

# A participação nas políticas públicas de esporte e lazer: análise de enfoques da produção acadêmica

Participation in public policies on sports and leisure: analysis of approaches in academic works

Participación en las políticas deportivas y de ocio público: análisis de los enfoques de producción académica



**Mauro Castro Ignácio**

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil  
mauroesef@gmail.com



**Mauro Myskiw**

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil.  
mauro.myskiw@ufrgs.br

**Resumo:** A participação popular nas políticas públicas é um tema crescente. Este estudo de revisão tem por objetivo mostrar quais enfoques da política são recorrentes nos estudos que abordam as políticas públicas nas áreas de esporte e de lazer. Uma busca nas principais bases de dados encontrou diversos artigos sobre o tema, e 14 foram escolhidos para compor este trabalho de revisão. Para analisar os trabalhos selecionados, buscamos determinar qual a abordagem dos autores em relação a três conceituações de políticas públicas: *polity*, *politics* e *policy*. Após analisar os artigos, foi possível constatar que houve avanços nas publicações sobre políticas públicas de esporte e de lazer, mas que ainda existem pontos importantes a se aprofundar.

**Palavras chave:** Polity, Politics, Policy, Políticas públicas, Participação popular.

**Abstract:** Popular participation in public policy is a growing theme. This review study aims to show which policy approaches are recurrent in studies that address public policies in the areas of sport and leisure. A search of the main databases found several articles on the subject, where 14 were chosen to be the basis of this review work. To analyze the selected works, seeking to determine the approach of the authors in relation to three conceptualizations of public policies: polity, politics and policy. After analyzing the articles, it was possible to verify that there are advances in the publications on sports and leisure public policies, but there are still important points to deepen.

**Keywords:** Polity, Politics, Policy, Public policies, Popular participation.

**Resumen:** La participación popular en las políticas públicas es un tema en crecimiento. Este estudio de revisión tiene como objetivo mostrar qué enfoques de políticas son recurrentes en estudios que abordan políticas públicas en las áreas de deporte y ocio. Una búsqueda en las principales bases de datos encontró varios artículos sobre el tema, donde 14 fueron elegidos como la base de este trabajo de revisión. Analizar las obras seleccionadas, buscando determinar el enfoque de los autores en relación con tres conceptualizaciones de políticas públicas: polity, politics y policy. Después de analizar los artículos, fue posible verificar que hay avances en las publicaciones sobre políticas públicas de deportes y ocio, pero aún hay puntos importantes por profundizar.

**Palabras clave:** Polity, Politics, Policy, Política pública, Participación popular.

Submetido em: 28-07-2019

Aceito em: 23-10-2019

## Introdução

A participação popular nas políticas públicas é um tema crescente nas mídias, redes sociais, rodas de conversas e também nas comunidades científicas. Para Laurell (1995), a comunidade científica tem chamado atenção para essa questão, seja pela sua importância para a sociedade, seja pelas políticas neoliberais que a cada dia tentam reduzir essas políticas sociais, pois, na visão neoliberal, com o crescimento da economia os aspectos sociais alcançariam, a reboque, uma melhor condição.

No campo dos estudos das Políticas Públicas de Esporte e de Lazer também é possível notar tais discussões. Na perspectiva de uma gestão pública societal, nas últimas décadas se observou a busca de um modelo de gestão participativa, com a ascensão de alianças populares exigindo mudanças no entendimento sobre a noção de esfera pública. De Paula (2005) discute que os modelos gerenciais de administração pública têm valorizado as dimensões tecnocráticas em detrimento das relações com as dinâmicas sociais e políticas, mas destaca a relevância dessas dinâmicas.

No caso específico do esporte e do lazer, para que a participação popular seja efetiva é necessário que os mecanismos que compreendem o jogo político possibilitem e, mais que isso, ofereçam chances de diálogo entre a comunidade e aqueles que executam as ações, e que esse diálogo tenha peso nas decisões, do contrário será uma participação meramente figurativa (STIGGER, 1998). Para tanto, é fundamental que as instituições governamentais estejam organizadas de forma a possibilitar essa participação, através de canais como fóruns, reuniões, representantes de diversas áreas, além de oferecer uma estrutura administrativa, com a interação entre os diversos setores do governo, possibilitando a sua implementação.

Não é diferente quando se trata de políticas de esporte e de lazer, em relação às quais, nas últimas décadas, é possível notar uma maior preocupação – inclusive na produção acadêmica – com

a questão da participação popular, sobretudo quando se concebe esses fenômenos como direitos sociais. Apesar de notarmos uma ampliação das produções e reflexões sobre a participação popular nas políticas públicas de esporte e de lazer, não encontramos uma análise sobre quais os enfoques dos debates acadêmicos, quais as questões e direções que estão em destaque.

