segundo Kingdon (2003), por um conjunto de assuntos ou problemas no qual os gestores estão prestando atenção em um determinado momento. Para o autor o processo de formação de agenda é,

simplesmente, o mecanismo pelo qual um assunto ou problema é relacionado entre aqueles que receberão atenção em determinado momento. Já a geração de alternativas é um processo que visa a construir soluções para os problemas da sociedade. Na percepção e definição de problemas interessa ao analista de políticas públicas perceber como, em um número infinito de possíveis campos de ação política, alguns se mostram apropriados para um tratamento político e conseqüentemente acabam gerando políticas públicas. A interpretação do problema influi diretamente na determinação do sistema de atores que será mobilizado na luta política. Essa decisão depende, no mínimo, de uma avaliação das várias opções disponíveis de ação, bem como das chances do tema se impor na arena política.

Como vimos anteriormente, a intersectorialidade não é um conceito em si autoexplicativo. O mesmo enunciado pode referir-se a objetivos e posturas metodológicas muito diversas, os quais demandam por explicitação clara de pressupostos, estratégias e meios para que uma política se efetive como tal. Buscando perceber o que levou a opção por essa alternativa de estruturação do Pronasci (quanto à intersectorialidade), entre as que se apresentavam, levamos à questão aos entrevistados e ouvimos respostas como:

*O projeto político que concebe o Pronasci está centrado nas razões sociais da criminalidade, ou seja, em **solucionar os aspectos referentes à desigualdade social** (de condições de vida, de acesso ao lazer, ao trabalho e a educação, etc). É muito diferente do paradigma centrado exclusivamente na repressão, embora o Pronasci também não descarte essa abordagem. O paradigma materializado através do Pronasci é fruto de uma discussão relativamente recente no Brasil, uma vez que a área de segurança pública, historicamente, pouco foi tematizada em debates, conferências e estudos, ou mesmo pela sociedade civil organizada. Esse é um movimento muito recente. Percebo que a **intersectorialidade é muito difícil de ser gerida**, sobretudo se levarmos em consideração a cultura de gestão pública brasileira, que sempre primou pela **falta de diálogo entre os diferentes setores e pela segmentação**. A estrutura intersectorial irá se tornar uma realidade quando as gestões locais conseguirem exercitar essa intersectorialidade. **A segurança pública é, por excelência, um tema transversal, mas nunca foi tratada dessa forma**. Ela sempre foi tratada como um caso de polícia, única e exclusivamente. A **noção de direitos humanos** é fundamental para compreender esse eixo comum, pois ela em si **engloba diversos***

**aspectos** como o direito à saúde, educação, moradia, lazer, convivência pacífica entre outros (AC4).

Vemos na fala desse entrevistado a questão abordada anteriormente em relação a demandas que envolvem diversas áreas que, na maior parte dos casos, são tratadas com focos restritos. AC5 traz uma reflexão que parece muito simples, porém na prática está além das possibilidades de ações intersetoriais e tem encontrado muitas barreiras para ser aplicada, ao afirmar que a intersetorialidade:

***É uma premissa de gestão, a personalidade jurídica da prefeitura, é o município. Uma secretaria de educação não tem personalidade jurídica, a secretaria social não tem personalidade jurídica. A personalidade jurídica é o município, é um só, é um ente só e esse ente dialoga com todas as dificuldades. Simplesmente se setorizam se separam administrativamente pra facilitar as ações, mas isso não quer dizer que a gente possa perder de vista que o foco é o ser humano, o ser humano é um só, o ser humano é inteiro [...] tem que ser contemplado como um todo. Eu não posso dar ao cidadão apenas uma parte, preciso dar o serviço por inteiro, agora se este serviço vem separado ou se ele é formado sem que haja uma harmonia, eu vou dar um mau serviço porque como é que eu posso usar a habitação num local de extrema violência? [...] Eu não consigo dissociar a segurança da saúde como não consigo dissociar a saúde da segurança, [...] eu não posso setorizar o ser humano por um braço, cabeça, perna, não posso separar o atendimento social dessa maneira[...] Essa é a visão intersetorial, isso era pra ontem, isso é uma coisa que já está faltando há algum tempo. Eu acho até que muito dessa visão setorizada vem das especializações, [...] aquele antigo médico de família, que atendia famílias, generalista, que encaminhava, que às vezes ele pudesse, numa situação de extrema não dar uma resposta, mas no dia-a-dia, no cotidiano, era ele que dava uma resposta, agora se tu vais procurar um especialista, ele vai dizer: olha, eu não entendo essa área, vou te encaminhar para outra pessoa. E isso não ajuda. Então esse excesso de especialização, não que não se deve se especializar, mas nunca se deve perder o foco geral do ser humano, global da vida.***

AC1, responsável direto pela elaboração do Programa junto ao então Ministro da Justiça, Tarso Genro, aborda a inclusão da temática da intersetorialidade no Pronasci como uma mudança de paradigma:

***Porque realmente a tese da intersetorialidade chega com uma mudança de conceito para tratar do tema da segurança. Porque, até o advento do Pronasci [...] segurança, regra geral, era tratada naquela visão hegemônica mais tradicional. Nós respondemos pelas polícias, o Governo Federal responde pela polícia federal pela polícia***

rodoviária federal e os estados respondem pelas polícias civil e militar. Como essa ainda é hegemônica, a visão de que a **polícia envolve exclusivamente o sistema da segurança pública**, terminou se concluindo que **mais repressão, com qualidade e inteligência, é o que resolve segurança, violência e criminalidade**. Nos últimos dez anos tem um **combate a essa visão**. Esse combate se dá **na academia entre os estudiosos**, que começaram a estudar o tema da segurança e começaram a se opor dizendo: olha **mais saúde, mais educação, mais emprego, mais ação social, isso é o que pode mudar uma realidade de uma ambiência criminosa** ou alguém jovem no crime, isto é o que pode alterar a vida do cidadão e aquela ambiência de conflito. O que é que o Pronasci percebeu? Uma **disputa antagônica de visões de mundo**. Uma, mais forte, com o exercício e com o direito de exercer segurança pública, que é a visão predominante da polícia e a outra que, lamentavelmente, ainda não passava de estudos, de debates, de conferências, que é essa visão da academia, dos estudiosos. [...] Essa segunda visão, sempre chamo de segundo tomo da dicotomia, é uma visão que simplesmente, ainda não existe. Então o **Pronasci faz o quê? Ele coloca um “e” onde havia um “ou”**. Ora, nós não estamos em um estágio da vida brasileira pra dizer que estamos com pleno emprego, tudo mundo na escola, ou seja, isso que os intelectuais dizem, os estudiosos, era um plano ideal de sociedade. Então o Pronasci tira esse “ou” e coloca um “e”. E eu, inclusive, tenho chamado... que a mudança de paradigma propalada pelo Ministro e que de fato começa a surgir a partir do Pronasci, tem que ser nominada como **o paradigma “e”**. Então **aqui começa a intersetorialidade**. [...] Aqui começam dois setores a se encontrar. Como esse conceito pode se traduzir em ações? Agora, até então, as **ações sociais, que sempre existiram em diversos governos, nunca estiveram comprometidas como ação de segurança**, como programa de segurança, o Pronasci articula isso.

AC2 acrescentou a informação de que o Pronasci foi pensado intersetorialmente desde o início e a partir de uma análise da evolução dos diversos campos:

**O grupo de trabalho do Pronasci foi composto por uma infinidade de áreas: eu venho da área da História, não sou da área do Direito, não sou Delegado de Polícia, não sou policial. Assim como tem..., o Francisco era da área de Educação Física, o Reinaldo da área do Direito, a Glória da área da Pedagogia [...] a equipe já era multidisciplinar [...] A gente fez um retrocesso histórico aí desses últimos anos, do período de redemocratização do país. Na verdade, o Pronasci não teria como ser diferente, pelo contexto que a gente está vivendo, porque se a gente pega o final da ditadura militar e vem pra década de 80 e, em 88, a gente vai ter a Constituição, ela consolidou a política no país, teve um momento de **consolidação política**, de reconstrução política do país após a ditadura militar e a Constituição representou, justamente, essa consolidação política. Bom, a política consolidada... a gente tinha todos os outros temas a serem discutidos como economia, sociedade, etc. Então, o que**

*aconteceu quando a gente teve, em 89 a eleição do Fernando Collor seguido pelo Itamar? Aí os dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso e no mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso a gente teve de fato um plano econômico, o real tá aí até hoje. Foi um plano que deu início a um modelo de consolidação econômica do país, já que a política já tinha sido consolidada. Depois o Presidente Lula assumiu. O primeiro mandato.... se a gente pegar os índices econômicos, foram muito mais conservadores do que o segundo mandato do presidente Fernando Henrique. E aí são dados, são números mantidos, mas foi mantido justamente pra consolidar aquilo que havia sido iniciado e não havia sido acabado. Então, os quatro anos do primeiro mandato do Presidente Lula, a era Palocci extremamente criticada, e com razão porque se comparava com o período anterior imediato, foi mais conservadora, mas foi importante, porque se **consolidou a economia**. A política consolidada dos anos 80 e a economia consolidada, **só sobrava agora o social, o atendimento ao social, então o Pronasci entra**. Na época nós falamos sobre isso, ele entrava nesse modelo de que todos estavam caminhando [...] e a segurança não, a segurança precisava entrar nesse modelo de atendimento social pra poder resolver. A SENASP já vinha desenvolvendo alguns projetos, mas muito fracos, então o que a gente precisava era colocar ali uma força no social pra que pudesse avançar nesse sentido, e aí o Pronasci nasce de todo esse debate que foi feito, **ele não foi assim, ah tivemos a ideia de fazer institucionalização!***

Vemos aqui alguns aspectos importantes que, juntamente com a análise sobre segurança pública realizada anteriormente, nos permitem perceber que a opção pela proposta intersetorial foi consciente e fundamentada no processo histórico da segurança pública no Brasil. Se o porquê da elaboração de um programa intersetorial para a segurança pública está respondido, vamos em busca de esclarecimentos de como isso se deu no processo de elaboração do Pronasci. A literatura acerca da construção de políticas públicas indica que, a partir do momento que temos clareza do tipo de demanda que pretendemos enfrentar, os motivos que levam a essa opção, no processo político em curso, cabe abordar aspectos relevantes ao estudo da construção de ações coletivas em políticas públicas, que facilitem a compreensão das dimensões experimentais, necessárias para marcar um estilo de gestão da política, sem se desligar das exigências de uma objetividade científica para se avançar na direção de processos institucionais mais efetivos. A expectativa é ver transformada essa perspectiva – que, na maior parte das ações públicas ainda está no nível da retórica – nos discursos e, como uma técnica processual, em um paradigma que se consolide como uma alternativa integral de ação política.

Ao tentarmos avançar da conceituação para a análise, encontramos uma citação muito difundida por Laswell (1936/1958), o qual afirma que decisões e análises a respeito das políticas públicas implicam responder às questões: quem ganha o que, por que e que diferença faz? Apesar da aparente simplicidade dessas perguntas, podemos perceber a importância dos diversos olhares, na perspectiva de que o todo é mais importante que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa desses fatores. O autor complementa afirmando que a análise de políticas públicas é campo do conhecimento que busca, concomitantemente, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças de rumo.

AC2 nos traz informações que remetem aos primeiros passos do processo de construção formal do Pronasci:

*Nós passamos por vários momentos [...] um primeiro momento, que foi um **momento do grupo de trabalho**, e aí foi **coletivo**, todas as secretarias do Ministério tiveram um papel importante. A gente tinha um núcleo [...] éramos nós seis, que éramos um núcleo de oficina mesmo, era uma mesa cheia de papel e a gente começando a pensar um esqueleto do Programa e como é que foi [...], Aí depois o que se começou a pensar, a **gestão do Programa**, e aí cada um de nós acabou assumindo, não formalmente porque não existe a secretaria de fato, mas pra uma agilização ali inicial do Programa, assumindo a coordenação, então meu papel na verdade hoje é fazer... é assumir a coordenação de relações institucionais que faz a relação com todos os outros ministérios.*

AC2 fala como vê o Pronasci agora:

*[...] Eu ainda não vejo o Pronasci como um modelo de segurança pública acabado não, porque as coisas têm que estar sempre se renovando, mas eu **não vejo como sendo um Programa que de fato irá resolver os problemas mais graves**, mesmo que a gente tenha segurança pública, **eu prefiro acreditar que ele é um avanço muito grande** que a gente tem, nesse período de transição para um Programa, aí sim para um plano de segurança que faça de fato essa intersectorialidade, e que sem dúvida nenhuma a relação é importante e só com ela que a gente consegue resolver essa questão.*

Partindo do pressuposto de que a realidade social resulta de relações de força e poder, refletidas em lutas, tanto no sentido da transformação quanto da manutenção dessas relações, Matus (1996) reforça que tudo na realidade, exceto a

natureza intocada, é produto da ação humana e que isso implica a busca de um referencial que permita compreender tanto as configurações (acumulações), que um campo do conhecimento adquire em diferentes momentos, quanto os processos pelos quais essas são construídas, gerando a necessidade de superação das abordagens que tratam as políticas públicas como sistêmicas e racionais.

Avançando para a questão da definição e da ação, é consenso que uma política pública envolve mais do que decidir, já que requer diversas ações, estrategicamente selecionadas, para implementar a decisão tomada. Uma decisão política, para Rua (1998), diz respeito a uma escolha entre diversas alternativas, de acordo com a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Para a autora não existe, necessariamente, vínculo ou relação direta entre o fato de uma decisão ter sido tomada, sua implementação e até mesmo dessas com o resultado da implementação. O que garante que uma decisão se transforme em ação, em regimes democráticos, é a efetiva resolução de todos os pontos de conflitos envolvidos naquela política pública, o que não significa uma ação tecnicamente perfeita.

Como a análise de políticas públicas requer reflexão sobre a questão da responsabilidade, é importante perceber que, na atualidade, um número cada vez maior de estudiosos defende que o Estado deve implementar e manter as políticas públicas a partir de um processo de tomada de decisões, que envolva órgãos públicos, diferentes organismos e agentes da sociedade, relacionados à política em pauta. Isso posto, o estudo de determinada política social implica uma análise das várias dimensões das relações de forças que compõem o processo, como as políticas, as relações internacionais, bem como as determinações e contradições. O Estado, por ser uma arena de luta política, desempenha uma função decisiva na vida econômica, social e na configuração das políticas sociais (BHERING, 2002). Buscando aproximar esses estudos do nosso objeto de pesquisa, encontramos grande quantidade de elementos para ilustrar a presença e influência dessas lutas.

Tratando a mídia como um quarto poder, conforme já mencionamos, perguntamos a alguns de nossos entrevistados se ela contribuiu para a construção do Pronasci, na forma como este foi pensado. AC1 afirmou enfaticamente que não,

porém, pela justificativa, percebe-se que nosso ator também reconhece o forte papel que a mídia desempenha:

*Não, **não participou!** Por que que eu digo que a mídia não participou? Porque a mídia... e hoje... ainda que a gente comece a observar, uma pequena inflexão, em algumas grandes emissoras, especialmente, até a própria Globo, em função do Rio de Janeiro ser o que é, vitrine do mundo para o Brasil e ao mesmo tempo talvez um dos espaços mais violentos do nosso país. Mas até então não havia inflexão. Qual é a visão que predomina ainda? Inúmeros programas jornalísticos, Band, na Record na própria Globo, **são expressão da violência e não expressão da segurança**, isto é um debate que nós fizemos. O ministro chamou inúmeros jornalistas de diversas redes pra explicar o seguinte: se numa novela nos tivéssemos a presença de personagens de segurança, e não só atos violentos, como acidentes de trânsito, bebida, é uma forma de denúncia, mas tem que mostrar também a solução [...] **A mídia poderia oferecer mais dados de segurança, mais informações, mais cultura de paz** e mostrar menos o que acontece – a mídia superdimensiona um caso determinado. É claro que um caso determinado pode ser demarcatório, de uma circunstância inteira, mas ao superdimensionar aquele caso e não colocar outros tantos... um exemplo: tu pegas um jovem que fez um sequestro, mas por que que não mostra nenhum jovem que está no Protejo, no Pelc? [...] Porque vêm tantas informações e com uma velocidade tão intensa e fragmentadas, que qualquer cidadão para compor minimamente um conceito, ele tem dificuldade. Ou é traído por essas informações de alguma maneira ou tem dificuldade de chegar a ter um novo juízo sobre aquilo que tu acabas de ser informado – isso **gera uma cultura muito solitária**.*

Embora não haja uma explicitação, pode-se perceber nessa narrativa, e em várias outras que ainda mencionaremos, a forte influência da mídia<sup>60</sup> na formação da opinião pública, como demonstramos no capítulo anterior. Com o Pronasci percebe-se que houve um cuidado para evitar que tal influência não fosse tão determinante em seu processo de construção, porém, no dia-a-dia da vida do Programa ela certamente estará muito presente.

Nas entrevistas realizadas com os atores-chave do Ministério do Esporte e do Ministério da Justiça perguntamos a respeito da influência dos organismos internacionais no delineamento do Pronasci, especialmente no tocante à opção pela proposta intersetorial envolvendo políticas sociais e a relação entre segurança, juventude, esporte e lazer. Tivemos respostas variadas e que permitiram perceber

---

<sup>60</sup> Cumpre fazer uma ressalva e lembrar que a mídia não pode ser tratada de maneira generalizada, uma vez que cada veículo de comunicação tem suas opções políticas e ideológicas e o papel desempenhado por cada um deles é norteado por estas opções.

que não há muita clareza a respeito dessa influência. AC3, por exemplo, referiu-se aos subsídios que esses organismos fornecem, sem demonstrar segurança de que isso, de fato, tenha sido utilizado, talvez por não ter tido uma participação tão direta na formulação do Programa:

*Olha, eu tenho certeza que um projeto ambicioso como esse, de realmente mudar os paradigmas, para chegar nesse patamar, **deve ter sofrido influências de dados, pesquisas e enfim, constatações que esses organismos têm feito no decorrer dos anos.** [...] É um país que está tendo uma política, e nessa grandeza do Brasil e da política, certamente buscou os melhores meios, os melhores subsídios, e **acredito que os organismos internacionais tenham uma preocupação muito grande em relação a isso** e normalmente têm fontes de informações, pesquisas que certamente devem ter contribuído.*

AC2, membro da equipe responsável pela formulação geral do Pronasci também não conseguiu explicitar de forma muito precisa essa influência, embora tenha trazido vários elementos e focado na visibilidade que as relações com os organismos internacionais podem oferecer:

*Todos foram ouvidos, nós tivemos mais de 60 colóquios ouvindo todos: organismos internacionais, intelectuais da mídia, intelectuais da segurança, mas isso também é uma herança da passagem do Ministro Tarso pelo MEC, porque lá em conjunto com a Unesco, já desenvolviam projetos dentro do sistema prisional, então já aliava aí o departamento penitenciário nacional, a educação e a Unesco, que era responsável por essa educação. **O papel do organismo internacional foi muito importante, o próprio Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD – que trabalha com a questão das drogas e crime foi ouvido, por causa da experiência que o organismo internacional tem nesse debate de segurança pública ... com relações... e também porque o Pronasci tinha que conseguir, a partir do organismo internacional, dar uma respeitabilidade internacional a ele, o que de fato ganhou.** Então o organismo internacional teve, sobretudo, esse segundo papel, de o Programa ter uma respeitabilidade internacional via contribuição desses organismos.*

AC1 optou por um foco que destaca o papel do esporte em ser ferramenta da paz, corroborando o discurso da ONU, inclusive no tocante ao desenvolvimento econômico:

*Os organismos internacionais, sim. Olha, **uma copa do mundo, ou os Jogos Olímpicos,** vou citar os dois grandes eventos internacionais, em que **até uma ONU se preocupa,** obviamente, o que observa...*

*olha, se eu terei grande espetáculo, os melhores jogadores de futebol do mundo, eu tenho que ter segurança, eu tenho que ter [...] um país-sede em condições de receber os países, [...] ou seja, **os organismos na relação com o esporte são importantes.** A gente observa, agora o caso do Haiti..., a própria seleção brasileira visitou o Haiti, os Ronaldinhos, aquela coisa toda, **porque o esporte tem uma capacidade de não só gerar economia potente, gerar turismo potente, gerar empregos, de forma potente, como é capaz de gerar uma cultura de paz,** porque o esporte também tem regras para se ganhar e para se perder. Sabendo que historicamente se valoriza, inclusive, a derrota, no discurso, ainda que a gente fique insatisfeito. Mas a gente sabe que o importante é competir, e isso, a gente diz na escola desde criança. Então eu acho que os organismos multilaterais participam, devem participar, e eu acho que contribuem, contribuíram, para se pensar também muito no próprio Pronasci, muito das nossas necessidades na área de segurança. O próprio Pronasci hoje tem termo de cooperação internacional com a Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI), tem cooperação internacional com a Unesco, tem com o PNUD, ou seja, se relaciona, uma vez que esses organismos compreendem a importância de um Programa nesse sentido.*

Percebe-se que o Pronasci foi construído a partir de uma ideia de segurança pública que alia garantia de acesso aos direitos sociais com qualificação das forças policiais, superando a visão da mídia e dos organismos multilaterais que, geralmente, colocam as expectativas de solução em ações ou áreas isoladas. Apesar disso a visão do esporte, percebida nas falas de alguns entrevistados, na relação com a juventude e com a segurança, é muito influenciada pela visão da mídia e dos organismos multilaterais, dos fatores culturais, aqui definidos como aqueles que, historicamente, vão construindo processos diferenciados de representações, de aceitação, de rejeição, de incorporação das conquistas sociais, por parte de determinada sociedade.

