



**SOCIEDADE
CRISE E RECONFIGURAÇÕES**

VII CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA

19 a 22 Junho 2012

Universidade do Porto - Faculdade de Letras - Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação

ÁREA TEMÁTICA: Trabalho, Organizações e Profissões

OS PRINCÍPIOS POLÍTICOS DO PROGRAMA *BH CIDADANIA*: O OLHAR DOS PROFISSIONAIS DO LAZER

LOPES, Carolina Gontijo
Mestre em Lazer
UFMG
carolminasfef@yahoo.com.br

ISAYAMA, Hélder Ferreira
Doutorado em Educação Física
UFMG
helderisayama@yahoo.com.br

Resumo

A intervenção nas políticas de lazer no Brasil é uma possibilidade para o profissional de Educação Física. Tal realidade requer a percepção desse das novas formas de fazer política social e para tanto trato da problemática para avaliar a gestão governamental das políticas de lazer. A administração da Prefeitura de Belo Horizonte implementou o programa *BH Cidadania* orientado pelos princípios políticos de descentralização, intersetorialidade, participação popular e territorialidade para trabalhar a inclusão social das famílias dos territórios de vulnerabilidade. Nesse contexto, buscamos identificar as compreensões dos profissionais da Secretaria Municipal Adjunta de Esportes (SMAES) de Belo Horizonte que atuam nesse programa na condição de analista técnico com relação a esses princípios políticos. A investigação qualitativa compreendeu observação nos espaços de trabalho do profissional nas ações cotidianas, bem como entrevistas semi-estruturadas e coleta de documentos do programa. A análise das compreensões dos profissionais permite dizer que para eles trabalharem com a complexidade desses territórios, as estruturas organizativas propostas pelo programa devem compreender ações integradas locais dos serviços públicos de diferentes áreas. Na tensão entre interesses, essa reconfiguração encontra impasses provindos das formas de trabalho setorial, da hierarquia profissional limitando o reconhecimento técnico e da expansão do programa desvinculada da ampliação do quadro de funcionários.

Abstract

Working with leisure policies in Brazil is a possibility of intervention for professionals of physical education. This reality requires from the professionals an understanding of the new forms of conducting social policy and therefore we deal with this problem in order to evaluate governmental management of leisure politics. The city administration of Belo Horizonte implemented the program *BHCidadania* guided by the principles of intersectoriality, decentralization, popular participation and territoriality, which are used to achieve social inclusion of families that live in socially vulnerable territories. In this context, we analyzed understanding of professionals who work for the Municipal Deputy Secretary of Sports (SMAES) in the referred program as technical analysts, dealing with these political principles. The qualitative investigation included observations of the professionals' routine actions at their work spaces. Semi-structured interviews with all analysts were conducted and programme documentation collected. An analysis of the professional's understandings allows to affirm that the organizational structures proposed by the programme should embrace locally integrated actions of public services from different areas, enabling the professionals to work with the territories' complexities. In this tension among interests the reconfiguration encounters impediments originating from forms of sectoral work, of the professional hierarchies that limit technical acknowledgement and from the expansion of the programme, detached from an increase of staff.

Palavras-chave: atuação profissional; políticas de lazer; descentralização; intersetorialidade; participação popular; territorialidade.

Keywords: professional activity; leisure politics; intersectoriality; decentralization; popular participation; territoriality.

I - Os princípios políticos do Programa *BH Cidadania*: o olhar dos profissionais do Lazer

A atuação na esfera pública com políticas de lazer no Brasil é uma possibilidade da intervenção do profissional com formação em Educação Física. Tal realidade requer a percepção desse profissional das novas formas de fazer política social, como, por exemplo, a inserção e articulação nas suas práticas profissionais dos princípios políticos da gestão pública. Tratamos da problemática para averiguar seus avanços e limitações relativos à gestão governamental e a intervenção profissional nas políticas públicas de lazer. Para o processo de mudanças da gestão das políticas sociais a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PMBH) implantou o Programa *BH Cidadania*, cujo nome completo é *Programa de Desenvolvimento Integrado dos Assentamentos Subnormais*. Ele está incluso na agenda do município desde o segundo semestre de 2002, seu principal objetivo é enfrentar a exclusão social pela inclusão das famílias moradoras das áreas de vulnerabilidade por meio da articulação das políticas sociais tendo como unidades de intervenção a família e o território (Documento do programa *BH Cidadania*, 2004).

Estabelecemos a ênfase nos princípios políticos mediante as diferentes problemáticas que estabelecem na linha de estudo da atuação profissional nas políticas públicas. Além de orientar a gestão pública e consequentemente os servidores públicos, os princípios são compreendidos entre os possíveis saberes da experiência prática do cotidiano do profissional de educação física. Eles englobam questões sobre a atuação no setor público, tais como: pequeno envolvimento dos sujeitos no processo de decisões comunitárias; sobreposição de determinados setores nas questões intersetoriais e a sobrecarga dos servidores públicos para efetivar a descentralização dos serviços decorrente do reduzido quadro de funcionários. Decorrente de tais inquietações, este estudo procurou maneiras de potencializar a atuação do profissional de educação física nas políticas públicas de lazer, buscando maior comprometimento deste com a formação dos cidadãos e com a democratização cultural.

