

# CAPÍTULO 10

## Esporte e lazer na cidade: a trajetória da municipalização de uma política pública federal no município de São Bernardo do Campo-SP

*Evandro Brandão Secco*

*Edmur Antonio Stoppa*

*Douglas Roque Andrade*

### INTRODUÇÃO

O presente capítulo versa sobre dois aspectos importantes e pertinentes ao desenvolvimento das políticas públicas em nosso país, que são a municipalização de ações implementadas pelo governo federal e a participação social enquanto elemento capaz de promover a permanência de uma política pública em determinado território. O objeto de estudo para a discussão desses elementos é o Programa Esporte e Lazer da Cidade (Pelc), realizado pelo Ministério do Esporte (ME) e executado em municípios em todo o território nacional, com o objetivo de promover o lazer e o esporte recreativo.

Em relação ao lazer, é importante destacar que, com a promulgação da Constituição Brasileira de 1988 (Brasil, 1988), ele passou a ser entendido como um direito social, condição também assegurada em praticamente todas as leis estaduais e orgânicas de municípios do Brasil. No entanto, diferentemente de outros direitos, a Constituição Federal não define princípios, diretrizes, objetivos e regras institucionais que deveriam orientar a concretização do lazer na vida da população brasileira.

Ainda que se considere a nova Lei Geral do Esporte (Lei nº 14.597), promulgada em 14 de junho de 2023 (Brasil, 2023b), que inclui o lazer como elemento da prática esportiva, no âmbito do “esporte para a vida toda”, não se estabelece na referida legislação instrumentos práticos para a efetivação desse direito. Importante salientar

que este é um problema recorrente, visto que a anterior Política Nacional do Esporte, aprovada em 14 de junho de 2005, pela Resolução nº 5 do Conselho Nacional do Esporte, e a legislação correspondente também não apresentavam as diretrizes e orientações para o seu desenvolvimento.

Para suprir essa lacuna, a partir de experiências práticas de políticas públicas locais, somadas à contribuição de estudiosos da área, o ME, no ano de 2003, implantou programas e projetos de forma a garantir que tal direito fosse efetivado, e um destes foi o Pelc, política pública de promoção do lazer e do esporte recreativo, pensada e implementada pelo ME e executada pelos municípios, com o compromisso de despertar nos gestores locais a necessidade de desenvolver políticas públicas específicas, de forma autônoma, inclusive com recursos financeiros externos.

Além do viés de formação de agentes e gestores públicos, durante sua execução, o Pelc promove atividades sistemáticas (oficinas) e assistemáticas (eventos) junto à comunidade, contemplando os diferentes conteúdos culturais do lazer (Dumazedier, 2008; Camargo, 1986). O programa possui ainda princípios e diretrizes que priorizam a auto-organização comunitária, o trabalho coletivo, a intergeracionalidade, respeito e fomento à cultura local, respeito à diversidade e a intersetorialidade (Brasil, 2023a).

A gestão compartilhada é uma das diretrizes do Pelc, estimulando a participação da comunidade e de organizações da sociedade civil antes, durante e depois da realização do programa, tanto pelo compromisso em se implementar conselhos gestores nos núcleos de atividades quanto pela obrigatoriedade da indicação de uma organização social ou conselho municipal para exercer o papel de entidade de controle social durante sua execução (Brasil, 2013, 2023a).

Secco e Stoppa (2021), em estudo sobre a participação social em São Bernardo do Campo, demonstraram a importância da tecnologia social presente em um dos conselhos gestores do Pelc, no exercício da participação social e na mobilização dos gestores públicos para assegurar a continuidade das ações do programa, após o encerramento dos recursos oriundos do governo federal, operando assim mudanças na política pública em nível local.

Ante essas considerações iniciais, pretende-se no presente texto apresentar o desenvolvimento do Pelc enquanto política pública de esporte e lazer, dentro do município de São Bernardo do Campo, apresentando ao leitor peculiaridades das quatro edições do programa, buscando identificar os principais elementos que possibilitaram o amadurecimento da política pública no município, amadurecimento esse capaz de mobilizar os atores políticos a reconhecer a sua importância, destinando recursos próprios para sua municipalização.

O texto está organizado em quatro partes, sendo a primeira esta introdução, que precede uma breve apresentação do Pelc enquanto política pública e o conceito de

municipalização. Posteriormente, descrevemos as quatro edições do Pelc em São Bernardo do Campo, financiadas pelo governo federal, descrevendo a trajetória da municipalização da política ao final da quarta edição.

Por fim, apresentamos as considerações finais, apontando elementos que podem ser considerados significativos nesse processo, com o objetivo de descrever o desenvolvimento da política pública, iniciada no ano de 2009, e que teve seu ponto máximo, dez anos mais tarde, em 2019, com a efetiva municipalização e a incorporação dos princípios e diretrizes do programa federal no município.

## O PELC E O CONCEITO DE MUNICIPALIZAÇÃO

O Pelc nasce em 2003, junto com recém-criado ME, com o compromisso de implementar um novo modelo de política pública de esporte e lazer, respeitando princípios e diretrizes alinhados com a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257/2001), já apontando a preocupação de valorizar o papel dos municípios na construção e implementação das políticas públicas de esporte e lazer (Ewerton, 2016; Castellani Filho, 2007).

Alinhado ao objetivo de democratizar o lazer e o esporte recreativo (BRASIL, 2011, 2013, 2023a), o Pelc estabeleceu um novo conceito de política pública, pois, além da efetiva transferência de recursos financeiros para sua execução, o programa é marcado pelo compromisso em contribuir com a formação de agentes sociais de esporte e lazer, no sentido de multiplicar no território nacional seus princípios e diretrizes, estimulando que os municípios se organizem e estabeleçam políticas próprias, em conformidade com suas características e anseios.

