UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE EDUCAÇÃO FÍSICA E DESPORTOS

ROBERTA JOSIANE SANTANA SOUZA

OS DIREITOS PENSADOS NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA PERSPECTIVA DO LAZER PARA OS IDOSOS A PARTIR DO DOCUMENTO SERRA AGENDA DO FUTURO 2012 A 2032

VITÓRIA
2014

ROBERTA JOSIANE SANTANA SOUZA

OS DIREITOS PENSADOS NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA PERSPECTIVA DO LAZER PARA OS IDOSOS A PARTIR DO DOCUMENTO SERRA AGENDA DO FUTURO 2012 A 2032

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Ginástica do Centro de Educação Física e Desportos da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Educação Física.
Orientador: Prof. Dr. Carlos Nazareno Ferreira Borges.

VITÓRIA
2014

ROBERTA JOSIANE SANTANA SOUZA

OS DIREITOS PENSADOS NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA PERSPECTIVA DO LAZER PARA OS IDOSOS A PARTIR DO DOCUMENTO SERRA AGENDA DO FUTURO 2012 A 2032

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro de Educação Física e Desportos da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Educação Física.

Vitória, 26 de fevereiro de 2014.

COMISSÃO EXAMINADORA

_____

Prof. Dr. Carlos Nazareno Ferreira Borges.
Universidade Federal do Espírito Santo
Orientador

_____

Prof. Dr. André da Silva Mello
Universidade Federal do Espírito Santo

_____

Profª. Msª. Rosely Maria da Silva Pires
Universidade Federal do Espírito Santo

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Levantamento dos Esportes nos Polos Turísticos da Serra.....63

Quadro 2 – Mapa de Avanços e Desafios.....68

Quadro 3 – Cenários Prospectivos.....75

Quadros 4 – Equipamentos de Lazer e/ou Esportivos de caráter Privado.....77

Quadro 5 – Equipamentos de Lazer e /ou Esportivos de caráter Público.....78

Quadro 6 – Macro-programas e Projetos para o Município da Serra.....79

Quadro 7 – Metas para o futuro – Esporte/ Cultura.....64

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO..... 7

2 JUSTIFICATIVA..... 16

3 METODOLOGIA..... 17

4 CAPÍTULO 1: ABORDAGENS CONCEITUAIS..... 18

4.1 Política e Políticas Públicas.....18

4.2 Política de Estado, Política de Governo e Política Social.....25

4.3 O Direito Social.....28

5 CAPÍTULO 2: GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE E LAZER PARA O IDOSO..... 30

5.1 Gestão Administrativa: do planejamento à implementação e a avaliação...30

5.2 O Lazer.....38

5.3 O Esporte – Um breve relato.....42

5.4 Políticas Públicas de Lazer para o Idoso.....45

6 CAPÍTULO 3: RELEITURA DO DOCUMENTO SERRA: AGENDA DO FUTURO 2012-2032.....53

6.1 Do Direito e do Direito Social.....55

6.2 O Idoso e seus Direitos.....58

6.3 Direito ao Esporte e ao Lazer.....62

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....80

8 REFERÊNCIAS.....81

RESUMO

O objetivo desse trabalho foi analisar como está sendo pensado o direito da pessoa idosa ao lazer no âmbito das políticas públicas a partir do documento Serra: Agenda do Futuro 2012 a 2032. Um documento que consiste num planejamento estratégico, estruturado em três partes para traçar um futuro melhor para a Serra, visando o bem estar das pessoas que nele vivem. Foram realizadas abordagens conceituais a cerca de políticas públicas, gestão de políticas públicas de lazer e esporte para os idosos, que serviram de base para auxiliar a releitura do documento em questão. Trata-se de uma pesquisa documental e bibliográfica pela análise de conteúdo. Foi realizado um levantamento bibliográfico a fim de obter informações teóricas em livros, bancos de dados como o SCIELO, LILACS e BIREME e artigos científicos. A partir desse levantamento, foi selecionado o conteúdo a ser utilizado, prosseguiu-se com a leitura para construção desse trabalho.

Ao final, pode-se concluir que o lazer ainda não é considerado como um problema social de relevância na agenda, sendo tratado de forma secundária ao esporte e não protagonista de uma ação. Como também, as iniciativas de políticas públicas de lazer para o idoso, embora existam, são poucas para atender de modo abrangente esse direito constitucional. Desse modo, os direitos pensados no âmbito das políticas públicas na perspectiva do lazer para o idoso, necessitam de mais abertura na construção ou atualização futura dessa Agenda.

Palavras-chaves: Políticas Públicas; Lazer; Esporte; Idoso.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil, conforme o Censo Demográfico de 2010, uma operação estatística considerada a mais completa já realizada por um país através do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), contempla uma área de 8.515.692,27 km², difundidos em um "território heterogêneo", muitas vezes de difícil acesso, composto por 27 Unidades da Federação e 5.565 municípios com um total de 190.755.799 habitantes (IBGE, 2011).

Vale destacar também nesse recenseamento, que ao longo de dez anos, nesse país de dimensões continentais, o número de idosos com 60 anos ou mais passou de 15,5 milhões em 2001 para 23,5 milhões de pessoas em 2011. Registrando um acréscimo da participação relativa deste grupo na estrutura etária populacional de 9,0% para 12,1%, no período, enquanto a de idosos com 80 anos ou mais chegava a 1,7% da população, em 2011.

O índice de envelhecimento no Brasil cresceu de 31,7 % em 2001 para 51,8% em 2011. No que se refere ao campo de trabalho, 71,7% da população idosa com e acima de 60 anos estão na informalidade. Segundo os dados do IBGE (2012) a população idosa, em sua maioria (55,7%) é composta por mulheres; 84,1% centralizam-se em áreas urbanas; sendo maioria branca (55,0%); 63,7% inserem-se no domicílio como a pessoa de referência; a média de estudo é de 4,4 anos, sendo que 32% tem menos de um ano de estudo; majoritariamente, 76,8% recebe algum benefício da Previdência Social; e 48,1% têm rendimento de todas as fontes igual ou superior a um salário mínimo, enquanto cerca de um em cada quatro idosos residia em domicílios com rendimento mensal per capita inferior a um salário mínimo. Também, aproximadamente, 3,4 milhões de idosos com 60 anos ou mais, somando 14,4% moravam sozinhos e 30,7% viviam somente com os filhos com idade superior aos 25 anos. Todavia, 85,6% dos idosos moravam em arranjos com alguém que tinham relação de parentesco (IBGE, 2012).

De acordo com informações da Secretaria de Direitos humanos registradas no portal do envelhecimento,[1] utilizando-se de dados do IBGE,

---

[1] SECRETARIA DOS DIREITOS HUMANOS. **Uma em cada 9 pessoas no mundo tem 60 anos ou mais.** Texto disponibilizado em 25 de mar. de 2013. In: Portal do Envelhecimento. Disponível em: <http://portaldoenvelhecimento.org.br/noticias/longevidade/uma-em-cada-9-

noticia que, conforme estimativas das Nações Unidas (Fundo das populações), no mundo, 1 em cada 9 pessoas tem 60 anos ou mais, sendo que até o ano de 2050 poderá haver um crescimento de 1 em cada 5. Acredita-se que em 2050 haverá mais idosos que crianças menores que 15 anos, dado ainda não computado na história.

Verificou-se ainda com bases nas informações divulgadas pela Secretaria mencionada acima, que em 2012, 11,5% da população mundial têm 60 anos ou mais, correspondente a 810 milhões de idosos. Cogita-se que esses dados, passem para 1 bilhão de idosos antes de ultrapassar dez anos, além do mais, pode atingir a marca de 2 bilhões até 2050 (22% da população global) com destaque à “feminilização da velhice”. Houve aumento na faixa etária de 5,9% em 2000 para 7,4% em 2010 de pessoas com mais de 65 anos. No Brasil, nos últimos 20 anos, duplicou-se o número de idosos, sendo que em 1991 era de 10,7 milhões de pessoas, significa um acréscimo de 55% ao passo de 10 anos, representando 12% da população.

Prosseguindo com as informações noticiadas pela Secretaria de Direitos Humanos, na última pesquisa divulgada em 2009 comparada com a de 2011, elevou-se para 1,8 milhões de pessoas (7,6%). Dois anos atrás eram 21,7 milhões de pessoas idosas, simultaneamente, no país, em 2000, o número de crianças de até 4 anos declinou de 16,3 milhões para 13,3 milhões, em 2011.

Essas evidências mostram que o envelhecimento é considerado uma das maiores conquistas culturais de um povo no que tange seu processo de humanização, resultado de melhores condições de vida e reflexo do mais baixo crescimento populacional ligado a menores taxas de natalidade e fecundidade (BRASIL, 2013). Desse modo, pode-se inferir que não só as conquistas culturais podem ter contribuído com o aumento da expectativa de vida, como as políticas públicas em geral.

Segundo matéria publicada no jornal a Gazeta (NASCIMENTO, 2011) do dia 29/04/2011, os dados do Censo 2010 para o Espírito Santo mostram que o número de habitantes no estado em 2000 era de 3.097.232 e em 2010 subiu

---

pessoas-no-mundo-tem-60-anos-ou-mais.html>. Acesso em: 07 de abr. de 2013.

para 3.514.952 habitantes. Desse total, em 2010, 1.731.218 eram de homens, já o de mulheres predominava em 1.783.734. Etnicamente, a divisão entre Cor/raça, assume a maioria: branca (1.481.678), em seguida, preta (293.334), amarela (21.956), parda (1.708.796), indígena (9.160). No aspecto alfabetizados (com 10 anos de idade ou mais): 2.779.576, sendo 2.352.946 na zona urbana. E referente à renda: A média em 78,7% dos domicílios é de até 2 salários mínimos, em 54.209 casas, são mais de 5 salários e já em 35.942, não há rendimento.

Destaca-se também dessa matéria, que a Serra está entre os municípios mais populosos com 409.267 habitantes, só perde para Vila Velha com 414.586. Com base na lei estadual Nº 1919, o Censo do IBGE de 2010 excluiu alguns bairros da Serra, considerando-os como de Vitória. Sobre o quantitativo de habitantes na Serra, o total corresponderia a 417.893 habitantes, tornando-se a mais populosa. A diferença é de 8.626 pessoas não contabilizadas, sendo 4.109 homens e 4.517 mulheres a mais. Os bairros não considerados foram: Carapina I, Hélio Ferraz e Bairro de Fátima (SERRA, 2012, p. 14).

As cidades com menor proporção de habitantes são as que apresentam maior percentual de idosos como São José do Calçado (11,82%), seguido de Itaguaçu e Laranja da Terra, e curiosamente, a Serra é a que apresenta menor percentual (4,51%). No ranking dos dez municípios com maior índice de pessoas idosos, oito têm menos de 20 mil habitantes, em contra partida, aqueles cuja faixa etária é inferior, 90% têm mais do que 20 mil habitantes. Fato que pode estar associado aos índices de violência, fluxo migratório ou melhoria da qualidade de vida. No que se refere a este último, como expõe a geriatra Regina Viana Mesquita nem sempre tem ligação, tendo em vista que muitos saem do interior para trabalhar e deixam os idosos para trás (NASCIMENTO, 2011).

Ainda, consoante informação do jornal a Gazeta, o chefe estadual do IBGE, Max A. Fraga, disse que o número de idosos no Estado alargou e o de crianças reduziu, seguindo a mesma tendência nacional, isso devido à queda da fecundidade da mulher e aos avanços da medicina, acarretando o afunilamento da base da pirâmide etária e o alargamento de seu ápice. Vale

lembrar que evoluiu também o número de idosos acima dos 80 anos, em 1991 eram 19,1 mil pessoas no Estado, já em 2010, alcançou a margem de 52,2 mil idosos.