São essas interrogações que mobilizaram a realização da presente pesquisa. Mas, para termos algum parâmetro de entendimento sobre os enfoques e direções dos debates da área, necessitávamos de um parâmetro consolidado no campo das políticas públicas. Em face disso, escolhemos adotar como dimensões de análise uma categorização oriunda das ciências políticas: *polity*, *politics* e *policy* (FREY, 2009). Escolhemos essas dimensões por entendermos que elas estão sendo utilizadas também no universo das discussões e produções de conhecimentos sobre as políticas públicas de esporte e de lazer, tal como mostraremos na próxima seção deste trabalho.

Tendo em vista essas escolhas, nosso objetivo principal foi analisar a produção acadêmica sobre a participação popular nas políticas públicas de esporte e de lazer no Brasil. Para desenvolver tal análise, como objetivos operacionais foram verificados os conteúdos que tratavam das diferentes dimensões.

Buscando contribuir com essa discussão, acreditamos que este trabalho pode fornecer subsídios para futuras investigações e intervenções na área, destacando quais pontos merecem maior atenção, ajustando o olhar do pesquisador, pois, ao mesmo tempo em que se tem produzido um número crescente de trabalhos sobre políticas públicas, com diferentes enfoques, é alarmante a velocidade com que cada vez mais reduções são feitas nos investimentos em políticas públicas, assim como a diminuição de canais importantes de participação popular, e que acabam por refletir nas ações que englobam as políticas de esporte e de lazer.

## Dimensões da política e análises do esporte e lazer

As Políticas Públicas são os mecanismos utilizados pelos regimes democráticos para combater as desigualdades, as injustiças e promover a redistribuição de riquezas, tendo em vista, sobretudo, a garantia dos direitos sociais (LINHALES, 1998). Tendo em vista essa noção, para que se possa compreender de que forma as políticas públicas se constituem, esta seção irá apresentar conceitos-chave sobre elas, abordando conceitos utilizados para a análise das políticas públicas, especificamente aqueles gestados no âmbito das ciências políticas, assim como uma revisão de trabalhos que já se basearam nesses conceitos.

Quanto às formas e conceituações das dimensões das políticas públicas, existem diversas tendências sobre o tema, mas para este estudo serão utilizadas as três mais recorrentes, presentes também de modo frequente na literatura sobre as políticas públicas de esporte e de lazer: *polity*, *politics* e *policy*.

*Polity* diz respeito ao funcionamento do sistema político, orientado juridicamente, e à organização institucional, respeitando sua estrutura política e administrativa. Resumidamente, trata do funcionamento das instituições políticas. Pode ser entendido como o conjunto de instituições (executivas, legislativas, exército etc.) que detêm, hegemonicamente, a capacidade de decidir, de forma ideológica, sobre como o Estado será modelado, de forma a criar uma política de estado (COUTO; ARANTES, 2006).

A dimensão *Politics*, por sua vez, trata do processo político, sua organização, distribuição de recursos, decisão sobre ações e prioridades, sendo, por esse motivo, chamado também de arena política, visto que é caracterizada por embates, discussões e disputas de poderes e interesses distintos entre os agentes políticos que a compõem (COUTO; ARANTES, 2006).

Já a dimensão *Policy* diz respeito à concretude de ações, ao resultado material das políticas públicas e ao resultado advindo das ações tomadas, ao conteúdo das políticas, sua concretude, isto é,

à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas (COUTO; ARANTES, 2006).

Como tínhamos mencionado, tal categorização na forma de dimensões analíticas das políticas públicas pode ser observada na literatura específica do esporte e do lazer. Por exemplo, em estudo de Amaral e Pereira (2009), ao analisarem a produção de conhecimento sobre as políticas públicas na área de educação física, de esporte e de lazer, abrangendo o período entre 1997 e 2007, os autores consideraram pertinente realizar uma análise de conteúdo, buscando identificar as dimensões conceitual e normativa, arena política e política governamental.

Em outro estudo, de Starepravo e Mezzadri (2007), os autores realizam uma análise sobre as políticas públicas de esporte e de lazer, pois, segundo eles, todas as disputas, processos burocráticos e embates políticos, de interesses e ideais, na maior parte das vezes não são percebidos pelo cidadão, sendo somente uma parte da política perceptível para a população.

Como pode ser observado, outros autores têm, ao longo dos anos, buscado respostas sobre o que foi produzido em políticas públicas de esporte e de lazer e seu desenvolvimento em diversas esferas. Compreender de que forma a literatura aborda este tema é primordial para que se possa traçar novos métodos mais eficazes de participação popular, implementação das políticas públicas e gerenciamento de recursos, o que justifica a realização do presente estudo.