A Secretaria Municipal Adjunta de Esportes (SMAES) é instância da PMBH que trabalha as políticas de esporte e lazer junto a outras políticas sociais no programa *BH Cidadaniae*, para isso, a mesma forma uma equipe de profissionais. Dentre eles, delimito para este estudo a atuação de profissionais de educação física na condição de funcionários públicos efetivos, os analistas técnicos, que podem fortalecer a garantia de continuidade do lazer dentro dessa estratégia de gestão das políticas sociais. Esse conjunto de fatores presentes no *BH Cidadania* representou as motivações para estudá-lo focando a atuação dos profissionais da SMAES e seus princípios políticos.

Para tanto, as seguintes questões definiram nosso trabalho: Quais as compreensões dos profissionais da SMAES de Belo Horizonte que atuam no *BH Cidadania* acerca dos princípios políticos de participação popular, intersetorialidade, territorialidade e descentralização?; De que maneira os analistas compreendem que os princípios interferem na atuação profissional?; Quais as possíveis interações, articulações e apropriações dos princípios nas ações das políticas de lazer.

Seguimos orientações da pesquisa qualitativa para interpretar a compreensão dos sujeitos sobre a realidade da atuação profissional na SMAES no contexto do programa *BH Cidadania*. Utilizamos de fontes teóricas que tratassem das políticas sociais e de lazer, da atuação profissional e dos princípios políticos, além da pesquisa da observação nos espaços de trabalho nas ações rotineiras como reuniões internas, entre os setores e com representantes da população. Bem como realizamos entrevistas semiestruturadas com todos os analistas e coletamos documentos do programa.

O olhar do profissional sobre os princípios políticos será apresentado em meio à percepção dos analistas das seguintes categorias: estruturas organizativas, a cultura operacional, a acessibilidade aos serviços, a autonomia profissional, o processo de empoderamento e o território, devido à interligação entre princípios e categorias identificados no processo de pesquisa. A maneira muito próxima e até mesmo dependente das orientações dos princípios de descentralização, intersetorialidade, participação popular e territorialidade condicionam e/ou determinam a configuração dessas categorias no contexto das políticas públicas e, consequentemente, a própria atuação profissional.

1.1- O programa *BH Cidadania*

O programa *BH Cidadania* é uma ação da Secretaria Municipal de Políticas Sociais da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PMBH). Ele foi estabelecido em momento precedente à reforma administrativa do município que legitimou novos arranjos institucionais e os princípios políticos de descentralização, intersetorialidade, participação popular e territorialidade. Para tanto, o compreendemos como uma estratégia de articulação dos serviços sociais existentes nos territórios que não propõe políticas públicas e sim, orienta e direciona suas formas de intervir nos locais delimitados.

A PMBH pela reforma administrativa no ano de 2000 implementou um modelo de gestão com base na descentralização política. A base normativa da reforma foram alterações na forma de gestão e nas estruturas administrativas e organizacionais das instituições das políticas sociais que buscou minimizar a hierarquização pela gestão matricial organizada. O formato político, institucional e gerencial municipal fomenta a intervenção governamental por meio de três pilares: ampliar e reestruturar os mecanismos de participação; garantir o enfoque multidisciplinar e intersetorial; inovar os aparatos jurídicos viabilizando a resolução de problemas urbanos e de prestação de serviços públicos. Compreendo a implementação do programa *BH Cidadania* pela prefeitura como uma forma para efetivar a reforma do município.

Nesse contexto, a Secretaria Municipal de Políticas Sociais (SMPS) que tem como subordinadas a Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social (SMAAS), a Secretaria Municipal Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional (SMAAN), a Secretaria Municipal Adjunta de Direitos de Cidadania (SMADC) e a Secretaria Municipal Adjunta de Esportes (SMAES) é a responsável pelo programa *BH Cidadania*. Esta desempenha através da Câmara Intersetorial de Políticas Sociais (CIPS) a articulação e coordenação de suas ações políticas e sociais (Documento do Programa *BH Cidadania*, 2004).

A instância municipal responsável pelas políticas de esporte e lazer, atual SMAES, foi criada em 1982. Inicialmente realizava grandes eventos e atividades físicas e esportivas para todas as idades em ações centralizadas. Entre 1990 e 1993, ela passa por alterações ao implantar programas sociais denominados no período como *Projetos Comunitários*. Dentre as mudanças nas políticas de esporte e lazer envolveram também a contratação de funcionários públicos efetivos com formação em educação física para a secretaria em 1993.