Na matéria mencionada, a análise que a presidente da sociedade de geriatria no Estado, Regina Viana Mesquita faz é de que falta estrutura para atender a 3ª idade, uma vez que a sociedade não tem um aparato tecnológico com a finalidade de acompanhar o envelhecimento, tanto em organização de espaços, investimentos em acessibilidade, quanto em oferta de mais recursos e oportunidades para os idosos aprender a estudar e trabalhar. Além de não pensar nos problemas de saúde que surgem com o avanço da idade, pois faltam médicos especializados, principalmente na rede pública.

No âmbito da saúde, o MINISTÉRIO DA SAÚDE (2013) em matéria extraída do Portal Brasil, relata que a principal causa de mortalidade em idosos são as doenças do aparelho circulatório, apresentando-se acima de 37% do índice de mortes, sendo as mais comuns o derrame, infarto e hipertensão arterial. Na sequência, os tumores são mais comuns em pessoas acima dos 55 e 60 anos pela exposição há mais tempo a substâncias nocivas, bem como doenças do aparelho respiratório, tais como, pneumonia e DPOC (Doença Pulmonar Obstrutiva Crônica), por exemplo, o enfisema e a bronquite crônica.

Ainda de posse das informações da Secretaria relatada no Portal do Envelhecimento, no que se refere ao câncer, o fumo é a sua principal causa, como também, a comida com alto teor de gordura e industrializada, a elevada ingestão calórica e a obesidade. Nos idosos o mais recorrente é o câncer de próstata em homens, e o câncer de mama em mulheres e de pulmão. Sendo que o diagnóstico precoce confere 80% a 90% de chances de cura.

Cabe ressaltar ainda desse Portal, as doenças cardiovasculares, respiratórias, cerebrovasculares (AVC), diabetes e câncer que podem ser consideradas doenças crônicas e elas representam no Brasil 72% das causas de mortes. Além disso, pessoas da terceira idade são mais propensas a alterações na imunidade e risco de infecção. Foi constatada a importância em investir não só em melhorias na alimentação e prática de exercícios físicos regulares a fim de aumentar a força e a massa muscular, como também, no

convívio social (manutenção das relações pessoais, trabalho e condições financeiras), que é outro fator ligado ao envelhecimento. Daí a necessidade de controle e prevenção e a capacitação de profissionais para lidar com o problema.

Segundo Sacol e Zappe (2011) discorrendo sobre a situação dos idosos em diversas fontes de informação, dizem que nos dados do IBGE (2010) o Brasil encontra-se na lista dos dez países com maior população de pessoas idosas no mundo. Quando se referem à Organização Mundial de Saúde (OMS) a expectativa de saúde se torna bem mais relevante do que a expectativa de vida, uma vez que o idoso deverá desfrutar tanto de saúde física quanto psicológica. Já nas informações relacionadas à Organização das Nações Unidas (ONU), enfatiza-se a necessidade de inclusão do idoso na vida cultural, social, econômica e política.

Conforme essas duas autoras referidas acima, no tocante à violência, é intensa e assombrosa, além de muito presente na sociedade brasileira, pois só no ano de 2000 foram registrados 13.436 falecimentos de idosos por acidentes e violências no país, isto é, cerca de 37 óbitos por dia. O arquétipo brasileiro e internacional demonstra que o sexo masculino tem maior risco de mortalidade por causas violentas para as pessoas desse gênero, sendo dos casos citados acima 8.884 eram homens (66,12%) e 4.552 eram do sexo feminino (33,87%).

Conforme Sacol e Zappe (2011) foi feito um levantamento do Sistema de Informações Hospitalares do Sistema Único de Saúde (SUS) no ano de 2000, baseado nas estatísticas de violência não letal, aborda que foram realizadas 92.796 internações por violências e acidentes, das quais 52,1% são por quedas, 19,1% por acidentes de transporte, trânsito e atropelamentos, 3,0% por agressões e 0,8% por lesões autoprovocadas. Ainda, verificam-se 63,2% casos de fraturas, 19,7%, lesões traumáticas, 6,3%, ferimentos, 3,5%, luxações, e 3,1%, amputações, sendo que as mulheres (50.013) utilizaram mais os serviços de saúde do que os homens (42.783). Avalia-se que cerca de 70% das lesões e traumas sofridos pelos idosos não aparecem nas estatísticas em virtude das subnotificações (BRASIL, 2005b, apud SACOL; ZAPPE, 2011).

Convém salientar, a violência é usualmente classificada como física, verbal, psicológica ou emocional, sexual, econômica, negligência e

autonegligência. Sendo a psicológica a mais difícil de ser avaliada, visto que, geralmente, não deixa marcas como a violência física. Os autores apontam ainda no artigo que os sinais e sintomas desse tipo de violência podem causar alterações do estado emocional, tristeza ou agitação, recusa a dialogar, introspecção, apresentação de comportamentos não habituais, como chupar o dedo, morder. E como consequência disso, eles mostram o que afirmam Minayo e Cavalcante (2010, apud SACAL; ZAPPE, 2011), em que os idosos podem apresentar raiva de si mesmo, dos parentes e da sociedade, sentimentos de culpa, desespero, solidão, falta de confiança, dificuldade de comunicação, além de tentativa de suicídio ou mesmo suicídio consumado, em casos mais graves.

Contudo, o problema não está só aí, como afirmam Sacol e Zappe (2011) com base em (Brasil, 2001), as vítimas de maus-tratos temem denunciar seus agressores, por temerem a represálias e por não contarem com um apoio governamental que garanta sua proteção em situação de risco, o que compromete as possibilidades de identificação do problema e de enfrentamento. Apontam ainda, citando os dados do IBGE de 2010 que isso leva os idosos a consumir mais serviços de saúde e internações hospitalares, principalmente no setor público, haja vista que hoje, no Brasil, apenas 29% dos idosos têm plano de saúde.

É importante notar que os autores mostram a realidade da população idosa, com ausências ou insuficiências de serviços que lhes são garantidos por direito. O direito, que conforme Vieira (2007) vem impregnado de outra concepção, que emergiu no final do século XX, após elaboração da Constituição Federal de 1988 e projetaram grandes e desafiadoras discussões nos primórdios do novo milênio, “os novos direitos”.

Segundo Wolkmer (2003, apud VIEIRA, 2007), a situação de carência é a justificativa impulsionadora dos novos direitos, e estes estão associados com as necessidades humanas fundamentais que mudam em diferentes contextos históricos, cedendo lugar para uma repleta gama de direitos emergenciais. Essas necessidades são diversas como: qualidade de vida, bem-estar, materialidade social, políticas, religiosas, psicológicas, biológicas e culturais.

Entre esses direitos chama-nos atenção o direito ao lazer que pode ser contemplativo ou vivenciado, permitindo uma melhor qualidade vida e bem

estar pela satisfação que ele pode provocar em cada indivíduo.

Direito esse, legitimado pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2012) que estabelece em seu capítulo II, Art. 6º que são direitos sociais tanto o lazer, quanto a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, bem como, a assistência aos desamparados. Além disso, complementa no art. 217, que é dever do Estado fomentar práticas esportivas formais e não formais como direito de cada um. E ainda, no parágrafo 3º desse mesmo artigo, expõe que o poder público deverá incentivar o lazer como forma de promoção social.

Não obstante, o Estatuto do Idoso (BRASIL, 2003), repassa a responsabilidade com o idoso aos familiares e à sociedade. Pois, destaca por meio do Art. 3º como obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, “a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária”. No Art. 20, desse mesmo Estatuto, enfatiza que o idoso tem direito à educação, cultura, esporte, lazer, diversões, espetáculos, produtos e serviços que respeitem sua peculiar condição de idade.

É importante que o idoso tenha um papel de relevância na família e na sociedade como um todo, que as barreiras e os paradigmas que estigma essas pessoas como velhas, de pensamentos conservadores e atrasados sejam rompidas. São pessoas que somaram durante toda a sua vida, conhecimentos, experiências e cultura, podendo contribuir com os indivíduos que ainda passaram pelo mesmo processo e poderão enfrentar as mesmas dificuldades, caso não for resgatada em nossa sociedade a concepção de respeito e valores que não cabe somente aos idosos, mas também a todo cidadão. Sendo fundamental para isso, um processo de reeducação para que o quanto antes as pessoas possam aprender a respeitar o idoso e a reconhecer seu papel e valor na sociedade.

Assim, vejo o campo do lazer tratado por Melo e Júnior (2003) como um fenômeno social bastante múltiplo e polissêmico de um complexo significado de intervenção para o profissional da área, capaz de explorar as relações sociais, a cultura, o corpo, o conhecimento e as experiências de um povo por

meio da prática reflexiva e contemplativa, como também, crítica. Podendo se tornar um fenômeno transformador pela mudança de postura diante da vida.

Para tanto, torna-se indispensável como aponta Perez (2004, apud Vieira, 2007) políticas públicas que possibilitem confinar os obstáculos que distanciam a administração pública da sociedade, estimulando uma maior participação popular nas ideias, determinações e ações. A saber, as audiências públicas e as consultas públicas, são os exemplos vivos de participação coletiva no desenvolvimento das políticas públicas. No processo de decisão, vale destacar o plebiscito administrativo, o referendo, as comissões de caráter deliberativo como forma de participação social. E sobre a execução de políticas públicas, outra forma de participação, são as comissões de usuários, a atuação de organizações sociais ou de entidades de utilidade pública e a expansão dos serviços públicos.

Nesse sentido, Boneti (2006, apud Vieira, 2007, p. 5)[2] pontua políticas públicas como algo pertinente ao público e que abarca recursos públicos e, mesmo medidas de intervenção puramente administrativas não envolva capital público, são consideradas políticas públicas. E ele as resume como “a arte ou a ciência de governar, de administrar e de organizar”.

Complementa Carvalho (2000, apud Vieira, 2007), ao entender política pública como tática de ação e metas almejadas, um mecanismo de decisão política, arquitetado socialmente, consoante aos ideais das partes engajadas.

Infelizmente, os interesses nem sempre são voltados a atender e a favorecer àqueles que realmente necessitam de amparo e assistência do poder público, mas sim a uma minoria já abastarda de recursos e que detém o monopólio do poder como nos mostra Vieira (2007, p. 7):

> No Brasil, as políticas públicas muitas vezes beneficiam grupos sociais específicos, regiões, municípios, ou seja, são sempre beneficiados os segmentos sociais com maior força política no poder legislativo e com maior força financeira nos meandros da sociedade civil. Uma política pública após sair da instância legislativa e passar pelo setor burocrático segue em direção a sua operacionalidade, comandada por agentes do partido político que se diz autor do projeto.

Isso é semelhante, segundo Boneti (2006, apud Vieira, 2007), a uma política pública que da sua formulação à sua implementação abrange “uma

---

[2] É importante destacar que a página citada refere-se à versão eletrônica do artigo digitalizado de Vieira (2007), bem como todas as páginas desse artigo.

rede de micro poderes” que priorizarão o que for mais conveniente a “cada instância do poder”. Desse modo, aqueles que se relacionam com essas políticas serão corrompidos pelo que ele chamou de “interesses, inocências e sabedorias” no decorrer desse percurso devido à falta de coesão política e compreensão de “intervenção na realidade”, por exemplo.

Dessa maneira, Vieira (2007) argumenta citando Barros, que a atividade política é permeada de influências de vários ângulos da sociedade como o econômico, o social e o cultural, bem como de composições “formais dos governos” e de vias do código político. Desse modo, a política é manifestada em decorrência da atmosfera política, dos valores e da ideia de classificação de poder e dos interesses institucionais envolvidos para tomada de decisão.