A importância da continuidade das ações do programa mediante sua municipalização esteve presente em todos os documentos e editais do Pelc. No entanto, somente depois de dez anos, no Edital de 2013 (Brasil, 2013), é que a palavra municipalização passa a ser utilizada enquanto diretriz, pois até então o programa utilizava o conceito de autogestão. Ribeiro e Ferraz (2016), ao apresentar esse processo de mudança, destacam que a opção pelo termo municipalização deixou mais clara a necessidade de que o município assegure a continuidade das ações do programa, mesmo após o encerramento do convênio com o ME.

Não é intenção do programa conceber a municipalização enquanto uma cópia fiel a ser reproduzida integralmente pelos municípios, pelo contrário, em seus princípios e diretrizes, o Pelc (Brasil, 2023a) deixa clara a importância de se respeitar e valorizar a cultura e a diversidade local. Nesse sentido, a municipalização pode se dar de diferentes formas, seja pela adoção da tecnologia social do programa, seja pela continuidade das oficinas, dos eventos, dos conselhos gestores, da ressignificação dos equipamentos públicos, entre outros.

Ungheri e Isayama (2020, 2021), avaliando o desenvolvimento dessa política pública, identificaram a importância dos investimentos do ME e os resultados desses investimentos no que tange aos benefícios dessa municipalização. Além de possibilitar novas formas de utilização dos equipamentos esportivos, democratizando o acesso para públicos até então excluídos, municípios que receberam recursos do Pelc passaram a diversificar seus próprios investimentos, se afastando da tendência histórica de atender, por exemplo, somente as práticas esportivas tradicionais, em especial o futebol.

Ainda assim, mudanças de entendimento diante do desenvolvimento das políticas públicas de esporte e lazer não se efetivam sem a intervenção dos gestores públicos envolvidos. Nesse sentido, um diferencial do programa corresponde à realização de formações em serviço, contemplando, além dos agentes vinculados ao programa, gestores públicos e lideranças comunitárias. Pintos e Bonalume (2016) destacam as contribuições e os diálogos realizados entre os gestores locais e os formadores do ME, em especial durante os momentos de formação e avaliação do programa, como relevantes na construção e elaboração das políticas públicas municipais

Ao longo de sua trajetória, o Pelc experimentou diferentes modelos de formação continuada, mediante o intercâmbio entre as experiências dos formadores e os conhecimentos da comunidade que recebia o programa. Nesse sentido, verificou-se um processo de amadurecimento no modelo de formação, que foi se tornando mais eficiente e efetivo a cada novo edital (Rodrigues; Pinto, 2016).

Esse aperfeiçoamento do Pelc, mediante a relação estabelecida com os municípios ao longo dos anos, representou um aumento das ocorrências de municipalização e continuidade das ações do programa, como demonstram Soares e Guadanini (2018), especialmente no período entre 2013 e 2015. Entretanto, como identificaram os autores, para muitas cidades a principal alternativa para a municipalização ainda seria a realização de um novo convênio com o ME, especialmente pelo aporte de recursos financeiros e possibilidade de contratar recursos humanos específicos para o programa.

Em São Bernardo do Campo, Secco e Stoppa (2017) demonstraram a importância desse processo de formação em um dos núcleos de atividade, especialmente na construção de uma relação autônoma diante da utilização do espaço e do tempo de lazer. Capi e Assis (2017) relatam a importância da formação no processo de sensibilização dos gestores e da comunidade, no sentido de municipalizar algumas das ações do programa, principalmente pelo protagonismo dos conselhos gestores instalados pelo programa.

A importância do processo de formação pode ser verificada em depoimentos dos formadores que participaram da implementação e desenvolvimento do Pelc nos municípios. De modo geral, eles apontam como diferenciais para a municipalização do

programa a participação e o envolvimento dos gestores públicos, lideranças comunitárias e agentes políticos nas reuniões de formação inicial e avaliação do programa. Além disso, os formadores salientam que o próprio programa se aperfeiçoou muito com o diálogo com os municípios, se tornando, assim, uma política mais efetiva a cada edição (Joras; Maia, 2016).

Como lembra Pintos (2018), o objetivo do Pelc consiste em conscientizar os gestores locais para organizar e pleitear recursos específicos para o desenvolvimento das políticas públicas de esporte e lazer no município, mas, ainda assim, o grande elemento dificultador desse processo no período foi a falta de reserva de recursos financeiros específicos para desenvolver ações do programa com a população. Cumpre ressaltar que muitos municípios brasileiros não possuem sequer um setor ou secretaria específica de esporte e/ou lazer, tampouco recursos humanos e financeiros para o desenvolvimento de ações na área, diferente do que se observa em outras áreas, como saúde, educação e assistência social, por exemplo, em que a legislação impõe aos municípios a manutenção de uma estrutura mínima permanente de servidores e políticas públicas.

Ungheri e Isayama (2022) também identificaram a falta de recursos financeiros como um dos limitadores da municipalização do Pelc, entretanto, os autores alertam para o fato de que a existência de um quadro efetivo de recursos humanos capacitados para a continuidade da política pode ser um diferencial, visto que, em alguns casos, gestores municipais afirmaram dispor de recursos próprios para a continuidade, mas não encontraram formas de se organizar para tal, devido à falta de conhecimento técnico e de profissionais específicos.

Nos últimos anos, cabe salientar que o desenvolvimento das políticas públicas de esporte e lazer recebeu maior atenção do governo federal, entretanto, não se pode ignorar a instabilidade política que impacta diretamente na continuidade desse processo. Carneiro, Athayde e Mascarenhas (2019), ao avaliar o percurso histórico dos investimentos realizados pelo ME, identificam uma queda brusca nos valores realizados a partir de 2016, impactando significativamente no desenvolvimento de programas como o Pelc.

Mesmo com poucos recursos, os convênios firmados foram executados, entretanto, o pior momento se deu com a extinção do ME, no ano de 2019, que impôs um total rompimento com o modelo de gestão até então existente. Nesse contexto, não se verificou nenhum edital do Pelc no período entre 2019 e 2023. Com o renascimento do ME, em 2023, um novo Edital já foi publicado, ainda assim, nunca é demais refletir sobre os novos desafios, e quais caminhos o programa deve trilhar para os próximos anos, especialmente considerando sua trajetória, pontos positivos e aspectos a serem aperfeiçoados.