Para executar suas ações de esporte e lazer, o governo tem os equipamentos específicos distribuídos no município; e pelo seu mapeamento encontramos 80 campos de futebol, 5 praças de esporte, 4 Centro de Atendimento Comunitário (CAC), 18 parques, 21 quadras e 4 pistas de caminhada e corrida. Além desses, as ações da SMAES também ocorrem em escolas públicas, espaços privados e ONGs decorrentes de parcerias e apoio entre os setores.

1.1.1- O modelo de gestão do programa *BH Cidadania*

O modelo de gestão do programa *BH Cidadania* é baseado na integração intersetorial que propõe inverter a lógica fragmentada dos diversos programas da área social pela articulação entre setores e população no território (Documento do Programa *BH Cidadania*, 2004). Compreendemos que a inserção dessa ação governamental decorre dos problemas de fragmentação das políticas sociais; da existência da sobreposição de ações sociais em territórios vulneráveis em que famílias são atendidas por diversos programas com propostas semelhantes; do desperdício de recursos públicos principalmente ao investimento fragmentado; da dificuldade de identificação dos problemas sociais pelo trabalho setorial e do ineficiente atendimento a população residente em áreas de risco que são o público-alvo da sua política pública (Mourão, 2011).

Segundo o Documento do Programa (2004) o *BH Cidadania* é um instrumento focalizado em territórios e famílias em situação de risco. É um avanço a abordagem através da identificação da vulnerabilidade local e a ênfase dada aos problemas decorrentes pelo rompimento de vínculos familiares e comunitários. E ainda consideramos nessa perspectiva que a disponibilização de serviços e equipamentos demonstram seus esforços de melhorar os *padrões de convivência comunitária*, como áreas de recreação e lazer e os serviços de apoio a essas famílias.

Para as áreas da saúde e educação que já possuem redes universais de atendimento a focalização gera conflitos. Assim, resistem às orientações do programa ou são constrangidas ao tentar atender de forma *privilegiada* determinado público. Nessas áreas sociais a prestação de serviços segue orientação de garantir à população o acesso universal, portanto a questão de prioridade de atendimento proposta pelo programa constrange sua atuação e cria resistência em focalizar as demandas do território do *BH Cidadania*.

Por outro lado, a SMAES tem o dever de garantir o direito ao esporte e ao lazer estabelecidos pela Constituição de 1988, e devido às formas como estes direitos foram legitimados, em que não são precedidos de orientações e diretrizes institucionais para sua universalização, configura um espaço de permeabilidade dessas ações. A intervenção dessa secretaria, por meio dessa lacuna na jurisdição, encontra uma janela de oportunidade para inserir na sua agenda pública estruturas organizacionais para tratar as ações de esporte e lazer focalizadas nos territórios do programa. Assim, sua adequação ao programa é realizada com maior facilidade que as áreas da saúde e educação.

Diante a questão dialética de universalização e focalização das políticas sociais, compreendo que ambas as ações tem seu papel e uma pode fortalecer a outra. As políticas focalizadas de ações afirmativas ou discriminação positiva quando em consonância com a universalização das políticas sociais seria uma ferramenta na busca processual de equidade. Entendo essas políticas como uma estratégia para o processo de inclusão social que deveria envolver políticas públicas de curto, médio e longo prazo.

Na perspectiva da focalização, os locais atendidos pelo programa foram selecionados seguindo a ordem hierárquica de vulnerabilidade social apresentada pelo *Mapa de exclusão social*. A primeira fase de implantação do programa, 2002 a 2005, contou com nove áreas piloto selecionadas de acordo com esta ordem. O mapa foi delineado de acordo, principalmente, com os *Índices de Qualidade de Vida Urbana* (IQVU) de 1994, que engloba as variáveis de abastecimento, assistência social, cultura, educação, esportes, habitação, infraestrutura urbana, meio ambiente, saúde, serviços urbanos, segurança urbana. E o *Índice de Vulnerabilidade Social* (IVS) de 2000, que abarca as dimensões de cidadania ambiental com variáveis de acesso a moradia e serviços de infraestrutura urbana, as dimensões culturais pelo acesso à educação, dimensão econômica pelo acesso ao trabalho/emprego, dimensão jurídica pelo acesso à renda e à dimensão de segurança que incluiu o acesso à assistência jurídica, serviços de saúde, segurança alimentar e acesso à Previdência Social. O *Índice de Risco à Saúde* (IRS) é estabelecido pela mortalidade, nascidos vivos, escolaridade, renda familiar e área residente (Bronzo, 2005).

A operacionalização das ações nesses territórios segue cinco eixos, segundo o Documento do programa *BH Cidadania* (2004): direito à saúde, direito à educação, transferência de renda, inclusão produtiva e socialidade. Nos eixos estratégicos ocorre a convergência de ação das secretarias municipais e setores agregados da administração municipal (saúde, educação, cultura, assistência social, abastecimento, direitos da cidadania, esportes) e de organizações não governamentais existentes em cada território (Bronzo, 2005). O eixo socialidade é o espaço de intervenção direta das políticas de esporte e lazer que busca enfatizar as relações de convivência e vizinhança por meio de práticas culturais, pedagógicas, assistenciais, segurança alimentar, saúde, esporte e lazer.