## Metodologia

Esta é uma pesquisa exploratória que busca padrões ou hipóteses sobre assuntos com poucos estudos na área, não para apresentar definições, e sim instigar investigações e novos questionamentos (PIOVESAN; TEMPORINI, 2005). Trata-se também de uma

pesquisa bibliográfica ou de revisão, que tem o intuito de expor o que foi produzido sobre um fenômeno em um período de tempo determinado (NORONHA; FERREIRA, 2000).

Para sua realização foram elaborados levantamentos nas bases de dados *MedLine*, *LILACS*, *SciElo* e no buscador Google Acadêmico. As buscas nas bases de dados foram realizadas com as seguintes palavras-chave: participação popular; políticas públicas; lazer; esportes. Inicialmente, 62 artigos foram pré-selecionados, sendo excluídos os trabalhos que não atendiam aos seguintes critérios: aqueles que não eram escritos em português; que foram publicados há mais de 20 anos; que eram duplicados. Destes, 14 artigos foram selecionados, levando-se em consideração seus propósitos voltados à compreensão da participação nas políticas públicas de esporte e de lazer no Brasil. Aqueles que tratavam dessa questão de maneira mais periférica não foram selecionados.

Quadro 1 - Identificação dos artigos selecionados para a análise

AUTOR	TÍTULO	REVISTA	ANO
STIGGER	Políticas sociais em lazer, esportes e participação: uma questão de acesso e de poder; ou subsídios para tomar uma posição frente à pergunta: "são as políticas públicas para educação física, esportes e lazer, efetivamente políticas sociais?"	Motrivivência	1998
LINHALES	São as políticas públicas para a educação física/esportes e lazer, efetivamente políticas sociais?	Motrivivência	1998
PINTO	Políticas públicas de esporte e lazer: caminhos participativos.	Motrivivência	1998
ZINGONI	Políticas públicas participantes de esporte e lazer: da congestão à co-gestão.	Motrivivência	1998
LIÃO JUNIOR	Políticas Públicas de Educação Física, Esporte e Lazer: tensões e desafios de um projeto contra-hegemônico no Distrito Federal, 1995-1998.	Revista Brasileira de Ciências do Esporte	2003
MOLINA	A participação cidadã nos marcos das políticas de lazer: implicações e protagonismos - O caso do Projeto Centro de Comunidade, na cidade de Porto Alegre.	Movimento	2004

MASCARENHAS	Lazer e utopia: limites e possibilidades de ação política.	Movimento	2005
AMARAL	Avanços e contradições da participação popular na definição de políticas públicas de lazer em Porto Alegre.	Movimento	2005
BRUST; BAGGIO; SALDANHA FILHO	Repensar a gestão das políticas públicas de esporte e lazer: o caso de Santa Maria/RS.	Motrivivência	2006
STAREPRAVO; MEZZADRI	Conselhos Municipais de Esporte e Lazer e outras formas de participação direta no Estado do Paraná.	Coleção Pesquisa em Educação Física	2007
AMARAL; PEREIRA	Reflexões sobre a produção em Políticas Públicas de Educação Física, Esporte e Lazer.	Revista Brasileira de Ciências do Esporte	2009
WERLE	Reflexões sobre a participação nas políticas públicas de esporte e lazer.	Motriz	2010
AMARAL; COSTA	Possibilidades de matricialidade na administração pública do lazer.	Movimento	2012
RIBEIRO; AMARAL	Entre o lazer esportivo participativo e ambiental e o lazer turístico - as políticas públicas de lazer em Brotas/SP.	Movimento	2016

Fonte: Elaboração própria.

Com os trabalhos selecionados em mãos, realizamos a análise de conteúdo baseada em temas (PINTO, 1998), visando conhecer as características da produção na área de políticas públicas de esporte e de lazer quando a questão de investigação gira em torno da participação popular. Os temas para as categorizações e identificação das unidades de significados nos trabalhos foram definidos a priori, isto é, tendo como parâmetro os conceitos de *Polity*, *Politics* e *Policy*, tal como descritos e definidos na seção anterior. Os núcleos de sentidos que se buscou nos trabalhos analisados estiveram baseados nesses três conceitos da ciência política.

Uma vez definidos os temas, foi realizada uma leitura flutuante dos trabalhos, buscando uma primeira aproximação. Na sequência, os conteúdos dos artigos (desde a introdução até as considerações finais) passaram a ser recortados conforme a temática. Por exemplo, todas as vezes que a temática se relacionava a *Polity*, ela era selecionada e categorizada. Em muitas situações os conteúdos dos trabalhos não tinham relação com as categorias temáticas

pré-definidas, fazendo com que recebessem a denominação de “sem relação com o estudo”.