Ante o exposto, o presente texto busca contribuir com esse debate, levantando informações sobre a trajetória do Pelc no município de São Bernardo do Campo, apontando os principais caminhos que levaram a sua municipalização, resgatando informações do primeiro convênio, realizado ainda no ano de 2009, passando por um movimento de dependência de novos editais e culminando com a efetiva municipalização em 2019, quando o Programa passou a ser uma política pública municipal autônoma, garantindo recursos próprios para seu desenvolvimento.

Os dados que subsidiam as discussões a seguir apresentadas correspondem a um estudo de caso (Yin, 2004; Bruyne; Herman; Schoutheete, 1991), parte da tese, elaborada para o Programa de Pós-graduação em Mudança Social e Participação Política (PROMUSPP) da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (Each-USP).

Para descrever o fenômeno em questão, recorreremos às contribuições de Gil (2008), quando apresenta os pressupostos de uma pesquisa descritiva e exploratória, e seu compromisso em descrever determinado fenômeno social e/ou realidade, no caso específico, os elementos que contribuíram para a municipalização da política pública.

Em relação às fontes de consulta para a realização do estudo adotamos as diretrizes apontadas por Severino (2007), quando trata da pesquisa documental, avaliando os documentos referentes à execução dos convênios e que se encontram disponíveis para consulta livre na Plataforma TransfereGov,<sup>1</sup> portal do governo federal que disciplina os convênios com os demais entes federativos.

Os documentos submetidos ao presente estudo foram os relatórios de execução dos seguintes convênios: Pelc/Pronasci, registrado na Plataforma sob nº 700488/2008; Pelc Todas as Idades, registrado na Plataforma sob nº 71729/2010; Pelc Vida Saudável, registrado na Plataforma sob nº 774094/2012, e o Pelc Urbano, registrado na Plataforma sob nº 817878/2015.

Além disso, o estudo também recorreu às publicações institucionais nos portais institucionais do município, como as leis e decretos relacionados à temática, legislação e instrumentos de transferência de recursos, documentos relacionados a municipalização da política, além dos relatórios de execução disponíveis no portal da transparência dos processos administrativos do município, com acesso livre à consulta pública (Brasil, 2023c).<sup>2</sup>

---

1 Link para acesso livre à Plataforma: <https://idp.transferegov.sistema.gov.br/idp/>. Acesso em: 29 jul. 2023.

2 Link para acesso ao portal de acesso aos processos administrativos do município de São Bernardo do Campo: <https://prodigi.saobernardo.sp.gov.br/cpav-portal-externo/>. Acesso em: 25 set. 2023.

## A TRAJETÓRIA DA MUNICIPALIZAÇÃO DO PELC EM SÃO BERNARDO DO CAMPO

Considerada enquanto elemento obrigatório dos editais do Pelc, a municipalização no município de São Bernardo do Campo não se realizou imediatamente após o encerramento do primeiro convênio, finalizado no ano de 2010, pelo contrário, foi necessária a realização de mais três convênios com o ME para que o município adotasse o programa e suas diretrizes enquanto política pública municipal.

Evidente que a cada convênio realizado novas bases foram estabelecidas e elementos da política pública permaneciam, tanto junto à população quanto junto aos profissionais vinculados à Secretaria Municipal de Esportes e Lazer, configurando assim um processo que se iniciou nas primeiras ações do programa, ainda em 2009, e se fortaleceu ao longo dos anos.

Entretanto, como já mencionado, um dos aspectos que dificultaram o processo de municipalização, no caso específico de São Bernardo do Campo, correspondeu à certeza de que o município iria receber novos recursos junto ao ME, visto que, antes mesmo do encerramento de um convênio, o município já tinha recursos aprovados para a realização de um novo convênio. Isso contribuiu para que governantes e gestores públicos municipais ignorassem a necessidade de uma eventual destinação de recursos municipais e elaboração de uma política municipal.

### O PELC/PRONASCI (2009-2010)

A primeira edição do Pelc em São Bernardo do Campo foi assinada ainda em 2008, para o desenvolvimento de quatro núcleos da modalidade Pelc/Pronasci,<sup>3</sup> fruto de uma parceria com o Ministério da Justiça para o desenvolvimento de núcleos de esporte e lazer em situação de extrema vulnerabilidade social.

A principal característica dessa modalidade corresponde ao compromisso de promover atividades para o público com idade entre 15 e 24 anos, com um olhar atento aos jovens à beira da criminalidade, ou até aqueles que já estiveram em conflito com a lei. Após identificar uma carência de políticas públicas específicas para esse público, o então Ministério da Justiça, em uma ação de integração com os Ministérios do Esporte, Cultura e a Secretaria Especial dos Direitos Humanos, buscou, pela realização do Pelc, suprir essa carência (Brasil, 2010).

Alguns desafios se impuseram na realização desse primeiro convênio em São Bernardo do Campo, visto que, por se tratar de uma ação intersetorial, impôs aos ges-

---

3 O Pelc/Pronasci foi fruto de uma ação intersetorial entre o Ministério do Esporte e o Ministério da Justiça, mediante o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), instituído pela Lei Federal nº 11.530, de 24 de outubro de 2007.

tores a obrigatoriedade de estabelecer um diálogo entre as secretarias municipais de Esporte e Lazer e Segurança Urbana, até então inexistente. Outro ponto diz respeito ao fato de que o convênio foi assinado no dia 31 de dezembro de 2008, último dia de governo do então prefeito Willian Dib,<sup>4</sup> que deixaria a execução total para seu sucessor, Luiz Marinho.<sup>5</sup>

Ao longo de sua execução o programa passou por algumas mudanças, visto que, inicialmente, seria desenvolvido nos campos de futebol da periferia da cidade, mas, após a mudança de governo, com a devida autorização do ME, os núcleos permaneceram nos bairros escolhidos, mas foram realizados em quadras das unidades escolares da região, especialmente no período da noite e aos finais de semana.