Para operacionalizar os eixos de ação articulando setores e níveis hierárquicos, o governo implementa 4 estruturas organizativas em três níveis: central, regional e local. O nível central possuía Câmara Intersetorial de Políticas Sociais (CIPS) que define as decisões das diretrizes e metas e a Gerência de Coordenação do Programa (GT BH Cidadania) que tem a função gerencial de assessorar e manter as ações. No nível regional o programa possui o Colegiado de Coordenação Regional (CCR) que pela função gerencial e executiva atua nas Regiões do município. E no nível local pela *Comissão Local* (CL) que é coordenada pelas coordenadoras do CRAS (Centro de referência da assistência social) — ou antigo NAF (Núcleo de Atendimento a Família) ocorre a execução das ações. A participação da comunidade está prevista pelo programa na CL e no *Grupo de Referência* (GR) (Documento do Programa BH Cidadania, 2004).

O trabalho do programa iniciou com o cadastro das famílias pelos NAF ou CRAS que é o serviço de base local da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. Os núcleos cadastram e encaminham as famílias às redes de serviço sociais dispostas no território e no seu entorno. A proposta é que a inserção de todo

núcleo familiar passe primeiramente pelo atendimento do NAF e este encaminha para os outros serviços sociais. Alguns núcleos possuem a infraestrutura do *Espaço BH Cidadania* que é um equipamento próprio para o programa e agregam os NAF, salas para atividades de cultura, reforço escolar e inclusão digital, além de espaços para atividades administrativas como reuniões, capacitações comunitárias e planejamento pelos técnicos. Aloca também quadras poliesportivas e escolas de educação infantil (UMEI). Os núcleos que não possuem este equipamento as ações da SMAES utilizam de espaços negociados em parcerias locais.

Em cada território a convergência das ações setoriais provê programas e serviços para os núcleos do *BH Cidadania*. Os programas e serviços envolvem diferentes secretarias em ações frequentes de: formação profissional, ampliação do atendimento da Educação Infantil, prevenção e combate a desnutrição, atividade física na escola, estímulo a sociabilidade para todas as idades, saúde da mulher e idoso, alfabetização de adulto e outras formas de assistência como a atenção domiciliar. Entretanto, o desenho das políticas públicas no *BH Cidadania* não ocorre de forma equânime em todos os núcleos do programa, essa distorção entre os serviços de um núcleo ao outro é decorrente de vários condicionantes, dentre eles a alteração do quadro de funcionários do serviço público e o processo da implantação de novos espaços.

A trajetória das ações da SMAES para atender o programa envolve articulação nas ações rotineiras principalmente no eixo sociabilidade, mas também outras práticas, como o *BH em férias* que entrou na agenda do *BH Cidadania* a partir de 2008. Este é um projeto de lazer desenvolvido pelo programa que acontece em quase todos os núcleos e seu processo de planejamento, de execução e de avaliação tem o envolvimento de todos os setores das políticas sociais do *BH Cidadania* e ainda a participação da população. Este projeto de lazer faz parte da agenda do programa e é coordenado pelo GT *BH Cidadania* pela SMAES. Para execução, os outros programas e projetos desta secretaria concedem seus funcionários pela articulação interna desta política.

Além da atuação nesses projetos específicos desse eixo, os técnicos da SMAES articulam outras ações com os outros setores das secretarias de políticas sociais, bem como com os parceiros do programa no território do *BH Cidadania*. Mediante as demandas locais implementam ações específicas em cada núcleo atendido pelo programa, como a articulação intersetorial para tratar questões da violência urbana, do lixo e da juventude. Pela diversidade na atuação técnica desses funcionários, mesmo com a dificuldade de mostrar de forma fidedigna todas as ações desenvolvidas pelo programa, entendemos que a apresentação acima possibilita visualizar o contexto de intervenção.

Para trabalhar com as situações extremas de pobreza a operacionalidade das políticas sociais no programa usam da orientação dos princípios políticos de descentralização, intersetorialidade, participação popular e territorialidade. Bronzo (2007, p. 18) identifica os princípios de forma conceitual no programa como: “o planejamento e a intervenção a partir do território, a participação da comunidade em toda etapa de desenho e gestão do programa, o foco na unidade familiar, a lógica da integração dos recursos governamentais e não-governamentais, a perspectiva da autonomia das famílias”.

A gestão do programa possuiu estruturas organizativas institucionalizadas e não para viabilizar suas diretrizes políticas. A instância da Comissão Local é a via que legitima a participação popular no programa, foi pensada como meio de captar as demandas locais e encaminhá-las aos outros níveis e setores do programa. Formado no período de implantação do programa, este grupo deve atuar na elaboração do *Plano de Ação Local* e na seleção de dois representantes da comunidade.