É essencial aqui ressaltar o conceito de política pública citado por Liáo Júnior (2003, pg. 44 - 45) que pra mim melhor resume um plano de ação para atingir um objetivo coletivo com a participação da sociedade:

> [...] Linha de ação coletiva que concretiza direitos sociais declarados e garantidos em lei. É mediante as políticas públicas que são distribuídos bens e serviços sociais, em resposta às demandas da sociedade. Por isso, o direito que as fundamenta é um direito coletivo e não individual.

Todos os dados já apresentados sobre o idoso como aumento da expectativa de vida, questão de saúde e violência traz à tona a importância de políticas públicas voltadas para atender a necessidade desse público que carece de maior atenção não só por parte do governo como também da sociedade. Assim, é de grande relevância fomentar um lazer não só pensando-o como ocupação do tempo livre e de consumo, atendendo ao funcionalismo como relata Melo e Júnior (2003), mas também, como um novo estilo de vida, com qualidade e abrangência. Um lazer tratado aqui como direito garantido pela Constituição federal brasileira.

Desse modo, esse estudo objetiva analisar como está sendo pensado o direito da pessoa idosa ao lazer no âmbito das políticas públicas a partir do documento Serra: Agenda do Futuro 2012 a 2032. Trata-se de um documento que consiste num planejamento estratégico, composto de Planos de Metas e Programas a fim de que o município possa de forma proativa, criar o seu futuro e cooperar positivamente para o bem-estar das pessoas que nele vivem.

A Agenda reúne ações concretas a serem atingidas ao longo dos próximos 20 anos. Conta com onze consultores, sendo a maioria doutores da

Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) de distintas áreas de atuação, que ponderam quais os desafios que deverão ser cumpridos pelo município. Além disso, foi elaborada pelo poder público – políticos, gestores e técnicos da Prefeitura; sociedade civil organizada e empresários.

Por isso, sinto o desejo de compreender como os gestores do município da Serra reservaram um espaço nesse planejamento em curto e em longo prazo para validar o direito dos idosos no que tange ao lazer. Para isso, será analisado o documento em questão.

No presente estudo, abrirei espaço num capítulo para as abordagens conceituais sobre políticas públicas e alguns termos ligados a ela como política, políticas de Estado, políticas de governo, políticas sociais, e o direito social, por exemplo. Abordarei a cerca da gestão de políticas públicas e lazer para os idosos, trazendo as ideias de esporte e lazer pertinentes ao estudo, e finalmente, farei uma releitura do documento em questão a fim de buscar subsídios que comprovem o direito ao lazer para o idoso. O trabalho será baseado metodologicamente em uma pesquisa documental e bibliográfica por meio da análise de conteúdo.

2 JUSTIFICATIVA

Por ser moradora do município há muitos anos e por verificar uma reduzida disponibilidade de acesso aos equipamentos de lazer para o idoso, além disso, por observar uma carência de estudos na área e por este público ser um possível campo de trabalho em Serra, despertou-me o interesse em compreender qual espaço está sendo reservado para os idosos no que diz respeito ao lazer. Por isso me propus a analisar como estão sendo pensadas as políticas públicas de lazer para os idosos a partir do documento em questão em curto e em longo prazo.

Esta pesquisa poderá mostrar qual espaço tem sido destinado ao público idoso em Serra a partir um planejamento estratégico. Pois, como atender a esse público ao seu direito de acesso ao lazer, que pela constituição brasileira é garantido e legitimado, se não dá abertura ao mesmo como pauta de agenda. Assim, poderá servir também como um documento que possibilitará

o acesso a informações precisas a fim de que o idoso tenha subsídios que o oriente a fiscalizar e cobrar por uma política pública eficaz que atenda as necessidades e os anseios de um grupo crescente em nossa sociedade. Além de servir como fonte de dados para pesquisas futuras.

Vale salientar que por se tratar de um grupo em ascensão e que carece de mais estudos, para essa instituição – a UFES, esse estudo será de grande relevância, uma vez que tratará informações pertinentes à realidade do município no âmbito dessa temática. Além disso, com base no tripé da instituição – ensino, pesquisa e extensão – servirá de referência a projetos voltados ao usufruto dos beneficiários idosos.

No que diz respeito aos professores e alunos de Educação Física será importante, pois servirá como campo de trabalho, tendo como objeto de intervenção o lazer, guiado por uma práxis mediado pela ação e reflexão e não por uma prática tecnicista e reprodutora, um lazer funcionalista que muitas vezes não é priorizado como um direito social, mas sim como um elemento de controle político.

3 METODOLOGIA

Esse trabalho será baseado em uma pesquisa documental e bibliográfica, com levantamento de informações por meio do método de análise documental, que segundo Bardin (2009, p. 47) é:

> "[...] uma operação ou um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original, a fim de facilitar, num estudo ulterior, a sua consulta e referenciação."

Na pesquisa documental a característica é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, denominado de fontes primárias e que podem ser recolhidos no momento ou depois de ocorrido o fato ou fenômeno. E a pesquisa bibliográfica ou também chamada de fontes secundárias, corresponde a toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, material cartográfico, e outros, até meios de comunicações orais tais como rádio, gravações em fita magnética e audiovisuais como filmes e televisão (MARCONI; LAKATOS, 2008).

O documento foco de análise se refere a um planejamento estratégico de ação, programas e investimentos de curto e longo prazo que visa até 2032 atingir as metas que contribuirão para o crescimento econômico com sustentabilidade social e cultural da Serra, um município com mais de 400 mil habitantes e o mais populoso do Espírito Santo, consoante dados da agenda (considerando os bairros não incluídos no Censo do IBGE 2010 como já explicado em nota na introdução). Foi desenvolvido coletivamente por técnicos da Prefeitura da Serra, com a efetiva participação das lideranças empresariais, religiosas e sociais e dos moradores deste município, conforme consta no documento *Serra Agenda do Futuro 2012 a 2032*.

Foi realizado um levantamento bibliográfico a fim de obter informações teóricas em livros, bancos de dados como o SCIELO, LILACS e BIREME, artigos científicos, revistas especializadas. A partir desse levantamento, foi selecionado o conteúdo a ser utilizado, prosseguiu-se com a leitura para construção desse trabalho.

O primeiro capítulo é destinado às abordagens conceituais sobre políticas públicas e alguns termos ligados a ela como política, políticas de Estado, políticas de governo, políticas sociais, e o direito social, por exemplo. No segundo capítulo, segue discussão a cerca da gestão de políticas públicas e lazer para os idosos, e das ideias de esporte e lazer importantes para desenvolver esse trabalho. Finalmente, o último capítulo será destinado a uma releitura do documento em questão a fim de buscar subsídios que comprovem o direito ao lazer para o idoso. O trabalho será baseado metodologicamente em uma pesquisa documental e bibliográfica pela análise de conteúdo.

4 CAPÍTULO 1 - POLÍTICAS PÚBLICAS: ABORDAGENS CONCEITUAIS.

4.1 Política e Políticas Públicas

Não podemos observar e vivenciar ainda a efetivação concreta de um Estado democrático de direito, pois vivemos sob os resquícios de um país

neoliberal.[3] Correspondente ao neoliberalismo, relacionado ao liberalismo clássico, um regime com um conjunto de ideias políticas e econômicas capitalistas, dependente do mercado externo, que defende a pouca intervenção do estado na economia e dá total liberdade de comércio para garantir o crescimento econômico e o desenvolvimento social do país.

Então, como garantir o desenvolvimento social de um país se tal ideologia política vinculada a privatizações de empresas estatais, que beneficia prioritariamente as potências econômicas e multinacionais, além de provocar o aumento do desemprego e desigualdade social, cede insuficiente espaço ou pouco estimula à participação da sociedade nos processos de decisões políticas? Quais grupos são privilegiados: Os detentores da hegemonia econômica e política? Como incutir na sociedade a necessidade de perceber seus direitos e a importância de sua participação atuante na política? E ainda, como garantir que um direito constitucional como o lazer seja realmente legitimado se este não se apresenta como uma das prioridades nas pautas de políticas públicas?

Para tentar compreender tais indagações e outras que permeiam este estudo é importante tratar ainda que de forma simples conceitos como os de políticas públicas, entre outros que com este se relacionam. Mas inicialmente, torna-se pertinente entender o conceito de política que é "[...] derivado do adjetivo originado de pólis (*politikós*), que significa tudo o que se refere à cidade e, consequentemente, o que é urbano, civil, público, e até mesmo sociável e social" (BOBBIO, et al., 2002, p. 964).

Seguindo com a discussão, Silva (2012, p. 31) destaca que a política pode ser vista como "forma de atividade ou práxis humana", sujeitando-se a interposição entre "indivíduo-indivíduo" e "indivíduo-instituição", vinculada a três grandes formas de poder, tais como o econômico, o ideológico e o político.

No poder econômico, segundo Bobbio, et al. (2002, apud SILVA, 2012) a posse dos meios de produção é o elemento de poder para àqueles que o possuem, como também, a posse de bens necessários ou assim considerados, conferindo regalias em detrimento dos que possuem condições econômicas inferiores. Enquanto que no poder ideológico um membro que consegue

---

[3] C.f. Dicionário de política. Bobbio (2002).

influenciar com ideias e conhecimento o comportamento das pessoas é vista como uma autoridade.

Nesse caso, considerando a referência acima, convém lembrar os intelectuais ou sábios de uma determinada sociedade que com suas ideologias são capazes de manipular a forma de pensar do homem, em prol de alguém ou alguma coisa, conquistando assim uma importância social, ou ainda, a favor de si mesmo.

Já o poder político, está associado com a posse das ferramentas que podem exercer a força física, uma condição necessária, porém, não suficiente para o surgimento do poder. Prevalece, por exemplo, a relação de poder de um homem sobre outro homem, sobre governantes e governados, entre Estado e cidadãos. Percebem-se, nas três formas de poder o predomínio da desigualdade social, sobrepondo-se os superiores em prejuízo dos inferiores, uma sociedade de ricos e pobres (BOBBIO, et. al., 2002, apud SILVA, 2012).

Com essas três formas de poder expressadas por Bobbio e seus organizadores, não resta dúvida de que quem detém o poder deverá estar atento às necessidades de uma sociedade para a concessão dos direitos previstos em constituição, sem deixar prevalecer seus interesses pessoais e perpetuar uma sociedade de desiguais.

Vale destacar ainda a definição de Rua (1997, p.1) que trata a política como um “conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica de conflitos quanto a bens públicos”.

Conforme Heidemann (2009), operacionalmente, a política é concebida como ações, práticas, diretrizes políticas baseadas em leis que serão aplicadas pelo Estado por meio de um governo, a fim de solucionar problemas gerais e específicos da sociedade. Assim, o Estado se torna mais presente, guiado por um planejamento prévio que possa alcançar de modo geral ou “horizontal” uma política econômica, por exemplo. Ou de alcance ou impacto “setorial”, a exemplo, uma política de saúde. Como se vê, estamos diante de uma concepção mais fechada de política, atrelada às ações de estado, o que, como veremos adiante, nos aproxima do conceito de política pública numa visão geral e de política social quando se trata de uma questão mais específica.

Para este autor, a política está imbuída de vários significados devido a

diversas alterações e progressos historicamente ocorridos no “processo de jurisdições político-administrativas que assinalavam a formulação, a implementação e a avaliação de programas e projetos de desenvolvimento nos municípios, estados e nações”. Para Souza (2006), atualmente, o conceito está mais relacionado ao “controle da vida humana em sociedade”.