As disputas entre os atores do próprio governo, especialmente do setor da segurança, previsíveis e importantes em um processo de construção coletiva, explicitaram a preocupação em manter a autonomia de áreas, como espaço de poder. AC1 mencionou:

*Inclusive um **debate muito intenso dentro do Governo Lula** ocorreu na primeira fase do Pronasci, de formulação. **Nós tivemos muita reformulação.** Tal é o desconhecimento, seja de fato da intersetorialidade e transversalidade, que no nosso próprio governo,... essa entrevista é para a academia, para a história, então devo dizer, que o próprio governo dizia o seguinte... isso dito até em reuniões ministeriais depois da nossa apresentação, do Ministro Tarso e da*

*minha, sobre o que seria o Pronasci, indagações do tipo: **mas então vocês querem pegar o meu programa** da educação? O meu programa do esporte e dizer que vocês é que vão gerir? Não, respondia não! Vocês vão gerir, vocês vão fazer, só que **nós vamos induzir aonde esse programa tem de ir**, para auxiliar na ação de segurança. Então, esse debate foi muito rico mesmo, por incrível que pareça, hoje gerou mais consenso. Mas quem teve a sensibilidade da compreensão inicial foi o Presidente. Ele entendeu rapidamente o que nos estávamos falando, e os Ministros resistiram, entende? E aí vingou, todo mundo começou, **as arestas foram diminuindo**, e a **intersectorialidade fica pactuada formalmente**. O Ministro Tarso, portando o Ministério da Justiça assina com os Ministérios - da Educação, do Esporte, da Saúde, com todos os Ministérios partícipes dessa ação de segurança, um termo de cooperação, com caráter preventivo e passa a, então, formalizar o pacto da intersectorialidade.*

Procurando compreender um pouco mais a respeito do perfil das resistências mencionadas e até dos recuos a que AC2 se refere, perguntamos se havia resistência conceitual e/ou política e a resposta foi que a definição da faixa etária permeou muitos dos debates:

*As duas, a conceitual existiu porque... é verdade que nós apresentamos três vezes, nós tivemos três grandes reuniões com todos os ministros e suas respectivas equipes com o Presidente da República pra explicar o Pronasci. E é muito verdade que até a apresentação definitiva a gente também não tinha bem consensuado o que o Pronasci atenderia de fato, enquanto faixa etária. E foi ao longo dessas reuniões que a gente teve com todos os ministros juntos, que a gente pôde ir polindo cada vez mais, e **definindo o foco etário, o público de fato que a gente atenderia**.*

Considerando que o objeto desse estudo trata da construção de políticas públicas, é importante constatar que, de fato, as disputas políticas e as relações das forças de poder deixam marcas nos programas e projetos desenvolvidos e implementados. No caso do Pronasci, a interferência, especialmente da figura do Ministro Tarso Genro<sup>61</sup> parece ter sido decisiva na construção desse modelo. Afirmamos isso com base nas constantes citações ocorridas nas entrevistas, tais como a de AC2 que, enquanto falava das resistências encontradas, mencionou:

*A gente teve resistência, uma resistência tanto técnica quanto política, porque ... é bem verdade que **não era qualquer ministro à frente do Ministério da Justiça**, nenhum é qualquer Ministro, mas é um nome forte dentro do Partido dos Trabalhadores no país. O ministro Tarso já*

---

<sup>61</sup> Tarso Genro afastou-se do Ministério da Justiça logo após a realização das entrevistas desta pesquisa, em 10 de fevereiro de 2010, para concorrer ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul.

*tinha passado pelo Ministério da Educação (MEC), já tinha passado pelas Relações Institucionais, montou esse governo de coalizão, nas relações institucionais, no segundo mandato. Mas a gente sofreu muita resistência, sobretudo do Ministério da Educação **porque a gente trabalharia com jovens**, e portanto aqueles que estão sendo atendidos pelas escolas, esses jovens identificados como jovens atendidos pelo MEC. A Secretaria Nacional de Juventude também fez pressão por meio da Casa Civil, pela Casa Civil, porque nós teríamos que desenvolver uns programas que atendem a juventude, também. Então um motivo de resistência, **até a gente conseguir identificar qual público de fato que a gente atenderia que era aquele público que não era atendido nem por um e nem por outro, que é o jovem, aquele que tava aí, à margem de tudo.***

Vale destacar, também, nessa fala, que o principal motivo de disputa foi a definição do público a ser beneficiado pelo Pronasci, o que não chamaria nossa atenção, não fosse isso indicativo de uma das principais causas de fragmentação das políticas públicas – a delimitação de áreas e segmentos sociais de forma setorializada e a concorrência –, aspectos nocivos à intersetorialidade, conforme já mencionamos.

AC3, ao falar da sua participação na construção do PRONASCI, na forma como ele foi concebido, também mencionou a figura política do ministro Tarso:

*A gente parte de uma certa familiaridade com o tema uma vez que tivemos a oportunidade de vivenciar algumas experiências significativas em Porto Alegre, justamente **quando o atual ministro era prefeito** e nós estávamos à frente da Secretaria de Esporte. **Já havia esse entendimento da segurança com cidadania**, que incluía não só a repressão, mas, principalmente, a prevenção e essa prevenção dentro de todo o seu arcabouço. [...] Então é um trabalho interessante, já sustentou algumas atividades num bairro chamado Restinga. Surtiu efeitos positivos e essa experiência, levada agora a nível nacional, é um desafio muito grande, emblemático mesmo. Porque mesmo sendo construída de uma maneira muito aprofundada e madura, é necessário que quem vai aderir a essa ideia tenha essa compreensão também. E que se invista na formação, nos recursos humanos, nos gestores, e que trabalhe de uma maneira também de grupo. Eu acho que tem **um espírito que define um trabalho intersetorial é o espírito de equipe de grupo.***

AC2, ao trazer importantes elementos a respeito da interpretação do processo histórico das políticas públicas brasileiras, nas últimas décadas, faz um menção ao papel do então ministro Tarso ao abordar o início da intersetorialidade no Pronasci:

*A equipe que pensou o Pronasci já era multidisciplinar, **mas isso foi uma definição do próprio ministro**, quando montou o grupo, **ele não queria nada próximo daquilo que já vinha acontecendo**. Então, no primeiro momento, a gente estava ali pra pensar coisas totalmente fora do que já existira.*

No campo das políticas públicas, a falta de relação entre os programas, projetos e ações, nos diversos momentos dos processos de desenvolvimento dessas políticas, favorece, além da fragmentação da atenção às necessidades sociais, já bastante mencionada, a sobreposição de ações; a centralização das decisões, informações e recursos; a rigidez quanto às normas, regras, critérios e desenvolvimento dos programas sociais; as divergências quanto aos objetivos e papel de cada área, unidade, instituição ou serviço; o fortalecimento de hierarquias e poderes políticos e decisórios; a fragilização dos sujeitos envolvidos com a política pública; a supervalorização das particularidades de cada área e a especialização no lugar da cooperação.

Caracterizando-se como um processo, a articulação entre setores ou áreas, remete a uma ação prática, mas qual o objetivo e a intencionalidade que consegue unir ou juntar diversos setores? Que projetos políticos são estruturados em torno da ação? Como articular setores com estruturas burocráticas diferentes em torno de algo que é comum? (ABREU, 2009: 107).

Trazemos aqui mais alguns trechos de entrevistas que abordam a dificuldade que foi lidar com a questão do corporativismo das diversas áreas que compõem o Pronasci. AC3, definiu a questão de maneira mais geral:

*É difícil chegar à cooperação e ao entendimento, o que **não significa abrir mão de poderes, significa dar as mãos aos poderes pra ir em frente**. Na questão do esporte e lazer isso vem ocorrendo de uma maneira inicial, em termos de governo federal. É uma questão de uns três anos atrás, quando o esporte e lazer procuram áreas mais consolidadas e políticas mais universais e tentam **somar esforços**, com o entendimento da **necessidade de trabalhar em conjunto**, de forma cooperativa. Porém, **é um movimento de ida e vinda**, a outra área também tem que nos ver como parceiro em potencial e isso é um **processo lento**, que necessita explicitar o conhecimento da área, ver onde uma pode cooperar com a outra e acreditar que o resultado vai ser bom, tanto para os parceiros, mas principalmente pra a comunidade.*

AC5 enfocou sua fala sobre a forma encontrada na instância municipal para superar a fragmentação percebida inicialmente, com destaque ao papel do trabalho coletivo e da socialização das informações:

*Ela está sendo construída. Na realidade quando eu cheguei aqui no Pronasci eu consegui ver que as pessoas não compreenderam o Programa, poucas secretarias compreenderam, os secretários **não tinham muitas informações** sobre o Pronasci e entendiam que era a possibilidade de tomar um projeto na sua secretaria com uma contrapartida de 2%<sup>62</sup>, Era isso que eles tinham como compreensão, **não tinham compreensão de que era uma ação concatenada, quer dizer, ação global em um território de violência, que coloca ali uma série de ações institucionais para mudar o perfil do bairro, da área ou da região. Eles não tinham essa visão, a visão que era... a que o secretário tinha na mão: olha eu quero habilitar o meu projeto e só. Como se nada tivesse a ver com outros projetos, como se o Pelc não tivesse a ver com Protejo, o Protejo não tivesse a ver com Praça da Juventude, como se nada tivesse haver com vídeo-monitoramento. Então essa era a dificuldade, começamos a mudar. Primeiro reunimos o prefeito e os secretários, trazendo as informações e aí firmamos, com a ordem do Prefeito, um grupo de trabalho e interlocução, e passamos a reunir todas as terças-feiras.***

Como vemos, as disputas vão desde a garantia do seu espaço de ação, sem interesse e conhecimento para dialogar com as demais áreas, até o colocar aspectos que não deveriam ser prioritários como o valor da contrapartida acima dos reais objetivos do Programa.

#### **4.2 - O Pronasci: estrutura, gestão e funcionamento**

Para darmos início à análise da estrutura, gestão e funcionamento do Pronasci, e considerando a importância da clareza do eixo estruturante nas políticas públicas intersetoriais, perguntamos aos nossos entrevistados qual o eixo estruturante do Programa e encontramos respostas muito diversas, indicando que esse aspecto não está claro entre os atores envolvidos com sua gestão, especialmente os que não atuam diretamente no Ministério da Justiça. AC1 respondeu, com a segurança de quem coordena o Programa:

---

<sup>62</sup> Por se tratar de uma ação de segurança pública, os convênios firmados com recursos do Pronasci não seguem o as regras previstas pelas leis orçamentárias anuais e trabalham com uma exigência de contrapartida reduzida, variando de 1% a 2%.

**Cidadania**, cidadania porque nós vamos ter segurança se houver cidadão. Cidadão não rouba, daí o conceito do que seja cidadania. Cidadão não age de forma violenta. Então o eixo central é cidadania, por isso o esporte pode trazer isso, a educação pode trazer isso, a cultura pode trazer isso, e ações de projetos nessas áreas e não necessariamente uma ação de segurança como tínhamos tradicionalmente, pode trazer isso. Então a cidadania é central. Quando nós debatemos, até o nome do Pronasci [...] houve um debate, numa certa altura que era o seguinte, Programa Nacional de Segurança Cidadã, porque a ONU, defende a segurança cidadã. Se o Pronasci fosse se chamar de fato como nós pensamos, mas por estética não foi possível, ele teria que ser Programa Nacional de Segurança Cidadã com Cidadania. Por quê? Porque o nosso entendimento é que a segurança tem que ser cidadã, ou seja, o policial tem que ser um policial cidadão. Agora o que nós estamos propondo é conectar com essa visão de segurança, entre aspas, visão stricto sensu [...] com cidadania por integrar a cultura, integrar a educação, integrar o esporte.

AC2, talvez por fazer parte da coordenação, segue a mesma linha:

*As estruturantes, que são aquelas estritamente policiais de formação e tem a prevenção. A gente falava em segurança cidadã, até por influência de organismo internacional do PNUD, mas o ministro Tarso diz que não, que segurança cidadã é uma coisa e segurança com cidadania é outra, [...] então o que acontece... na verdade quando se falava em segurança cidadã falava-se somente naquilo que o Pronasci chama de estrutural e quando a gente começou a falar em segurança com cidadania, a gente trouxe esse outro eixo.*

Percebe-se que, até aqui, parece estar clara a definição do eixo estruturante do Pronasci, porém, quando foram entrevistados profissionais que não são do Ministério da Justiça, a situação mudou. AC3 afirmou:

*Eu acho que esse eixo comum pode talvez não estar sendo vivenciado, mas é o eixo de realmente tornar a política pública mais qualificada e, para isso, utilizar os melhores programas e ações existentes. Acredito que em termos de eixo, talvez estruturante seja esse: as melhores experiências, as melhores abordagens. Está sendo construída e vem construindo um novo, então talvez esse novo, venha alicerçado por bases já existentes e inclusive já corrigido no percurso.*

AC4 também não explicitou claramente o eixo:

*Acho que esse eixo comum está em construção. Hoje é muito difícil de percebê-lo. É minimamente perceptível apenas para quem já tem os conceitos do Pronasci bem claros, o que ainda não é o caso da maioria dos gestores públicos.*

AC5 preferiu falar do foco ao invés do eixo norteador:

*O foco é a segurança pública, o Protejo, da assistência social, o foco dele é os jovens em vulnerabilidade social, principalmente aquele que está em medida sócio-educativa, por exemplo. É uma matéria que também diz respeito à segurança, que traz pra segurança a questão da família, junto, traz a questão da educação.*

Esse aspecto parece simples, mas a falta de clareza do eixo estruturante, por parte dos parceiros diretos do Programa, pode comprometer a ação dos gestores diretamente envolvidos na execução. Além de ser um indício de ruídos na comunicação e socialização das informações, que geram problemas para o efetivo alcance dos objetivos propostos, já que a intersetorialidade é um princípio que privilegia a integração matricial das políticas sociais, tanto na fase de planejamento quanto nas de execução, monitoramento e avaliação. Essa matricialidade representa o eixo coordenador e organizador dessas políticas, potencializando sua integração, com impacto positivo em seus efeitos. Isso implica planejamento e gestão compartilhada, ou seja, a construção de espaços de convergência de sujeitos que se completam à medida que se articulam esforços para atuar em prol de objetivos comuns.

Podemos afirmar, então, que uma das transformações desafiadoras de um programa intersetorial está na forma de coordenar atividades que envolvem muitas pessoas, segmentos e setores. Precisam ser consideradas as limitações de coordenação e de antecipação adaptativa, em matéria de ação coletiva. Isso requer uma gestão especial, fundamentada, segundo Molina (2002, p.17) nas seguintes características:

- a. interação contínua com as outras atividades de formação das políticas;
- b. abertura e interação permanente com os usuários e envolvidos;
- c. flexibilidade e capacidade de resposta às frequentes mudanças no entorno;
- d. claro entendimento das viabilidades técnicas, financeiras, políticas e institucionais, como base das ações a implementar;
- e. bom conhecimento da organização assim como de sua relação com o entorno e uma grande capacidade coordenadora.

O autor acredita que é, possivelmente, a característica “interação contínua com as outras atividades de formação da política” a que dá outro alcance a essa atividade: poder e saber atuar coletivamente com as outras atividades, a fim de assegurar que a formação de políticas seja um processo contínuo e inseparável para que a ação seja coerente com a formulação e o desenho de alternativas.

O artigo 5º, da Lei 11.530, que cria o Pronasci, prevê que este será executado de forma integrada pelos órgãos federais envolvidos, e pelos estados, Distrito Federal e municípios. Essas parcerias foram consolidadas por instrumentos de cooperação federativa. A integração se materializa, inicialmente, pela assinatura de acordos de cooperação entre ministérios.

O *Acordo de Cooperação Técnica Ministério da Justiça – Ministério do Esporte* tem como objeto a integração de competências e de recursos institucionais para o desenvolvimento de ações conjuntas e coordenadas, consecutivas ou simultâneas, com o objetivo de que elas contribuam com o acesso da população brasileira, em especial àquela situada nos municípios contemplados pelo Pronasci, com os projetos elencados<sup>63</sup>, propiciando, assim, a promoção de segurança pública com cidadania. O acordo prevê ainda que o MJ e o ME designarão, formalmente, profissionais de suas equipes para serem os responsáveis pela centralização dos contatos entre as duas instituições, além da coordenação da implantação das ações conjuntas e coordenadas, em todas as etapas da cooperação. Além dos Ministérios da Justiça e do Esporte, diretamente envolvidos com nossa pesquisa, há outros ministérios e secretarias participantes do Pronasci.<sup>64</sup>

Na sequência, foram estabelecidos termos de adesão dos estados e municípios ao Programa, nos quais estes comprometem-se a:

- a. criar unidades gestoras nos municípios;

---

<sup>63</sup> Aparecem relacionados no documento: Estatuto do Torcedor (Implantar projeto de segurança nos estádios em todas as unidades federativas; credenciar, monitorar e controlar torcidas organizadas); Pintando a Liberdade e Pintando a Cidadania; Esporte e Lazer da Cidade; e recuperação e construção de quadras poliesportivas ou “Praças da Juventude”.

<sup>64</sup> A Secretaria Geral de Governo; Ministério da Educação; Ministério do Desenvolvimento Social; Ministério da Saúde; Ministério do Trabalho e o Ministério das Cidades entre outros que integram o Programa por meio de projetos acordados, ou seja, não diretamente envolvidos com o núcleo central do Programa: Ministério da Cultura; Ministério do Turismo; Ministério da Ciência e Tecnologia; Secretaria Especial dos Direitos Humanos; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial; Secretaria Nacional Antidrogas.

- b. participar na gestão de forma comprometida com o Pronasci;
- c. garantir o pleno funcionamento do gabinete de gestão integrada estadual;
- d. implementar e garantir o pleno funcionamento do gabinete de gestão integrada municipal (GGIM);
- e. compartilhar as ações de política social e de segurança nas áreas conflituosas;
- f. mobilizar os mecanismos de comunicação e informação local, para o incentivo à participação social e divulgação do Programa;
- g. comprometer-se com o aumento progressivo do efetivo policial;
- h. garantir a continuidade e manutenção nas ações do Pronasci.

A partir dessa estrutura, a gestão central do Pronasci vem sendo executada pelo Ministério da Justiça e pelos atores envolvidos. Havia, nos materiais elaborados durante a criação do Programa, a previsão da criação do Fórum Nacional Consultivo, representativo da sociedade civil organizada, com o objetivo de manter na pauta nacional o debate sobre os problemas de segurança pública e apontar propostas de soluções e encaminhamentos referentes ao Pronasci. Porém, até o momento, ele não foi criado, o mesmo ocorrendo com o Conselho Gestor, que seria formado pelos ministérios e secretarias parceiras, presidido pelo ministro da Justiça. Esse conselho deveria acompanhar a implementação e execução dos projetos e ações, bem como tomar as decisões necessárias para o êxito do Programa.

Para o efetivo acompanhamento e avaliação da implementação das ações, foi criado, pela Portaria 2.736, de 19/08/2009, do Ministério da Justiça, o Comitê Gestor do Pronasci, composto por membros, vinculados diretamente ao MJ.

No esfera local, deve ser criado o Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM), para o qual deverá haver uma coordenação executiva do Programa constituída por lideranças representativas da sociedade local, pelos coordenadores dos espaços de diálogo, pelos coordenadores de implementação social e também por representantes do executivo. Nesse caso, a unidade gestora do Programa será a prefeitura municipal. As funções dessa coordenação são a implementação e o acompanhamento da execução das ações. Junto a essa coordenação deverá ser constituída uma equipe técnica, que terá como atribuição principal realizar o diagnóstico local levantando todas as informações necessárias para a execução do Programa.