Neste primeiro convênio, os bairros contemplados foram o Montanhão/São Pedro, Jardim Silvina, Alvarenga e Cooperativa. A principal característica dos bairros escolhidos é a grande densidade demográfica, além de uma ocupação significativa de pessoas com baixo poder aquisitivo e em condições de vulnerabilidade social.

Para a realização desse convênio foram contratados quatro professores de Educação Física e 24 estudantes bolsistas. No relatório final disponível na Plataforma TransfereGov, o gestor municipal apontou como uma das principais dificuldades do convênio a necessidade de se criar uma legislação municipal específica para a contratação de recursos humanos por tempo determinado para atuar no programa. Além disso, os valores repassados para pagamento de salários, naquele momento, estavam aquém dos valores médios da região, o que dificultou o interesse dos profissionais em atuar no projeto.

No que diz respeito ao quantitativo de atendimentos, os dados do relatório apontam para uma quantidade de atendidos maior do que o previsto inicialmente. Esse aspecto se deu pela opção do gestor em oferecer as oficinas no período noturno e nos finais de semana, permitindo, assim, uma ampliação do atendimento, entretanto, verifica-se a prevalência do público jovem e adultos, do sexo masculino, com idade entre 16 e 25 anos.

Interessante salientar que, mesmo sendo considerado um programa de lazer, o Pelc tem em suas diretrizes o compromisso do município em informar periodicamente os dados quantitativos de atendimento do programa. Evidente que tal demanda se faz importante diante da necessidade de se monitorar a utilização dos recursos financeiros destinados ao programa; ainda assim, não podemos ignorar o fato de que,

---

4 Willian Dib foi eleito e cumpriu mandato pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), de 1 de janeiro de 2005 a 31 de dezembro de 2008.

5 Luiz Marinho foi eleito e reeleito, cumprindo dois mandatos pelo Partido dos Trabalhadores (PT), nos períodos de 1 de janeiro de 2009 a 31 de dezembro de 2016.

em se tratando de um programa de lazer, a obrigatoriedade de manter a presença nas oficinas, pode em determinadas situações, se colocar em contradição com os princípios elencados nos documentos que norteiam suas ações.

Sobre a municipalização, não se verifica nenhuma ação efetiva do município nos relatórios, entretanto, isso não significa que as regiões atendidas foram totalmente ignoradas pelo poder público ao final do convênio, pelo contrário, conforme relato de gestora pública à época, algumas oficinas foram mantidas pela Secretaria de Esportes e Lazer, mediante terceirização de mão de obra, com a contratação de profissionais de ginástica, dança e futebol (Secco, 2019).

O Pelc/Pronasci foi a primeira experiência do Programa em São Bernardo do Campo, e, ainda que tenha se verificado algumas dificuldades em sua realização, a ação abriu portas para novos convênios, visto que, a partir dessa primeira experiência, o município passou a encaminhar e ter aprovado propostas para a realização de outros três convênios do Pelc.

## PELC NÚCLEOS TODAS AS IDADES (2011-2012)

A segunda experiência do Pelc em São Bernardo do Campo foi a versão “Todas as Idades”, concebido e executado dentro de um mesmo governo, já com uma equipe definida para o acompanhamento do convênio, que escreveu a proposta durante a execução do convênio anterior, ou seja, mesmo cientes da obrigatoriedade de municipalizar a política, os gestores daquele momento optaram por mais um pleito para obter recursos junto ao governo federal.

Em comparação ao convênio anterior, o Pelc Todas as Idades não se apresenta com o compromisso de humanizar as políticas de segurança pública, pelo contrário, nessa edição, ele se apresenta como um programa específico de lazer, com o compromisso de democratizar o lazer e o esporte recreativo, deixando de lado as demais dimensões do esporte, como o esporte educacional e o esporte de alto rendimento.

Em São Bernardo do Campo, o programa implementou seis núcleos, localizados nos bairros do Montanhão, Jardim Silvina, São Pedro, Alves Dias, Jardim das Orquídeas e Jardim do Lago, com subnúcleo no Jardim Lavínia. O perfil dos bairros selecionados corresponde às características verificadas no convênio anterior, como alta densidade demográfica e grande concentração de pessoas com poder aquisitivo baixo, bem como com índices consideráveis de violência e vulnerabilidade social.

Ainda assim, os bairros selecionados possuíam equipamentos esportivos específicos, como ginásios poliesportivos, e é nesses espaços que as atividades do programa foram realizadas. Diferente do primeiro convênio, que dedicou maior atenção aos conteúdos físicos desportivos do lazer (Dumazedier, 2008; Camargo, 1986), nessa

edição, o município incorporou novos conteúdos nas oficinas, por exemplo, as oficinas de artesanato, cinema e teatro.

No relatório final de prestação de contas, o gestor afirmou que a realização do convênio foi muito importante para a ampliação do atendimento esportivo e de lazer do município, especialmente nas regiões mais carentes, e ressaltou ainda o fortalecimento do vínculo da comunidade com o núcleo e com os agentes sociais, apresentando pequenos avanços na formação de conselhos gestores, sendo que apenas nos núcleos do Jardim do Lago (Lavínia) e Orquídeas houve a continuidade.

Mesmo com poucos registros encontrados na Plataforma TransfereGov, foi possível verificar a realização de reuniões entre a comunidade e os gestores públicos, inclusive com os representantes da entidade de controle social, que no caso específico desse convênio foi a Liga de Futsal do município. As reuniões ocorreram com periodicidade bimestral e versaram sobre os eventos de lançamento do programa, seu desenvolvimento e encerramento.