Outra visão importante também a ser mencionada é de Ysayama e Linhales (2006) que consideram a política uma escolha em meio a tensões, porque em um governo, seus membros possuem diversas opiniões que muitas vezes não convergem a favor de um bem comum. São escolhas capazes de abalar a estrutura de um governo e impedir a eficácia de uma ação. Assim,

> as políticas são sempre escolhas em um quadro de conflitos de preferências relativas a diferentes questões, tais como o objeto específico de intervenção governamental, as concepções sobre a ação do Estado, a definição relativa à geração e à alocação de recursos, etc. Esses conflitos são mediados por instituições políticas, sendo as políticas públicas, portanto, resultado da atividade política. (ISAYAMA; LINHALES, 2006, pg. 142).

Segundo Heidemann (2009, p. 4)[4] durante o século 19 e as primeiras décadas do século 20, não tinha uma política progressista nas molduras das políticas de desenvolvimento atuais. O Estado não era presente, não possuía iniciativa para mediar politicamente a economia. Assim, não existia política pública para nortear às ações econômicas, que dependia praticamente de um mercado “autorregulado”.

Essa fase, como expressa Heidemann, corresponde à era de ouro do “Estado mínimo”, século 19, período em que o Estado não fixava barreiras sob a forma de leis e regulamentações, políticas de governo ou públicas, aos indivíduos. Dando-lhes total liberdade de iniciativa em todos os espaços de ação, e ainda, sustentavam o mercado, formando uma esfera privada favorável aos negócios, visto que, desconsiderava os problemas e soluções pelo caminho da política. Trata-se de um modelo econômico adotado que causou problemas à “vida humana”.

Em contrapartida, no século 20, observou-se uma maior expressão política exercida pela comunidade. À medida que crescia essa força coletiva,

---

[4] A página citada corresponde à versão eletrônica do arquivo digitalizado, bem como, todas as páginas desse artigo.

reduzia-se a liberdade individual, juntamente com a importância do mercado "autorregulado" que influenciava a vida humana. Observou-se ainda, maior intervenção do Estado na economia, participando diretamente da criação e administração de empresas estatais. É nesse momento que aparecem as políticas governamentais, posteriormente vistas como políticas públicas (HEIDEMANN, 2009).

Conforme Souza (2006) a política pública nasce nos Estados Unidos como uma área de conhecimento e disciplina acadêmica, considerada como subárea da ciência política. Todavia, não se resume somente a ela devido seu caráter holístico. Isto é, pertencente a diversas unidades em totalidades organizadas, sendo objeto analítico de outras áreas de conhecimento e que depois de formuladas se decompõem em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas.

Já na Europa, a política pública se inicia com os estudos sobre o papel do Estado e a ação do governo, produtor por excelência dessas políticas. As políticas públicas contaram com quatro grandes "pais" fundadores H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton.

Ainda, segundo o autor supramencionado, não há uma melhor definição do que seja política pública, mas vale destacar a contribuição de D. Easton (1965, apud SOUZA, 2006, p. 24) ao definir a política pública:

> "como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, políticas públicas recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos."

Convém salientar também, o que Heidemann (2009), genericamente chamou de políticas públicas o conjunto de decisões e ações colocadas em prática pelos governos dos Estados nacionais e subordinados a eles. Somando-se ao referido conceito, os outros atores sociais, especialmente, as forças ativas de mercado, que culminam em termos políticos administrativos, no desenvolvimento social.

De acordo com Souza (2006), as políticas públicas refletem na economia e no social, por isso, qualquer teoria da política pública deve esclarecer as inter-relações entre Estado, Política, Economia e Sociedade. Desse modo, Souza sintetiza tal política como uma área do conhecimento que vise

simultaneamente, por uma variável independente, pôr o governo em atuação e/ ou analisar essa atuação. Devendo ser julgado, quando imperioso, traçar mudanças no direcionamento e percurso dessas ações, o que chamou de variável dependente.

Para o autor supramencionado, o processo de preparação de uma política pública revela os desígnios e plataformas eleitorais de um governo democrático em programas e atos que culminarão em resultados ou modificações de nossa realidade.

Meny e Thoenig (apud ISAYAMA; LINHALES, 2006) encaram as políticas públicas como os atos ou "não atos" de uma representatividade pública perante um problema ou uma esfera da sociedade, exposto no âmbito de um programa de governo. Corroborando com isso, o cientista político Dye (2005, p. 1) diz que "a política pública é tudo que os governos decidem fazer ou deixar de fazer".

Diante dos conceitos de políticas públicas aqui já elucidados, é pertinente nos posicionarmos a favor do que expõe Liáo Júnior (p. 44-45, 2003), ao considerar a política pública como:

> "linha de ação coletiva que concretiza direitos sociais declarados e garantidos em lei. É mediante as políticas públicas que são distribuídos ou redistribuídos bens e serviços sociais, em resposta às demandas da sociedade. Por isso, o direito que as fundamenta é um direito coletivo e não individual".

Como se vê, a dimensão de direito coletivo parece se relacionar com a terminologia "público". Pereira (1994, apud CUNHA; CUNHA, 2002), contribui com essa assertiva afirmando que o termo público, atrelado à política, não é uma menção peculiar do Estado, como é pensada por muitos, mas sim "à coisa pública", isto é, a todos, submetidos a uma mesma norma e com apoio de um grupo de interesses. Assim, as políticas públicas conglomeram prioridades, escolhas e deliberações de setores particulares que podem e devem ser controladas pelos cidadãos, ainda que sejam geridas e comumente ministradas pelo Estado. Dessa maneira, tal política anuncia a transformação de determinações privadas em decisões e ações públicas que atingem a todos.

As políticas públicas, particularmente, possuem modelos que foram criados a fim de explicar como e por que o governo escolhe fazer ou não algo que ecoará na vida dos cidadãos (SOUZA, 2006).

Nesse sentido, Heidemann (2009) compreende o ciclo conceitual das políticas públicas em no mínimo quatro etapas: a primeira é referente às decisões políticas utilizadas para solucionar problemas sociais inicialmente examinados. Em segundo lugar, depois de formuladas, necessitam ser implementadas em ações concretas a fim de não se resumirem em apenas boas intenções. Em terceiro, busca-se investigar se os beneficiários dessa política foram atendidos conforme suas demandas, quais os impactos.

Ainda, segundo esse autor acima mencionado a averiguação da eficiência e da qualidade de um serviço prestado, por exemplo, dependerá da relação direta e transparente dos prestadores de serviço e de seus beneficiários. E, por fim, as políticas devem ser avaliadas para que se possa dar prosseguimento, aperfeiçoa-la, reformulá-la ou interrompê-la se for o caso.

Da mesma forma, Souza (2006) completa destacando a política pública como um ciclo de decisões com diversas etapas, um procedimento dinâmico e de aprendizado. Sendo, a definição da agenda, a identificação das alternativas, a avaliação das opções, a seleção das opções, a implementação e a avaliação, os estágios dessa política.

Nem todo processo de escolha de uma política pública é acertado, sendo passível de erros, assim, um ciclo de deliberações permite que as ações sejam reavaliadas e postas novamente em prática.

Ao se definir uma agenda, Souza (2006) diz que se deve indagar o que leva uma questão ser pauta dessa agenda enquanto outras não. Mas, é preciso considerar que, umas priorizam mais os participantes do processo de decisão, outras, o processo de elaboração da política pública, porém, ambas podem funcionar como ponto de estímulo ou veto.

Primeiramente, esse autor considera que, na resolução de uma agenda cabe a identificação de um problema, pois algo precisa ser feito. Reconhecer e determinar os problemas requer uma solução, e isso gera efeitos na agenda. Segundo, o foco pode estar na política propriamente dita, isto é, em como estabelecer a necessidade de encarar um dado problema, ter a convicção desse problema e incutir isso na sociedade como um todo. Isso poderia ocorrer via processo eleitoral, por meio da modificação de partidos de governo ou via alternâncias ideológicas. E assim, assumir uma postura diferente ou ampliar a visão de mundo, incorporados à força ou à fraqueza das partes interessadas,

transformando-se assim, em fator determinante e influente para demarcação de uma agenda.

Continuando a discussão sobre a resolução de uma agenda, em terceiro lugar, devem-se focalizar os participantes visíveis, tais como os políticos, a mídia, os grupos de pressionamento, etc., pois são esses que ajudarão a definir a agenda, como também, os ditos invisíveis que buscaram as alternativas, como os acadêmicos e a burocracia (SOUZA, 2006).

Já na visão de Lowi citado em (SOUZA, 2006), as políticas públicas são assim divididas: as distributivas, que dizem respeito às deliberações do governo que irão favorecer distintas classes sociais ou regiões em detrimento do todo, desconsiderando os recursos limitados, cujos efeitos beneficiarão mais os aspectos individuais do que os universais. As políticas regulatórias, que abarcam a "burocracia, os políticos e grupos de interesse", sendo mais notáveis ao público.

Ainda, as políticas redistributivas, que correspondem às políticas sociais universais por atingir a maioria. Em curto prazo, essas provocam danos concretos para alguns grupos da sociedade e em longo prazo, de modo hipotético, beneficia a outros. Além disso, contemplam o sistema tributário e o sistema previdenciário, são as consideradas políticas de mais complexa canalização. Por fim, as políticas constitutivas são baseadas nos procedimentos, nos métodos. É preciso dizer que as quatro formas de políticas públicas servirão de meios de incentivo ou proibição de maneiras diferentes, atuando também, distintamente (SOUZA, 2006).

4.2 Política de Governo, Política de Estado e Política Social.

Na abordagem de políticas públicas, surgem alguns termos pertinentes ao assunto e que merecem serem esclarecidos para melhor entendimento. As chamadas políticas de governo, políticas de Estado e política social, como também, direito social, embora estejam interligadas, apresenta cada uma um sentido peculiar.

As políticas públicas, como assinala Stigger (apud Castro et al., 2012, p. 532) podem ser qualificadas como "políticas universais ou focalizadas", dependendo de sua abrangência. Ainda, "como setoriais ou intersetoriais",

conforme os “setores envolvidos”. Também, como políticas sociais apoiadas em certas “convicções, valores e interesses”.

Para compreender as peculiaridades dessas políticas, vale ressaltar a contribuição de Hölfing (2001) sobre a diferença entre Estado e governo. O Estado, segundo ele, é constituído por instituições estáveis, tais como os “órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo”. Já o Governo é composição dos programas e projetos iniciados pela sociedade – os políticos, os técnicos, os organismos da corporação civil e outros, e funcionam como o aporte político de um governo específico, assumindo e desempenhando um papel de Estado por certo período.

Confirmando essa afirmativa, Amaral e Pereira (2009) enquadram a política numa dimensão normativa e conceitual, sendo que a dimensão normativa da política está atrelada à política de Estado e diz respeito aos aspectos mais duradouros. Enquanto que, a dimensão conceitual se refere à ação governamental posta em prática e acoplada a um modelo ou modelos ideológicos que a alimentam, além de sofrer mutações dependendo dos partidos políticos que assumem a gestão.

Assim, a política de governo é entendida como o dinamismo que ocorre na relação entre Estado e sociedade, considerando “os aspectos histórico-institucionais (burocracia), processuais e organizativos (organogramas, gerenciamento e orçamento)”, presentes tanto na preparação quanto na “gestão dos sujeitos envolvidos”, que prioritariamente, assumem a função de ampliar “o bem-estar social, nos benefícios que as ações promovem ou podem promover” (AMARAL; PEREIRA, 2009, p. 45). A partir daí, Flexor e Leite (apud Amaral; Pereira, 2009, p. 45) concluem que tal dinâmica é resultante de uma ação política que busca equalizar as prioridades conforme “os interesses de quem detém o poder em organizações e instituições”.