Na entrevista com AC1 o mesmo referiu-se da seguinte forma quanto ao papel do GGIM, com foco na temática da intersectorialidade:

*Uma das condicionalidades do Pronasci para fazer vingar, em parte, aquele conceito do paradigma “e” e, de outra parte, a nova relação federativa, nós criamos o gabinete de gestão integrada municipal. E esse gabinete, já na sua formatação, tem como premissa a tensão positiva do debate entre aquelas duas visões, que tu vais colocar sentadas a secretária de cultura, a secretária de esporte, a secretária de educação com o comandante da polícia militar. Então o policial civil ou o delegado não vai dizer simplesmente: isso aqui é coisa comigo eu vou mandar prender, eu vou mandar soltar. Aí tu vais ter uma professora, ou uma pedagoga, que vai dizer: mas comandante, acho que não é assim que se trata um jovem de 18 anos e blá, blá, blá... aquilo que a gente conhece: cada um tem o seu olhar a partir do seu lugar, não é? E essa tensão é que é geradora da viabilidade do conceito. Isso faz com que se reduzam as resistências daquela visão hegemônica da polícia. Começa a dialogar com a outra visão, que saiu da academia, dos estudos sociológicos e veio pra vida dizer, então, como é que podemos fazer. Então, esse processo da intersectorialidade no Pronasci é central, é decisivo.*

Em todas as entrevistas realizadas foi possível perceber que os gabinetes de gestão integrada vêm cumprindo um papel central no desenvolvimento local do Programa, por ser o espaço que tem permitido a integração entre as ações. AC5, na apresentação pessoal, trouxe algumas informações interessantes sobre o papel do gabinete de gestão integrada:

*Minha formação é advogado [...] e o mercado acabou me colocando para trabalhar com política pública [...] aí apareceu no município o problema na área de administração do Pronasci, na gestão do Pronasci, e o prefeito entendeu que eu tinha um perfil agregador, que era capaz de conseguir conversar com as demais secretarias e me propôs o desafio, e eu aceitei.*

Ainda na estrutura prevista para o Programa, deveriam ser criados canais de diálogo e implementação social, constituídos em espaços, públicos ou não, como: escolas, unidades básicas de saúde, sindicatos e ONGs, que seriam os espaços onde ocorreriam concretamente as ações do Programa. Cada ação do Programa deveria ter um responsável, que teria assento na coordenação executiva, seja ela municipal ou regional.

Para melhor compreendermos essa questão da gestão intersetorial, vale ressaltar que a Portaria Ministério da Justiça 2.736, de 19/08/2009, a qual disciplina a gestão do Pronasci, determina que:

[...] a orientação estratégica do Pronasci, bem como a definição das diretrizes do programa, serão formuladas por uma Coordenação Nacional, presidida pelo Ministro de Estado da Justiça e composta pelas autoridades seguintes: Secretário-Executivo do Ministério, que substituirá o ministro em seus impedimentos; Secretário-Executivo do Pronasci; e Secretário Nacional de Segurança Pública.

Como vemos, o comitê é restrito ao Ministério da Justiça. O Art. 3º, que o institui afirma que este é encarregado de:

Promover a implantação dos projetos em cada uma das áreas de atuação, de acordo com as orientações da Coordenação Nacional do Programa, com a seguinte composição: Secretário-Executivo do Pronasci, que o coordenará, reportando-se diretamente ao Ministro da Justiça ou ao Secretário-Executivo; Secretário Nacional de Justiça; Secretário de Direito Econômico; Secretário de Assuntos Legislativos; Secretário de Reforma do Judiciário; Diretor-Geral do Departamento Penitenciário Nacional; Diretor-Geral do Departamento de Polícia Rodoviária Federal; assessoria e equipe de apoio do Secretário-Executivo do Pronasci.

Apesar de termos ciência de que menos de três anos é um tempo muito curto para um programa se firmar plenamente e, especialmente, ser avaliado, parece haver nessa portaria um retrocesso em relação ao que havia sido previsto pela legislação inicial, em termos de uma gestão compartilhada com outras áreas que compõem o Pronasci.

AC2 fala da dificuldade de coordenar diversas ações:

*Hoje são mais de 100 ações, chegamos a 160 municípios, 24 estados, e é **uma loucura fazer a gestão**. Agora, eu acho que em primeiríssimo lugar a gente tem que respeitar a relação federativa [...] com alguns municípios, estados a gente teve mais sucesso, com outros menos, Tem alguns que não compreenderam até hoje o que é, como é que é, [...] o Pronasci não é um programa. Hoje o modelo que ele tem... ele **deturpou na verdade o serviço público, a administração pública, porque passou a existir sem existir**. O problema que a gente está vivendo hoje é de institucionalização – **como é que nós vamos institucionalizar esse programa dentro do Ministério da Justiça para que ele continue existindo? Mas não, por***

*exemplo, ligado ao ministro, não ligado direto à pessoa dele, porque não é papel do ministro administrar um programa! Então, isso são coisas que a gente tem que resolver. É muito difícil. A gente avançou pouco, tenho uma leitura um pouquinho mais crítica. Acho o Programa maravilhoso, acho que funciona perfeitamente bem, mas tem coisas que a gente ainda tem que dar uma azeitada aí pra funcionar melhor.*

AC1 fala dos motivos pelos quais o Programa está vinculado, e, segundo ele, deve estar, ao Gabinete do Ministro:

***Quem coordena o Pronasci? Não gratuitamente, é o Gabinete do Ministro [...] Porque todas as secretarias do ministério têm interface, têm projetos no Pronasci [...] Todos os departamentos e secretarias foram mobilizados a partir dessa coordenação. Todos têm interface, todos interagem, portando fazem vingar a intersectorialidade. Não é diferente disso o que passou a ocorrer lá no município.***

Como vimos, se os grupos de interesse fazem a ligação entre Governo e sociedade, as ideias têm papel central na elaboração de políticas, pois legitimam alguns interesses em detrimento de outros. Não são apenas os indivíduos ou grupos que têm força relevante e influenciam as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições, especialmente as tradicionais, como a segurança.

Embora haja divergência nesse ponto de vista, entre os entrevistados do Ministério da Justiça, acreditamos que o fato de o Pronasci enfrentar essa fragilidade de institucionalização no Ministério da Justiça pode, sim, representar um risco para a vida do Programa. Pela forma como ele foi pensado e estruturado, considerando que há uma forte relação com o então Ministro Tarso, que se afastou em um momento crucial da consolidação do Programa, algumas regras institucionais, aliadas a novos atores e grupos de interesse, podem entrar em cena com outras ideias e modificar a essência do Pronasci.

Vale lembrar que os processos de formulação e implementação de políticas públicas, em muitos casos, se confundem. Rua (1998) sugere que se busque identificar quem procura influenciar a que, a quem, como e por que no processo de implementação, que está sempre sujeito a mudanças nas regras do jogo. Mudanças essas que podem, inclusive, alterar o próprio resultado. O desenvolvimento de políticas públicas envolve um contínuo processo de interação e negociação, ao

longo do tempo, entre quem quer colocar a política em funcionamento e de quem esse funcionamento depende.

O processo que acabamos de tratar nos permite compreender os referenciais teóricos que afirmam que, para os governos democráticos, o desenvolvimento de políticas públicas constitui-se no estágio de traduzir seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. Por acreditarmos no processo integrado de desenvolvimento das políticas públicas, quando mencionamos qualquer expressão relacionada a etapas, separadamente, estamos buscando apenas dar ênfase didática, sem perder de vista que se trata de um processo contínuo, pelo qual a política se mantém em formulação constante.

A implementação de políticas públicas é caracterizada por Rua (1998) como conjunto de ações desenvolvidas por grupos de indivíduos, de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores, no tocante à política. A autora lembra que, quanto mais atores envolvidos, mais complexo tende a se tornar o controle das ações.

Voltando nossa reflexão ao desenvolvimento de políticas públicas com caráter intersetorial, que demanda uma visão completa dos processos que ocorrem no mundo, é imprescindível que se considere, também, a questão do já mencionado território, no mundo das pessoas e das instituições. No material referente ao Pronasci encontramos referências à questão dos Territórios de Paz para definir onde o Programa é implementado: “abrangem regiões metropolitanas que apresentam elevado número de homicídios e outros delitos violentos.” Cada território terá:

- a. **Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM):** a articulação entre as diferentes forças de segurança – polícias civil, militar, bombeiros, guarda municipal, secretaria de segurança pública – e representantes da sociedade civil é realizada por meio do Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM). O GGIM organiza atividades que levarão ao debate da segurança pública no município. Além disso, equipes multidisciplinares atuarão no Pronasci (assistentes sociais, psicólogos, educadores, pedagogos).
- b. **Conselhos Comunitários de Segurança Pública:** são instalados ou aprimorados nas comunidades das regiões metropolitanas do Pronasci en-

quanto espaços de discussões sobre as questões referentes à segurança pública.

- c. **Canal Comunidade:** são instituídos mecanismos para garantir o acesso das comunidades aos órgãos de defesa do consumidor. O objetivo é fazer com que as pessoas, conscientes de seu papel como cidadãos, possam exigir seus direitos.
- d. **Geração Consciente:** o projeto visa atingir jovens em situação de risco para informá-los de seus direitos de cidadania. O objetivo do projeto é fazer com que o jovem seja reconhecido na sociedade e largue o crime tornando-se um multiplicador dos direitos do consumidor para com outros jovens.
- e. **Lei Maria da Penha - Proteção à mulher:** sancionada em agosto de 2007, ganha mais força no Pronasci. São construídos centros de educação e reabilitação para agressores e implementados juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher, delegacias e núcleos especializados nas defensorias públicas.
- f. **Capacitação de magistrados, promotores e defensores públicos em direitos humanos:** o Pronasci prevê parcerias com escolas superiores de magistratura. O objetivo é inserir, no cotidiano dos operadores do direito, temas relacionados aos direitos humanos, principalmente os que dizem respeito à aplicação dos tratados internacionais assinados pelo Brasil.
- g. **Instalação de núcleos de Justiça Comunitária:** lideranças das comunidades são capacitadas em oficinas para mediar conflitos e promover a coesão social. A mediação de conflitos pela comunidade promove a justiça de forma alternativa e pacífica.

Como vemos, a estrutura local e nacional foi pensada considerando as diversas dimensões para garantir a interface com outros segmentos, áreas e mesmo ministérios. No entanto, preocupa-nos os primeiros sinais de não viabilização dessas estruturas no processo de implementação, o que fere inclusive o previsto na lei que cria o Programa, em seu artigo 3º, inciso XII: “observância dos princípios e diretrizes dos sistemas de gestão descentralizados e participativos das políticas sociais e resoluções dos conselhos de políticas sociais e de defesa de direitos afetos aos Pronasci;”

A fim de aprimorarmos essa análise, buscamos conhecimentos acumulados pela literatura, que direcionassem nosso olhar, não por categorias rígidas, mas com enfoques que nos levassem a atentar aspectos variados a serem observados. Encontramos algumas propostas, não excludentes e sim complementares, por isso tentamos aproveitar as contribuições de cada uma.

Inojosa (2001:106) sintetiza diversos aspectos já mencionados afirmando que trabalhar a partir de uma perspectiva intersetorial implica:

- a. **mudança de paradigma**, superando a disjunção, a separação, a clausura e a redução, para o alcance da compreensão e da produção de uma nova perspectiva, a partir da diversidade. Isso demanda uma nova postura ante os problemas sociais, que as políticas públicas devem enfrentar, com foco na complexidade, na compreensão da diversidade e na comunicação real entre as partes. Nesse aspecto, podemos concluir que a construção do Pronasci buscou a mudança de paradigma necessária, e agora, durante o processo de implementação, enfrenta as dificuldades previsíveis quando se trata de tentar uma mudança de paradigma, fortemente enraizado na área da segurança.
- b. **projeto transformador para as políticas públicas**, que supere o desenho piramidal e fatiado das corporações, no qual o modo de pensar intersetorialmente não cabe. Nesses desenhos, a preocupação está focada em sanar problemas específicos, sem se preocupar com a necessidade de transformação da sociedade, que demanda uma abordagem diferente e uma distribuição mais equânime das riquezas. Por esse aspecto o Pronasci se mostra inovador, porém a estrutura da gestão pública, em geral, está pouco preparada para assumir programas com esse perfil, o que pode comprometer a implementação do Programa;
- c. **planejamento e avaliação participativos com base regional**: o planejamento, com base regional, como parte de um processo permanente, que começa com a análise da situação, passa por escolhas estratégicas e faz acordos, deveria determinar o orçamento e não o inverso, como acontece atualmente. Esse planejamento deveria ser participativo no sentido de agregar outros atores, que vão ter outros enfoques dos segmentos da população. Nesta perspectiva, o plano é um grande acordo, feito a partir da avalia-

ção de resultados, com o pressuposto de ser refeito dinamicamente. Pelo que foi constatado pela pesquisa, podemos afirmar que esse planejamento aconteceu na fase de criação do Pronasci, baseado em pesquisas, nas demandas e interesses locais, por parte da instância federal. Cada estado ou município que adere ao Programa, por fazer parte de alguma região com elevado índice de violência, tem prevista a prerrogativa de, a partir da sua realidade local, escolher as ações que mais contribuiriam com o enfrentamento da violência. Embora nosso foco seja a construção do Programa, cumpre indicar que os indicativos percebidos são de que esse planejamento participativo e descentralizado vem se perdendo no processo de implantação.

- d. **atuação em rede de compromisso social:** viabilizar esse novo olhar intersetorial requer, também, a reorganização das estruturas governamentais piramidais, hierárquicas e setorizadas. A atuação em rede de compromisso social pode ser uma parte da solução: nela o Estado vai permeabilizando-se, abrindo-se à sociedade, trabalhando com atores independentes, que também atuam em determinada questão na sociedade. O governo é parte dessa rede, com planejamento e ação articulados, o que requer uma liderança, com visão ampla de todo o processo. Esse item sugerido por Inojosa confunde-se com os demais, porém se focarmos na proposta de se constituir redes amplas de relações, com o Estado assumindo seu papel de protagonista, podemos concluir que a ideia está contemplada na estrutura do Pronasci, isso é necessário para, minimamente, lidar com questões diretamente envolvidas com a segurança.

Outra proposta é a de Serrate (2007:05 a 09) que, ao pensar a área da saúde, define que os fatores que intervêm no desenvolvimento de ações com esse perfil podem ser classificados em três grupos: os determinantes, os condicionantes e os desencadeadores. Para ele, a falta de compreensão clara e precisa desses fatores dificulta o estabelecimento de formas de atuação com enfoques e métodos cientificamente fundamentados, nesse tipo de processo. Sem a preocupação com a rigorosidade de classificação, procuramos abordar alguns dos aspectos encontrados na pesquisa seguindo o agrupamento sugerido pelo autor.

Os fatores determinantes são os influentes para uma certa área<sup>65</sup>. Mapear esses fatores, os setores e as organizações que atuam sobre eles deve ser o ponto de partida de qualquer ação que vise ao desenvolvimento de uma proposta intersetorial. No caso do Pronasci, ao que tudo indica, houve uma grande preocupação em considerar os diversos fatores, tanto que as ações, conforme já mencionamos, estão agrupadas em três grandes eixos, com quatro focos:

- a. **o etário**: 15 a 24 anos<sup>66</sup>;
- b. **o social**: jovens<sup>67</sup> e adolescentes egressos do sistema prisional, em situação de moradores de rua, famílias expostas à violência urbana, vítimas da criminalidade e mulheres em situação de violência;
- c. **o territorial**: regiões metropolitanas e aglomerados urbanos que apresentam altos índices de homicídios e de crimes violentos;
- d. **o foco repressivo**: combate ao crime organizado.

Ainda sobre os fatores determinantes, já mencionamos diversas falas que convergem para a visão de o Pronasci ser classificado como um indicativo de mudança de paradigma. Citamos, ainda, a fala de AC3 a respeito do significado que sente nessa mudança de atuação, na área de segurança pública:

*Eu acho essa uma **opção de vanguarda**, principalmente vindo de uma área que historicamente só propunha, e só tinha um caminho que era o da repressão e o da exclusão da sociedade. [...] Hoje se parte do princípio que **todos podem ter acesso ao esporte, ao lazer, à cultura e à educação**, e que se todos tiverem esse acesso, **diminuirá e muito as possibilidades das pessoas se envolverem, principalmente os jovens, em conflitos com a lei, em situações de violência, de marginalidade mesmo. Então inclusive é dialético, é uma situação que é pra sociedade melhorar então melhora o indivíduo, mas ao mesmo tempo a sociedade melhor ajuda o ser humano, o cidadão. [...] Eu iria pro aspecto da educação e a educação como de fato a grande possibilidade de mudança de uma nação.***

---

<sup>65</sup> Por exemplo, no caso da saúde, Serrate (2007:07) cita a educação sanitária deficiente da população, os fatores de contaminação do meio ambiente, a delinquência e violência nas localidades, a falta de alimentação balanceada, o sexo inseguro, a má qualidade dos serviços de saúde, a pouca prática de atividades físicas, entre outras.

<sup>66</sup>

A proposta inicial era de 14 a 29 anos, porém a faixa etária foi alterada durante os debates que antecederam sua aprovação no Congresso Nacional.

<sup>67</sup> O Programa cita que está focado nos jovens, por serem os que mais provocam e, ao mesmo tempo, sofrem violência. As ações contemplam também a família, a comunidade, as instituições e os trabalhadores da segurança pública, justamente no intuito de abarcar os diversos fatores determinantes da segurança almejada.

Os fatores condicionantes são os considerados necessários para que a intersetorialidade aconteça. Serrate (2007:8) indica:

- a. **vontade: base do condicionamento**, disposição plena dos responsáveis pela gestão em assumir o enfoque tecnológico da intersetorialidade como princípio de atuação. Vimos, especialmente nas entrevistas, que houve preocupação com esse aspecto durante a construção do Programa, uma vez que as resistências se fizeram muito presentes. Superado esse estágio, resta saber se nos mais de 100 municípios onde o programa está sendo implementado, essa preocupação vai ser mantida, no sentido de garantir que a intersetorialidade não se perca no caminho;
- b. **papel do estado e do governo**: as possibilidades de ações concretas dos estados e governos deverão contemplar os fatores políticos, econômicos e sociais, previstos de acordo com o enfoque tecnológico da intersetorialidade.

No caso do Pronasci, o Estado assumiu a questão da segurança nos diversos aspectos, como premissa para tratar da temática, apesar disso AC2 afirma:

*A gente tem tentado fazer recuperação de espaço público, e aí entra a **nossa pouca capacidade, daqui do gabinete, de fazer essa articulação no local**. Por isso que a gente tem uma das ações chamadas apoio à implementação do Pronasci nos locais, e para isso a gente tem o comitê gestor [...] os consultores da Unesco [...]. Em alguns outros têm a contratação de OSCIP, que é legal, é válido, embora particularmente, **eu tenha uma divergência com contratação de OSCIP**, porque eu acho que o Pronasci foi um programa tão bem amarrado, que ele representa a possibilidade de retomada política de espaços que foram perdidos pelo Estado, só que em alguns locais entregou-se para a OSCIP fazer isso [...] e, portanto, **o Estado perdeu de novo**, esse é um complicador.*

O mesmo entrevistado indicou a preocupação quanto ao avanço de uma política de governo para uma política de Estado:

*Eu tenho uma crítica, acho que o Pronasci tem muitas coisas ainda equivocadas. Entre outras eu acho que ele **ainda está muito superestrutural**, está muito no mundo da ideia, está **no mundo da política** ainda, de fato ele **não passou para a vida**. Claro isso é uma posição minha [...] nós temos resultados feitos pela Fundação Getúlio Vargas de avanço que a gente teve na redução da criminalidade em vários locais. [...] No entanto, nós temos outros lugares que não houve*

*nada. Mas eu acho que para que o Pronasci sobreviva, se transforme de fato e... possa compor o elenco de projetos do governo federal que são políticas de Estado que não teria esse problema de mudar prefeito, mudar presidente, mudar partido na presidência, porque são programas que vão sobreviver. **O Pronasci ainda tem uma carência de estruturação dentro do Ministério da Justiça, e isso dificulta a possibilidade dele [...] servir como esteira e sub-servir outros projetos sólidos.***

AC1, que atua no mesmo setor de AC2, parece ter uma posição mais amena sobre essa questão:

*No momento em que tu azeitas a máquina... olha, **o Ministério da Justiça vai coordenar essa relação intersetorial**, porque é ele que tem condições de dizer que a vila mais violenta do Rio Grande do Sul é a Vila Bom Jesus [...] Então estamos inovando do ponto de vista conceitual e na gestão interna, mas nós precisamos mais, **precisamos estabelecer também uma nova relação federativa**, porque as políticas são de responsabilidade dos estados e porque, naturalmente, a vida se passa no município. Então, o Pronasci coloca um outro “e” aí, o paradigma “e” pela primeira vez, de fato, no país um programa de segurança articula União, estado e municípios. É um desafio? É, **mas é de fato uma ação de Estado e não uma ação de governos**. Nós passamos a ter também essa nova relação e de alguma maneira isso também gerou, extraordinariamente, a intersetorialidade lá na ponta, porque os prefeitos ou os governadores começaram a olhar... mas o Governo Federal está dizendo que não vai mais me dar viatura, ele está dizendo que até pode me dar viatura se estas estiverem num contexto, que se chama Pronasci, onde teremos ações de segurança com cidadania! Então, **isso muda, muda a gestão aqui no ministério e muda lá na ponta.***

Como vemos, há consenso que a concepção e a política pública presentes no Pronasci são a de que o Estado, em seu papel de sociedade política, é implementador e não pode ser tratado ou colocar-se como mero financiador de projetos sociais, independente das possíveis concepções de mundo e projetos de sociedade, como na chamada ação social. Temos assim o desafio de como se garantir isso na ação:

- c. **reformas adequadas na área:** as reformas como mudanças, transformações em função da ação a ser desenvolvida devem conter, entre seus objetivos, o partilhar responsabilidades entre instituições, indivíduos e comunidade, assim como alcançar equilíbrio e complementação de esforços. Os elementos encontrados pela pesquisa indicam que houve preocupação de garantir reformas nesse sentido, como, por exemplo, a nova relação com os profissionais da segurança e a criação obrigatória dos gabinetes de gestão

integrada. Porém é preciso lembrar que esses fazem parte de uma estrutura maior, que continua fragmentada.