Na implantação do programa houve grandes esforços em pactuar com a comunidade as ações. Embora a participação popular seja uma diretriz, suas formas de efetivação vão se transformando, em alguns núcleos prevalece e fortifica, em outros dissemina e dilui. Bronzo (2005, p. 235) considera que ela não tem sido efetiva como planejada devido à evasão da população dos colegiados participativos e/ou representativos que estabeleceram conexões e comunicações entre as políticas públicas e os atendidos. Pela sua baixa representatividade nessas instâncias a participação popular passa a representar fragilidades quanto à dimensão de empoderamento da ação pública pela comunidade atendida.

A intersetorialidade tem a CIPS e a CL como espaços institucionais para sua efetivação. Para tanto, Bronzo (2007) encontra no programa impasses relativos à reduzida capacidade de articulação intersetorial entre os

níveis executivos, regionais e locais, e os níveis decisórios, central, bem como resistências devido aos interesses setoriais e quanto aos meios para alcançar os objetivos, mesmo que delimitados intersetorialmente. A autora afirma que a “intersectorialidade alcançada no caso do *BH Cidadania* corresponde, no momento, à justaposição de programas, serviços e equipamentos de setores distintos das políticas sociais” (Bronzo, 2007, p. 24). Ressalvo que a abordagem intersectorial adotado pelo programa propõe que “sua aplicação é condição necessária para superar a fragmentação existente no planejamento e na execução das políticas setoriais e para garantir maior sinergia que supere as recorrentes superposições das diversas ações municipais” (Documento do Programa *BH Cidadania*, 2005, p.212). Tal adoção decorre da preocupação com a redução e otimização dos gastos públicos e não de propostas e soluções para os problemas complexos enfrentados nos territórios do programa.

Compreendemos que não basta a implantação do espaço institucionalizado para efetivar ações conjuntas intersectoriais, esse processo enfrenta condicionantes históricos e técnicos de cada território para avançar seguindo tal diretriz. As ações intersectoriais nos núcleos do programa não ocorrem de forma equânime, cada núcleo de acordo com os atores políticos locais envolvidos apropriam dessa diretriz de determinada maneira e com temporalidades diversas nos processos de adesão da unidade integral de ação social.

No programa, a territorialidade refere-se à estruturação e delimitação de recortes territoriais através de dados georreferenciais dos indicadores sociais, urbanos e de saúde que estabelecem as áreas de vulnerabilidade social no município. Cada área delimitada possui um centro de referência de atendimento do *BH Cidadania*. De acordo com o Documento do Programa *BH Cidadania* (2005, p. 212) ela “consiste em elaborar o planejamento social após a definição das regiões ou áreas urbanas relevantes, que possuem características geográficas determinadas e certa oferta de bens e serviços”. Para Mourão (2011), a territorialidade no *BH Cidadania* define os espaços que necessitam de gestão diferenciada das políticas públicas e também deve compreender a unificação das políticas sociais e urbanas.

O vetor espacial é estruturante no *BH Cidadania* por estabelecer os territórios de atuação. Bronzo (2005) entende que a focalização permite a formação de redes locais em que articula equipamentos, programas e serviços. Além do reconhecimento da diversidade dos territórios que remetem à flexibilização e à sensibilidade para atuar com cada especificidade. Concordando com os propósitos acima, a autora considera que ainda são insuficientes os esforços em tratar as demandas territoriais e sintetiza essa colocação afirmando que existe uma territorialização da demanda e não uma territorialização dos serviços.

No momento em que o programa *BH Cidadania* é implantado seu processo de descentralização é favorecido pela distribuição nas regiões das estruturas de administração regional dos serviços públicos municipais. Como também pelas estruturas setoriais dos serviços de saúde, educação e assistência que existiam nos territórios garantindo a proximidade da população com esses serviços. Entretanto, sua gestão combina a lógica da centralização e descentralização, em que o nível central assume o papel decisório e os níveis regionais e locais o papel de execução das ações do programa. Mesmo assim a descentralização permite ampliar as decisões na esfera local, mas essa realidade não garante o acesso universal aos serviços públicos.

O grau de descentralização e sua maneira de operacionalizar, similar aos outros princípios, são “afetados por uma dinâmica política e social interna a cada localidade, em que têm lugar relevante as pressões exercidas pela sociedade civil sobre o governo local e o próprio projeto político de cada gestão” (Farah, 2001, p. 131). Tal consideração justifica as diferenças das ações do programa em cada núcleo da cidade devido às especificidades das políticas públicas e da população atendida de cada território.

O programa tem como objetivo atuar focalizando as famílias dos territórios vulneráveis, para isso determina as diretrizes e as orientações para a estratégia de articulação das políticas públicas locais. Estas orientações condicionam as estruturas organizacionais e a cultura operacional do serviço público frente à tensão entre o desenho e história da administração municipal e o desenho e história do programa. Assim, o percurso do programa passa por alterações e adaptações que mantiveram sua meta e diretrizes, mas no decorrer as estruturas organizacionais e a cultura operacional foram reconfiguradas pelo processo de intervenção nos territórios.