Corroborando na concatenação dessa discussão, Heidemann (2009) esclarece que a política de Estado possui característica constante e inalterável, uma política que deveria ser imposta por todos os Estados de um governo, não importando os partidos políticos eleitos, tampouco, os distintos períodos históricos. É diferente conceitualmente de políticas públicas, em termos práticos, por aquela se referir “aos valores consagrados na Constituição”.

Aliada à democracia de governo, visa cumprir os princípios universais.

Destaca-se ainda, a contribuição desse mesmo autor no que se referem às políticas sociais, considerada por ele política a partir de uma visão setorial, ou de um tema público e peculiar da coletividade, as quais abrangem a educação, saúde, transporte, por exemplo, e outras, seguindo a mesma concepção de Stigger como citado anteriormente.

Silva (2012) pondera que as políticas sociais apresentam diversas extensões, sendo elas históricas, políticas, econômicas e culturais que são interligadas e articuladas. São dependentes da natureza e grau de desenvolvimento do capitalismo e da função do Estado no controle e exercício das “políticas econômica e social”, que em certos momentos evidenciam as “políticas econômicas” e em outros, as ações sociais.

Comumente, as políticas econômicas são mais enfatizadas nos governos brasileiros, privilegiando uma maior ostentação pelo desenvolvimento da economia, produto da movimentação de capital e obtenção de lucros. São importantes à manutenção do capitalismo vigente que configura uma dependência de comércio e certa imobilização social, visto que a massa não consegue sair do status de subordinação. E as ações sociais quando exercidas pelo governo de Estado carregadas de interesses que privilegiam mais os que possuem a hegemonia do poder sem a intenção de promover o desenvolvimento social, resumem-se em medidas paliativas que não se propõem em resolver dado problema, mas em escondê-lo e perpetuá-lo.

Contudo, quando as políticas sociais são impostas pautando-se nas reais preferências e necessidades sociais, na validação dos direitos constitucionais, por meio do incentivo e da concreta participação popular, sem prevalecer os interesses contrários aos anseios da sociedade, será possível de maneira efetiva a resolução do problema.

De acordo com Hölfing (apud Castro et al., 2012), as políticas sociais se associam às ações implementadas pelo Estado que promoverão uma assistência igualitária, rompendo ou minimizando as disparidades geradas pelo “desenvolvimento socioeconômico”. Para este autor, ações do Estado não são praticadas espontaneamente, são dinâmicas e se opõem, e mais, podem acarretar efeitos além dos almejados. Isso, devido ao fato de se direcionarem para e se referirem a classes distintas. As políticas sociais exercidas por um

Estado capitalista padecem do resultado de prioridades variadas.

Como aponta Demo (2006), a despeito das disparidades sociais, o Estado é o instrumento das ações políticas, uma via de acesso para equalizar as oportunidades e uma garantia aos direitos, fundamental para a política social. Desse modo,

> política social deve ser, sempre que possível, emancipatória, unindo autonomia econômica com autonomia política. O processo de emancipação funda-se, simplificadamente, em duas pilastras mutuamente condicionadas: uma econômica, voltada para a auto sustentação e outra política, plantada na cidadania (DEMO, 2006, p. 23).

Assim, segundo Silva (2012), as políticas sociais expressam um meio de participação democrática do cidadão nos processos de tomada de decisão das políticas públicas implementadas pelo Estado. De modo que, a sua participação ativa lhe confere independência para lutar e usufruir os seus direitos.

Falo a respeito dos direitos sociais tornados legais e os quais a população desconhece por falta de informação e que nesse estudo será feita uma simples discussão.

4.3 O Direito Social

Foi a partir da Constituição brasileira de 1988 que o Estado mínimo cedeu espaço ao modelo de Estado de Direito Social ou Estado Democrático de Direito o qual confirma através de instrumentos jurídicos uma participação mais efetiva da sociedade perante o Estado permitindo mobilidade ao cidadão, além de contribuir na promoção da igualdade. Com este novo modelo o ordenamento jurídico inspira a participação dos cidadãos no exercício de todas as funções estatais como na legislação, jurisdição e administração. O Estado de Direito pleno será alcançado se ocorrer à efetivação dos direitos fundamentais da coletividade (VIEIRA, 2007).

A palavra direito conforme descrição de dicionário é o mesmo que o algo justo, de acordo com a lei e a justiça, como a faculdade legal de praticar ou não um ato, como uma prerrogativa ou privilégio. A capacidade de praticar um ato, de possuir, usar, exigir ou dispor de alguma coisa.

Deste modo, é importante conhecer o conceito de cidadania que tem como essência três grandes classes do direito: o direito social, político e civil. Que para Marshall (1967, apud ISAYMA; LINHALES, 2006) o direito social é o direito do cidadão em participar completamente da herança social e cumprir com suas obrigações, isto é, ser civilizado, seguindo os padrões da sociedade. O direito político se refere ao direito de participar direta ou indiretamente das atividades políticas, votando ou sendo votado, por exemplo. E o direito civil, direito à liberdade (de ir e vir, de pensamento, de fé), à igualdade e à justiça.

Nesse sentido, a cidadania trazida por Isayma e Linhales (2006) está ligada ao principio de igualdade e Carvalho (2002) citado na obra desses dois autores relaciona cidadania plena a noção de liberdade, participação e igualdade para todos, um ideal que se torna inacessível da forma como é desenvolvida no ocidente.

Esses dois autores ainda completam o sentido de direito social o denominando como cidadania social, associada ao acesso a bens e serviços universais e a todos disponibilizados, contribuindo para a desmercantilização do padrão social do indivíduo, favorecendo a independência de mercado. Assim, em lugar da desigualdade, fruto da sociedade mercantil, abre-se espaço para garantia mesmo ínfima de bem-estar para todos. Direitos sociais que deverão ser garantidos por meio de políticas sociais via intervenção do Estado.

Lembrando que são passíveis de redefinição, pois dependem da concepção de cidadania e dos valores agregados de diversos segmentos sociais atuantes, envolvidos na política. O cidadão, um indivíduo com direitos e deveres, deve participar das decisões políticas e primar pelos seus direitos. Deve haver um espírito de “identidade” e de “obrigação comum” e participação coletiva para o desenvolvimento de cidadania social. Como também, o Estado deve se responsabilizar pela aplicação das políticas sociais que visão a proteção coletiva e manutenção do bem-estar de todos os cidadãos.

Desse modo, vale destacar a seguinte ponderação de Vieira (2007, p. 3):

> A própria expressão novos direitos já indica que é necessário apresentar um recorte específico sobre sua denominação e seus instrumentos que os viabilizam. É preciso identificar a efetividade dos direitos e sua concepção de cidadania envolvida, para posteriormente perceber sua relação com as políticas públicas socioambientais na construção de espaços públicos de participação. Entende-se que os direitos de cidadania são típicos do Estado e do Direito no Século XX

> e por isso fazem parte da categoria de novos direitos. A cidadania é também entendida como os direitos que decorrem da relação de participação que se estabelece entre Estado e todos os integrantes da Sociedade Civil, da qual aquele é instrumento, seja numa perspectiva individual, seja coletiva.

Logo, como aponta Vieira (2207), percebe-se o desenrolar dos novos direitos, uma transformação dos direitos tradicionais em direitos com maior ênfase social. São os novos problemas e conflitos que sugerem novas formas de direito, necessitando de outras emergências sociais.

No próximo capítulo desse estudo será feita uma análise dos aspectos que envolvem uma gestão de políticas públicas de lazer, cujo foco será o idoso, um indivíduo também muitas vezes colocado à margem em nossa sociedade e que merece destaque.

5 CAPÍTULO 2 – GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE E LAZER PARA O IDOSO.

Nesse capítulo, serão abordados os aspectos ligados ao processo de gestão pública, essenciais ao modelo de inovação nesse campo. E a fim de compreender os aspectos atrelados às políticas públicas de lazer para o idoso, inicialmente, faz-se importante abordar a ideia de esporte e de lazer e que mais se aproximam do estudo proposto.

5.1 Gestão Administrativa: do planejamento à implementação e a avaliação.

A Constituição brasileira de 1988 foi um marco definidor para uma administração pública democrática de direito, porém, na década de 90 como ressalta Vieira (2007) ocorreu uma crise mundial do Estado de bem estar social e com o surgimento do neoliberalismo o Brasil seguiu as regras impostas pelo mercado internacional, cujo Estado pouco intervinha na economia e nos processos de decisão política, período de muitas privatizações e diminuição de verbas públicas para os assuntos sociais. Dessa maneira, ocorreu um retrocesso na conquista dos direitos sociais proclamados pela constituinte.

Nesse sentido, havia a necessidade de uma nova corrente de administração pública, aquela pregada pela Constituição, arrolada em um “estado ativador”, focado no poder local, na participação viva da comunidade, na limpidez e na promoção do desenvolvimento social (VIEIRA, 2007). Esse novo estilo de administrar conforme Perez (apud VIEIRA, 2007) depende da força das intervenções sociais e do movimento de cada componente envolvido, que deve primar pela transparência e se afastar dos padrões burocráticos e neoliberais de governo.

Desse modo, como destaca Silva (2012), as políticas públicas de maneira geral envolve um ciclo de planejamento, implementação e avaliação, visando atingir a eficiência, a eficácia e a efetividade social de uma ação política. Para garantir a excelência dessa ação, apareceram as novas formas de gestão pública, que englobam a intersetorialidade, a descentralização e o empreendedorismo, a fim de permitir a todos o ingresso no processo de tomada de decisão e sua autonomia. Esse estudo se reservará a abordar somente a intersetorialidade e a descentralização, deixando para um trabalho futuro, o empreendedorismo.

Inicialmente, convém dizer que os países em desenvolvimento encontram muitas dificuldades em planejar suas políticas públicas, tendo em vista a pequena disponibilidade de recursos econômicos para investir de forma cabível em diferentes setores, bem como a falta de pessoal qualificado, equipamentos e um corpo técnico especializado para estruturar um bom planejamento (OLIVEIRA, 2006).

É fundamental salientar que planejar não é uma tarefa tão simples, pois requer estudo, preparação e cautela. PUPPIM DE OLIVEIRA (2006, p. 273) esclarece que se trata de: “[...] um processo de decisão político-social que depende de informações precisas, transparência, ética, temperança, que sejam aceitáveis para toda a sociedade”.

O planejamento segundo Silva (2012) é composto de uma lista de propostas organizada de forma metódica e estruturada, que irão predizer um plano de ação a fim de buscar solução para um determinado problema. Sua finalidade conforme Maximiano (2004) está em traçar os objetivos, os resultados e ponderar as opções que guiarão o rumo certo da ação. Além disso, propor metas e meios de concretizá-los dentro de um tempo

determinado, a fim de intervir na realidade. Podendo, desse modo, permutar uma situação já colocada para uma ambicionada, ou seja, sair do estado atual para onde se pretende chegar, e isso se dá por meio de um plano.

O plano, ainda conforme esse autor é o processo final do planejamento, antes dessa etapa ocorre primeiro a fase de análise e investigação do "ambiente externo"; a segunda fase corresponde ao "diagnóstico do ambiente interno da organização", e por fim, prepara-se o plano. É por meio da elaboração de um plano que se procura minimizar os erros no processo de tomada de decisão, construindo alternativas para diminuir os resultados inesperados. Por meio dele, apresentam-se os objetivos organizados com as metas estabelecidas, com produtos e serviços a serem ofertados e conquistados.

Sobre os processos de tomada de decisão Silva (2012, p. 61) contribui com a afirmação de Maximiano (2004) esclarecendo que: "envolvem reuniões e discussões com a sociedade, levantamento de modelos matemáticos com mapas detalhados, criação de legislação própria, distribuição de responsabilidades e poderes, além da geração de um plano no final do processo".