Importante destacar que não se verificou nas atas das reuniões nenhuma menção referente à municipalização das atividades, entretanto, no relatório final, encontrou-se a indicação de que o município já tinha um novo projeto do Pelc aprovado junto ao governo federal, agora na modalidade Vida Saudável, e acreditava que a destinação de recursos para esse novo convênio poderia assegurar a continuidade de parte das ações em andamento.

Um ponto significativo foi a indicação de cinco profissionais de Educação Física efetivos do município para atuar na coordenação geral e na coordenação dos núcleos, participando assim de todo o desenvolvimento do programa, suas formações e diretrizes, possibilitando que seus princípios fossem gradativamente incorporados no trabalho por seus profissionais e promovidos pelo município.

Encerrados os recursos oriundos do governo federal, algumas oficinas de práticas corporais foram continuadas pelos profissionais acima citados, oficinas de dança e ritmos foram implementadas mediante contratação de uma empresa (gestão indireta) com profissionais formados nesta área, e a maior parte das atividades foram encerradas devido à dificuldade em mobilizar recursos para tal, e pela expectativa de receber uma nova edição do programa já aprovada junto ao ME.

## O PELC VIDA SAUDÁVEL (2014-2015)

A terceira edição do Pelc em São Bernardo é iniciada no município com uma particularidade, não mais sendo destinado ao atendimento às crianças ou adolescentes, mas com o foco no trabalho junto ao público adulto e idoso, com mais de 45 anos de idade. A proposta foi enviada e aprovada em 2012, último ano do primeiro mandato

do então prefeito Luiz Marinho, e sua execução se deu já no seu segundo mandato, no ano de 2014.

Ainda que destinado a um público diferente dos anteriores, os bairros escolhidos para receber o programa não foram tão diferentes daqueles que já haviam recebido edições anteriores. Os núcleos foram instalados nos bairros: Ferrazópolis, Jardim das Orquídeas, Jardim Lavínia, Vila São Pedro e Montanhão/Areião.

Um novo bairro foi contemplado nesta edição, o Ferrazópolis, bairro localizado próximo ao centro da cidade, mas também com grande densidade demográfica e com carências significativas nos serviços públicos. Os bairros do Jardim Lavínia, São Pedro e Jardim das Orquídeas receberam a segunda edição do programa. Já o núcleo localizado no bairro Montanhão/Areião recebeu o programa pela terceira vez.

No texto da proposta de trabalho, cadastrada na Plataforma TransfereGov e aprovada pelo ME, o município se compromete a municipalizar o programa ao final do convênio de 2015, assim como incorporar seus princípios e diretrizes, ampliando a oferta de vagas e diversificando as modalidades a serem oferecidas. Avaliando os documentos referentes à execução do Pelc Vida Saudável, verifica-se a afirmação dos gestores sobre a total efetivação do programa, entretanto, os relatórios e as comprovações são escassos, inclusive com menor número de informações se comparado ao disponibilizado no convênio anterior.

No relatório final existe a menção de atendimento integral das metas e objetivos estipulados, e, no que diz respeito à municipalização, não se verifica com clareza quais os compromissos do município para assegurar a continuidade das ações. Importante salientar que, assim como nos convênios anteriores, antes mesmo do encerramento do Vida Saudável, o município já teve aprovado mais uma proposta para um novo convênio, agora na modalidade Pelc Urbano, convênio esse que veio a ser executado no final do ano de 2016.

## PELC URBANO (2016-2018)

A quarta e última experiência do Pelc em São Bernardo do Campo chega com números bem maiores que os anteriores, visto que o Pelc Urbano contemplou dez núcleos de atividades, dez coordenadores de núcleos, sessenta agentes sociais de esporte e lazer, e um coordenador geral, com o objetivo de atender 4 mil pessoas pelo período de 24 meses.

Fruto de uma proposta enviada ainda no ano de 2013, o programa só foi iniciado em novembro de 2016, mais de três anos depois, e em um momento político turbulento, tanto no âmbito nacional, com o recém-golpe contra a então presidenta Dilma

Rousseff,<sup>6</sup> e com uma transição no âmbito municipal, com a derrota do candidato à sucessão de Luiz Marinho para seu opositor, Orlando Morando.<sup>7</sup>

O Programa teve uma abrangência e uma capilaridade muito significativa, visto que conseguiu estar presente em praticamente todas as regiões da cidade. Além disso, com uma equipe composta por um coordenador de núcleo e seis agentes sociais de esporte e lazer em cada um dos dez núcleos, a oferta de oficinas e atividades era muito ampla e variada, o que possibilitou uma grande adesão da população ao programa.

Avaliando os relatórios e documentos do programa disponibilizados na Plataforma TransfereGov, verificou-se que houve um cuidado no processo de seleção dos agentes sociais, buscando diversificar os conteúdos, selecionando profissionais nas áreas relacionadas ao desenvolvimento de atividades físicas desportivas, oficinas culturais, artes marciais, ritmos e dança e oficinairos para turmas de artesanato.

Os bairros que receberam o programa foram: Jardim das Orquídeas, São Pedro, Areião, Jardim Lavínia, Ferrazópolis, Jardim do Lago, Alves Dias, Pauliceia, Vila Marlene e Baeta Neves. Enquanto alguns bairros receberam pela quarta vez o programa, como é o caso do Areião, bairros como Pauliceia, Vila Marlene e Baeta Neves, por exemplo, receberam pela primeira vez.

Essa foi uma diferença significativa nessa edição do Pelc, visto que, enquanto as edições anteriores privilegiavam equipamentos localizados na periferia, no Pelc Urbano, bairros de classe média, em que se concentram pessoas com maior poder aquisitivo, puderam tomar conhecimento do Programa, o que de certa forma também contribuiu com sua municipalização, como veremos posteriormente.

A experiência adquirida a partir dos convênios anteriores, conforme relatado pelos próprios gestores, permitiu avanços no processo de organização dos núcleos, seleção de recursos humanos, aquisição de materiais esportivos, organização do quadro de oficinas e, principalmente, permitiu um maior investimento nas reuniões de formação em serviço e no desenvolvimento dos conselhos gestores locais.