Neste item cabe mencionar, ainda, a realização, pelo Ministério da Justiça, em 2009, da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg), que envolveu a sociedade, servidores das instituições de segurança pública, igrejas, mídias e organismos internacionais que pudessem contribuir na formulação de políticas públicas para a coesão social.

Durante a 1ª Conseg, foram discutidos temas como cidadania, participação popular, prevenção e repressão ao crime, entre outros. O intuito foi o de elaborar uma nova política nacional de segurança pública, que será construída a partir da participação do poder público (gestores e servidores) e da sociedade civil. A realização da 1ª Conseg está diretamente relacionada ao Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), que une políticas de segurança pública e ações sociais, para atuar nas raízes socioeconômicas da sociedade que favorecem a criminalidade.

- d. **fortalecimento dos ministérios e secretarias:** é importante considerar a necessidade de fortalecimento do perfil de gerência na área, em um contexto caracterizado pelas novas relações entre o governo e a sociedade civil, com a necessária previsão de recursos. No Ministério da Justiça a existência do Pronasci não estava formalizada até pouco tempo, porém na entrevista com AC1 fomos informados que foi criada a Secretaria Especial do Pronasci, vinculada ao Gabinete do Ministro, o que, pelas entrevistas, parece não ser consenso.
- e. **funções essenciais:** após mapearem as demandas de determinada área, é preciso definir quais as funções essenciais que ficarão sob responsabilidade maior da coordenação e quais delas demandam ação intersetorial. Esse aspecto não está muito claro no Pronasci. O que foi possível constatar indica que, no Ministério da Justiça, há essa coordenação bem clara, definida, porém centralizada nele, enquanto os demais parceiros não têm muita clareza de seu papel;
- f. **descentralização:** entendida como o processo de passar aos níveis locais de gestão a autoridade, responsabilidade e recursos, o que é essencial para se obter uma ação com perfil intersetorial. O Pronasci é um Programa que

prevê essa descentralização, porém, percebe-se certa falta de autonomia na instância local, uma vez que sua ação depende muito da disponibilidade de recursos do governo federal e da opção deste para repassá-los a determinado município ou estado.

Spósito (2007, p.24) lembra que a realização local de ações definidas em âmbito federal sofre filtros em seus mais diversos níveis, que vão desde a apropriação que os gestores municipais realizam das diretrizes e normas definidas, até a realização das ações em si. Sendo assim, a face local de uma política não espelha, necessariamente, as diretrizes, normatizações e formatos prescritos nas intenções da elaboração, ou se constitui em mera reprodução de práticas similares. O local pode ir de espaço de criação e inventividade social à versão piorada e simplificada da proposta inicial. Esse aspecto reforça a necessidade de planejamento integrado e gestão coletiva, inclusive entre as diversas instâncias envolvidas nas etapas de uma ação.

Serrate (2007:03) acredita que os resultados da intersectorialidade são maiores na medida em que se descentralizam os processos e os colocam, cada vez mais, no âmbito local e comunitário, onde os setores contem com poder e liberdade de ação suficientes para, coletivamente, enfrentar os problemas, cujas soluções permitam alcançar seus propósitos. Essa aproximação com o nível local possibilita que a população, na condição de sujeito e objeto, seja parte do enfrentamento dos problemas. Assim, pelos dados levantados no decorrer da pesquisa, é possível afirmar que a intersectorialidade pode ser iniciada na esfera nacional, mas precisa se acontecer na instância local, onde a execução se dá na prática. Trata-se da fusão das ações de setores da gestão local, a partir da coordenação geral. Com isso, cresce a necessidade da compreensão do todo, do contexto e das relações de complementaridade e interdependência entre as partes envolvidas no trato dos problemas (sociais e de gestão). Conforme as informações já elencadas, o Pronasci foi pensado dessa forma, porém as dificuldades percebidas na socialização das informações e na coordenação geral, mais efetiva, podem vir a prejudicar os resultados da intersectorialidade

Conseguimos perceber, pela fala dos entrevistados, que há preocupação local em seguir as diretrizes nacionais do programa e também algumas dificuldades operacionais, especificamente em três aspectos: dificuldades de gestão dos

recursos recebidos, ou mesmo para receber tais recursos, uma vez que isso tem se dado de forma muito desordenada e variada, de acordo com a ação a ser financiada; dificuldade em mobilizar, envolver e trabalhar com os jovens, alvos da política; e dificuldade de uma comunicação mais uniforme entre os entes federados que desenvolvem o Programa.

Nas entrevistas, encontramos diversas pistas para essa interpretação. AC5, por exemplo, que é responsável local, ao falar do projeto político que levou o município a optar por participar do Pronasci, elencou uma série de carências às quais a população local está submetida. E justificou: “então a esteira mesmo, a expectativa é se apegar em projetos como o Pronasci, que a contrapartida é apenas 2% e nisso conseguir tocar o GGIM, a partir do conselho municipal de segurança e as ações integradas às outras secretarias.” Como vemos, a chegada do Programa nesse município parece ter se dado pelo atrativo da baixa contrapartida exigida<sup>68</sup>. Apesar disso, o mesmo entrevistado manifesta a preocupação em seguir a estrutura nacional do Programa:

*[...] então o grupo reúne... o grupo discute... nós temos uma orientação que é **tentar manter mais tempo possível da orientação federal, porque o programa é federal e a gente traz como orientação, tentando manter a fidelidade da associação federal, ouvindo as peculiaridades locais e as coisas que eles podem agregar. Inclusive se discute, não se delibera, se discute. Mas se tem a democracia de decidir o encaminhamento a partir do que esse grupo discutiu, não dissociado disso, com a pretensão de manter reto o Programa Federal porque é um Programa pro país inteiro, então cada município não pode alterar as especificidades, senão não seria um Programa Federal.***

Quando perguntamos aos nossos entrevistados, que atuaram diretamente no processo de elaboração do Programa, no Ministério da Justiça, quais as principais diferenças entre o planejado e o que estão observando na ação, ouvimos de AC2:

*Os projetos centrais (referindo ao Mulheres da Paz e ao Protejo) já têm nos mostrado alguns limites. Como existe uma carência muito grande, por exemplo, na sociedade brasileira ainda de um modo geral, nós hoje estamos identificando quais jovens estão fazendo parte do Protejo. **Nós queríamos o jovem no limite do crime, o vendedor de***

---

<sup>68</sup> As leis orçamentárias anuais estabelecem um valor mínimo de contrapartida para convênios entre a União, estados, municípios e organizações da sociedade civil. No caso do Pronasci, por se tratar de um programa de Segurança Pública, a mesma foi reduzida. Esse município, por exemplo, investe 8% em outros convênios e no Pronasci desembolsa apenas 2% de contrapartida.

*drogas, o que é o aviãozinho, queríamos o jovem que ninguém quer. Esse é o jovem do Pronasci, [...] Só... o que a gente percebe hoje no Protejo? Tem uma pancada de jovens que não são esses, mas que querem estar lá. Então, a gente tem discutido conceitualmente, mas e aquele jovem que... daí tu dizes assim, não mas não é esse, e tu não podes vir aqui, tu tens que ficar lá na tua escola. Mas se ele quer se integrar nesse Programa? Cidadania. Então essa é uma dúvida que se planejou e que se verificou na realidade. Outro exemplo de dificuldade que a gente tem detectado, a polícia, **sem polícia comunitária, não tem Pronasci**. E aí o Pelc, Esporte e Lazer da Cidade, se torna menor, Mulheres da Paz se torna menor, todos eles se tornam menores. Para ser uma ação de segurança tem de existir essa conexão, tem de existir essa conexão com o policiamento comunitário. Aí tu mudas aquela visão, se não é só uma ação social. Aí a intersectorialidade não está funcionando, não dá.*

Como é possível perceber, a integração está difícil desde o nível nacional, o que reflete nas ações que vêm sendo implementadas no dia-a-dia. A Constituição de 1988 introduz, especialmente no campo da saúde, a questão da intersectorialidade. Desde então, integração de políticas sociais, matricialidade e descentralização têm sido cada vez mais pautadas, em busca da intersectorialidade na gestão das políticas públicas e do enfrentamento ao dilema da aplicação, na prática, desse conceito intersectorial, a partir de um modelo de governo organizado sob a égide da especialização e da setorização (ANDRADE, 2006:171).

- g. **recursos humanos motivados:** a existência de pessoal, no setor central e dos demais parceiros, motivado para o trabalho participativo, para a compreensão mútua do caráter social da ação, é imprescindível. Prepará-los para a intersectorialidade é um passo posterior, porém, sem essa motivação prévia, a formação não fará milagres. Essa parece ter sido uma grande preocupação do Pronasci, uma vez que boa parte das ações menciona, explicitamente, a necessidade de formação, como o investimento nos recursos humanos da segurança e a formação do Programa Esporte e Lazer da Cidade;
- h. **inversão:** agir intersectorialmente implica uma inversão tecnológica para além da estrutura físico-financeira. A produção e socialização de conhecimentos diversos gerados na área é condicionadora: pelas expectativas reais que origina ao promover novas ações similares; pela motivação dos atores com o alcançado; pelo fortalecimento dos recursos humanos envolvidos, que amplia sua capacidade de atuação, por meio de seu poder de par-

ticipação. Esse é um ponto que o Pronasci ainda não conseguiu responder: percebe-se uma produção grande de conhecimento, sem a respectiva socialização do mesmo;

- i. **sociedade organizada**: os principais responsáveis pela intersectorialidade são aqueles que nela participam, não só como objeto, mas também como sujeitos de direção do processo, ou seja, a sociedade. A intersectorialidade requer vontade e até espontaneidade, mas precisa ser conduzida, sistematicamente, em um processo no qual cada um dos envolvidos tenha clareza dos objetivos, funções e ações que lhe compete desenvolver. O Pronasci contempla o envolvimento da sociedade, inicialmente consultando diversas organizações representativas, durante o processo de construção do Programa e, em seguida, deveria ser estendido à própria estrutura do Programa, conforme mencionado nas entrevistas.

AC2, quando fala a respeito da questão do envolvimento das comunidades, nos indica que tal envolvimento se dá muito mais pelas características da comunidade do que por ser eixo norteador das ações do Programa, apesar de isso constar na estrutura do Programa:

*Em alguns locais sim, por exemplo, eu tenho absoluta certeza que se eu pegar Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, lá na Vila Bom Jesus, um dos quatro territórios em Porto Alegre, eles tiveram reuniões durante duas semanas, todas as noites, com a comunidade presente, e lá é um 'problema', porque lá tem a experiência do orçamento participativo, e a comunidade não aceita pacote fechado, eles querem mexer, eles querem modificar, então lá eu tenho certeza que acontece, agora eu já não tenho tanta certeza que acontece, por exemplo, em Fortaleza, em Belém, em algum outro local assim.*

AC1, em sua entrevista, quando perguntado a respeito do envolvimento da sociedade, citou exemplos que materializam essa relação:

*Quando o Congresso Nacional aprovou a lei do Pronasci, aprovou: conveniar com estados, com municípios e OSCIPs [...] então a **sociedade civil tem se organizado a partir das OSCIPs**. Hoje nós temos inúmeros projetos com a CUFA, Central Única das Favelas, temos com o Viva Rio, temos com a SESCOM, Secretaria de Comunicação da Presidência da República, a Petrobrás, tem inúmeras OSCIPs com diversos projetos. Isso é um caminho, vamos dizer assim, na realidade, institucional para se relacionar com a sociedade civil, mas tem outro que é mais importante até envolver, que são **os conselhos comunitários da segurança**. Assim como o **Gabinete de***

**Gestão Integrada Municipal** [...] onde a sociedade civil local tem acento para dialogar com o GGIM, trazendo as suas preocupações na área da segurança [...] Tem dois projetos, com a sociedade civil, de integração, que eu acho importante que são **Mulheres da Paz e o Protejo**. Bom ali, estabelece uma relação, integração absoluta, são mulheres de lideranças que são capacitadas com níveis sociais, escolhidas por aquela comunidade, que passam a interagir com a polícia comunitária, identificando jovens com problema. Esses jovens identificados vêm para o Protejo. Então a comunidade se integra.

AC4, ao falar do envolvimento da sociedade civil afirma haver possibilidades e lembra que o Programa ainda está em fase inicial de implantação:

*A sociedade civil é envolvida **através do conselho municipal de segurança pública** (que alguns municípios estão reativando), **fóruns regionais de segurança** (dividindo o município regionalmente) e **conselhos comunitários de segurança**, para quando for o caso (dividindo as regiões ou bairros em suas vilas ou em um conjunto de entidades). Essa é a forma que tem sido estimulada pela equipe do Pronasci no RS e **as comunidades tem se mostrado parceiras dessa proposta e interessadas em compreender o Pronasci**. O envolvimento dos jovens é algo para ser construído, uma vez que as ações sociais de prevenção ainda não começaram no estado, com algumas exceções [...]*

A respeito dos fatores desencadeantes da intersetorialidade, Serrate (2007) destaca que a resposta social organizada requer o domínio de enfoques, técnicas, habilidades e tecnologias tipicamente gerenciais, necessários para qualquer ação. No caso de ações intersetoriais, há uma preponderância das que têm a ver com as relações interpessoais: o trabalho em equipe, a criatividade, o consenso e a orientação social do objetivo comum. Do ponto de vista gerencial, os fatores desencadeantes da intersetorialidade são reunidos pelo autor em cinco grupos: o enfoque, as técnicas de trabalho em equipe, as habilidades e capacidade gerencial, as tecnologias gerenciais e a produção social na área. Esses fatores ainda parecem muito frágeis, nas diversas instâncias que compõem o Pronasci. Apesar de o Programa ter sido pensado, estruturalmente, para atender a esses aspectos, há, ainda, uma grande carência de conhecimento acumulado quanto a eles, possivelmente pelo fato de o Programa estar ainda em estágio inicial de implantação. Poderíamos destacar aqui a questão da socialização das informações entre os envolvidos das diversas esferas, como a principal fragilidade.

Com vistas a verificar como está se dando a questão da tomada de decisões no Pronasci – um dos fatores desencadeadores desse projeto –, questionamos nossos entrevistados e obtivemos respostas que confirmam a centralização e pouca clareza a respeito dos papéis dos diversos atores. AC1 não respondeu diretamente a questão, restringiu-se a afirmar que:

*[...] quando há uma eventual interveniência temática se chama o terceiro ou quarto ministério. [...] nesse momento essa triangulação é uma deliberação conjunta para o que realmente interessa para a ação preventiva.*

AC2 mencionou que durante o processo de construção do Programa as decisões eram coletivas e compartilhadas, e concluiu sua resposta afirmando: *“[...] mas as decisões são tomadas exclusivamente pela Secretaria Executiva do Pronasci”*.

AC4 foi enfático ao responder: *“As decisões são tomadas de uma maneira muito centralizada. E isso começa com o próprio Ministério da Justiça, que em muitos casos oferece ‘pacotes’ prontos para estados e municípios, desconsiderando peculiaridades da realidade local”*.

Falando dessa gestão, com foco na busca da articulação entre as ações que compõem o Programa, encontramos na Lei nº11.530, de 24/10/2007, a qual afirma que a gestão do Pronasci “será exercida pelos ministérios, órgãos e demais entidades federais nele envolvidos, bem como pelos estados, Distrito Federal e ministérios participantes, sob a coordenação do Ministério da Justiça, na forma estabelecida em regulamento.” Esse artigo era um forte indicativo de articulação das ações partindo da esfera federal, considerando que nas demais esferas há instrumentos legais específicos que regulam o tema. No decorrer do processo, confirmamos que a referida gestão está centralizada no Ministério da Justiça, percepção que já foi confirmada nas entrevistas e reforçada por afirmações, como a de AC2:

*A legislação prevê um comitê gestor composto pelos secretários do Ministério da Justiça. 2008 foi o ano que a gente teve... foi o primeiro ano de orçamento do Pronasci. O comitê gestor se reuniu quase que quinzenalmente pra aprovar os projetos [...]. Em 2009, eu não lembro de existir reunião do comitê gestor para aprovação de projeto. Na verdade são duas instituições, o comitê gestor com os secretários e o ministro, e o conselho. Era um conselho que era*

*composto pelos ministros parceiros e pelo ministro Tarso, presidido pelo ministro Tarso. Este nunca se reuniu depois da formulação do Pronasci, aliás, ele nem aparece na portaria nº 2.736. Eu acho que o conselho nunca foi, de fato, criado, mas existiu a conversa, um desenho pela Fundação Getúlio Vargas, um conselho de ministros que então debateriam.*

Perguntado se existe, de fato, a relação entre as diversas ações que compõem o Pronasci, AC2 respondeu:

***Existe! Algumas mais outras menos! [...] No geral a relação, na verdade é feita mais individualmente do Ministério da Justiça com o outro ministério. Tiveram duas reuniões desde o início do Pronasci até hoje, que nós conseguimos juntar os ministérios, duas apenas, que foi muito bom, por troca de experiência e por troca de forma de atividade que se fez. Mas depois disso, é um trabalho isolado, assim, Ministério da Justiça com um com outro.***

Ao responder sobre quais questões mais têm cobrado decisões e como elas são tomadas, AC2 trouxe um indicativo de redução dos investimentos na área social que, se persistir, pode comprometer significativamente a proposta, na sua essência:

*As decisões podem ser tomadas, entrada de uma nova ação, entrada de um novo município ou estado, a decisão de quanto será dado a tal projeto. No Plano Plurianual isso tudo tava decidido, então tava ali: ação – esporte lazer na cidade, tanto em 2008, 09, 10 e 11. Em 2008 funcionou rigorosamente e nós passamos até mais do que o previsto para alguns projetos. Deixa só eu fazer um recorte: de todo o Pronasci, só dos projetos que a gente tem com os outros ministérios que representam essa intersetorialidade, a gente teve um investimento de 32% do valor total, isso em 2008. Em 2009 caiu pra 9%, **o que assassinou um pouco a parte de cidadania do Programa, ou essa a relação intersetorial**, que é um diferencial do Programa de segurança. [...] Esse é um problema na verdade, que assim... essa decisão é exclusivamente feita pela Secretaria Executiva do Pronasci, o que vai ser e o que não vai ser. [...] Nós perdemos um pouco no orçamento, muito porque tiveram os cortes, perdemos um pouco no nosso orçamento, então isso atrapalhou muito.*

AC3, ser questionada sobre sua participação na questão mais estrutural do Pronasci, considerando que há previsão de um comitê gestor nacional, hesitou antes de responder e acabou deixando claro que isso não vem ocorrendo:

*Olha, eu tenho a impressão de que talvez, pelo fato de ser uma política dessa grandeza e estar em estágio muito inicial...pelo o que eu sei nós estamos no primeiro ano, esse comitê ainda não tenha se consolidado. Provavelmente deve ser um dos desafios a serem*