Com os conteúdos dos trabalhos organizados nas três categorias temáticas, foi então desenvolvida a análise interpretativa, quando passamos a verificar as recorrências e as relações que as categorias estabeleciam com cada um dos artigos selecionados para esta pesquisa.

## Apresentação e discussão dos resultados

nesta seção apresentamos os resultados da análise de conteúdo, inicialmente com as informações gerais e, depois, por cada uma das categorias temáticas. No total, foram identificadas 592 unidades de significados que correspondiam aos temas pré-definidos. Na tabela abaixo evidenciamos a maior recorrência das categorias *Polity* e *Politics* em relação ao *Policy*.

Tabela 1 - Frequência das unidades de significado por artigo

Artigo	Dimensão		
	<i>Polity</i>	<i>Politics</i>	<i>Policy</i>
STIGGER	1	23	0
LINHALES	7	21	0
PINTO	11	37	10
ZINGONI	22	19	6
LIÃO JUNIOR	26	17	4
MOLINA	31	24	16
MASCARENHAS	11	17	2
AMARAL	35	12	2
BRUST; BAGGIO; SALDANHA FILHO	36	10	3
STAREPRAVO; MEZZADRI	8	20	0
AMARAL; PEREIRA	8	11	4
WERLE	15	33	1
AMARAL; COSTA	19	11	0
RIBEIRO; AMARAL	37	11	11
<b>TOTAL</b>	<b>267</b>	<b>266</b>	<b>59</b>

Fonte: Elaboração própria.

Com base nos números obtidos, iremos discutir os resultados nas seções abaixo.

## Participação popular e *polity*

Na categoria *Polity* foram alocadas 267 unidades de significado. Para deixar mais claro essa unidade de significado e os conteúdos que caracterizam a temática, podemos observar um exemplo no estudo de Starepravo e Mezzadri (2007), onde os autores buscam discutir as políticas públicas de esporte e de lazer com os dados obtidos a respeito de Conselhos Municipais de Esporte e Lazer, além de outras formas de participação direta, nos municípios do Paraná:

Com isso mantém-se uma estrutura inflexível, aparentemente difícil de ser alterada. Porém, existem algumas tentativas no contexto mundial de participação popular através de formas de democracia mais direta. No âmbito do esporte e do lazer podemos citar a criação de Conselhos Municipais e Estaduais de Esporte e Lazer, órgãos consultivos ou deliberativos que podem fornecer meios de acesso de agentes não pertencentes ao grupo dos politicamente ativos aos processos de decisão política. (STAREPRAVO; MEZZADRI, 2007, p.196).

Ao analisarmos o número de vezes em que a unidade de significado se enquadra no termo *Polity*, temos o seguinte resultado:

Quadro 2 - Frequência de *Polity* nos artigos.

Frequência		Autores
Menos de 10	4 artigos	Linhales
		Amaral; Pereira
		Stigger
		Starepravo; Mezzadri
Entre 10 e 20	4 artigos	Pinto
		Mascarenhas
		Amaral; Costa
		Werle
Mais de 20	6 artigos	Molina
		Zingoni
		Brust; Baggio; Saldanha Filho
		Amaral
		Lião Junior
		Ribeiro; Amaral

Fonte: Elaboração própria.

Verificando aqueles artigos que têm menos de 10 unidades de significado relacionadas ao item proposto, podemos notar que eles abordam temáticas mais relacionadas ao desenvolvimento de arenas de participação, de mecanismos de participação, como observado no trabalho de Linhales (1998), em que a autora aborda a forma como o governo possibilita à sociedade participar nas escolhas, decidindo de que forma serão desenvolvidas as políticas públicas de acordo com o que a população deseja, e deixando a estrutura administrativa e os espaços físicos em segundo plano. Isso pode ser observado também no trabalho desenvolvido por Stigger (1998), em que se busca entender até que ponto as políticas públicas são de fato voltadas para o bem-estar da população, se têm a participação popular em suas escolhas, ou se são impostas de forma arbitrária pelos gestores e a participação é algo fictício.

Nos trabalhos em que a unidade de conteúdo *Polity* aparece entre 10 e 20 vezes, os estudos fazem uma reflexão com a qualidade do lazer oferecido, quais estruturas físicas o estado oferece para a prática e que canais para a escolha das ações em esporte

e lazer o estado oferece para a população, como observado no trabalho de Werle (2010). Nesse estudo, podemos perceber que o autor busca relacionar de que forma a estrutura governamental está preparada para oferecer possibilidades de participação na escolha das políticas, decidindo de que forma elas serão desenvolvidas, de acordo com o que a população deseja, com os diferentes canais, como os conselhos municipais, as ouvidorias, o Orçamento Participativo. No trabalho de Mascarenhas (2005), o autor critica a falta de investimento nos equipamentos públicos de lazer, como parques, associações, praças, e a implementação do lazer comercial sem a preocupação com a qualidade do lazer e, assim como Werle (2010), ressalta a necessidade de mais canais para a participação popular na escolha das ações.