Os relatórios de execução, disponíveis na Plataforma TransfereGov, sinalizam que a opção por iniciar as atividades do programa ainda no ano de 2016 permitiu uma organização suficiente para que a transição para um governo de oposição já encontrasse o programa em funcionamento e com grande quantidade de atendimentos, dificultando, assim, qualquer possibilidade de rompimento ou cancelamento do pro-

---

6 Dilma Rousseff foi eleita presidenta da República pelo Partido dos Trabalhadores (PT), por dois mandatos, de 1 de janeiro de 2011 a 31 de dezembro de 2018, sofrendo processo de *impeachment* em 31 de agosto de 2016.

7 Orlando Morando foi eleito prefeito pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), cumprindo mandato a partir de 1 de janeiro de 2017 até 31 de dezembro de 2020.

grama, fato esse que permeava as discussões entre os trabalhadores do programa e gestores municipais em função da troca de partidos na gestão local.

Cabe lembrar que, a partir do ano de 2013, o cenário político nacional experimentou certa turbulência que não era vista há anos e, especialmente, a partir de 2015, essa instabilidade política passou a interferir na economia e na arena política, iniciando um processo intenso de polarização, que culminou em uma desconstrução de todo o trabalho realizado pelos governos do Partido dos Trabalhadores nos anos anteriores, colocando em xeque a efetividade de políticas públicas, como o Pelc.

Curiosamente, apesar de opositor voraz do PT, o prefeito eleito, Orlando Morando, assumiu em janeiro de 2017 com o discurso de terminar todas as obras iniciadas pelo governo anterior e, em relação ao trabalho na Secretaria de Esportes e Lazer, ampliar o investimento no esporte de base, esporte educacional e esporte de participação e lazer. Nesse ponto, o Pelc e sua proposta de trabalho foram muito bem recebidos pelo novo governo, que passou a valorizar ainda mais o programa.

Com estabilidade para executar o programa e cumprir na íntegra suas diretrizes, e com um corpo técnico mais experiente e qualificado, a equipe de trabalho do Pelc Urbano, além das oficinas de esporte e lazer, dedicou atenção especial ao fortalecimento dos dez conselhos gestores locais. Ao todo, nos dez núcleos de atividades, os registros demonstram uma média de 6 mil atendimentos diretos ao mês, que, somados a um calendário diversificado de eventos, incluindo os familiares dos beneficiados, contemplava cerca de 15 mil atendimentos mensais.

Outro aspecto relevante diz respeito ao tempo de execução desse convênio, que foi maior que os outros, compreendendo 24 meses, enquanto os convênios anteriores duravam entre doze e dezoito meses. Além disso, a experiência adquirida anteriormente, somada a uma maior aproximação da comunidade e dos agentes sociais envolvidos com os gestores locais, especialmente na figura do Conselho Gestor local, possibilitou um maior reconhecimento da sua importância pelos gestores municipais.

Soma-se a esses pontos a impossibilidade de pleitear um novo convênio, haja vista a redução de investimentos pelo governo federal, e uma maior capacidade de mobilização, seja pelos conselhos gestores locais fortalecidos em alguns núcleos, seja pela influência das pessoas com maior poder aquisitivo junto aos governantes; com isso, o caminho para a municipalização da política pública se abriu, e, ao final de 2018, a Secretaria Municipal de Esportes e Lazer decidiu destinar parte dos recursos de seu orçamento para a criação do Pelc municipal no ano de 2019.

## MUNICIPALIZAÇÃO DO PELC (2019)

Evidente que o processo de municipalização é resultado de um processo que teve início com a realização da primeira edição do programa. A partir do primeiro con-

tato, bases foram se estabelecendo tanto na esfera da comunidade quanto dentro da própria gestão municipal. A impossibilidade de se pleitear uma nova edição junto ao governo federal, somada a um movimento da população e agentes sociais junto aos gestores municipais, possibilitou a discussão mais efetiva sobre a municipalização, algo que não foi verificado nas edições anteriores.

É importante destacar que, ainda que municipalizado, houve uma redução considerável na estrutura do programa, se comparado à edição custeada pelo governo federal. Enquanto no Pelc Urbano os investimentos federais chegavam a um milhão de reais por ano, no programa municipal foi destinada uma quantia de R\$ 300.000,00 para sua realização (ADC São Bernardo, 2019).

Em relação ao quantitativo de profissionais, de 71 pessoas, o efetivo foi reduzido para 25, afetando assim a carga horária de atendimento junto à comunidade. A periodicidade de reuniões e formação em serviço também foi afetada, visto que, como os agentes sociais desenvolviam apenas suas oficinas, em horários diversificados, a determinação de uma parte da carga horária para reuniões, igual para todos, não foi realizada.

Em relação à quantidade de atendimentos, enquanto no Pelc Urbano a previsão de 4 mil atendimentos foi superada, chegando a mais de 5 mil beneficiados, a partir da municipalização, pouco mais de 2 mil atendimentos foram registrados. A redução de atendimento é significativa, entretanto, cumpre ressaltar que, naquele momento histórico, prevalecia na sociedade brasileira uma discussão intensa sobre a economia de recursos públicos, muito conveniente para o gestor à época, que soube se apropriar desse fato, reduzindo os recursos para o programa recém-municipalizado.

Como aspecto positivo, quatro dos onze coordenadores do Pelc Urbano permaneceram no programa municipal, com o compromisso de atuar em conjunto com os servidores de carreira do município, participando das reuniões, da organização e realização de eventos e, principalmente, no fomento e manutenção das atividades dos conselhos gestores locais, como forma de que a ação dos coordenadores tivesse como objetivo assegurar a manutenção dos princípios e diretrizes do programa nas comunidades.

O instrumento utilizado para a municipalização do programa foi mediante subvenção a uma entidade esportiva do município, aproveitando um modelo de transferências de recursos utilizado até então, para realizar e promover equipes de esporte de alto rendimento da cidade. Da totalidade de recursos destinados à subvenção, o Pelc recebeu cerca de 10%, representando assim, mesmo que pequeno, um avanço na distribuição de recursos municipais.