1.1.3 -O percurso do programa

O percurso processual de formulação, implantação, execução e avaliação do programa *BH Cidadania* compreende o projeto-piloto, as avaliações, as reformulações na expansão territorial, a ampliação de diferentes ações sociais e os novos investimentos provenientes de parcerias para consolidar seu formato atual. O processo de mudanças ocorre pelas inserções de avaliações sistematizadas ou não, formais e informais. As avaliações formais são os relatórios do programa — como os Documentos do Programa *BH Cidadania* (2004 e 2005) elaborados por consultores externos —, e as informais ocorrem no cotidiano do programa nas estruturas organizativas, como a CIPS, o *GTBH Cidadania*, o CCR e CL e envolvem os interesses dos atores políticos que as integram.

As avaliações constataram a dificuldade em consolidar ações com alto grau de integração e articulação proposta pelos princípios políticos. Essa insuficiência é identificada tanto na intervenção do corpo técnico quanto do gestor pela incompreensão de ambos da nova forma de atuar. Pelas avaliações, o programa também foi pressionado a ampliar suas áreas e seu escopo de atividades, disponibilizar mais recursos para fortalecer a capacidade gestora e cumprir seus objetivos. Para tanto, introduz o eixo de *fortalecimento institucional* que preocupa com ações de capacitação da gestão e identifica como incipiente as ações do *Grupo de Referência* e do *Plano de Ação Local*, já que ambos não são consolidados no percurso do programa.

A fase de mudanças começa a partir de 2005 pela ampliação dos territórios, implantação de novos núcleos, e incremento de atividades e alterações nos eixos estratégicos. O incremento de atividades envolve a ampliação do eixo Socialidade pelo aumento do atendimento de crianças e jovens em atividades culturais, esportivas, reforço escolar e de inclusão digital. O eixo passa a ser fortalecido também pela implantação dos *Espaços BH Cidadania*, que é um equipamento que facilita a articulação entre os serviços e a realização das práticas de socialização.

A expansão da rede física por meio da construção de espaços do *BH Cidadania* foi resultante da articulação com Orçamento Participativo, comunidade e governo. A gestão municipal para realizar a expansão recorreu à agente de financiamento externo, como o programa Multisetorial Integrado (PMI/Serra), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Pelo o processo de ampliação, a SMAES passa de 9 núcleos pilotos atendidos para 27 núcleos até agosto de 2011. Com a expansão do programa, a SMAES vai adequando seu quadro de funcionários para atender a demanda. Ela inicia com a ampliação da carga horária dos analistas técnicos que atuam e realiza mudanças nas suas funções operacionais. Posteriormente, tem a criação do cargo do supervisor e a contratação de aproximadamente um para cada novo núcleo, além da contratação de monitores para atender a nova demanda. Essas mudanças na agenda compreenderam tensões entre os interesses do governo, da população e dos técnicos pela percepção da demanda do programa.

Mesmo com suas limitações e críticas o percurso da gestão das políticas sociais do município pelo Programa *BH Cidadania* condiz com seu objetivo de inclusão social das famílias dos territórios de vulnerabilidade. Adota a forma de gestão que aproxima os serviços públicos da população nos territórios atendidos e implementa estruturas organizativas para possibilitar as ações intersetoriais e a participação popular. Sendo estes caminhos regados de incerteza decorrente ao problema complexo do enfrentamento da pobreza, bem como de conflitos de interesses entre governo e técnicos, técnicos diferentes e técnicos e população. Será neste lugar e enfatizando suas problemáticas que busco analisar as compreensões dos técnicos sobre os princípios que norteiam sua atuação.

1.2- Percepções da intersectorialidade, descentralização, participação popular e territorialidade

Os desafios das políticas sociais mediante as tensões entre fazer políticas públicas e problemas sociais cada vez mais complexos envolvem as percepções dos princípios políticos na intervenção profissional. Para tanto, os olhares dos profissionais da SMAES que atuam no programa com as políticas de lazer sobre os princípios foram delineados através da aproximação com as fontes teóricas e empíricas.

Pelo percurso de imersão no espaço de pesquisa identifiquei diferentes relações entre as orientações políticas e o desenho da estratégia do programa *BH Cidadania* que repercutiram na escolha das categorias para mostrar as dimensões das perspectivas dos profissionais sobre os princípios. O entendimento da intersectorialidade é relacionado principalmente pelas inferências na estrutura organizativa do programa e na cultura operacional que permeia a intervenção técnica. Parto de Grau (2005), que propõe a racionalidade integradora envolvida nas combinações entre a organização administrativa e as relações de trabalho para apresentar o grau de intersectorialidade pela compreensão dos técnicos na adesão dos mesmos a essa perspectiva de intervenção no *BH Cidadania*. Segundo os entrevistados, o quadro de profissionais, os espaços organizacionais das reuniões e os equipamentos físicos são estruturas organizativas do cotidiano do trabalho que foram adequadas as perspectivas da intersectorialidade e descentralização nas políticas de lazer no programa.