*colocados aí, fortalecer, e ponderar um pouco mais esse comitê. **Eu pessoalmente não faço parte**, talvez alguém da Secretaria Executiva, que é um órgão maior dentro do nosso Ministério, mas mesmo assim **deveria, em caso de ter essas reuniões ou ter deliberações, chegar até nós que somos protagonistas** de alguns desses programas. Essa informação realmente eu acho que não tem, quero crer que é por conta de ainda ser meio iniciante o programa, mas **vejo como uma necessidade**.*

AC1, ao falar sobre o Conselho e o Comitê Gestor, previstos no Pronasci confirmou que o conselho não foi criado:

*O que nós terminamos promovendo, na verdade **na estrutura original a ideia era esse comitê gestor do Ministério da Justiça em tese submetido a um conselho, tipo um conselho de ministérios**, também presidido pelo Ministério da Justiça, porque o Pronasci é daqui. Isso resultou, na verdade, em reuniões diversas com os ministérios. Nós fizemos pelo menos, nos dois anos de existência do Pronasci, na verdade dois orçamentos, nós fizemos quatro reuniões com os ministérios, que é então mais ou menos a reunião desse **conselho que teria de ter sido melhor até formalmente instituído mas... não foi [...]** Mas a relação com os ministérios, é uma relação muito boa. Além dessas quatro reuniões em que todos os ministérios se encontraram para discutir as limitações, as dificuldades, as atitudes no Pronasci. As reuniões com ministérios se dão quase que semanalmente. Nós constituímos aqui no comitê gestor do Pronasci, instituímos uma coordenação de relações entre ministérios, [...] nós temos uma coordenação específica, que fica dialogando o tempo inteiro, um canal direto com cada ministério [...] isso deu vitalidade e fluidez nas relações nesse processo.*

A comunicação, também classificada como um fator desencadeante em uma política pública intersetorial vem se revelando como um ponto fraco no Pronasci. AC1, perguntado sobre os canais de comunicação previstos no Pronasci, respondeu afirmando que são vários:

*Pois é, hoje nós temos hotsite nós temos twitter, nós temos orkut, está tudo instalado no Pronasci. Então nós temos um acompanhamento muito grande com interação muito forte!*

Apesar dessa afirmação, mais focada no que seriam os canais de divulgação do que é feito, os demais entrevistados trouxeram o olhar direcionado à comunicação interna. AC2 indica dificuldade na comunicação e socialização das informações, uma vez que as mesmas não têm sido utilizadas no planejamento:

*A gente tem uma informação interna, um informativo do Pronasci, que fala daquilo que já aconteceu, que é uma **informação apenas de socialização**. [...] Eu acho que a gente tem uma falha sim, na comunicação, mas pelo modelo de gestão implantado, [...] muitas vezes se faz o contato com o consultor da Unesco, e não se comunica aos concursados do Ministério da Justiça, e vice-versa, então **não existe uma padronização de informação**, de comunicação do Pronasci. Com os municípios e com os estados é comum e recorrente o município e o estado nos cobrar, eles nos procuram, perguntando alguma coisa, porque também **não existe uma padronização de comunicação da secretaria executiva do Pronasci com esses parceiros federativos**. Mas o grande problema que a gente vê assim é, de fato, essa comunicação... remete aí a um retorno a uma resposta que eu dei anteriormente de que o Pronasci ainda, por alguns dentro do Ministério da Justiça, não é visto como Programa de fato de segurança, [...] **ele está muito mais a serviços políticos, e aí a informação às vezes ela passa muito mais pela política do que pela via reta, que tem que ter da estrutura de gestão.***

AC4 reforça a dificuldade de comunicação do Programa:

***Esse é um grande gargalo do Pronasci.** A gestão da informação, sobretudo da coordenação geral para as coordenações locais, é deficitária. A comunidade é estimulada a participar do Pronasci (o que está previsto no protocolo de intenções firmado entre os convenientes e o concedente, através dos fóruns e conselhos de segurança), mas lida muitas vezes com a desinformação e com a falta de garantias da implementação das ações programadas. Por lidar com um conjunto grande de ações, o Pronasci, através da sua coordenação geral, oscila na apresentação de propostas. [...] O Pronasci é apresentado como sendo tão amplo e abrangente, mas na prática **apenas um pequeno percentual dessa totalidade consegue se viabilizar**. Também a **coordenação local (o comitê articulador) tem se ressentido da falta de comunicação com a coordenação geral do Programa**, pois muitas das decisões tomadas são informadas diretamente para os convenientes e não recebemos nem uma notificação. Esse problema vem sendo lentamente resolvido nos últimos meses, mas ainda permanece como uma dificuldade.*

No que diz respeito ao acompanhamento e avaliação, desencadeadores de intersetorialidade, encontramos nos materiais do Programa a afirmação de que o êxito do Pronasci depende da participação do público-alvo nos projetos e ações a serem implantados. Nesse sentido é importante avaliar constantemente a participação e, também, se esses projetos e ações estão sendo executados

conforme as suas diretrizes. Essa avaliação é feita a partir dos seguintes indicadores de resultados:

- a. jovens inscritos nos projetos e ações sociais;
- b. policiais inseridos no programa de formação continuada;
- c. pessoas alfabetizadas;
- d. apenados participando de programas de qualificação profissional;
- e. ouvidorias instaladas;
- f. conselhos comunitários em funcionamento;
- g. ações normativas e legais implementadas;
- h. redução da criminalidade;
- i. áreas urbanas recuperadas;
- j. ações estruturantes implementadas.

O sistema de avaliação implantado busca as informações e dados estatísticos para a elaboração do diagnóstico, mantém constante acompanhamento durante a realização dos projetos e ações, no sentido de redimensionar rumos, caso haja necessidade, e elabora o relatório final com os resultados. Encontramos no material um esquema construído para pensar o processo de avaliação e a respectiva explicação:

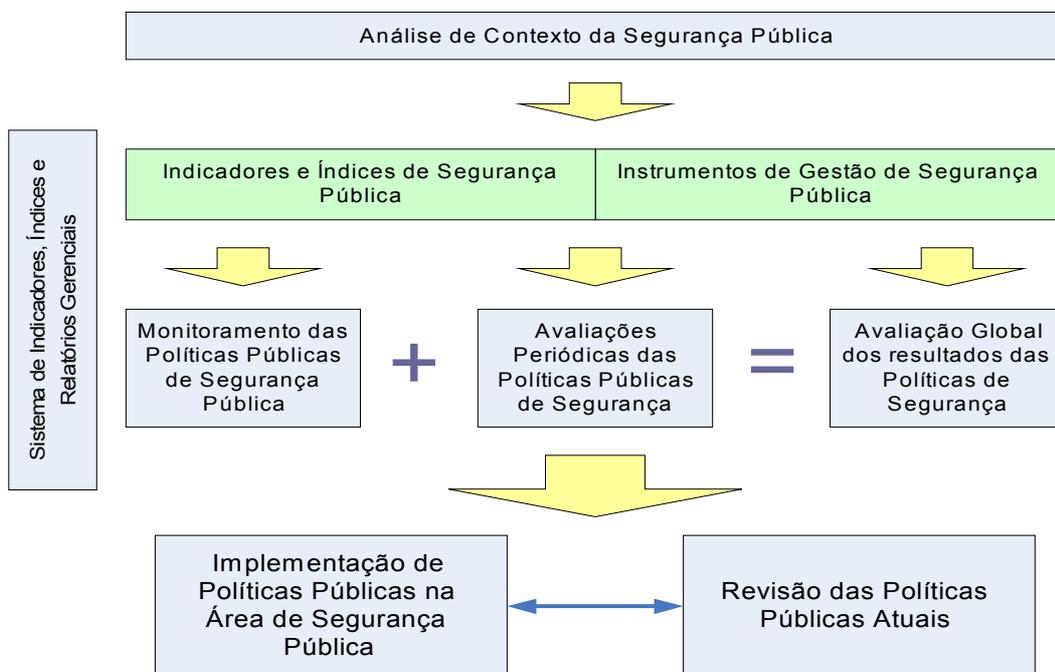


Figura 03. Quadro avaliação no Pronasci

Percebe-se que as estruturas propostas de gestão e avaliação contemplam a questão da intersetorialidade, especialmente nas declarações do propósito, a escolha do modelo se expressa como discurso intersetorial. Algumas falhas são compreensíveis se considerarmos que o modelo de organização presente no estado brasileiro é o setorial, no qual a tendência é que os diversos órgãos envolvidos tenham pouca articulação entre si e foquem as ações em seus saberes e produtos. Esse distanciamento é maior entre os órgãos classificados como gestores gerais do Programa e os que são parceiros para fazer com que as ações cheguem à população. Ou seja, percebe-se pouco foco na construção do processo de cooperação entre os órgãos envolvidos.

Nas entrevistas, foi possível confirmar as dificuldades encontradas na implantação detectadas pelo monitoramento e avaliação. AC1, falando de aspectos que foram planejados de uma forma e que, no processo de implantação vêm indicando necessidade de mudanças, afirma:

*Para detectar as necessidades de mudanças é **preciso ferramenta de gestão competente** como o SIMAP, que é o Sistema de Monitoramento e Avaliação do Pronasci, que é instituído pela Fundação Getúlio Vargas, com pesquisas, com survey, com **identificação do impacto desse projeto na vida daquela comunidade**. Já temos três pesquisas, três momentos diferentes, mostrando o impacto do Pronasci e a aceitação dele, que é muito positiva. Em alguns casos não vingou, aqui em Itapoã nós temos índices que não são tão favoráveis, mas isso é **ferramenta de gestão não é pra dizer que está maravilhoso é pra verificar ...aqui não está funcionando**, vamos lá ver o que está acontecendo [...] A relação federativa também faz com que a gente tenha dificuldades, ao mesmo tempo em que ela é central pra realmente a coisa acontecer, engajamento do município e do estado, por outro lado pode ser um dificultador, que não é um problema federal, que eu mando dinheiro, mando fazer, que estaria mais sobre a minha responsabilidade direta, não é assim, é **sempre uma pactuação**. Então o SIMAP tem sido decisivo aí pra isso.*

AC2 indicou dificuldade nesse processo de acompanhamento e avaliação, questionado sobre a Portaria nº 2.736, que institui a comissão de acompanhamento e avaliação.

*A comissão de acompanhamento e avaliação do Pronasci [...] teve um fim específico, porque **o acompanhamento e avaliação quem faz do programa todo é a Fundação Getúlio Vargas, via o SIMAP do Pronasci, que foi construído pela Fundação Getúlio Vargas.** Essa comissão que é recente, de agosto de 2009, de acompanhamento e avaliação, que é essa mesmo, instituída por essa portaria, é da Secretaria Nacional de Segurança Pública, mas existe.*

AC3 reconhece a importância, mas desconhece como vem sendo feito o monitoramento e a avaliação:

*Uma das coisas que me **passou muita confiança nesse programa é justamente uma preocupação que vem desde o início em pessoas especializadas para acompanhar e monitorar**, não no sentido da repressão, mas da ajuda do Programa para que, de fato, se consolide. Então acho que não foi uma medida exposta nesse sentido, sei que existem órgãos assim como a Fundação Getúlio Vargas que está encabeçando isso e particularmente no Ministério do Esporte foi possibilitada a viabilização de uma equipe de recursos humanos, capacitados para poder qualificar o projeto.*

AC4 traz informações importantes a respeito de como está sendo desenvolvido o monitoramento e a avaliação, revelando aspectos não mencionados pelos demais entrevistados e, inclusive, algumas contradições em relação ao que falou AC1, especialmente quando este afirma que o SIMAP está em pleno funcionamento:

*Minha função é realizar a **articulação institucional e o monitoramento e avaliação do processo de implementação das ações do Pronasci** no Rio Grande do Sul, sejam elas executadas pelo município, estado ou organização não governamental. Nesse sentido, tenho buscado estar em contato permanente com todos os parceiros (convenientes) do Ministério da Justiça para dirimir dúvidas e propagar os principais conceitos do Pronasci, auxiliando-os a compreender o programa e fomentando suas ações, sobretudo no que diz respeito à gestão integrada das políticas de segurança pública entre os diversos órgãos de governo. Esse trabalho é realizado através do comitê de articulação local, instituído por uma portaria ministerial no mês de agosto de 2009, e que conta na sua composição com servidores do Ministério (que é o meu caso), consultoras do Unesco e uma representação da OSCIP que apoia a implementação do Pronasci no RS. A Portaria referida institui a CAE (Comissão de Acompanhamento da Execução do Pronasci) que ficaria responsável*

*pelo acompanhamento físico-financeiro do Programa. Como se dará esse processo, na prática e no dia-a-dia, é o que estamos no aguardo de um posicionamento da Coordenação Nacional do Pronasci. De qualquer forma, o Ministério da Justiça, em parceria com a Fundação Getúlio Vargas, criou o SIMAP para os convenientes disponibilizarem, via internet, as principais informações sobre a execução dos seus convênios. **Esse Sistema encontra-se ainda em construção e não possui uma atualização constante.** Espero que essa ferramenta possa, de fato, ser útil para o trabalho do Ministério da Justiça de acompanhamento da implementação das ações. Além disso, a FGV está contratada para proceder com avaliações periódicas nos Territórios de Paz já lançados, **avaliações essas caracterizadas, por uma certa generalidade e superficialidade no trato das informações**, e que pouco contribuem para a compreensão do que ocorre efetivamente nesses locais. Faz-se necessário que a Coordenação Nacional do Pronasci oriente esse processo, aproveitando os recursos humanos que dispõe nos estados no qual o programa está presente, permitindo ao Ministério realizar um controle efetivo do impacto das suas ações.*

AC5, que coordena o município e, pela proposta, deveria estar alimentando o SIMAP, pareceu desconhecer a existência do monitoramento e da avaliação:

*[...] a ideia é que no Pronasci as avaliações, programas, principalmente o protejo, venham de um cadastro de informações maiores e que a gente possa jogar em outros programas sociais, que a gente possa ver...o público-alvo e a comunidade, se está melhorando ou se está piorando, a ideia é essa. **Como vamos fazer? vamos ter que construir isso**, acho que as assistentes sociais é que vão ter que construir isso. **Pro programa ainda não tem.** Cada secretaria vai ter que ter essa orientação, por exemplo, o Pelc tem essa instrução no contrato do Pelc. Nós vamos pedir pro assistente social, pra que tenha um acompanhamento que interesse à saúde que, interesse à assistência social, que interesse a todos, trabalhando de forma global.*

Como vemos, as ferramentas de monitoramento e avaliação foram pensadas e, para alguns, estão em execução, porém para os que deveriam estar alimentando tal sistema, isso não parece claro.

Cumpre lembrar sempre que estamos tratando de um processo de desenvolvimento de políticas públicas que é interativo - está em contínuo movimento. Regras, interesses, deveres, direitos e papéis institucionalizados influenciam o ator político nas suas decisões e na sua busca por estratégias

apropriadas. Certos sistemas políticos - e o Pronasci é um exemplo disso - trazem consigo elementos característicos, decorrentes da interação e do interrelacionamento permanentes de atores e grupos, cujos impactos podem ser detectados na implementação de políticas públicas, como vimos na análise que acabamos de fazer. Para que esses impactos sejam positivos, ou seja, que venham a consolidar o Pronasci como política pública intersetorial de segurança, nos parece urgente a retomada do planejamento e da execução das ações de forma coletiva, que de fato as diversas esferas estejam envolvidas nesses processos do Programa.

### **4.3 - O esporte e o lazer em relação intersetorial no Pronasci**

Com vistas a reaproximar a reflexão ao nosso objeto de estudo - as políticas de esporte e de lazer -, passamos a analisar o termo de cooperação técnica, estabelecido entre o Ministério da Justiça e o Ministério do Esporte. Nosso objetivo é identificar se o papel atribuído ao esporte e ao lazer, nessa relação, supera a visão redentora e salvacionista tratada anteriormente. O referido termo prevê: “a execução dos projetos de esporte no âmbito do Pronasci, com vistas à atuação na prevenção da violência e criminalidade, associada à formação esportiva.” Nas justificativas consta o seguinte:

- a. a segurança e o esporte são políticas que apresentam interfaces evidentes que necessitam ser potencializadas em benefício da população;
- b. os projetos oferecidos pelo Ministério do Esporte, são uma estratégia de reorientação do modelo assistencial, operacionalizado mediante a implementação de modalidades e espaços esportivos, atuando na promoção da cidadania das comunidades indicadas pelo Pronasci;
- c. o acesso ao esporte é um direito humano básico e meio de promoção da cidadania e da auto-estima, do sentimento de pertencimento e do protagonismo social.

O Plano de Trabalho, firmado entre o Ministério do Esporte/Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e de Lazer e o Ministério da Justiça, em 2007, para efetivação da parceria com a ação Esporte e Lazer da Cidade/PELC prevê, como justificativa para que esta ação componha o Pronasci aspectos como:

- a. o forte viés educativo e de inclusão social das ações do Pelc, fortalecendo a possibilidade de garantia de um processo educativo para os participantes do Pronasci, no sentido de se pensar no usufruto do esporte e do lazer com qualidade;
- b. o fato de, atrelado a outras conquistas sociais (segurança, trabalho, saúde, educação, etc.), as ações educativas desenvolvidas pelo Pelc poderem agregar valores compatíveis com os princípios democráticos, de solidariedade, coletividade, participação e da cultura da paz, considerando o esporte e o lazer como meios e fins com vistas à conscientização e autonomia dos sujeitos;
- c. que o esporte e o lazer são direitos da população brasileira, com potencial para contribuir na formação humana integralizada, que acontece em diferentes tempos educativos e ampliam o acesso a bens culturais e espaços de cultura e participação popular de forma criativa e lúdica;
- d. que a diversificação de experiências culturais dos jovens pode ampliar seus repertórios e gerar possibilidades de “releituras” da realidade cotidiana, consolidando o tempo vivido como um espaço educativo para vivências significativas para a cultura da paz;
- e. a característica intergeracional do Programa como possibilidade de contribuir com a integração do jovem com a família e a comunidade, fator importante para melhoria da qualidade de vida, da autoestima e do protagonismo, valorizando as identidades juvenis;
- f. a proposta de construir ações para e com a juventude, dando ênfase especial às identidades juvenis, suas diferentes culturas, assim como características e demandas comuns;
- g. que a integração com diferentes programas sociais (Mulheres da Paz; Protejo; Pontos de Cultura; Pontos de Leitura; Saúde da Família e outros) tem em vista potencializar as ações desenvolvidas, no intuito de promover a democratização do acesso às práticas de esporte e lazer para a população alvo, pela articulação de ações governamentais e a sociedade civil.

É possível perceber que a proposta aqui não é de colocar o esporte e o lazer como redutores ou como ações fragmentadas e sim tratá-los como direitos que dialogam com as outras necessidades humanas, além de uma preocupação em não

tratar o jovem de maneira isolada do restante da sociedade e sim como parte dela, que a constitui e influencia e é por ela influenciado.

Nas entrevistas com os atores chave do Pronasci encontramos posições variadas, sendo possível perceber que a visão que prevalece nos organismos multilaterais analisados e na mídia também está presente na fala de alguns. A pergunta feita foi qual o papel desempenhado pelo esporte e pelo lazer na interação com a segurança e a juventude?