PUPPIM DE OLIVEIRA (2006, p. 284) questiona que o processo de planejamento no país apresenta falhas e acredita que:

> [...] está relacionada à ênfase que damos no Brasil ao planejamento como forma de se tentar o controle da economia e da sociedade, em vez de vê-lo como um processo de decisão construído política e socialmente com os diversos atores interessados e afetados pela decisão. Porém, por outro lado, essa construção tem que ser baseada em informações precisas e capacidade de articulação e compreensão do processo e dos temas debatidos pelos diversos atores envolvidos.

Assim, na fase de construção do planejamento, para tornar o processo democrático se a política é voltada à comunidade, ela deve ser responsável pelas deliberações. Essa responsabilização coletiva depende de um processo educativo, em que se desenvolve no cidadão o sentimento de pertencimento e a vontade de se informar, buscar saber quais são seus direitos e deveres a fim de acompanhar e fiscalizar esse processo político. Para tanto, devem-se enfatizar os objetivos e esclarecer os benefícios que serão postos em ação a fim de aproximar a sociedade civil, permitindo a consulta e o debate sobre o

financiamento e o direcionamento do orçamento para se alcançar um resultado. (SILVA, 2012).

Para PUPPIM DE OLIVEIRA (2006), no processo de planejamento, um plano de ação bem arquitetado é pré-requisito para o sucesso em políticas públicas. E a implementação seria a bússola para atingir os últimos resultados de um programa ou projeto. O planejamento e a implementação devem ser compatíveis para que o produto da ação não seja o fracasso. Há uma relação de dependência, pois a implementação só ocorre se houver o planejamento. A gestão possui meios de associar estes dois elementos fundamentais contando com a colaboração de vários segmentos sociais atuantes que ocorre via "monitoramento", "auditorias" e "reuniões técnicas de acompanhamento" e "fiscalização". É importante frisar que as falhas também podem ocorrer se da constituição de uma ação à sua aplicação, não forem guiadas pelo mesmo corpo técnico.

A cerca dessa discussão, para constatar a validade metodológica de um planejamento e aplicabilidade prática de uma ação é importante que ocorra o processo de avaliação. No ciclo de políticas públicas a via mais segura para verificar seu sucesso é por meio da avaliação, que é um ciclo de retroalimentação porque encerra uma etapa para dar subsídios concretos a realização de uma nova fase e deve ser um processo contínuo que ocorre do planejamento à implementação (SILVA, 2012).

Segundo Belloni et al., (2007) avaliar é uma ação comum do homem, ocorre quase que automaticamente, visa o conhecimento, o entendimento, o julgamento e melhoramento de alguma coisa, pessoas ou grupos. E em políticas públicas, a avaliação é uma ferramenta imprescindível ao aprimoramento da gestão estatal a fim de desenvolver ações com mais eficiência e eficácia consoante às demandas da sociedade.

Além desse conceito, Belloni et al., (2007) consideram que avaliação se processa de três formas importantes: a diagnóstica, que se refere à fase mais inicial que ocorre antes da implementação - a fase de elaboração. A processual, que acontece durante a aplicação prática das ações - a fase mais comum. E a global, mais ampla e incide no final das ações. E ainda, é característico desse processo também, o entendimento de avaliação; o momento histórico do que está sendo avaliado e o tipo de sujeitos envolvidos.

Soma-se a discussão acima os princípios da avaliação como classifica Arretche (2001) em princípio da eficiência, da eficácia e da efetividade, e destaca Silva (2012) como sendo os modelos de avaliação assinalados na gestão pública gerencial, considerado o mais organizado e o mais usado em políticas públicas brasileiras.

Sobre a avaliação da eficiência, pode-se dizer que ocorre via realização dos programas, projetos e ações, visa uma balança favorável entre o que foi gasto e os benefícios adquiridos para atingir os objetivos dos programas e melhor aproveitamento dos recursos utilizados. Busca avaliar uma política pelo empenho empregado durante a fase de sua implementação e os resultados colhidos (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986; BELLONI et al., 2007, apud SILVA, 2012).

Já a avaliação da eficácia estabelecida por Arretche (2001), incide em ponderar se as metas propostas de um programa foram as mesmas metas alcançadas ou se as ferramentas utilizadas durante e ao final foram as mesmas pré estipuladas. Esse modelo de avaliação é um dos mais utilizados em políticas públicas no Brasil por ser mais fácil e de menor custo, a sua dificuldade de realização está atrelada em conseguir informações verdadeiras sobre a ocorrência real dos programas, que são dependentes de pesquisas de campo que possam conferir e reestruturar, se necessário, o método de implementação da política.

Assim, esse modelo de avaliação é dado pela comparação entre os aparelhos e objetivos iniciais palpáveis de um determinado programa e os últimos resultados conquistados ou em andamento (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986; BELLONI et al., 2007, apud SILVA, 2012).

E por fim, a avaliação da efetividade, que avalia os impactos e resultados da implementação de um dado programa, a fim de saber qual transformação provocou na população que sofreu determinada ação. Busca saber qual a contribuição e se foi bem sucedida ou falhou em termos de mudanças nas condições sociais (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986; BELLONI et al., 2007, apud SILVA, 2012).

Conforme Arretche (2001) o entrave a esse tipo de avaliação está ligado em comprovar o fracasso ou sucesso dos resultados obtidos, na carência de estudos acerca dessa avaliação, no levantamento de informações pertinentes

aos programas e populações observadas, na dificuldade de isolar dados, nas limitações financeiras e da organização responsável pelas pesquisas de campo, além do problema de avaliar em médio e longo prazo, sendo a maioria das pesquisas no Brasil feitas de modo superficial e em curto prazo.

Diante dessas ponderações, cabe citar a avaliação por indicadores sociais que conforme Januzzi (2002), seguindo uma visão mais societal e não gerencial podem ser feitas de forma quantitativa (o indicador social é geralmente um medidor quantitativo). Dessa maneira, afere as alterações na sociedade pelo monitoramento, quando possível, das condições de vida humana via órgãos civis ou pelo poder público. Trata-se de um recurso metódico e informativo das mudanças que ocorrem na realidade social.

Vale apontar ainda, segundo esse autor, que esse sistema, quando fidedigno e de qualidade eleva as oportunidades de sucesso no desenrolar das políticas públicas por fazer o diagnóstico confiável e garantir os objetivos das ações dessa política, sendo dependente também da participação e domínio social para autentificar esses indicadores diante da sociedade. São importantes para pesquisas acadêmicas e construção de políticas.

No que se refere às políticas públicas de esporte e lazer Silva (2012) complementa que muitos indicadores devem ser considerados por serem pertinentes e de grande influência ao processo, como a acessibilidade aos espaços e equipamentos; a proporção de indivíduos contemplados com programas e projetos, bem como, escolaridade, criminalidade no local, sexo, idade, e outros mais.

Garces e Silveira (2002) citados em Silva (2012) apontam que um dos passos mais relevantes no ciclo de gestão do governo federal brasileiro é a fase de avaliação dos programas que ocorre anualmente pelo decreto-lei n. 2.829 e na lei do Plano Plurianual (PPA) 2000-2003. Sendo possível, por meio da avaliação, controlar os gastos, certificar a legalidade dos procedimentos, corrigir falhas, modernizando os objetivos e metas relacionadas às necessidades da sociedade, garantindo os resultados esperados.

Dando prosseguimento a essa discussão, Silva (2012) explica que os ciclos das políticas públicas no nosso país, com seus métodos de planejamento, implementação e avaliação não ocorrem de forma integrada, mas sim fragmentada, não conseguindo por conta disso alcançar a eficiência, a

eficácia e a efetividade social tão importantes ao campo das inovações da gestão pública e que possibilitam um desenvolvimento econômico, político e social, levando em consideração as modificações sociais.

Ao Estado democrático de direito social cabe à integração e articulação política pela descentralização de poder, cada cidadão é parte fundamental na constituição de uma nova forma de gestão pública e intersetorial. É o Estado que intervém na economia, na política e em questões sociais juntamente com a força da expressão popular com o intuito de desenvolver o país e garantir melhores condições de vida para todos.

Assim, segundo Silva (2012) citando Amaral (2006) a democracia brasileira se processa na medida em que ocorre a descentralização de poder, promovendo abertura de canais de participação popular em assuntos de administração pública, como em orçamentos participativos e outros mecanismos de participação.

Valem citar também, os conselhos gestores como destaca Gonh (2005, apud SILVA, 2012) que devem não assumir a função do Estado, mas buscar que o mesmo assegure todos os seus direitos. Conforme Paula (2005, apud Silva 2012) é papel desses conselhos, por exemplo, incentivar a participação popular na elaboração, implementação e inspeção das ações políticas e captar mais conselheiros. Paula destaca ainda, como forma de participação cidadã os fóruns temáticos que são lugares destinados a discutir temas públicos paralelamente com o poder público, mas muitas vezes sem se envolver nas tomadas de decisões. Geralmente, são promovidos por Organizações Não Governamentais (ONGs) que enfrentam dificuldades de justificá-las diante de seus projetos.

Nesse sentido, na visão dos autores (JACOBI, 1983; JUNQUEIRA et al., 1997; CKAGNAZAROFF, 2003) citados em Silva (2012), a descentralização é a disseminação de poderes às camadas políticas setoriais, sem focar num eixo central, pois a ideia é compartilhar obrigações e oferecer recursos para organizar uma administração com eficiência, eficácia e efetividade social e com abrangência e não de forma isolada. Embora isso não resolva os problemas sociais, pelo menos dá suporte a uma gestão mais democrática e participativa.

Silva (2012) ainda, citando Junqueira et al., (1997) destaca que o

conceito de descentralização vai variar conforme o entendimento que se tem do papel do Estado e da compreensão do problema a ser encarado. O conceito de descentralização está associado ao de intersetorialidade cujo fim é a integração, o desenvolvimento e a inclusão social via atuação política do Estado. A transferência de poderes às instâncias mais periféricas viabiliza a integração e promove a inclusão social. Ambas formam um novo paradigma que nortearão uma gestão pública democrática.

Conforme Junqueira (apud SILVA, 2012) como no Brasil a política historicamente foi concebida a nível setorial e há uma rachadura nos ministérios do governo nacional que perpassa às secretarias estatais e atinge o governo municipal, não é tarefa fácil criar ações intersetoriais. A descentralização do poder nos três níveis de governo atuam suavizando a função do Estado, mas não permite a repartição de poderes e acesso aos direitos.

Desenvolver a intersetorialidade demanda tempo para sua adaptação, pois é algo que abala as estruturas de um governo. Visa o desenvolvimento e a inclusão social por meio da articulação de conhecimentos e experiências entre diversos segmentos no processo de planejamento, cumprimento e avaliação de ações políticas. A intenção é reverter o mapa de exclusão social, suplantar a divisão das políticas e primar pelo bem estar de todos (JUNQUEIRA; INOJOSA, 1997; JUNQUEIRA et al., 1997, apud SILVA, 2012, p. 91)

Desse modo Silva (2012, p. 92) corrobora com a assertiva acima ao dizer que:

> A intersetorialidade aparece como fenômeno político contemporâneo que articula diversos setores na busca de resolução de problemas e minimização das desigualdades. Tem como foco reunir saberes em prol da união de forças para construção de uma nova forma de planejamento, de implementação e de avaliação das políticas públicas de forma coletiva e democrática. Os cidadãos aparecem no centro do processo e têm um papel importante na busca de soluções de problemas sociais.