O trabalho em conjunto entre diferentes técnicos foi a principal percepção da intersectorialidade que para tanto considero tal fato associado a perspectiva gerencial desta diretriz. Esse trabalho, segundo determinados entrevistados, tensiona a cultura operacional pelo reconhecimento dos saberes dos diferentes profissionais, pela adoção da visão multidimensional da atuação no território, pela manutenção das relações de confiança por meio do compartilhamento de informações, espaços, sujeitos atendidos e pela negociação nas decisões a serem tomadas para definir problemas e soluções. O norte das problemáticas entre cultura operacional e intersectorialidade advém dos condicionantes e determinantes da cultura das instituições e profissões.

A descentralização permeia o entendimento dos técnicos face à acessibilidade aos serviços públicos e a autonomia profissional para atuar. Tais fatores provêm da relação dialética entre a equidade de acesso aos serviços públicos e redistribuição de poder que Junqueira (1997) e Farah (2001) delimitam ao trazerem suas compreensões teóricas da descentralização das políticas públicas.

A acessibilidade aos serviços públicos discorre sobre o ato de aproximar os serviços à população e da inserção do atendimento da demanda local, bem como as formas de acesso ao lazer que compreende o acesso às políticas e também às dimensões culturais. Tais fatores frente à diretriz de descentralização no contexto analisado segundo os analistas acabam condicionando a composição e formação do quadro de profissionais e simultaneamente a própria autonomia profissional.

A participação popular envolveu ligações com as categorias de cultura operacional, de acessibilidade aos serviços e do empoderamento dos sujeitos. A visão dos analistas sobre este princípio é reflexo do diálogo entre seus aspectos conceituais e as formas como ocorrem no programa, para tanto, parto da compreensão da dinâmica participativa de Avritzer (2007) que a entende condicionada pela cultura local e pela participação política dos sujeitos que pode emergir da demanda da própria população, ou por incentivos do governo ou pela adoção de aspectos *antiparticipativos*. Bem como, suas formas de participação direta nos processos decisórios e de representatividade nos espaços participativos (Fung, 2007).

O entendimento dos técnicos sobre a participação popular compreende a cultura operacional dos profissionais comprometidos com a adequação e/ou inserção das demandas dos sujeitos durante suas práticas rotineiras repercutindo em pactuar a definição da oferta de práticas de lazer, além de descreverem sobre a relação da viabilidade da participação popular mediante a acessibilidade aos serviços devido à proximidade dos sujeitos com as ações. Nesse sentido, busco dialogar esses olhares com a possibilidade de alcançar, ampliar ou limitar os processos de empoderamento dos sujeitos na perspectiva de Vasconcelos (2003) que corresponde à ampliação da autonomia pessoal e coletiva e as práticas de aprendizado associadas às ações de fortalecimento da estrutura social como a formação de vínculos territoriais. Considero o fato de a participação popular não necessariamente repercutir no empoderamento dos sujeitos e como Avritzer (2007) ressalva que pode existir nesse processo práticas *antiparticipativas*, ou seja, aquelas decorrentes da atuação da gestão pública pela perspectiva clientelista e paternalista.

Assim, a compreensão dos técnicos sobre a participação popular traz ponderações relativas à cultura operacional de trabalhar ouvindo a população, sobre as estruturas organizativas dos espaços institucionalizados e não institucionalizados para participação e das formas de representação legitimadas.

Além disso, relatam a necessidade de sensibilidade técnica frente às organizações sociais e as incertezas do percurso da participação popular junto à ação governamental.

A territorialidade foi compreendida entre as categorias de empoderamento (Vasconcelos, 2003) e território (Santos, 1998). Tenho esse princípio como orientador da intervenção da ação pública do *BHCidadania* por indicar elementos contextuais que podem ser usados na formulação do desenho das políticas públicas locais. Corroboro com Delfini *et al.* (2009) e Junqueira (1997), que discutem a territorialidade como possibilidade de identificar a realidade da população e dos serviços disponíveis no local, como também as formas culturais presentes.

Entendo que o território é composto por espaços físicos e relações sociais (Santos, 1998) que determinam a eficácia e eficiência das políticas públicas descentralizadas, intersetoriais e com participação popular. As compreensões dos técnicos sobre este princípio envolvem sua visão sobre a territorialidade e sua relação com as noções de políticas focalizadas, a delimitação geográfica e a consolidação de limites e fronteiras das ações públicas, a flexibilidade e adequação da intervenção profissional mediante a realidade local. Enquanto a visão dos técnicos sobre o princípio de territorialidade confronta o empoderamento dos sujeitos pelas questões dos conflitos existentes nos território pela delimitação de fronteiras de atendimento, também potencializa pela inserção dos sujeitos nas decisões das políticas de lazer no território.