Após a realização dos objetivos propostos no ano de 2019, o programa foi renovado para o ano de 2020, entretanto, não teve seu desenvolvimento completo, em

virtude da suspensão das atividades esportivas presenciais, devido à pandemia de covid-19 (ADC São Bernardo, 2020). Somente em 2022, com o avanço da vacinação e o controle da pandemia, o Pelc municipal foi gradativamente restabelecido e, em 2023, encontra-se em desenvolvimento, mediante convênio com uma organização social sem fins lucrativos do município, a Associação de Incentivo ao Desporto, Educação, Arte e Labor (Aideal), fundada e gerida por alguns dos agentes sociais e coordenadores do Pelc Urbano.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Descrever e avaliar o desenvolvimento de uma política pública de iniciativa do governo federal e seus impactos em âmbito municipal não é uma tarefa fácil. Nosso objetivo, no presente texto, correspondeu a descrever aspectos relacionados ao processo de municipalização de um programa de lazer e esporte recreativo, contribuindo com elementos e possibilidades para novos trabalhos e novas intervenções no campo das políticas públicas de esporte e lazer.

O exemplo verificado em São Bernardo do Campo aponta para o fato de que a continuidade das políticas públicas, a mobilização e conscientização da comunidade sobre essas políticas, o fortalecimento dos conselhos gestores, a mobilização de recursos próprios, humanos e financeiros, pelos gestores locais, pode conduzir à concretização de um dos objetivos da política pública, em especial efetivar a autonomia do município em implementar, executar e avaliar suas próprias ações.

Destacam-se, ainda, dois fatores que contribuíram com a municipalização, a impossibilidade de se pleitear novos recursos junto ao ME, tanto pela inexistência de novos editais no período entre 2016-2018, e sua posterior extinção em 2019, e o segundo fator a qualificação dos agentes sociais envolvidos nos convênios anteriores, mobilizando a comunidade e dialogando com as autoridades públicas, políticos e gestores, atuando na incidência política internamente junto aos gestores públicos para se estabelecer um novo modelo de política pública no município.

A existência de uma estrutura mínima para a realização dos convênios no município pode ser considerada como um diferencial para a consolidação da política pública, visto que a existência de uma Secretaria Municipal de Esportes e Lazer, com recursos próprios, equipamentos esportivos e equipe de trabalho permanente vinculada ao setor, possibilitou a realização dos convênios, e a incorporação dos princípios e diretrizes do Pelc, sensibilizando os gestores e a comunidade para a importância da municipalização.

## REFERÊNCIAS

- ADC SÃO BERNARDO. *Relatório Final de Prestação de Contas do Programa Esporte e Lazer da Cidade*: convênio 04/2019, Processo SB 1423/2019. São Bernardo do Campo, 2019.
- ADC SÃO BERNARDO. *Relatório Final de Prestação de Contas do Programa Esporte e Lazer da Cidade*: convênio 03/2020, Processo SB 1682/2020. São Bernardo do Campo, 2020.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao1988.html](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html). Acesso em: 29 jul. 2023.
- BRASIL. Presidência da República. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto das Cidades). Brasília, 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em 26 set. 2023.
- BRASIL. Ministério do Esporte. *Política Nacional do Esporte*. Brasília: 2005. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/598>. Acesso em: 25 set. 2023.
- BRASIL. Ministério do Esporte. *Política Intersetorial: Pelc e PRONASCI*. Volume 3. Brasília, 2010. Disponível em: <http://arquivo.esporte.gov.br/arquivos/publicacoes/pelcPronasciv3.pdf>. Acesso em: 25 set. 2023.
- BRASIL. Ministério do Esporte. *Programa Esporte e Lazer da Cidade*: orientações para a implementação do Programa Esporte e Lazer da Cidade, 2011. Brasília: SNEELIS, 2011. Disponível em: <http://arquivo.esporte.gov.br/arquivos/snelis/PELC2012/diretrizesPELC2011.pdf>. Acesso em: 25 set. 2023.
- BRASIL. Ministério do Esporte. *Programa Esporte e Lazer da Cidade*: orientações para implementação / Edital 2013. Brasília: SNEELIS, 2013. Disponível em: [http://arquivo.esporte.gov.br/arquivos/snelis/PELC2013/Prorrogaao\\_Edital%20001-13.pdf](http://arquivo.esporte.gov.br/arquivos/snelis/PELC2013/Prorrogaao_Edital%20001-13.pdf). Acesso em: 25 set. 2023.
- BRASIL. Ministério do Esporte. *Programa Esporte e Lazer da Cidade*: diretrizes 2023-2026. Brasília: SNEELIS, 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/esporte/pt-br/noticias-e-conteudos/esporte/mesp-publica-edital-para-projetos-relacionados-ao-programa-esporte-e-lazer-da-cidade/DiretrizEditalPelc2023.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2023.
- BRASIL. Presidência da República. Lei 14.597 de 14 de junho de 2023b. Institui a Lei Geral do Esporte. Brasília, 2023b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/Lei/L14597.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Lei/L14597.htm). Acesso em: 25 set. 2023.
- BRASIL. Portal de Convênios. Plataforma TransfereGov. [S.l.], 2023c. Disponível em: <https://idp.plataformamaisbrasil.gov.br/idp/>. Acesso em: 25 set. 2023.
- BRUYNE, P.; HERMAN, J.; SCHOUTHEETE, M. de. *Dinâmica da pesquisa em ciências sociais*. 5. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1991.
- CAMARGO, L. O. L. *O que é lazer*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