Silva (2012) esclarece que no Brasil o órgão responsável pelas políticas públicas de esporte e lazer é o Ministério de Esporte (2003) que foi separado do Ministério do Turismo e passou a dialogar com outros setores criando meios à participação popular via conselhos gestores, fóruns temáticos, conferências nacionais e orçamento participativo. O Programa de Esporte e Lazer da Cidade

(PELC) é um bom exemplo de projeto intersetorial com a participação de diversos atores sociais, objetivando reduzir as disparidades sociais, permitir o ingresso ao direito do lazer com uma ação pública eficiente e eficaz.

5. 2 O Lazer

A palavra lazer como expressam Melo e Alves Jr. (2003) pode ser sinônimo de diversão, jogo, brincadeira, prazer e hoje é entendido como fenômeno social, contudo, não significa que sempre existiu essa mesma denominação, pois o lazer deve ser analisado no contexto de cada época. Pode ser definido considerando dois parâmetros, sendo um mais objetivo, cujo caráter é social aliado ao tempo, e o outro, mais subjetivo de caráter individual, ligado ao prazer.

No seu sentido mais amplo, as atividades de lazer são atividades culturais, conglomerando vários interesses humanos, diversas linguagens e manifestações. Essas atividades podem ser realizadas no tempo livre das obrigações profissionais, domésticas, religiosas e das necessidades físicas. São buscadas visando o prazer e a satisfação, ainda que nem sempre isso ocorra, e embora o prazer não deva ser compreendido como exclusividade de tais atividades (MELO; ALVES Jr., 2003).

E segundo Isayama e Linhales (2006), o lazer ainda pode ser definido como um conjunto de ocupações e atividades de diversificados conteúdos cujas atividades podem ser físicas, manuais, artísticas, associativas e turísticas, vivenciadas sem obrigação, com ludicidade, de livre vontade e de modo desinteressado. Um lazer visto como tempo livre, disponível ou conquista do tempo de não atividade.

Nesse caso, é importante assinalar que, Melo e Alves Jr. (2003) concordam que as categorias trabalho e tempo de não trabalho estão inter-relacionados de forma complexa e ambos são fundamentais à satisfação e felicidade dos indivíduos, portanto, não podem ser vistos de modo hierarquizado.

Vale ressaltar que, para eles, foi na modernidade, com a implantação do modelo fabril de produção e organização da jornada de trabalho que o tempo de não trabalho, rigorosamente manipulado para atender aos anseios da classe

dominante, artificializou-se no que hoje se define como lazer.

Convém lembrar que, conforme os autores mencionados acima houve um tempo na história (período helênico, na Grécia) que o tempo livre era muito valorizado, destinado à contemplação e a reflexão e o trabalho era algo que atrapalhava essa contemplação. E o ócio[5], considerado um tempo de desocupação, ou melhor, tempo pra si mesmo, de elevação da alma, passou a ser visto como um tempo perdido. E com o advento da industrialização, o trabalho tornou-se relevante.

Sendo assim, o tempo de não trabalho passou a ser visto como uma ameaça, pois era nesse momento que a prole poderia se reunir, questionar e refletir sobre suas péssimas condições de vida e trabalho e reivindicarem seus direitos e superar tal situação. É por isso, que a luta voraz da classe dominada pela redução da jornada de trabalho não poderia ser atendida, uma vez que colocaria em risco a hegemonia de poder já instaurada. E é diante desse palco de tensões que surge o lazer como um instrumento de controle da massa. Aos abastados cabia o privilégio de usufruir plenamente do lazer, enquanto que a todos os demais restavam às migalhas (MELO; ALVES Jr., 2003).

É importante frisar a consideração desses autores, que definiram o lazer como um fenômeno social, múltiplo e polissêmico, que surgiu da tensão entre as classes sociais, não pode ser pensado de forma ingênua, inocente ou desconectado de outros momentos da vida. Tampouco, mecanicamente estabelecido só pelas condições socioeconômicas, embora sinta tais influências. Ou, somente instantes de alienação, como pode ser. Ou ainda, só como momentos de resistência, embora seja.

Nesse sentido, vale destacar a indústria do lazer e do entretenimento, que surgiu no final do século XIX e no decorrer do século XX, que com o

---

[5] Conforme PIEPPER citado em Bacal (1988, p. 33) “o ócio, do grego skolé, significava semanticamente, os atos de parar ou cessar, ideia de repouso ou paz”. Posteriormente, significou “ter tempo desocupado ou tempo para si mesmo”. Para o filósofo Aristóteles, também citado em Bacal (1988, p. 34) “É uma condição ou estado – Estado de estar livre da necessidade de trabalhar”. Segundo Bacal (1988, p. 35), os gregos não atribuíam ao estado de ociosidade o sentido de não fazer nada, mas sim a contemplação da verdade, do bem e da beleza, de modo não utilitário, ligado às atividades de cunho intelectual e espiritual. A forma mais elevada de ver a vida.

aperfeiçoamento nos meio de comunicação, tornou-se uma maquinaria de cunho funcionalista e burguês, cuja intenção não era ingenuamente pautada na diversão, mas na alienação e obtenção de lucros diretos e indiretos, já introduzidas pelas classes dominantes na origem do capitalismo. Uma concepção de lazer burguesa e focada no indivíduo, da qual os teóricos marxistas eram bastantes críticos. Eles consideravam essa forma de lazer baseada no consumo como patológico e alienante, destinada a mascarar as contradições e a fortalecer o predomínio do sistema (MELO; ALVES Jr., 2003).

É nessa época, conforme os estudiosos já citados, que o lazer entra como tema de discussão no campo acadêmico e de intervenção, como um campo de formação profissional e como um campo econômico. No Brasil, surge com o advento das “praças esportivas” e centros de recreação. Observou-se um fortalecimento da aproximação do lazer com os profissionais de educação física, porque o lazer através das atividades recreativas era visto como meio de manutenção da saúde e recuperação da força de trabalho, essenciais a um país que se industrializava. Essa formação profissional era considerada a mais adequada e até hoje para atuar no campo da “recreação” que se estruturava.

Vale lembrar, de acordo com esses autores, que as diferenças entre as nomenclaturas recreação e lazer se acionaram mais pela origem de cada uma do que pelo próprio conceito em si, pois a recreação se constituía pela influência norte americana e se refere a um conjunto de atividades como jogos, brincadeiras, etc. Já o lazer se propagou pela influência europeia e muito abordado como fenômeno social. Pode-se dizer que a recreação é algo característico do lazer.

Na esfera governamental, para os autores Melo e Alves Jr. (2003), havia uma preocupação mais ligada ao esporte dissociado da cultura sem um caráter interdisciplinar. As secretarias atreladas ao assunto recebiam verbas menores como se persistisse uma rígida hierarquia entre as necessidades humanas.

Enfatizou-se demasiadamente o esporte. Ocorreu o processo de profissionalização do mesmo, isto é, este se torna profissão e movimenta um mercado lucrativo, juntamente com a exibição dos jogos, compra e venda dos promissores clubes e materiais esportivos. Além do mais se gastou também bastante dinheiro com o marketing esportivo que promovia o esporte.

Observou-se ainda, no século XX a partir da década de 90 o crescimento do desemprego. A dúvida era em como pensar o tempo de não trabalho se vertiginosamente se extinguia o trabalho? Uma das soluções apresentadas seria a redução da jornada de trabalho e aumentar a remuneração da hora extra, motivando a contração.

Mas, outro questionamento levantado era se reduzindo as horas laborais sobraria mais tempo para o lazer? E se com o aumento do pagamento das horas extras os funcionários não passariam mais tempo na empresa para ganhar mais, podendo consumir mais e assim, mascarando o maior tempo que passariam labutando? Abolindo de tal modo, o tempo de lazer.

Logo, essa é uma realidade não tão longe da atual. Mesmo como tímidos investimentos no campo do trabalho, o Brasil possui uma massa de desempregados como apontam Melo e Alves Jr. (2003) e de pessoas à margem da sociedade com seus direitos sociais sendo postos em risco. Isso, por falta de uma política pública que vislumbre esses aspectos essencialmente importantes a uma sociedade de iguais. As pessoas trabalham mais para proteger seus empregos e poder consumir mais, e assim, abalam seus direitos trabalhistas.

Então, como pensar em políticas sociais direcionadas para o lazer se existe essa dependência do trabalho, que também é uma necessidade humana? O salário mínimo pago aos brasileiros é realmente tão mínimo que mal dá para arcar com a cesta básica do mês, que dirá dar direitos a usufruir o lazer, seja ele contemplativo, reflexivo ou mercadológico.

Em relação a isto, vale mencionar também a questão da aposentadoria, que atualmente, é bastante reduzida e para muitos aposentados, não se compara ao salário recebido no tempo em que trabalhavam. Sendo assim, como mal dá para se sustentarem, veem-se obrigados a quitarem suas necessidades por meio do trabalho informal. Desse modo, pensar em lazer e usufruir do mesmo não é uma realidade. Uma vez que, ainda não há uma política pública eficiente preocupada em melhorar a remuneração da aposentadoria, muito menos se preocupar em o que oferecer aos aposentados que supostamente teriam tempo livre.

Assim, o processo de gestão de políticas públicas de lazer não é uma tarefa fácil, tendo em vista seu caráter multidisciplinar, os valores e jogos de

interesses que a permeiam e a necessidade de vários atores sociais trabalhando de maneira articulada a fim de buscar um objetivo comum e atender com abrangência a coletividade.

5.3 O Esporte – Um breve relato

> A história do esporte é algo intimo da cultura humana, peculiar a cada época e a essência de cada povo (DIEM, 1966 apud TUBINO, 2010, p. 20)

Tubino (2010) afirma que o Esporte mesmo com suas características positivas, durante uma época foi impregnado por uma aparência negativa, fruto do mau uso da política ideológica atribuída ao mesmo e que permaneceu até o final de 1970, culminando em reações que embasaria o Esporte Contemporâneo.

Dentre essas reações pode-se destacar a criação do Movimento "Esporte para Todos" (EPT) que defende e promove a participação de todos nas atividades esportivas. Como também, questionamentos referentes ao esporte de alto rendimento e o rumo das competições esportivas, que tiveram uma época turbulenta na história, e ainda, o apoio de intelectuais internacionais aos assuntos associados ao esporte.

Vale citar também, a contribuição dos documentos: o Manifesto do Esporte (1968), por meio do qual se identificou o esporte não só como de rendimento, mas também escolar e do homem comum. E o Manifesto Mundial da Educação Física, da *Fédérati on Internationale d'Education Physique* (FIEP/1970), que reafirmou a ligação da Educação Física com o Esporte. Houveram outros documentos e manifestações importantes para a atual expressão do Esporte. Mas, é através da publicação da Carta Internacional de Educação Física e Esporte da UNESCO de 1978 que o esporte passa ser reconhecido como um direito de todos.

Dessa maneira, o Esporte Moderno de rendimento que privilegiava as pessoas talentosas e aquelas com perfeitas condições anatômicas, abre espaço para o Esporte Contemporâneo e dá direito a todos a prática esportiva de modo amplo e abrangente, independente da idade ou condições físicas. A partir desse importante documento da UNESCO, foram elaborados outros que promoveram a inclusão social no esporte, reafirmando-o como direito social.

No Brasil, como mostra Tubino (2010), o esporte de rendimento também era praticado nas escolas e as atividades físicas atreladas a qualquer tipo de esporte ou jogo eram vistas como recreação. Daí a necessidade de ampliar o conceito de esporte no país para o âmbito da educação e do lazer que antes se resumia somente ao rendimento. Foi via Comissão de Reformulação do Esporte Brasileiro de 1985, presidida por Manoel Tubino e instalada pelo Decreto nº 91.452, que as manifestações Esporte - educação, Esporte - participação (lazer) e Esporte - performance (desempenho) foram inseridas na realidade esportiva dos brasileiros.