1.3 Considerações Finais

O processo de democratização do país incube maiores responsabilidades a gestões municipais ao trazer para sua agenda pública novos problemas como o enfrentamento de situações de vulnerabilidade. Considero que a operacionalidade das políticas sociais nesse contexto deve atender tanto as dimensões dos aspectos de eficiência gerencial quanto da perspectiva democrática para reconfigurar a capacidade de respostas dos governos aos problemas cada vez mais complexos.

As ações de lazer nos espaços públicos têm, muitas vezes, reproduzido práticas globalizadas, sem respeitar e envolver as identidades culturais locais; partem de organizações sociais e institucionais com interesses diversos e são difundidas sem uma intervenção pedagógica crítica, dificultando ainda mais o estabelecimento da especificidade e das possibilidades educacionais. Assim, a precária acessibilidade às práticas de lazer em toda sua plenitude, como o frágil acesso a fruição do lazer e as suas diferentes manifestações culturais, intervêm no lazer garantindo apenas o interesse de determinados grupos, como também o interesse do mercado e do Estado.

Este trabalho é uma possibilidade para refletir as questões da atuação dos profissionais no setor público capaz de propor transformações as práticas de lazer nesse setor e ampliarsua democratização cultural. Este decorre da possibilidade em fomentar elementos que qualifique a intervenção profissional no setor público com as políticas de lazer ou com políticas públicas de orientação intersetorial, territorializada, descentralizada e participativa. Para tanto, o entendemos como uma ferramenta que fornecer dados para a própria avaliação do programa.

A ênfase da atuação profissional está nos aspectos apresentados pela compreensão dos princípios políticos e nas maneiras práticas de desenvolvê-los.As estruturas organizativas (Quadro de profissionais, reuniões e equipamentos físicos) são condicionadas principalmente pela intersetorialidade e descentralização, mas também tem interferências dos princípios de participação popular e territorialidade. A cultura operacional pelas narrativas é condicionada principalmente pela intersetorialidade, para os entrevistados esse princípio propõe alterações significativas na maneira de trabalhar. A acessibilidade aos serviços e autonomia profissional foi vinculada a orientação da descentralização. Pelos entrevistados as ações das políticas de lazer podem potencializar a participação popular na direção do empoderamento dos sujeitos devido às formas como se concretizam no cotidiano. A territorialidade pode ser visualizada como potencial para intervenção profissional na estratégia *BH Cidadania* e para as políticas de lazer locais. Na experiência prática dos analistas no programa por ela, realizam a identificação dos serviços e da população dos territórios, assim, partem da identificação do espaço para intervir.

Por esta experiência de pesquisa considero que as políticas sociais no Brasil avançaram em diferentes aspectos. Esse percurso processual das ações sociais deve para tanto prever diferentes focos de intervenção, mas que ocorram em constante diálogo e de maneira integrada. O profissional neste contexto deve ter a sensibilidade para fortalecer as relações entre as diferentes instituições e as profissões e ainda, incluir a população nas decisões.

Referências bibliográficas

Avritzer, L. (2007). *A participação social no Nordeste*(Org). Belo Horizonte: UFMG.

Bronzo, C. B. (2005). *Programas de proteção social e superação da pobreza: concepções e estratégias de intervenção*. 334f. Tese (Doutorado em Ciência Política), Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

Bronzo, C. (2007). Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza. Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, Anais, Caracas, Venezuela, 20.

Denfina, P. S. de S. et al (2009). Parceria entre CAPS e PSF: o desafio da construção de um novo saber. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, 14(1), 1483-1492.

Farah, M.F. S. (2001). Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo, *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 35 (1), 119-144.

Fung, Archon (2007). Democratizing the policy process. In R.E. Goodin, M. Rein, M. Moran (Edi.). *The Oxford handbook of Public Policy* (p. 667 – 683). Oxford: Oxford University Press.

Grau, N. C. (2005). La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. In *Anais do Congresso Internacional Del CLAD*. Santiago, Chile, 10.

Junqueira, L. A. P (1997). Novas formas de gestão na saúde: descentralização e intersetorialidade. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, 6(2), 31-46.

Mourão, M. A. ; Passos, A. D. B.; Faria, C. A. P. de (2011). *O Programa BH Cidadania: teoria e prática da intersetorialidade*. Belo Horizonte: Únika.

Documento do Programa BH Cidadania (2004). *Estudo de identificação e avaliação dos projetos – piloto do BH Cidadania*. Mimeografado. Belo Horizonte: PMBH.

Documento do Programa BH Cidadania (2005). *Relatório conceitual*. Mimeografado. Belo Horizonte: PMBH.

Santos, M (1998). *O espaço do cidadão* (4ªed). São Paulo: Nobel.

Vasconcelos, E. M. (2003). *O poder que brota da dor e da opressão: empowerment*, sua história, teorias e estratégias. São Paulo: Paulus.