Verificando os artigos que têm mais de 20 vezes a unidade de significado relacionada ao termo *Polity*, o enfoque dos trabalhos teve relação com a forma como as estruturas se prepararam para implementar as políticas públicas em esporte e lazer, como no trabalho de Amaral (2005), que analisa a forma como o governo municipal de Porto Alegre-RS se estruturou, com a criação de uma secretaria específica para tratar do esporte e lazer, além de mudar a forma como o esporte e lazer era visto, não mais como um mecanismo de controle social, mas como um direito da população. Isso está em acordo com o que foi investigado por Brust, Baggio e Saldanha Filho (2006) ao realizarem uma análise de como as legislações, tanto a federal quanto as municipais, foram se adaptando de forma a oferecer mecanismos para a implantação de políticas públicas para o esporte e lazer ao longo dos anos e, no caso específico da cidade de Santa Maria-RS, objeto desse estudo, a análise resulta em pontos similares à de Amaral (2005), com administrações populares que implementaram o Orçamento Participativo em seus respectivos municípios, aumentando os canais para a participação da população nas escolhas das políticas públicas.

## Participação popular e *politics*

Na categoria *Politics* foram alocadas 266 unidades de significado. Para ilustrar essa unidade de significado, podemos observar o parágrafo do trabalho de Brust, Baggio e Saldanha Filho (2006), cujo propósito foi verificar como foram implementadas as Políticas Públicas de Esporte e de Lazer na cidade de Santa Maria-RS entre os anos de 2001 a 2004:

Os Conselhos de Políticas exercem o controle público sobre as ações e decisões governamentais, discutem projetos e os tornam públicos, deliberam sobre questões relacionadas ao que lhes é comum, estabelecem acordos e alianças, explicitam conflitos, atuando em espaços que permitem a negociação, a pactuação e a construção de consensos que viabilizam a operacionalização dos sistemas. (BRUST; BAGGIO; SALDANHA FILHO, 2006, p.182).

Ao analisarmos o número de vezes em que as unidades de significados se enquadraram no conceito da temática *Politics*, temos o seguinte resultado:

Quadro 3 - Frequência de *Politics* nos artigos.

Frequência		Autores
Entre 10 e 20	9 artigos	Zingoni
		Mascarenhas
		Amaral; Costa
		Brust; Baggio; Saldanha Filho
		Amaral
		Amaral; Pereira
		Lião Junior
		Ribeiro; Amaral
		Starepravo; Mezzadri
Mais de 20	5 artigos	Pinto
		Molina
		Linhales
		Werle
		Stigger

Fonte: Elaboração própria.

A dimensão *Politics* esteve presente de forma robusta em todos os trabalhos analisados, a ponto de não ter sido abordada menos de 10 vezes em nenhum dos 14 artigos.

Verificando os artigos que têm entre 10 a 20 vezes essa unidade de significado, é possível perceber que o tema central desses trabalhos está mais relacionado à arena política, às articulações entre os agentes que detêm o poder, suas manobras e artifícios para conseguir aprovar seus projetos, como é possível observar no trabalho de Amaral (2005), que aborda a necessidade de se atuar de forma articulada com os diversos agentes políticos e sociais, buscando formas de melhorar a cooperação entre os diferentes setores e níveis de governo, além de desenvolver mecanismos de participação popular. No trabalho de Lião Junior (2010), o autor destaca a forma como se procurou possibilitar mecanismos de participação na tomada das decisões e acesso a todos os debates, plenárias e outros meios, inclusive com envio de correspondência sobre as reuniões para todos os professores da rede pública de ensino, para que se mantivessem a par das discussões. O mesmo

ponto foi abordado por Starepravo e Mezzadri (2007), que analisam as formas de ampliação da participação popular nas escolhas e formulação das políticas públicas para o esporte e lazer através de conselhos municipais de esporte e lazer, além de outras formas de participação, em que se pode observar que os gestores consideram que a participação popular “atrapalha” a administração.

Nos artigos em que a incidência da unidade de significado associada à dimensão *Politics* ocorre mais de 20 vezes, é possível verificar uma análise mais orientada para as articulações e arranjos entre os diferentes agentes, e a conscientização para a importância das políticas em esporte e lazer para a população, deixando a estrutura e o resultado das ações em segundo plano.