AC1 foi um dos que reforçou falas presentes no senso comum:

***O esporte te afasta da droga, dando o exemplo daqueles que foram flagrados no antidoping quer dizer que é um número muito reduzido[...].Independente das festas que fazem e tal, eles não entram nessa seara porque não podem, não devem, tem que estar saudáveis pra poder correr, pra poder jogar, então o esporte ele é inibidor do uso de drogas e ao ser inibidor é decisivo, para ter menos violência.** Agora de forma mais geral todas as crianças, que é normal que ocorra da infância para a **juventude, tem os seus heróis, tem, enxergam os seus modelos** o primeiro deles é o pai, que a gente sabe, o segundo seja de fato o professor, ou a professora e tal, mas ai tem os artistas, tem os atletas, e esses **atletas na real são grandes exemplos** porque eles não fazem e não podem fazer a vida de qualquer jeito, têm regras mínimas dentro da sociedade que integram. Então o **esporte quando estimulado na escola, é fundamental para a geração dessa consciência, porque no momento em que um jovem começa a se destacar lá na escola, ele começa a ter alguma esperança de se destacar** no mundo, no país, na sua cidade, depois no seu estado e, ou seja, ele passa a ser como referência, modelos cidadãos e o esporte dá isso, muito claramente e de forma cultural, estimulada, incentivada [...].então acho que a cultura que gera o esporte , e aí é esporte e lazer que o próprio esporte é um lazer, eu acho fundamental pra gente poder tratar questões centrais da cidadania, porque o jovem se integra no esporte. [...] Eu julgo que a escolha feita pelo Pronasci, que é uma escolha central em relação ao esporte, central com a relação da cultura dá melhores possibilidades de cidadania. Inclusive fazendo uma diferença com a educação, a educação desde cedo ela é ordem, desde cedo ela é uma exigência do pai, da mãe, do professor, da escola. A cultura e o esporte exatamente não, então de novo essa ideia de que é culturalmente o jovem ou a criança assimila como uma possibilidade de vida. Então isso é importante. Gerar possibilidades de esportes, **oferecer praça da juventude, onde tem espaço para o esporte, oferecer lazer, passa a ser uma escolha tua.** O estado oferece condições agora tu vais decidir se tu vai lá na praça jogar ou participar. Então é isso, a*

*escola não, talvez isso até esteja um nó da escola, a escola tem exigências que jogam sobre ti e que tu não decidiu, eu quero ser alfabetizado, não estou sugerindo que possa fazer isso. Oferecer um conjunto de possibilidades para ver se tu escolhe isso, é importante.*

Vemos na fala elementos contraditórios ao que vimos defendendo aqui, poderíamos destacar o caráter ufanista colocado para a relação esporte e uso de drogas, como se fosse simples resolver esta equação, a questão dos ídolos que, da mesma forma que podem ser referências positivas, muitas vezes se revelam como fontes de frustração e de geração de falsas expectativas, que colocam a solução dos desafios fora do sujeito ou como 'destino', reforçando atitudes passivas, comodistas e de aceitação e, principalmente o fato de reforçar que a opção é do jovem, como se a simples oferta de alternativas fosse capaz de garantir o interesse e a participação, sem considerar que estas alternativas concorrem com toda uma estrutura ampla. A fala de AC6 vai pelo mesmo caminho, só que com um foco que pode revelar-se ainda mais ingênuo, se acreditar e atuar como se uma atividade por si mesma tenha condições de fazer a grande diferença na equação juventude e violência:

*Desempenha, está desempenhando sim, até lá na Barreira na Boqueirão a gente tem um grupo de meninas e elas gostam muito de estarem brigando umas com as outras então a gente ta fazendo um trabalho que a gente está juntando para que cada um cresça com o seu núcleo então ninguém queria participar, eu não participo do teu e tu não participa do meu e a gente está juntando elas com a mesma dança sabe, então eu acho que o esporte está fazendo com que a interação deles seja mais fácil.*

Cumpramos salientar que não estamos aqui para julgar o que dizem e pensam nossos entrevistados, temos ciência de que as posições apresentadas fazem parte de uma construção histórica que vem se impregnando, como cultura muito presente e disseminada na nossa sociedade sobre o assunto e que precisa continuar sendo problematizada para, gradualmente, ir sendo superada. Ainda são poucos os que tiveram oportunidade de refletir sobre esta visão hegemônica. AC4, por exemplo, dá indicativos disso na sua fala:

*Há um **consenso entre os gestores públicos** da importância do esporte e do lazer para a redução dos índices de criminalidade. Contudo, também há uma expectativa em **evidenciar o quanto os***

*programas nessa área de fato contribuem para isso, o que só iremos descobrir através de avaliações e pesquisas criteriosas ao longo do próximo ano. Acho que o Pelc ou a Praça da Juventude, têm a característica de promover um atendimento quantitativamente muito significativo e são uma das grandes apostas do Pronasci para a criação de ambientes pacificados nas comunidades atendidas pelo Programa.*

AC2, apesar de também passar pela relação esporte para tirar das drogas e do crime, indica alguns limites que o esporte, isoladamente, enfrenta:

*[...] sem dúvida nenhuma o esporte é sempre importante, claro se a gente pegar pequenos exemplos, vamos falar daquela coisa que o esporte fez explodir com o pessoal do futebol, o pessoal de algum local ou outro, mas eu acho que **o esporte vem a ser muito mais um modelo de trazer as pessoas, ou aqueles que de fato precisam de programas pra sair, enfim do mundo da droga, do mundo da criminalidade, do mundo da violência**, eu acho que nesse momento o esporte **é muito mais atrativo**, não mais nem menos importante mais muito mais atrativo, que a educação, por exemplo. Pelo modelo, a educação é um modelo que a gente tem extremamente tradicional, aquela mesma coisa de estar em sala de aula, e nuca, nuca, nuca, nuca, nuca, um atrás do outro, aquela coisa totalmente disciplinada, o esporte já não, acho que o que é preciso é exatamente isso é o dinamismo que a gente tem aí na atividade, o que já chama o público na verdade, que a gente trabalha diretamente pra isso, desperta o interesse, assim, **é de extrema importância para tirar ali o menino do mundo da criminalidade, do mundo do tráfico**, o esporte tem uma profunda parcela de responsabilidade para que a gente consiga isso. Por outro lado, **acho que só atividade esportiva também não traria grandes resultados**, se a gente for pensar a longo prazo ou no percurso que há de seguir, [...] acho que a gente tem que começar a **pensar numa forma de não só ocupá-los e sim de fazer com que a relação que a gente tem, após ter captado pelo esporte, traga para outras atividades.***

AC3 resgata a necessidade de se atentar para o caráter das ações:

*Eu acho que **pelo caráter educativo e pelas oportunidades que o lazer e o esporte trazem** eles acabam movimentando e trabalhando outros valores e de fato chamando atenção para as possibilidades de uma construção diferenciada do que às vezes a comunidade já conhece, que é aquela repetição da violência e da banalização dessa violência. Acredito que **esses aspectos, mais de formação e de possibilidades de utilização do tempo livre**, inclusive que o lazer*

*tem, de uma maneira mais participativa e com valores mais cooperativos e de valorização do ser humano, vão fazer a diferença.*

AC5 fez uma reflexão bastante realista a respeito dos limites e possibilidades das ações de esporte e de lazer no Pronasci:

*O esporte, pra juventude em especial, é uma das melhores formas de entrada pra instituição, a juventude tem uma grande evasão escolar, o Pró-jovem a gente vê aqui que tem uma grande evasão escolar, mas o esporte, como por exemplo o esporte temático, o futebol, consegue tirar o menino daquela hora do crack e colocar no esporte, hoje o menino que fuma crack não presta pra mais nada, então esse menino que consegue, quer jogar bola e se afasta desse tipo de situação, só que isso é só um período, só o período do futebol, aí que entra o lazer na cidade, que é um momento de lazer e que tu pode trazer a família junto para agregar, então o menino está num esporte, mas num determinado fim de semana tu vai fazer uma competição e vão as famílias lá e aquelas famílias vão tentar fazer contato, tem que encostar uma assistente social pra conhecer a relação dessas famílias. Então o fato que a gente tem que ver é que as ações do Pelc não podem ser dissociadas com outras ações de acompanhamento, então o Pelc sozinho não vai resolver nada, o esporte e lazer sozinho não vai fazer nada, por um período de tempo ele vai cumprir a sua função, mas só e também só por aquele horário, então é muito bonito o esporte, o aprendizado, é muito lindo isso, mas é muito frustrante depois, se tu acompanha dois anos depois vem aquele cara que não ta mais na escolinha, não está mais na idade, tem que trabalhar, não tem trabalho, não está em outra atividade.*

Podemos afirmar que a visão de esporte e lazer dos entrevistados reflete as divergências que sentimos no dia a dia do campo e que, muitas vezes, contribuem para que o esporte e o lazer não sejam pautados como políticas sociais universais, o que corrobora a necessidade, já mencionada, de darmos continuidade às ações que contribuam com a construção de uma contra-hegemonia que coloque o esporte e o lazer, enquanto direitos sociais, com limites e possibilidades.

Andrade (2006), que analisou duas experiências de organização municipal que tiveram como meta a integração Municipal das políticas sociais, Fortaleza via descentralização e intersetorialidade e Curitiba, via matricialidade e identificou como principais dificuldades para a implantação da intersetorialidade, como

operacionalizadora de políticas públicas, a **natureza organizacional do Estado moderno**, os **jogos de poder envolvidos** e a **necessidade de mudança de valores culturais**. Podemos dizer que os principais problemas que vêm sendo enfrentados pelo Pronasci, na construção da relação intersetorial, centralizam-se nestes mesmos eixos. Surge a necessidade de desenvolvimento de uma nova teia de relações que dê forma e viabilize estas novas práticas. As escolhas precisam penetrar na organização de maneira a ancorar o processo de mudança, caso contrário tendem a existir bloqueios, que podem comprometer o cerne da ação.

No que diz respeito a ver e tratar a totalidade da temática esporte, lazer, juventude e violência, procurando conhecer os fenômenos e situá-los nesta totalidade, percebemos que é uma preocupação presente no Pronasci, ao optar por uma proposta intersetorial que supere o trato fragmentado do ser humano, que precisa ser incorporada por todos os atores envolvidos com a ação.

Quanto à necessidade de superação do trato à intersetorialidade enquanto junção de ações vimos que foi uma preocupação no processo de construção do Pronasci, que precisa ser retomado e reforçado na implementação.

Acreditando já termos, ao longo da dissertação, elencado elementos que respondem nossa questão de partida: por que, para quê e como o esporte e o lazer são inseridos no Pronasci, como uma política pública intersetorial de segurança, voltada à juventude arriscamos sintetizar: o esporte e o lazer estão inseridos no Pronasci por serem considerados elementos importantes, por vezes superestimados, no enfrentamento da problemática juventude e violência. A intenção é que esses, no conjunto das políticas públicas, contribuam com a redução da violência entre os jovens

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percorrido o caminho chegamos ao momento de apresentar nossas conclusões, cientes de tratar-se de certezas transitórias, especialmente pelo fato de termos estudado um programa recém-criado e que está em fase inicial de implantação, o que demanda ajustes e modificações a todo o momento.

No decorrer da dissertação procuramos abordar, a temática *políticas públicas de esporte e lazer e intersetorialidade*, com o desafio de compreender os avanços e limites vividos pelo campo. Para tal, desenvolvemos uma pesquisa qualitativa, via estudo de caso, tendo como unidade empírica de análise o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci).

Fica evidenciado pela revisão de literatura que o compromisso com a redução das desigualdades sociais e o enfrentamento a problemas crônicos na sociedade tem feito com que os campos do esporte e do lazer encontrem-se em fase de mudanças históricas, que, de certa forma, justificam a necessidade de priorização de certos segmentos sociais e territórios, até então excluídos da maior parte dos direitos. Destacam-se questões como: expansão das políticas públicas de esporte e lazer como demandas sociais; a intersetorialidade destacada como uma das condições necessárias à efetivação das políticas sociais participativas; o enfrentamento às questões sociais complexas, com as quais lidam as políticas públicas, demandando uma gestão sinérgica entre parceiros, alinhada aos conceitos e finalidades comuns, nas alianças estabelecidas.

A análise do conteúdo da mídia e dos organismos multilaterais, de uma maneira geral, reforça a dicotomia bom ou mau, deixando subentendido que, se o jovem tiver oportunidades de acessar ações ou espaços de esporte e lazer, estará longe de situações que envolvem o uso de drogas e a violência, sem considerar que, de acordo com a maneira como forem trabalhados, esses tanto podem cumprir um papel de elemento importante na superação das dificuldades enfrentadas, como reforçá-las. O esporte, o lazer e a ocupação do tempo livre do jovem são tratados como redentores ou salvacionistas na relação com a violência e o consumo de drogas. Além disso, parece não haver consciência de que o enfrentamento a um

fenômeno tão complexo, como o que coloca em estreita relação a juventude e a violência, demanda muito mais que acesso ao esporte e ao lazer.

A outra parte da análise empreendida pela pesquisa, cujos materiais foram os documentos referentes ao Pronasci em si, ofereceu indicativos para acreditarmos que a chegada do esporte e do lazer, na agenda da segurança e na relação com a juventude, aponta possibilidades de superação do senso comum. Afirmamos isso por termos percebido, na maior parte dos documentos analisados e pelas entrevistas feitas, que há clareza das limitações enfrentadas por estas áreas se trabalhadas isoladamente e não no conjunto das necessidades humanas.

Ações com o perfil do Pronasci demonstram compreensão desse aspecto, ao se propor a reunir diversas áreas, contextualizar, integrar as informações e os saberes, ou seja, construir esse processo complexo para uma ação mais qualificada. O desafio da gestão é inserir a ação em uma unidade e ver essa unidade também a partir das ações, sem a preocupação de homogeneizá-las, forçar a interação ou fazer delas simples justaposição de elementos.

Assim, um dos pressupostos, elencado no projeto da presente pesquisa, o qual afirmava que as políticas públicas de esporte e lazer, focalizadas na juventude, em relação intersetorial com a segurança, têm caráter predominantemente utilitarista, moralista e redentor, confundindo-se, muitas vezes, com políticas filantrópicas, foi parcialmente confirmado, especialmente pela análise da mídia, que confirmou falas inseridas no discurso e na agenda pública, nas propostas dos organismos multilaterais e na fala de alguns dos atores-chave entrevistados. Cumpre salientar que o mesmo não se verifica em todas as entrevistas, nem na análise documental, relacionada ao Pronasci, as quais demonstram um olhar menos romantizado e idealizado sobre as possibilidades do esporte e do lazer nessa relação.

Reiteramos a importância de se direcionar esforços no sentido de garantir que as políticas públicas, como o Pronasci, direcionadas à juventude, consigam combinar políticas universais, compreendendo os jovens no contexto geral mundial, e políticas afirmativas, propositivas, sensíveis à particularidade da identidade juvenil, tendo em vista que os jovens fazem parte de uma geração com linguagens, interesses, necessidades e formas de ser, específicas. Dar conta de tais particularidades requer uma construção democrática e participativa, que atente para

os desafios da modernidade e busque superar a vulnerabilidade social, de forma inovadora, tendo como referência o capital cultural e social relacionado ao protagonismo juvenil. É preciso reiterar que a inovação a qual nos referimos está muito além da questão da gestão das políticas públicas.

Outro pressuposto do projeto inicial era de que a intersetorialidade em políticas públicas, em especial em políticas públicas que envolvem o esporte e o lazer, está muito mais presente na retórica política e no discurso acadêmico do que propriamente no exercício de sua gestão. Esse, no caso da nossa unidade empírica de análise, também não se confirmou plenamente. Percebemos que o Programa foi além da retórica, no sentido de garantir a previsão de uma estrutura que favoreça a intersetorialidade. Algumas fragilidades estão sendo sentidas na implantação dessas estruturas e na garantia da real integração entre as partes, uma vez que isso implica planejamento conjunto, integrado e permanente, expressão de um compromisso tácito entre os agentes envolvidos sobre objetivos compartilhados, considerando-se a especificidade da população envolvida. Uma das causas de tal fragilidade pode estar no fato de o programa envolver a estrutura federativa que, além de ampla, exige relação entre atores diversos. Trata-se de uma dificuldade que parece estar sendo enfrentada no planejamento em torno do eixo integrador, que norteia o projeto de intervenção. Isso exige, principalmente, o desenvolvimento de uma compreensão da situação, sob a ótica da globalidade e da complexidade, uma perspectiva de totalidade da realidade, o que ainda não vem ocorrendo.

Se considerarmos os principais elementos indicados pela literatura a respeito de aspectos a serem observados para uma ação intersetorial, tais como os princípios, os instrumentos, o território e as dimensões políticas, teóricas e ideológicas, no Pronasci, podemos concluir que:

- a. os **princípios** estão claros na instância nacional, ou seja, na estrutura geral do Programa, porém, em muitos casos, parecem perder-se no caminho percorrido até o nível local, onde são de fato implantados, tomando como um dos exemplos o eixo estruturante do Programa que só está claro aos atores do Ministério da Justiça;
- b. foram previstos e estão sendo implantados diversos **instrumentos** com vistas a garantir a intersetorialidade, regulamentados via legislação: os gabinetes de gestão integrada; o Conselho Gestor do Pronas-

ci; a estrutura dos territórios de paz; os termos de adesão, assinados pelos estados e municípios; e os termos de cooperação, entre os ministérios<sup>69</sup> e secretarias parceiras. Considerando a importância para a temática, avaliamos como muito prejudicial a falta do Conselho Gestor Nacional, previsto e não implantado, o qual estabeleceria um vínculo mais estreito entre as diversas ações que compõem o Programa, e falta de uma coordenação que aproximasse a instância nacional e as locais, objetivando que o planejado na instância nacional seja conhecido e faça parte da construção local do Programa. Outra questão instrumental, considerada nas ações intersetoriais está relacionada ao tratamento dedicado à comunicação, inclusive quanto à socialização das informações, que implica gerar, apropriar e circular dados sobre o processo e o produto coletivamente construído. A gestão de programas como o pesquisado exige ações conjuntas e qualificadas de diferentes pessoas, profissionais, grupos, entidades e lideranças, quanto ao planejamento, efetivação e avaliação, inclusive dessa integração e coresponsabilização, o que parece estar faltando no Pronasci. As tomadas de decisões sobre as ações a serem desenvolvidas estão centralizadas no Ministério da Justiça e percebe-se uma carência na definição de competências, atribuições e responsabilidade de cada um, na elaboração e gestão das políticas, o que poderia contribuir com a superação desse centralismo.

- c. no que diz respeito ao **território** pode-se dizer que há uma preocupação com a definição dos espaços de acordo com especificidades definidas e segundo os diversos aspectos locais. Entretanto, ouvimos de um entrevistado que, por vezes, o ministério tem enviado “pacotes prontos”. Fica o alerta para que a atuação em um cenário no qual indicadores como violência, desordem, caos urbano e crise, estão mais presentes, não venha a contribuir com a estigmatização que esses lo-

---

<sup>69</sup> Vale salientar a contradição representada na necessidade de se elaborar termos de cooperação entre setores que compõem um mesmo governo e que, na própria organização, deveriam estar integrados e em cooperação mútua para o alcance dos objetivos estabelecidos pelo projeto político eleito.

cais já sofrem, ao serem considerados espaços onde tudo o que é ruim prolifera.

- d. as **dimensões política e ideológica** são muito fortes e marcadas no nível nacional, no qual houve, e ainda, há muito cuidado em deixar clara a opção política adotada para o Programa e a preocupação de intervir nas relações sociais, marcadas pela violência, para a ampliação do acesso aos direitos sociais. Ainda na questão política, vale ressaltar a força da figura do ministro Tarso Genro, na idealização e execução do Programa, percebida ao longo da pesquisa<sup>70</sup>;
- e. a **dimensão teórica** pareceu-nos bem considerada no processo de construção do Programa que, apesar de ter sido rápido, partiu de um grupo de estudos e de muitas reuniões com diversas instâncias, com a participação de estudiosos e pesquisadores da área da segurança pública, além de entidades representativas da sociedade civil e de diversas instâncias do Governo Federal.

Analisando a história do Pronasci encontramos o cuidado em se privilegiar os diversos aspectos que devem compor um programa com essas características, na fase de sua elaboração. O pouco que o Programa avançou na fase de implantação, nos revela que esse cuidado, de certa forma, parece ter se perdido. Deixou-nos a impressão que seus idealizadores acreditaram que, seguindo etapas e garantido um bom processo de construção, por ser um Programa bem estruturado, sua implantação e implementação automaticamente seguiriam a ordem das coisas – e não é o que se constata.

Considerando que as ações integradas são formas participativas que requerem novo perfil de liderança, pois implicam novas formas de olhar e pensar as relações estabelecidas, podemos perceber que isso demonstra ser um dos maiores desafios a ser enfrentado pelo Pronasci. Reunir profissionais da segurança pública com os de outras áreas sociais, como o esporte e o lazer, já implica a superação do paradigma de poder policial, muito forte na segurança pública até então. Fazer isso

---

<sup>70</sup> Resta saber se com o afastamento desse, para concorrer ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul, em um período no qual o Pronasci ainda está em fase de estruturação, as novas forças que passam a compor o Ministério manterão a estrutura, as diretrizes e os recursos previstos, uma vez que não houve tempo para uma consolidação das mesmas.

em composição com as três esferas de governo (municipal, estadual e federal) e a sociedade civil torna a equação muito mais complexa. Percebemos que essa preocupação sempre esteve presente na construção do Pronasci. Resta saber se os envolvidos incorporarão o desafio de participar de mudanças na cultura política local, (re)ver e (re)ler a realidade, tornarem-se mobilizadores de ações, sensíveis às possibilidades e aos limites vividos na sua concretização, o que demanda aumento de compreensão, valorização e respeito ao todo, ao contexto e às relações de complementaridade e interdependência entre as partes envolvidas no trato dos problemas (sociais e de gestão). Esta afirmação está embasada na constatação de que a construção da proposta de ação com perfil intersetorial teve pouca participação dos sujeitos diretamente envolvidos com a temática da segurança pública e, como afirma Lefebvre (1975) uma proposta que fale em unificação deveria provir dos próprios elementos que a compõem.