- CAPI, A. H. C.; ASSIS, A. F. Programa Esporte e Lazer da Cidade e Programa Vida Saudável em Santa Cruz dos Milagres/PI e São Bernardo do Campo/SP: caminhos para a consolidação de uma política pública de esporte e lazer. *Revista Esporte e Lazer: Direito de Todos*, Brasília, p. 64-77, 1 jul. 2017.
- CARNEIRO, F. H. S.; ATHAYDE, P. F. A.; MASCARENHAS, F. Era uma vez um ministério do esporte...: seu financiamento e gasto nos governos Lula, Dilma e Temer. *Revista Motrivivência*, Florianópolis, v. 31, n. 60, e65541, out. 2019. Disponível em: [http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2175-80422019000400002&lng=pt&nrm=iso](http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-80422019000400002&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 25 set. 2023.
- CASTELLANI FILHO, L. O projeto social Esporte e Lazer da Cidade: da elaboração conceitual a sua implementação. In: CASTELLANI FILHO, L. (org.). *Gestão Pública e política de lazer: a formação de agentes sociais*. Campinas: Autores Associados, 2007.
- DUMAZEDIER, J. *Sociologia empírica do lazer*. São Paulo: Perspectiva; Sesc, 2008.
- EWERTON, A. N. Programas Esporte e Lazer da Cidade e Vida Saudável: passos para a qualificação das gestões de políticas públicas de esporte e lazer. In: PINTOS, A. E. S.; ISAYAMA, H. (orgs.). *Formação de agentes sociais dos programas Esporte e Lazer da Cidade (Pelc) e Vida Saudável (VS): trajetória, memória e experiências*. Campinas: Autores Associados, 2016. (Coleção Educação Física e Esportes).
- GIL, A.C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- JORAS, P. S.; MAIA, M. C. M. *A formação de agentes sociais de esporte e lazer: a experiência do Programa Esporte e Lazer da Cidade*. Porto Alegre: Centro de Memória do Esporte da Escola de Educação Física, Fisioterapia e Dança da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2016.
- PINTOS, A. E. S. *Análise da experiência em Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Programa Esporte e Lazer da Cidade: Pelc*. Porto Alegre: Centro de Memória do Esporte, 2018. (Coleção Grecco). Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/185963/001082267.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 23 maio 2023.
- PINTOS, A. E. S.; BONALUME, C. R. A formação no Pelc e a relação entre teoria e prática. In: PINTOS, A. E. S.; ISAYAMA, H. (orgs.). *Formação de agentes sociais dos programas Esporte e Lazer da Cidade (Pelc) e Vida saudável: trajetória, memória e experiências*. Campinas: Autores Associados, 2016.
- RIBEIRO, S.; FERRAZ, E. M. Programa esporte e lazer da cidade: autogestão em foco. *Corpoconsciência*, v. 20, n. 2, p. 10–22, 2016. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/corpoconsciencia/article/view/4243>. Acesso em: 25 set. 2023.
- RODRIGUES, R. P.; PINTO, L. M. M. Formação continuada na trajetória histórica do programa Esporte e Lazer da Cidade do Ministério do Esporte. In: PINTOS, A. E. S.; ISAYAMA, H. (orgs.). *Formação de agentes sociais dos programas Esporte e Lazer da Cidade (Pelc) e Vida saudável: trajetória, memória e experiências*. Campinas: Autores Associados, 2016.

- SECCO, E. B. *O Programa Esporte e Lazer da Cidade (Pelc) e a promoção do lazer: um estudo de caso no Centro Esportivo do Jardim Lavínia no município de São Bernardo do Campo*. 2019. 264f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.
- SECCO, E. B.; STOPPA, E. A. A formação profissional de agentes sociais de esporte e lazer: considerações iniciais sobre o processo de formação do Pelc no Jardim Lavínia, em São Bernardo do Campo. *Revista Brasileira de Estudos do Lazer*, v. 4, n. 2, p. 3-21, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/rbel/article/view/572>. Acesso em: 25 set. 2023.
- SECCO, E. B.; STOPPA, E. A. Lazer e participação social: a experiência do conselho gestor do Pelc em São Bernardo do Campo. *Corpoconsciência*, v. 25, n. 3, p. 131-146, 2021. DOI: 10.51283/rc.v25i3.12914. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/corpoconsciencia/article/view/12914>. Acesso em: 26 set. 2023.
- SEVERINO, A.J. *Metodologia do trabalho científico*. 23. ed. rev. atual. São Paulo: Cortez, 2007.
- SOARES, M. M.; GUADANINI, A. S. Resultados de monitoramento e avaliação dos Programas Esporte e Lazer da Cidade (Pelc) e Vida Saudável (VS). *LICERE – Revista do Programa de Pós-graduação Interdisciplinar em Estudos do Lazer*, Belo Horizonte, v. 21, n. 4, p. 379-404, 2018. DOI: 10.35699/1981-3171.2018.1946. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/licere/article/view/1946>. Acesso em: 25 set. 2023.
- UNGHERI, B.O.; ISAYAMA, H.F. Esporte e lazer: reflexões sobre o não planejamento de políticas públicas. *Revista Motrivivência*, Florianópolis, v. 32, n. 63, p. e73365, 2020. Disponível em: [http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2175-80422020000300135&lng=pt&nrm=iso](http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-80422020000300135&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 23 maio 2023.
- UNGHERI, B. O.; ISAYAMA, H. F. Equipamentos públicos de lazer e esporte: o cenário institucional de municípios que implementaram o Programa Esporte e Lazer da Cidade. *Revista Brasileira de Ciências do Esporte*, v. 43, p. e011120, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbce/a/QsZq9XrzwMhWjh5X4KqYjcg/?lang=pt#>. Acesso em: 23 maio 2023.
- UNGHERI, B. O.; ISAYAMA, H. F. Municipalização das políticas públicas de esporte e lazer: reflexões sobre o legado do programa esporte e lazer da cidade. *PODIUM Sport, Leisure and Tourism Review*, v. 11, n. 3, p. 528-562, 2022. DOI: 10.5585/podium.v11i3.20204. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/podium/article/view/e20204>. Acesso em: 25 set. 2023.
- YIN. R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 3ª ed., Porto Alegre: Bookman, 2004.