Para se compreender melhor, o trabalho de Werle (2010) faz uma análise detalhada de como são escolhidas as políticas públicas para o esporte e lazer e de que forma os diferentes agentes sociais participam dessas escolhas. A autora destaca ainda que dois fatores são obstáculos para uma efetiva participação: a falta de canais de acesso para os agentes não políticos no processo e a falta de interesse por parte da população em buscar a implementação de projetos relacionados ao esporte e lazer por considerá-los algo secundário frente a outros problemas. Esse ponto também é destacado por Pinto (1998), que reforça a necessidade de se desburocratizar o processo de participação popular, tornando o gerenciamento de ações mais ágil, descentralizado e eficiente, ao mesmo tempo em que busca conscientizar a população para a importância do esporte e lazer, aumentando a busca por projetos na área e a adesão aos mesmos.

## Participação popular e *policy*

Na categoria *Policy* foram enquadradas 59 unidades temáticas, o que correspondeu a 10% do total. Para exemplificar essa categoria, podemos utilizar um trecho extraído do artigo de Ribeiro e Amaral (2016), no qual os autores analisam o plano diretor e a lei

orgânica da cidade de Brotas-SP, que tinha como foco principal durante a sua implementação a intersetorialidade do lazer na gestão:

Em relação ao artigo 39 do Plano Diretor, a prefeitura realizou convênios com o SESI da cidade para promover a iniciação esportiva de crianças e adolescentes. Também foi contemplada a participação dos moradores em competições. Brotas sedia competições em nível nacional, principalmente aquelas de aventura, como o Campeonato Nacional de Rafting. Embora essas competições contemplem categorias de moradores e os dispensem de pagar taxa de inscrição, os maiores beneficiados com esses eventos são os empresários do turismo. (RIBEIRO; AMARAL, 2016, p.70).

Ao analisarmos o número de vezes que a unidade de significado se enquadra na dimensão *Policy*, temos o seguinte resultado:

Quadro 4 - Frequência de Policy nos artigos.

Frequência		Autores
Menos de 10	11 artigos	Zingoni
		Mascarenhas
		Amaral; Costa
		Brust; Baggio; Saldanha Filho
		Amaral
		Linhales
		Amaral; Pereira
		Lião Junior
		Werle
		Stigger
		Starepravo; Mezzadri
Entre 10 e 20	3 artigos	Pinto
		Molina
		Ribeiro; Amaral

Fonte: Elaboração própria.

Ao verificar os artigos que têm uma frequência menor que 10 unidades de significado *Policy*, é possível perceber que os estudos se debruçam majoritariamente sobre os aspectos políticos, a forma como os governos e os agentes civis participam e se comunicam na tomada de decisões, como se verifica no trabalho de Zingoni (1998), que destaca a diversificação de grupos na busca por direitos sociais, o que enriquece o processo político, com a participação de agentes civis de diversos grupos, além de reforçar a importância da desburocratização e descentralização, melhorando a qualidade dos serviços públicos. Linhares (1998) destaca a relação estreita entre as políticas públicas e a natureza do estado, a orientação política de quem está no poder, que tem papel fundamental na escolha das ações e programas. A autora destaca ainda que as ações em esporte e lazer não devem se limitar somente à esfera educacional, defendendo a democratização do esporte e lazer, possibilitando seu acesso para todas as camadas sociais.

Os artigos que abordam de forma mais profunda o resultado das ações, o que efetivamente se conquistou com as políticas públicas de esporte e de lazer, são os que trazem uma análise mais detalhada de casos específicos, com o surgimento do termo de 10 a 20 vezes. É o caso do estudo de Molina (2004) ao pesquisar as políticas públicas na cidade de Porto Alegre-RS, que teve por objetivo apresentar o resultado das ações, seu impacto para a comunidade, com opções diversificadas para a prática de esportes e lazer, atividades culturais, além de ensinar valores e propiciar espaços de interação social, para citar alguns. Em estudo de Ribeiro e Amaral (2016), desenvolvido na cidade de Brotas-SP, foi possível constatar que, apesar de ter uma legislação bem avançada nesse tema, as políticas tinham um viés mais voltado para o lazer de negócios do que propriamente para o benefício da população. No entanto, algumas ações se mostraram efetivas, como a ampliação dos espaços públicos para a prática do esporte e de lazer, como praças, piscinas e um centro comunitário, porém ainda com ações fragmentadas e departamentalizadas, com pouca integração entre os diferentes setores.