Temos consciência de que há necessidade de continuidade de estudos que possam contribuir com a construção e implementação de políticas públicas intersetoriais. No entanto, podemos afirmar que, se enfrentadas as questões mais complexas de definição de ações e adoção de medidas estruturais, técnicas, financeiras e legais adequadas, ainda assim o sucesso de uma ação integrada depende de:

- a. critérios de acesso planejados coletivamente, integrando e intersetorializando ações;
- b. existência de uma porta única de entrada das demandas, evitando-se privilégios;
- c. socialização das informações importantes para a ação realizada, entre todos os envolvidos,
- d. estrutura que permita a percepção, por todos, dos problemas e das oportunidades vividos;
- e. produção de uma estrutura de sentidos e propósitos que dão identidade e valor às ações realizadas;
- f. novo olhar, com consciência ética dos diversos envolvidos;
- g. clareza e coerência dos fins e meios da implantação da política, de seus pressupostos, diretrizes e formas de gestão das ações realizadas.

h. processos contínuos de avaliação.

Ao assumir o desafio da intersectorialidade, é fácil imaginarmos a resposta necessária, mas muito difícil construí-la, já que o processo de construção de um Estado fragmentado teve um efeito perverso, indesejado e extremamente persistente. Nele cada área é proprietária de um conjunto de ações, de temas e procedimentos. De alguma maneira, essas estruturas tendem a se reproduzir e se apropriar desses territórios de conhecimento como se fossem seus. Mais do que trazer a proposta de ação intersectorial, como vem sendo feito em relação ao Pronasci, é preciso desenvolver um amplo processo de transformação política, ideológica e da prática em políticas públicas. Essa transformação só poderá acontecer quando o Estado, no seu sentido amplo, tiver construído elementos de superação da hegemonia que coloca as partes, paralelas umas as outras, como forma de ver e tratar o todo. Este desafio está muito além do alcance de ações intersectoriais pontuais, mas essas, por sua parte, estarão dando sua contribuição à construção da contra-hegemonia da totalidade se:

- a) forem construídas com e a partir das demandas dos grupos, sujeitos e territórios envolvidos, atentas às necessidades e interesses destes;
- b) buscarem aproximar interesses ações e movimentos, considerando a diversificação;
- c) tiverem presente que não se trata de construir o novo, desconsiderando a história e o processo que permitiu chegar até ele;
- d) superarem o carácter utilitarista, presente em muitas propostas ditas intersectoriais, cujos objetivos centrais são a redução do papel do governo, a redução de custos e a potencialização de ações, o que não contribui com a transformação que estamos defendendo;
- e) tiverem a busca da totalidade como princípio central, o que demanda, muito mais a dimensão técnica e de gestão, atitudes e posturas coerentes com esse princípio.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

**ABRAMOVAY, M. et al.** Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina: **desafios para políticas públicas**. Brasília: UNESCO, 2002.

ABRAMOVAY, M.; WAISSELFISZ, J. J.; ANDRADE, C. C. e RUA, M. G. **Gangues, galeras, chegados e rappers**: juventude, violência e cidadania nas cidades da periferia de Brasília. Rio de Janeiro: UNESCO, 1999.

ABREU, Cassiane C. **A intersetorialidade no processo de construção da política de saúde brasileira**. 2009. Dissertação (Mestrado em Política Social), Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, ES. 2009.

ADAD, Miguel. Crítica política às políticas de juventude. In: FREITAS, Maria Virgínea e PAPA, F. de Carvalho. **Políticas públicas. Juventude em pauta**. São Paulo: Cortez, 2003.

**ADOLESCENTES E JOVENS DO BRASIL**: UNICEF; Ayrton Senna; Itaú Social: 2007. Disponível em <<http://www.unicef.org/brazil/pt/voz2007.pdf>>. Acesso em: 15 de agosto de 2009.

ALBUQUERQUE, S. A. O Lazer na Intersectorialidade das Políticas: Elementos da discussão do trabalho em redes públicas. In: PINTO, *et al.* (Org.) **Brincar, jogar, viver**: lazer e intersectorialidade com o PELC. Brasília, DF: Gráfica e Editora América LTDA, 2008.

ALVES, Rubem. **Filosofia da ciência**: introdução ao jogo e a suas regras. 12ª edição, São Paulo: Edições Loyola, 2007.

ANDRADE, Luiz O. M. **A saúde e o dilema da intersectorialidade**. São Paulo: Hucitec, 2006.

ANDRÉ, M<sup>a</sup> E. D. Afonso de. **Estudo de caso em pesquisa e avaliação educacional**. Brasília: Liber Livro Editora, 2005.

BARREIRA, C. **Ligado na galera**. Brasília: UNESCO, FNUAP, UNICEF, Instituto Ayrton Senna, 1999.

BHERING, E. R. **Política social no capitalismo tardio**. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2002.

BONAFONT, Laura C. **Redes de políticas públicas**. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2004.

BRASIL. **Constituição federal**. São Paulo: Tecnoprint, 1988.

\_\_\_\_\_. **I Conferência Nacional do Esporte**. Documento final. Brasília, DF: Ministério do Esporte, 2005.

\_\_\_\_\_. **II Conferência Nacional do Esporte**. Documento final. Brasília, DF: Ministério do Esporte, 2007.

\_\_\_\_\_. **I Conferência Nacional da Juventude**. Revista final. Brasília, DF: 2008. Disponível: <[http://www.juventude.gov.br/arquivos/conferencia\\_revista\\_pacto\\_final1.pdf](http://www.juventude.gov.br/arquivos/conferencia_revista_pacto_final1.pdf)>. Acesso em: 08 de setembro de 2009.

\_\_\_\_\_. **I Conferência Nacional de Segurança Pública**. Resultado. Brasília, DF: 2009, <http://www.conseg.gov.br>, acesso em 20 de setembro de 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Disponível em <<http://www.mj.gov.br>>. Acesso em: 25 de julho de 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério do Esporte. Disponível em <<http://www.esporte.gov.br>>. Acesso em: 15 de julho de 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento. Disponível em [http://www.defesanet.com.br/docs/ppa\\_2004\\_2007.pdf](http://www.defesanet.com.br/docs/ppa_2004_2007.pdf). Acesso em: 18 de setembro de 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=191&cat=155&sec=10>. Acesso em: 20 de setembro de 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Observatório das Favelas. Disponível em <http://prvl.org.br/>. Acesso em: 10 de setembro de 2009.

\_\_\_\_\_. Presidência da República: Lei 11.530/2007. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm). Acesso em: 06 de julho de 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça, Portaria 2.736. Disponível em <[www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)>. Acesso em: 19 de agosto de 2009.

\_\_\_\_\_. Arquitetura do Sistema Único de Segurança Pública. Disponível em <<http://www.segurancacidade.org.br>>. Acesso em: 25 de setembro de 2009.

BRENNER, Ana K.; DAYRELL, Juarez e CARRANO, Paulo C. R. Culturas do lazer e do tempo livre dos jovens brasileiros. In: ABRAMO, Helena W.; BRANCO, Pedro P. M. (Orgs.) **Retratos da juventude brasileira**: análises de uma pesquisa nacional. São Paulo: Instituto Cidadania/Fundação Perseu Abramo, 2005.

CARRANO, Paulo C. R. **Juventudes e cidades educadoras**. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2003.

CARRANO, Paulo C. R. **Os jovens e a cidade**: identidades e práticas culturais em Angra de tantos reis e rainhas. RJ: FAPERJ, Ed. Dumará, 2002.

CASTRO, M. G.; ABRAMOVAY, M., RUA, M. G. e ANDRADE, E. R. **Cultivando vida, desarmando violências: experiências em educação, cultura, lazer, esporte e cidadania com jovens em situação de pobreza**. Brasília: UNESCO, Brasil Telecom, Fundação Kellogg, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2001.

CEPAL. **Adolescencia y juventud en America Latina y el Caribe**: problemas, oportunidades y desafíos en el comienzo de un nuevo siglo. Santiago de Chile: CEPAL, 2000. Serie Población y Desarrollo, n 9.

\_\_\_\_\_. **Panorama social de América Latina**. Santiago do Chile: Publicação das Nações Unidas, Documento Informativo (LC/G.2288-P), 2005.

\_\_\_\_\_. **Seminário vulnerabilidad**. Santiago de Chile: [s.n.], 2001 – xérox.

CERQUEIRA, D. e LOBÃO W. **Criminalidade**: social versus polícia. Texto para Discussão IPEA, Rio de Janeiro: n. 958, jun. 2003.

CHAUÍ, M. **Cultura e democracia**. São Paulo, Cortez, 1990.

CHAUÍ, M. **Convite à filosofia**. São Paulo: Ática, 1994.

CHAUÍ, M. **Uma ideologia perversa**. Folha de São Paulo, São Paulo. Caderno Mais, p. 3, 1999, 14 de março.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. Petrópolis, RJ, Vozes, 2006.

CLARKE, R. e ECK, J. **Become a problem-solving crime analyst**: in 55 small steps. London: Jill Dando Institute of Crime Science, 2003.

DAYREL, Juarez Tarcísio e GOMES, Nilma Lino Gomes. **A juventude no Brasil**. Brasília: SESI/DN, 2004. Coletânea da Ação Social do SESI – Caderno: Os sujeitos.

DAYRELL, Juarez; LEÃO, Geraldo e REIS, Juliana B. dos. Juventude, pobreza e ações educativas no Brasil. In: SPÓSITO, Marília P. (Coord.). **Espaços públicos e tempos juvenis**: um estudo de ações do poder público em cidades de regiões metropolitanas brasileiras. São Paulo: Global, 2007, p. 47-80.

Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime – UNDOC; Comitê Olímpico Nacional do Qatar (CONQ). **Fundo mundial para o esporte**: prevenção ao crime e às drogas. Disponível em <[www.globalsportfund.com](http://www.globalsportfund.com)>. Acesso em 15 de setembro de 2009.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. Porto Alegre: Ed. Globo, 1975.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Minidicionário aurélio da língua portuguesa**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

FOLHA DE SÃO PAULO (Folha *on line*). São Paulo, 1997/2007. Disponível em <http://www.folha.uol.com.br/>. Acesso em julho e agosto de 2009.

FREY, Klaus. **Políticas públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática de análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e políticas públicas. Brasília, IPEA, n. 21, jun. 2000, p. 212-258.

GOHN, M. G. M. Classes sociais e movimentos sociais. In: **Reprodução social, trabalho e serviço social**. 1ª ed. Brasília : CEAD-UNB, 1999.

GRAU, Núria Cunill. **Repensando o público através da sociedade**: novas formas de gestão pública e representação social. Rio de Janeiro: Revan/Brasília: ENAP, 1998.

GUARÁ, Isa M. Ferreira da Rosa *et al.* **Gestão municipal dos serviços de atenção à criança e ao adolescente**. São Paulo: IEE/PUC - SP; Brasília: SAS/MPAS, 1998.

GUTIERREZ, G. L. **O lazer na atualidade**: contribuição para uma reflexão metodológica. Encontro de História do Esporte, Lazer e Educação Física. Anais. 5, Ijuí: Ed. Unijuí, 1997.

HOLANDA, Sérgio B. **Raízes do Brasil**. 4ª Ed. Editora da Universidade, 1963.

IBGE. **Censo 2000**. Disponível em <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em: 15 de outubro de 2009.

IBGE. Diretoria de Pesquisas. Departamento de População e Indicadores Sociais. **Pesquisa de Informações Básicas 1999**. Rio de Janeiro: IBGE, 1999.

ÍNDICE DE HOMICÍDIOS NA ADOLESCÊNCIA – **Programa de redução da violência letal contra adolescentes e jovens**. Unicef, julho de 2009. Disponível em <[www.unicef.org.br](http://www.unicef.org.br)>. Acesso em: 22 de julho de 2009.

INOJOSA, Rose Marie e JUNQUEIRA, Luciano A. P. **Práticas e saberes**: desafios e inovações em gestão social. v.15, nº 45, abril/junho. São Paulo: O&S, 2008, p. 171-180.

INOJOSA, Rose Marie. **Sinergia em políticas e serviços públicos**: desenvolvimento social com intersectorialidade. Cadernos FUNDAP, nº 22, São Paulo O&S, 2001, p. 102-110.

JOBERT, Bruno. **Estado, sociedade e políticas públicas**. Santiago: LOM Ediciones, 2004.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2. ed. New York: Addison-Wesley Educational Publishers, 2003.

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2ª ed, 1976.

LAHIRE, Bernard; VICENT, Guy e THIN, Daniel. **Sobre a história e a teoria da forma escolar**. Educação em Revista. Belo Horizonte, n.33 p. 7-47, jun. 2001.

LASWELL, H. D. **Politics: who gets what, when, how**. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

LÁZARO, André L. F. Lazer e intersectorialidade, *in* PINTO, *et. al.* (Org.) **Brincar, jogar, viver: lazer e intersectorialidade com o PELC**. Brasília: Gráfica e Editora América LTDA, 2008.

LEFEBVRE, H. **Logica formal/lógica dialética**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1975.

MANNHEIM, K. O problema da juventude na sociedade moderna. In: BRITTO, Sulamita. **Sociologia da juventude I: da Europa de Marx à América Latina de hoje**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

MARCELLINO, Nelson C. (Org.) **Políticas públicas de lazer**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2008.

MARGULIS, M. e URRESTI, M. La juventud es más que una palabra. In: MARGULIS, M. (Ed.). **La juventud es más que una palabra**. Buenos Aires: Biblos, 1996.

MARTINS, J. de S. **Exclusão social e a nova desigualdade**. São Paulo: Paulus, 1997.

MASCARENHAS, F. Lazer e utopia: limites e possibilidades de ação política. In: SUASSUNA, D. e AZEVEDO, A. (Org). **Política e lazer: interfaces e perspectivas**. Brasília: Thesaurus, 2007, p. 181-210.

MASCARENHAS, F. **O Estado brasileiro e os direitos sociais: o lazer**. Transcrição de palestra proferida no I Seminário de políticas sociais de educação física, esporte e lazer, em 17/04/2008, no auditório da Universidade Municipal de São Caetano do Sul – USCS. Revisada e autorizada pelo autor.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. Brasília: IPEA, 1996. Tomo I

MAY, T. **Pesquisa Social: questões, métodos e processos**. 3ª ed. Porto Alegre: 2004.

MELO, Marcelo de Paula. **Esporte e juventude pobre**: políticas públicas de lazer na Vila Olímpica da Maré. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

MELO, Victor Andrade. **Lazer e minorias sociais**. São Paulo: IBRASA, 2003.

MELUCCI, Alberto. **Juventude, tempo e movimentos sociais**. Revista Brasileira de Educação: juventude e contemporaneidade. São Paulo, ANPEd, n. 5, mai/jun/jul/ago 1997 e n. 6, set/out/nov/dez/ 1997, p. 5-14.

MINAYO, M. C. S. e SANCHES, O. **Quantitativo-qualitativo**: oposição ou complementaridade? Caderno Saúde Pública, Rio de Janeiro, 9(3): 239-262, jul/set, 1993.

MOESCH, Marutschka M. Lazer na intersetorialidade das políticas públicas: novos olhares. In: PINTO, *et al.* (Org.) **Brincar, jogar, viver**: lazer e intersetorialidade com o PELC. Brasília: Gráfica e Editora América LTDA, 2008.

MOLINA, Carlos Gerardo. **Modelo de formación de políticas y programas sociales**. Notas de clase. Washington, BID/INDES, 2002. Mimeo. 23 p.

MOTA, A. E. Seguridade social brasileira: desenvolvimento histórico e tendências recentes. In: TEIXEIRA, M. (Org.). **Serviço social e saúde**: formação e trabalho profissional. São Paulo: Cortez, 2006. cap. 2, p. 40-72.

MULLER, Pierre e SUREL, Yves. **Análise de políticas públicas**. Paris: Montchrestien, 1998.

NOGUEIRA, M. A. As três ideias de sociedade civil, o estado e a politização. In: COUTINHO, Carlos Nelson e TEIXEIRA, Andréa de Paula (Orgs.). **Ler Gramsci, entender a realidade**. Anais do II Encontro Internacional de Estudos, promovido pela *International Gramsci Society*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. 289p.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **A dimensão política da descentralização participativa**. Revista São Paulo em Perspectiva, v. 11, n. 03, jul.-set./1997.

NOVAIS, Fernando A. (Coord.). **História da vida privada no Brasil**:4 - Contrastes da intimidade contemporânea. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

OLIVEIRA, José E. B. de. **Território da paz**. 2ª Edição: Brasília, Ministério da Justiça, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Esporte para o Desenvolvimento e a Paz**: em busca das metas de desenvolvimento do milênio. Relatório da Força-tarefa entre agências das Nações Unidas sobre o esporte para o desenvolvimento e a paz. Nações Unidas, 2003. Disponível em <<http://www.pitangui.uepg.br/nep/documentos/ESPORTE%20E%20PAZ.pdf>>. Acesso em 15 de setembro de 2009.

PADILHA, V. (Org.) **Dialética do lazer**. São Paulo:Cortez, 2006

PAIS, J. M. **Culturas Juvenis**. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 1993.

PEREIRA, Potyara A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete, *et al.* **Política social no capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez Editora, 2008, p.87-108.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Ed. Cortez, 2000.

PIMENTEL, A. **O método da análise documental**: seu uso numa pesquisa historiográfica. Cad. Pesquisa. n. 114, São Paulo, 2001.

PINHEIRO, P. S. Prefácio: o passado não está morto, nem passado é ainda. In: DIMENSTEIN G., **Democracia em pedaços**: direitos humanos no Brasil. São Paulo: Cia. das Letras, 1996.

PINTO, Leila M. S. de M. **Sentidos e significados de tempo de lazer na atualidade**: estudo com jovens belo-horizontinos. Tese (Doutorado em Educação) UFMG – Faculdade de Educação, Belo Horizonte, 2004.

PINTO, Leila M. S. *et al.* **Brincar, jogar, viver**: lazer e intersectorialidade com o PELC. Brasília: Ministério do Esporte, 2008.

PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o bloco histórico**. 5.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

QUIVY, R. e CAMPENHOUDT, L.V. **Manual de investigação em ciências sociais**. 2ª Edição. Lisboa: Edições Gradiva, 1998.

RABBANI, Martha Jalali. Educação para a paz: desenvolvimento histórico, objetivos e metodologia. In: MILANI, F. M; JESUS, R. D. P. **Cultura da paz**: estratégias, mapas e bússolas. Salvador: INPAZ, 2003.

REZENDE, M. J. **As metas socioeconômicas denominadas objetivos de desenvolvimento do milênio da ONU**: os percalços de um projeto de combate à pobreza absoluta e à exclusão social. México, Toluca: Convergência Universidad, 2007.

RICCI, Rudá *et al.* Descentralização e participação popular em gestões municipais. Belo Horizonte: Consultoria em Políticas Públicas, 2001.

RICHARDSON, Roberto J. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, M. das G. & CARVALHO, Izabel V. **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília, Ed. Paralelo 15, 1998.

SALEM, Tânia. **Filhos do milagre**, Ciência Hoje, v. 5, n. 25, SBPC, 1986.

SANTOS, Milton. **Técnica espaço tempo**. São Paulo: Hucitec, 1994.

SERRATE, P. C. **Comprensión conceptual y factores que intervienen em el desarrollo de la intersectorialidad**. Revista Cubana de Salud Pública, La Havana, v. 33, n. 2, 2007.

SKOGAN, W. e FRYDL, K. **Fairness and effectiveness in policing: the evidence** National Research Council – *Committee to Review Research on Police Policy and Practice*, Washington D. C.: The National Academies Press, 2004.

SOARES, L. T. **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão de literatura**. Revista Sociologias, n. 16, Porto Alegre, julho/dezembro 2006.

SPÓSITO, M. (Coord.). **Espaços públicos e tempos juvenis: um estudo de ações do poder público em cidades de regiões metropolitanas brasileiras**. São Paulo: Global, 2007.

SPÓSITO, M. **A sociabilidade juvenil e a rua: novos conflitos e ação coletiva na cidade**. Revista Tempo Social, nº 1 e 2, 1993.

SUASSUNA, D. *et al.* O Ministério do Esporte e a definição de políticas para o esporte e lazer. In: SUASSUNA, D. e AZEVEDO, A. (Orgs). **Política e lazer: interfaces e perspectivas**. Brasília: Thesaurus, 2007. p. 13 a 42.

TELLES, V. da S. **Direitos sociais: afinal do que se trata?** 2ª Reimpressão, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

UNICEF. Disponível em <[http://www.unicef.org/brazil/pt/sowc03\\_capitulo4.pdf](http://www.unicef.org/brazil/pt/sowc03_capitulo4.pdf)>. Acesso em: 06 de setembro de 2009.

VIGNOLI, J.R. **Vulnerabilidad y grupos vulnerables: un marco de referencia conceptual mirando a los jóvenes**. Serie Población y Desarrollo, n.17. Santiago de Chile: CEPAL, 2001.

## **APÊNDICES:**

- a. Planilha de análise documental
- b. Roteiro de entrevista com AC1
- c. Roteiro de entrevista com AC2
- d. Roteiro de entrevista com AC3
- e. Roteiro de entrevista com AC4
- f. Roteiro de entrevista com AC5
- g. Roteiro de entrevista com AC6
- h. Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
- i. Parecer do Comitê de Ética em Pesquisa

## Planilha de análise documental

Documento	Elaborado por	Ano da elaboração	Motivos da escolha	Perguntas realizadas
Fundo Mundial para o esporte	Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime <a href="http://www.globalsportfund.com">www.globalsportfund.com</a>	2000	Relaciona esporte, violência e juventude.	Qual o propósito da ação? Qual a relação juventude, esporte, lazer presente na proposta? Qual a visão de juventude presente na ação? Percebe-se a preocupação ou compreensão das necessidades socioculturais dos beneficiários? Que ideologias podem ser percebidas na política? Qual o caráter das políticas voltadas à juventude? A ação pensa o jovem na perspectiva do presente ou do futuro? Como o material se refere ao tempo livre do jovem? Qual o papel atribuído ao esporte e ao lazer?
Site da UNICEF	UNICEF <a href="http://www.unicef.org/brazil">www.unicef.org/brazil</a>	Não revelado	Relaciona esporte, juventude e paz	Idem anterior e Que dados aparecem na pesquisa Adolescentes e Jovens no Brasil, vinculados à relação esporte, lazer, juventude e violência? Como são tratados os índices de homicídios na adolescência? O que diz o Programa de redução da violência letal contra adolescentes e jovens?
Esporte para o desenvolvimento e a paz	ONU <a href="http://www.pitangui.uepg.br/nep/documentos/ESPORTE">www.pitangui.uepg.br/nep/documentos/ESPORTE</a>	2003	Relaciona esporte e paz, com destaque à juventude	Idem anterior
Colunas de opinião Folha de São Paulo	Folha de São Paulo	De 1997 a 2007	Analisar como a imprensa tratava a relação esporte, lazer e	Qual a visão da juventude presente nas matérias? Que ideologias podem ser identificadas nas matérias? Quais as estratégias de ação sugeridas para o enfrentamento da violência na juventude? Qual o caráter sugerido para as políticas voltadas à juventude? As matérias falam do jovem na perspectiva do presente ou do futuro? Como o material se refere ao tempo livre do jovem? Qual a relação estabelecida entre juventude, esporte, lazer? Qual o papel atribuído ao esporte e ao lazer? A discussão da intersectorialidade aparece nas

			violência no período que antecedeu a	colunas? Se sim, como?
1ª e 2ª Conferência Nacional do Esporte e Política Nacional do Esporte	Ministério do Esporte <a href="http://www.esporte.gov.br">www.esporte.gov.br</a>	2004 – 1ª 2005 -PNE 2006 – 2ª	Discute o Sistema Nacional do Esporte	A discussão da intersectorialidade aparece no documento? Se sim, por que a intersectorialidade aparece? Qual o conceito de intersectorialidade presente? Em que contexto o documento foi elaborado? Como é proposta a execução das ações intersectoriais? Para que são propostas ações intersectoriais? Aparece alguma relação juventude, esporte, lazer e violência? Se sim, qual? Percebem-se avanços da temática da primeira para a segunda conferência?
Conferência Nacional de Juventude	Secretaria Nacional de Juventude -Presidência da República <a href="http://www.juventude.gov.br">www.juventude.gov.br</a>	2007	Discute as diretrizes para a política Nacional de Juventude	A discussão da intersectorialidade aparece no documento? Se sim, por que, para que e como? Qual o conceito de intersectorialidade presente? Em que contexto o documento foi elaborado? Qual o papel atribuído ao esporte e ao lazer? Alguma resolução relaciona juventude, esporte, lazer e violência?
Conferência Nacional de Segurança Pública	Ministério da Justiça	2009	Traça as diretrizes da Política Nacional de Segurança Pública	A discussão da intersectorialidade aparece no documento? Se sim, por que, para que e como? Qual o conceito de intersectorialidade presente? Em que contexto o documento foi elaborado? Qual o papel atribuído ao esporte e ao lazer? Alguma resolução relaciona juventude, esporte, lazer e violência?
Programa Nacional de Segurança Pública – PRONAS CI	Ministério da Justiça		Define a política e a estrutura do PRONAS	A discussão da intersectorialidade aparece nos documentos do Programa? Se sim, por que, para que e como? Qual o conceito de intersectorialidade presente? Em que contexto o Programa foi elaborado? Qual seu histórico? Qual o papel atribuído ao esporte e ao lazer? Que ideologia pode-se perceber no Programa?

(documentos anteriores a criação: atas, ...)			ASCI	<p>Quais os campos sociais envolvidos?          Como foi pensada a integração das ações?          Como se deu a opção pelo segmento juventude?          Como foram previstas as estratégias de ação com e para a juventude?          Quais os setores que foram envolvidos na construção da Política?</p>
Programa Nacional de Segurança Pública (portal da internet, legislação e fôlderes)	Ministério da Justiça <a href="http://www.mj.gov.br">www.mj.gov.br</a>		Define a política e a estrutura do PRONASCI	<p>A discussão da intersectorialidade aparece no documento?          Por que a intersectorialidade aparece?          Qual o conceito de intersectorialidade presente?          Como é proposta a execução das ações intersectoriais, especialmente a integração?          Para que são propostas ações intersectoriais?          Qual o papel atribuído ao esporte e ao lazer?          Quais os campos sociais envolvidos?          Há previsão de socialização dos conhecimentos?          Qual a visão da juventude presente na ação?          A questão da diversidade e a compreensão de território são tratadas?          Percebe-se a preocupação ou compreensão das necessidades socioculturais dos beneficiários?          Como estão previstas as estratégias de ação com e para a juventude?          Estão explícitas as competências, atribuições e responsabilidade de cada área?          Há previsão de monitoramento e avaliação da política?          Qual o papel do governo e da sociedade civil?          Qual o carácter das políticas voltadas à juventude?          Qual o tempo predominante nas ações (presente ou futuro?)          Como é a relação com o tempo livre (ocupar, controlar,...)?</p>
PPAs 2004/2007 e 2008/2011	Ministério do Planejamento <a href="http://www.planejamento.gov.br">www.planejamento.gov.br</a>	2003 e 2006	Perceber o avanço histórico do Pronasci	<p>Em que momento as políticas sociais passam a compor os objetivos da segurança?          O esporte e o lazer aparecem entre estas políticas?          Quais os indicativos presentes no PPA que apontam para um programa de Segurança construído nos moldes do Pronasci?</p>

## Roteiro de Entrevista

AC1 e AC2 – Ministério da Justiça

Identificação do entrevistado

Nome:

Cargo:

Setor:

Formação:

Principais atuações em políticas públicas:

1. A 1ª Conferência Nacional de Segurança menciona que, por se tratar de uma questão de origem intersetorial, a segurança demanda ações intersetoriais. Como você vê essa questão? A política nacional de segurança já avançou nesses aspectos? Quais os limites e potencialidades sentidos?
2. O esporte e o lazer são colocados, na mesma conferência, como elementos para prevenção da violência. Como você vê essa interação?
3. Como você descreve sua participação na construção do Pronasci?
4. Quais projetos políticos são estruturados em torno do Pronasci? O que o governo espera dele?
5. O que levou a opção por essa alternativa de estruturação do Pronasci (de intersetorialidade), entre as que se apresentavam?
6. Em que medida a mídia e os organismos multilaterais influenciaram no delineamento do Pronasci, mais especificamente na constituição da proposta intersetorial e da relação juventude, violência, esporte e lazer?
7. Há um eixo comum (objetivo, intencionalidade) que encadeia as diversas ações que compõem o programa? Qual é?
8. Qual a sistemática de trabalho da Coordenação Nacional do Pronasci?
9. Quem tem participado do Comitê Gestor Nacional e como ele tem funcionado?
10. Os materiais publicados até agosto de 2009 mencionavam que o comitê gestor seria formado pelos ministérios e secretarias parceiras do Pronasci, já a Portaria 2.736, de agosto de 2009, coloca em sua composição apenas quadros que fazem parte da estrutura do Ministério da Justiça. Como e por que foi tomada essa decisão?
11. Considerando que o Ministério da Justiça é o responsável central pelo Pronasci, e a portaria que trata da gestão não menciona essa pauta, como é coordenada a ação? Como está estruturada a organização do programa, especialmente no tocante à relação entre as diversas ações, considerando a necessidade de articular setores com estruturas burocráticas diferentes em torno de algo que é comum?
12. Como são tomadas de decisões sobre as ações e o que elas definem?
13. Nos materiais analisados percebem-se diversas reuniões com os ministérios responsáveis pelos demais programas, para organização da participação desses, foram realizados também encontros para discutir a pauta da segurança?
14. Quais os canais de comunicação utilizados: da coordenação geral para as coordenações setoriais; entre as coordenações setoriais; com a sociedade; com os usuários do Programa?

15. Como a sociedade civil é envolvida na ou pela política? Qual o envolvimento dos jovens, que fazem parte do público-alvo, com o desenvolvimento geral do Pronasci?
16. Qual o papel atribuído pela coordenação central do Pronasci ao esporte e ao lazer na interação com a segurança e a juventude?
17. A Portaria 2.736 criou a Comissão de Acompanhamento e Avaliação, ela já foi implementada? Se sim, como está funcionando e se não, qual a proposta para tal?
18. O Pronasci prevê, na sua estrutura inicial, o monitoramento de indicadores de resultado, isso tem sido feito somente via SIMAP? Quais os indicadores que este sistema tem monitorado?
19. Como as ações de outros ministérios e secretarias envolvidas têm participado do processo de monitoramento e avaliação?
20. Fale um pouco sobre os aspectos presentes na formulação do Pronasci e sua relação com o processo de implementação: previstos e com dificuldade de implementar, alterados ou criados a partir do que foi observado durante o processo de implantação
21. Como você descreveria os jovens destinatários do Pronasci? Por que da opção por eles?

## Roteiro de Entrevistas

AC3: Ministério do Esporte

Identificação do entrevistado

Nome:

Cargo:

Setor:

Formação:

Principais atuações em políticas públicas:

1. A proposta do Sistema Nacional de Esporte prevê a intersectorialidade. Como você vê a relação do esporte e do lazer com as outras políticas sociais? Já existem ações com esse caráter? Quais os limites e potencialidades percebidos?
2. Como você descreve sua participação na construção da relação do Pronasci com o esporte e o lazer?
3. Quais projetos políticos são estruturados em torno do Pronasci? O que o governo espera do Programa?
4. Como você vê a opção pela estrutura intersectorial feita para o Pronasci?
5. Você acredita que a mídia e os organismos multilaterais influenciaram no delineamento do Pronasci? Mais especificamente, na constituição da proposta intersectorial e da relação juventude, violência, esporte e lazer? Em que medida?
6. Há um eixo comum (objetivo, intencionalidade) que encadeia as diversas ações que compõem o Programa? Qual é?
7. O Ministério do Esporte tem participado do Comitê Gestor Nacional? Como ele tem funcionado?
8. Como está estruturada a organização do programa, especialmente no tocante à relação entre as diversas ações, considerando a necessidade de articular setores com estruturas burocráticas diferentes em torno de algo que é comum?
9. Quais os canais de comunicação utilizados: do Ministério da Justiça para o Ministério do Esporte e vice-versa; do Ministério do Esporte para com: as coordenações regionais e locais; com as setoriais; com a sociedade; com os usuários do Programa?
10. Como são tomadas de decisões sobre as ações e o que elas definem?
11. Durante o processo de formalização da parceria, ocorreram reuniões entre as áreas responsáveis pelas diversas ações que compõem o Pronasci?
12. Qual o papel atribuído pelo ministério ao esporte e ao lazer, na interação com a segurança e a juventude?
13. Há perspectiva de acompanhamento da implantação, gestão e controle do resultado? Como se darão esses aspectos?
14. Como você descreveria os jovens destinatários do Pronasci?
15. Como a sociedade civil é envolvida na e pela política? Qual o envolvimento dos jovens, que fazem parte do público-alvo, com o desenvolvimento geral do Pronasci?

## Roteiro de Entrevistas

AC4 – Gestor Estado do Rio Grande do Sul

Identificação do entrevistado

Nome:

Cargo:

Setor:

Formação:

Principais atuações em políticas públicas:

1. Como você descreve sua participação na construção do Pronasci?
2. Quais projetos políticos você percebe que estão estruturados em torno do Pronasci?
3. Qual a expectativa do DF e do Entorno em relação ao Pronasci?
4. Como você vê a opção pela estrutura intersetorial (que integra várias ações) feita para o Pronasci?
5. Você percebe algum eixo comum (objetivo, intencionalidade) que encadeia as diversas ações que compõem o programa? Qual é?
6. Como está estruturada a organização do programa, nessa região, especialmente no tocante à relação entre as diversas ações, considerando a necessidade de articular setores com estruturas burocráticas diferentes em torno de algo que é comum?
7. Como são tomadas de decisões sobre as ações e o que elas definem?
8. Quais os canais de comunicação utilizados: da coordenação geral para as coordenações setoriais; entre as coordenações setoriais; com a sociedade; com os usuários do Programa?
9. Qual o papel desempenhado pelo esporte e pelo lazer na interação com a segurança e a juventude?
10. Como a sociedade civil é envolvida na e pela política? Qual o envolvimento dos jovens, que fazem parte do público-alvo, com o desenvolvimento geral do Pronasci?
11. Há perspectiva de acompanhamento da implantação, gestão e controle do resultado? Como se darão esses aspectos?
12. Como você descreveria os jovens destinatários do Pronasci?

## Roteiro de Entrevista

AC5 – Gestor do Município de Alvorada – RS

Identificação do entrevistado

Nome:

Cargo:

Setor:

Formação:

Principais atuações em políticas públicas:

1. Como você descreveria a história do seu envolvimento com o Pronasci?
2. Qual a expectativa do município de Alvorada em relação ao Pronasci?
3. Quais projetos políticos da sua gestão e do governo federal estão estruturados em torno do Pronasci?
4. Como você vê a opção pela estrutura intersetorial feita para o Pronasci?
5. Você percebe um eixo comum que encadeia as diversas ações que compõem o programa? Qual é?
6. Como está estruturada a organização do programa no seu município, especialmente no tocante à relação entre as diversas ações, considerando a necessidade de articular setores com estruturas burocráticas diferentes em torno de algo que é comum?
7. Quais os canais de comunicação utilizados: da coordenação geral para as coordenações setoriais; entre as coordenações setoriais; com a sociedade; com os usuários do Programa?
8. Como são tomadas de decisões sobre as ações e o que elas definem?
9. Qual o papel desempenhado pelo esporte e pelo lazer na interação com a segurança e a juventude?
10. Como a sociedade civil é envolvida na e pela política? Qual o envolvimento dos jovens, que fazem parte do público-alvo, com o desenvolvimento geral do Pronasci?
11. As ações desenvolvidas por vocês são acompanhadas e avaliadas? Por quem? Você sabe a finalidade disso?
12. Como você descreveria os jovens destinatários do Pronasci?

## Roteiro de Entrevista

AC6 – Agente social (coordenadora) Pronasci/Pelc de Esteio – RS

Identificação do entrevistado

Nome:

Cargo:

Setor:

Formação:

Principais atuações em políticas públicas:

1. Como você descreve sua história e seu papel no P Pronasci /Pelc?
2. Como você vê a ideia de constituição do Pronasci com a integração de diversas ações?
3. Que modelo de sociedade você acredita que esteja presente nesse tipo de ação?
4. O que a comunidade onde atua e os agentes sociais do Pronasci /Pelc esperam dessa ação?
5. A área de esporte e lazer se relaciona com outras ações do Pronasci? Por quê? Quais são as áreas em que essa relação acontece? Como é essa relação? Quais as dificuldades que vocês encontram para tal?
6. Como os agentes sociais têm acesso às informações sobre o Pronasci /Pelc? Essas informações são passadas por vocês para mais alguém? Quem? Como isso é feito?
7. Qual o papel desempenhado pelo esporte e pelo lazer na interação com a segurança e a juventude?
8. Como a sociedade civil é envolvida na e pela política? E os jovens que participam, como se envolvem com o Programa?
9. As ações desenvolvidas por vocês são acompanhadas e avaliadas? Por quem? Você sabe a finalidade disso?
10. Como você descreveria os jovens participantes do Pronasci?

## TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado a participar da pesquisa ***Esporte e lazer na construção de uma política pública intersetorial***, proposto como dissertação do Mestrado, em Educação Física, da Universidade de Brasília, sob orientação do professor Dr. Fernando Mascarenhas, o qual parte da necessidade de compreender os avanços e limites vividos pelas políticas públicas de esporte e lazer na intersetorialidade com as políticas públicas de segurança, voltadas à juventude.

A proposta é de analisar o esporte e o lazer na agenda da segurança pública, do Programa Nacional de Segurança com Cidadania – PRONASCI, do Ministério da Justiça. O objetivo da pesquisa é identificar avanços e limites na construção de políticas públicas de esporte e lazer para a juventude, considerando a sua intersetorialidade com as políticas públicas de segurança, com o desafio de compreender por que, para quê e como o esporte e o lazer são inseridos no referido Programa.

Como aspecto metodológico desenvolverei um “estudo de caso”, indicando um caminho investigativo que alie “revisão bibliográfica”, “pesquisa documental”, “análise de conteúdo” e “entrevistas guiadas”. Acredito que sua participação como entrevistado(a) será de fundamental importância para que os resultados da pesquisa possam ser os mais relevantes possíveis, contribuindo com o desenvolvimento da área.

Comprometo-me a respeitar sua posição de não responder alguma questão ou abrir mão da participação, se for o caso, a garantir o sigilo a respeito das informações que me forem confiadas, utilizando-as estritamente na referida pesquisa, sem citar o nome dos entrevistados.

Estarei à disposição para dirimir possíveis dúvidas e esclarecer os aspectos que considerares necessário. O tempo de entrevista será de, aproximadamente, uma hora. A mesma será gravada e posteriormente transcrita. Na referida transcrição e utilização das falas, os participantes serão identificados apenas por códigos.

Os resultados da pesquisa serão divulgados na dissertação e, possivelmente, em textos e artigos a serem publicados. Meus dados e contatos, para o caso de necessidade:

Cláudia Regina Bonalume

Fones (61) 3429-6812 e 9551-1883, end. eletrônico: cbonalum@terra.com.br

Dados do Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanas – CEP/FS:

Universidade de Brasília – UnB – Faculdade de Ciências da Saúde

Telefone: (61) 3307 3799 email: cepfs@unb.br

Agradecendo a atenção subscrevo-me.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_, de 2010

De acordo, do sujeito da pesquisa:

Nome:

Assinatura: \_\_\_\_\_

Pesquisador responsável:

Cláudia Regina Bonalume

Assinatura: \_\_\_\_\_



Universidade de Brasília  
Faculdade de Ciências da Saúde  
Comitê de Ética em Pesquisa – CEP/FS

## PROCESSO DE ANÁLISE DE PROJETO DE PESQUISA

Registro do Projeto no CEP: **081/09**

Título do Projeto: “Esporte e lazer na construção de uma política pública intersetorial”.

Pesquisadora Responsável: Claudia Regina Bonalume

Data de Entrada: 26/08/2009

Com base na Resolução 196/96, do CNS/MS, que regulamenta a ética em pesquisa com seres humanos, o Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Faculdade de Ciências da Saúde da Universidade de Brasília, após análise dos aspectos éticos e do contexto técnico-científico, resolveu **APROVAR** o projeto **081/09** com o título: “Esporte e lazer na construção de uma política pública intersetorial”, analisado na 8ª Reunião Ordinária, realizada no dia 08 de setembro de 2009.

A pesquisadora responsável fica, desde já, notificada da obrigatoriedade da apresentação de um relatório semestral e relatório final sucinto e objetivo sobre o desenvolvimento do Projeto, no prazo de 1 (um) ano a contar da presente data (item VII.13 da Resolução 196/96).

Brasília, 08 de fevereiro de 2009.

Prof. Volnei Garrafa  
Coordenador do CEP-FS/UnB