## Considerações finais

Após analisar os artigos, foi possível encontrar 592 unidades de significado, sendo que o grande enfoque da maioria dos trabalhos tem se debruçado sobre duas das dimensões, a *Polity*, unidade de significado mais abordada, que surge 267 vezes, e as *Politics*, a segunda mais abordada, com 266 unidades de significado. Juntas, correspondem a 90% de todas as unidades de significado.

A unidade *Policy*, em relação às outras duas unidades temáticas, tem claramente menor impacto, relacionada apenas 59 vezes, sendo que em dois artigos ela sequer aparece e, em outros cinco, aparece entre uma e três vezes.

Esses resultados evidenciam o crescimento que a temática arena política recebeu nos últimos anos, pois, em trabalho de Amaral e Pereira (2009), ao classificarem os artigos quanto à sua dimensão política (não apenas aqueles que se dedicavam à questão da participação popular), foi constatado que as dimensões mais estudadas eram *Polity* e *Policy*, ou seja, a parte conceitual e estrutural das políticas e o resultado, as ações concretas advindas das políticas públicas; diferentemente dos resultados encontrados em nosso estudo, em que as *Politics*, a arena política, estão no mesmo nível de importância, enquanto a implementação das políticas está bem abaixo, com apenas 59 unidades de significado, o que corresponde a somente 10% das unidades, contra aproximadamente 45% de cada um dos outros dois termos, surgindo 267 e 266 vezes cada uma das unidades de significado, *Polity* e *Politics*, respectivamente.

Esse aumento no enfoque da arena política pode ser considerado relevante, pois somente com o entendimento de como funciona o jogo político, seus interesses, e de que forma os agentes envolvidos negociam seus acordos é que se poderá determinar efetivamente se houve progressos na implementação das políticas públicas (FREY, 2009).

Ao falarmos de *Polity*, podemos concluir, com base nos artigos, que as estruturas ainda seguem modelos com poucos canais

de participação popular e estruturas muito burocratizadas, o que torna tutelar o processo para implementar novas políticas de âmbito popular. Algumas iniciativas têm dado resultado, ainda que de forma lenta, como a criação de Conselhos Municipais e Estaduais, através dos quais a população se apropria de um espaço de lazer e amplia sua atuação, contribuindo de forma efetiva para o desenvolvimento social da comunidade. Nesse sentido, podemos mencionar o caso estudado por Ribeiro e Amaral (2016), com mudanças no plano diretor e na lei orgânica da cidade estudada, apresentando resultados positivos, ou ainda o caso estudado por Brust, Baggio e Saldanha Filho (2006), que demonstra a forma como o município se organizou de modo a oportunizar a criação de meios para a implementação de políticas públicas. É importante ressaltar que, mesmo que pouco abrangentes e com recursos reduzidos em relação a outras atribuições do estado, as ações em políticas sociais apresentam resultados positivos nos casos citados, demonstrando que muito se pode avançar nessa área.

Quando olhamos para a dimensão *Politics*, que aborda todo o jogo político, a disputa de poderes entre os diferentes agentes, percebemos a ampla discussão encontrada nos trabalhos, sendo tratada em todos os 14 artigos. Esses artigos têm maior preocupação com o processo decisório, o papel dos agentes públicos e civis para a escolha das políticas públicas, seus interesses e articulações, como citado por Werle (2010), ao destacar que, mesmo com a existência de canais de participação popular, o gestor é quem decide as políticas a serem implementadas. Em acordo também com o que foi relatado por Pinto (1998), ao demonstrar que é necessário uma grande articulação entre os diferentes agentes, com negociação de interesses e demandas de todos os tipos, e por Stigger (1998), que chama atenção para a necessidade de mais espaço popular na participação das escolhas e definições das políticas a serem implementadas. É importante destacar que grande parte dos estudos ressalta a necessidade de que exista uma maior conscientização da importância das políticas públicas em esporte

e lazer, tanto por parte dos gestores como da sociedade civil, para que se tenha de fato um resultado mais satisfatório.

Esta pesquisa, com seus resultados e reflexões analíticas, pretende contribuir para uma maior compreensão sobre o processo político, abordando de forma aprofundada as questões que envolvem as políticas públicas na Educação Física, Esporte e Lazer. Tivemos como limitação o número ainda pequeno de trabalhos que abordam as ciências políticas na área da Educação Física, Esporte e Lazer, em específico os que utilizam as *Polity*, *Politics* e *Policy* como diretrizes. Este trabalho abre um leque de possibilidades a serem desenvolvidas, podendo servir como base para trabalhos que abordem de forma mais aprofundada essas dimensões.

## Referências

AMARAL, Sílvia Cristina Franco. Avanços e contradições da participação popular na definição de políticas públicas de lazer em Porto Alegre. **Movimento**, Porto Alegre, v. 11, n. 3, p. 9-25, 2005.

AMARAL, Sílvia Cristina Franco; COSTA, Eduardo Tadeu. Possibilidades de matricialidade na administração pública do lazer. **Movimento**, Porto Alegre, v. 18, n. 1, p. 205-220, 2012.

AMARAL, Sílvia Cristina Franco; PEREIRA, Ana Paula Cunha. Reflexões sobre a produção em políticas públicas de educação física, esporte e lazer. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, Campinas, v. 31, n. 1, p. 41-56, 2009.

BRUST, Cristina Brust; BAGGIO, Isabel Cristina; SALDANHA FILHO, Matheus Francisco. Repensar a gestão das políticas públicas de esporte e lazer: o caso de Santa Maria/RS. **Motrivivência**, Florianópolis, v. 18, n. 27, p. 179-185, 2006.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 41-62, 2006

DE PAULA, Ana Paula Paes. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, v. 2, n. 21, p. 212-259, 2009.

LAURELL, Asa Cristina. Estado e políticas sociais no neoliberalismo. In: LAURELL, Asa Cristina. **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez Editora, 1995. p. 170-244.

LIÁO JUNIOR, Roberto. Políticas Públicas de Educação Física, Esporte e Lazer: tensões e desafios de um projeto contra-hegemônico no Distrito Federal, 1995–1998. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, Campinas, v. 24, n. 3, p. 39-52, 2010.

LINHALES, Meily Assbú. São as políticas públicas para a Educação Física/Esporte e Lazer efetivamente políticas sociais? **Motrivivência**, Florianópolis, v. 10, n. 11, p. 71-82, 1998.

MASCARENHAS, Fernando. Lazer e utopia: limites e possibilidades de ação política. **Movimento**, Porto Alegre, v. 11, n. 3, p. 155-182, 2005.

MOLINA, Rosane Maria Kreuzburg. A participação cidadã nos marcos das políticas de lazer: implicações e protagonismos. O caso do Projeto Centro de Comunidade, na cidade de Porto Alegre. **Movimento**, Porto Alegre, v. 10, n. 2, p. 11-37, 2004.

NORONHA, Daisy Pires; FERREIRA, Sueli Mara S. P. Revisões de literatura. In: CAMPELLO, Bernadete Santos; CENDÓN, Beatriz Valadares; KREMER, Jeannette Marguerite (orgs.). **Fontes de informação para pesquisadores e profissionais**. Belo Horizonte: UFMG, 2000. p. 191-198.

PINTO, Leila Mirtes Santos de Magalhães. Políticas públicas de esporte e lazer: caminhos participativos. **Motrivivência**, Florianópolis, v. 10, n. 11, p. 47-70, 1998.

PIOVESAN, Armando; TEMPORINI, Edméa Rita. Pesquisa exploratória: procedimento metodológico para o estudo de fatores humanos no campo da saúde pública. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 29, n. 4, p. 318-325, 1995.

RIBEIRO, Olívia Cristina Ferreira; AMARAL, Sílvia Cristina Franco. Entre o lazer esportivo participativo e ambiental e o lazer turístico: as políticas públicas de lazer em Brotas/SP. **Movimento**, Porto Alegre, v. 22, n. 1, p. 63-74, 2016.

STAREPRAVO, Fernando Augusto; MEZZADRI, Fernando Marinho. Conselhos Municipais de Esporte e Lazer e outras formas de participação direta no Estado do Paraná. **Coleção Pesquisa em Educação Física**, Campinas, v. 5, n. 1, p. 120-125, 2007.

STIGGER, Marco Paulo. Políticas sociais em Lazer, Esportes e participação: uma questão de acesso e de poder; ou subsídios para tomar uma posição frente à pergunta. **Motrivivência**, Florianópolis, n. 11, v. 10, p. 83-98, 1998.

WERLE, Verônica. Reflexões sobre a participação nas políticas públicas de esporte e lazer. **Revista Motriz**, Rio Claro, v. 16, n. 1, p. 135-142, 2010.

ZINGONI, Patrícia. Políticas públicas participativas de esporte e lazer: da congestão à co-gestão. **Motrivivência**, Florianópolis, v. 10, n. 11, p. 31-46, 1998.

## Financiamento

Esse trabalho contou com apoio e financiamento do Programa de Centros de Desenvolvimento de Pesquisas em Políticas Públicas de Esporte e Lazer da Rede CEDES do Ministério do Esporte.

## Publisher

Universidade Federal de Goiás. Faculdade de Educação Física e Dança. Publicação no Portal de Periódicos UFG. As ideias expres-

sadas neste artigo são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a opinião dos editores ou da universidade.