Esse autor relembra a Constituição de 1988, que consolidou esse novo conceito de ampliar o esporte e repassou ao Estado por meio do Art. 217 a responsabilidade de fomentar práticas formais e não formais como direito de todos. Porém, até 1993 nenhuma lei específica ao esporte tinha sido aplicada nos moldes da constituição. Então, foi a Lei nº 8.672/1193, a Lei Zico, que definiu os conceitos e parâmetros para o esporte brasileiro, incluindo as manifestações esportivas como o Esporte - educação, Esporte – participação ligado ao lazer e o Esporte - performance.

A partir disso, criou-se o Ministério da Educação, o Ministério do Esporte e Turismo, posteriormente, o Ministério do Esporte, onde foram organizadas Diretorias e Departamentos com responsabilidades sobre o Esporte - educação e o Esporte participativo no âmbito do lazer e Esporte de rendimento (TUBINO, 2010).

Tubino (2010) avalia que não era incumbência do governo federal o Esporte associado à educação, mas sim aos estados e municípios. Visto que, esses últimos eram encarregados de prover o ensino médio e o fundamental, juntamente com o Ministério da Educação, o qual era responsável pela educação brasileira nas escolas.

Enquanto os Estados brasileiros criavam Secretarias de Esporte associadas ao Lazer, a Cultura, ao Turismo, aos Jovens ou de Esporte exclusivamente. Os municípios tinham obrigações sobre o ensino fundamental, em também instituir Secretarias esportivas ou criar departamentos com essa função (TUBINO, 2010).

Assim, segundo o autor supracitado, verificou-se que o processo de organização do esporte apresentou limitações no que se refere à função

integrada dos variados segmentos em distintos níveis de atuação pública. Diga-se de passagem, o setor privado, por exemplo, que estimulava mais o esporte de desempenho devido ao retorno publicitário e da mídia, do que o Esporte Social (Esporte educacional e Esporte lazer).

É relevante dizer que, conforme o autor já citado, o governo federal a fim de ajudar os estados e municípios, propunham políticas públicas setoriais. Ou seja, políticas sociais cujo fim era promover melhorias nos recursos humanos e incentivar eventos, publicações, entre outros para enriquecer a ciência esportiva. Contudo, o esporte no país não é integrado devido às divergências de conteúdo desde a instância maior até a menor. Faltava articulação entre os poderes para concretizar um objetivo que deve ser comum.

Nesse sentido, quando se fala em Estado, fala-se em três poderes a nível federal, de estado e município que são os poderes legislativo, judiciário e executivo. Estes poderes precisam atuar de forma integrada para que o Esporte se torne um meio de desenvolvimento social. Para tanto, no que se refere ao Esporte é papel do Estado formular uma Política Nacional para o mesmo, fomentar ações para o Esporte Social, bem como medidas para intervir no Esporte de Rendimento sobre os aspectos de violência e segurança, da responsabilidade civil e de práticas ilícitas como o doping. Além de, incentivar as representações nacionais e motivar a colaboração da iniciativa privada (TUBINO, 2010).

Assim, conforme Tubino, o Esporte que é um fenômeno sociocultural, no Brasil, apesar de apresentar uma coerência com o atual conceito internacional, possui gestões frágeis que não o considera como um problema de Estado e trata-o de forma dissociada nos Ministérios.

Logo, percebe-se que para a concretização de um direito social são necessárias políticas sociais bem planejadas e pautadas numa mesma ideologia política a fim de que os interesses pequenos não se sobreponham às intenções mais abrangentes e que os segmentos envolvidos, sejam públicos ou privados, não visem como prioridade os lucros monetários, mas estejam engajados aponto de promoverem o desenvolvimento social.

5.4 Políticas Públicas de Lazer para o Idoso

Para que o lazer seja tratado no âmbito de uma política social, é fatídico como expressa Isayama e Linhales (2006), à construção política do seu sentido e significado na sociedade, que necessita compreendê-lo como um direito, integral e não parte de outras ações como o esporte, ainda que possa estar inserido nele ou este ser uma manifestação do lazer. É fundamental que seja reconhecido como uma necessidade exclusiva e não promotora de outras necessidades como um redutor da violência, um meio de combate às drogas e promoção social, embora seja favorável a todos esses aspectos, não pode se resumir ao funcionalismo.

Segundo esses autores, o governo deve encarar o lazer como um problema social e intervir de forma ativa e tática fomentando políticas de lazer e dando condições para que todos possam usufruir desse bem. É imprescindível que se desenvolva conhecimento e uma produção teórica a cerca do lazer e que haja capacitação de profissionais. Deve haver participação coletiva, uma vez que o público-alvo de uma dada ação política deva ser o ator ativo. Bem como, é essencial o diálogo, a divulgação de ideias com junção de pensamentos críticos e criativos de uma ampla rede de agentes sociais que abrange desde vários especialistas, movimentos sociais a atores governamentais para proporem políticas de lazer que contemplem diferentes culturas e povos. Com isso, acabam por participar do processo de construção social do lazer, percebendo-o como direito e política pública, a fim de projetá-lo como tema de uma agenda pública com vistas a ações para sua efetivação.

Convém ressaltar que esses dois autores entendem que essa não é uma tarefa tão simples, pois o lazer apresenta um conceito de difícil demarcação e as atividades que o englobam carregam uma subjetiva conotação que está atrelada a satisfação que a atividade provoca. Assim, o que pode ser lazer para um grupo pode deixar de ser para outro, portanto a classificação de atividades é limitada, uma vez que cada grupo possui atividades diferentes e bem diversificadas, o processo de escolha de cada indivíduo nem sempre é tão claro ou guiado por interesse único, mas às vezes influenciado por outros e em muitos casos não é possível atender a categorias exclusivas.

De acordo com os autores acima, uma das primeiras[6] definições de lazer identifica-o como um conjunto de ocupações ou como grupo de atividades, cujos conteúdos são diversos como atividades físicas, manuais, artísticas, associativas e turísticas, incluindo atividades cujas características são a da não obrigação e da ludicidade, da livre vontade ou de natureza desinteressada. Relaciona-se ao tempo, pois é considerado como tempo livre, tempo disponível ou conquista do tempo de não atividade, tendo como propriedades constitutivas o caráter liberatório, hedonístico, desinteressado e pessoal. Seu conceito é amplo e complexo devido à subjetividade das atividades e ações que o compõe, abrange diferentes manifestações culturais, como também o ócio, ou seja, o tempo de não atividade, ou segundo Bacal (1988), tempo de olhar pra si mesmo.

Ainda, como destaca Isayama e Linhales (2006), no contexto das organizações governamentais, do ponto de vista setorial e organizacional, o lazer pode estar associado à educação, cultura, turismo, esporte, recreação, etc. Daí a importância da intersetorialidade, de uma rede de atores articulada que busque melhorias na questão da jornada de trabalho e nas condições de transporte urbano, pois são questões cotidianas que reduzem o tempo livre ou disponível. E ainda, uma política de reordenação do solo urbano, que remete a disponibilidade de espaços e equipamentos de lazer, dentre outros aspectos que afetam a ocorrência do mesmo.

Sendo, portanto, consoante a esses autores, necessário fortalecer o debate sobre o direito ao lazer e sua relação com outras questões sociais para que este seja tema de uma agenda pública. De tal modo a superar o desafio de traçar princípios, diretrizes e conteúdo de uma política de lazer que possam informar decisões governamentais com uma coalizão promotora a sua efetivação como direito constitucional de fato.

Continuando a discussão Silva (2012) garante que embora o lazer seja um direito de todos, ele permanece destinado a poucos, visto que: "[...] existem barreiras inter e intraclasses sociais, formando um todo inibidor que dificulta o

---

[6] Durmazedier (1973) propôs cinco conteúdos para o lazer: físicos, artísticos, manuais, intelectuais e sociais. Somando-se a esses CAMARGO (1986) considera o turismo e (SCHAWARTZ, 2003) o conteúdo virtual como espaço de lazer, autores citados em SILVA (2012, p. 106-107).

acesso ao lazer não só quantitativamente, mas, sobretudo qualitativamente". (MARCELLINO, 2001, p. 9).

Para Marcelino (2001), o fator econômico é decisivo sobre o tempo disponível, o acesso à escola, aos espaços e equipamentos leva ao usufruto desigual do lazer e as diversas formas de poder aquisitivo dentro da sociedade, compreendem aos entraves interclasses. Enquanto que as barreiras intraclasses sociais se referem à idade, sexo, classe social, grau de instrução e educação, ainda, o acesso aos locais e equipamentos de lazer, como fatores inibidores do direito ao lazer, sendo usufruto de poucos. Dessa forma, as crianças e os idosos são aqueles que gozam de menores oportunidades de lazer devido à falta de opções de vivências se forem considerar a de jovens e adultos.

Logo, como avaliam Reis e Starepravo (2008, apud SILVA, 2012, p. 104) sobre as políticas públicas de lazer é tarefa do Estado intervir na formação de locais e equipamentos, garantir a “acessibilidade” dos indivíduos e incentivar “a educação para e pelo lazer na busca de novas vivências”. Assim, o Estado deve sustentar, mediar e garantir o “desenvolvimento social”.

Sendo assim, torna-se cada vez mais crucial desenvolver políticas públicas de lazer que atendam as reais vontades e necessidades de lazer do idoso, nosso objeto de estudo, que ainda possui acesso limitado ao mesmo, embora este seja um direito constitucional.

Convém esclarecer conforme Weineck (1991, apud CAMPAGNA; SCWARTZ, 2010), que não se tem uma definição universal para “idade” o que dificulta conceituar envelhecimento. Além disso, dividiu a velhice em quatro etapas: dos 45 a 59 anos, refere-se à meia idade; idoso é a pessoa de 60 a 74 anos; ancião, de 75 a 90 e velhice extrema corresponde à pessoa acima dos 90. Mas, o idoso, conforme a Lei 10.741/2003 do Estatuto do Idoso por ele citado, equivale ao velho, sujeito com 60 anos ou mais.

Para Singer (1981, apud CAMPAGNA; SCWARTZ, 2010) a idade pode ser cronológica ou calendária (anos decorridos), biológica ou individual (maturação do organismo), psicológica (relacionada à autoimagem), social (papéis diante da sociedade e visão do outro) e funcional (capacidade motora). Considerando esse autor, a idade funcional como a “verdadeira idade”. O envelhecimento para ele é fruto de uma modificação peculiar das pessoas ao

passo que avançam de idade na fase adulta até seu fim. Ele analisa que a idade biológica é diferente da cronológica porque algumas pessoas são vistas como velhas biologicamente aos trinta anos, enquanto outras aos sessenta anos podem aparentar ter a resistência, a disposição e o vigor, semelhante a uma pessoa de quarenta.

É válido ressaltar que, seguindo a mesma lógica, uma pessoa pode se sentir velha aos trinta, enquanto outra aos sessenta pode se sentir jovem, porque isso vai depender da maneira como ela se vê, se enxerga, sendo a sua idade psicológica fundamental para o envelhecimento. Se a pessoa idosa não tem um olhar positivo dessa sua fase da vida, creio que a idade social poderia ser um aspecto negativo, pois depende da maneira como as outras pessoas a veem e do papel social que lhe é atribuído. Assim, se alguém o considera como velho e incapaz, mas se a pessoa se sentir diferente, a influência não seria negativa, pelo contrário reforçaria a boa compreensão de si mesmo. Mas, há uma diferença entre ser velho e aceitar a idade que tem, embora se sinta jovem, e ser velho e renegar a velhice.

Um dos grandes problemas do envelhecimento está ligado à maneira como muitos idosos se percebem, como identifica Mori e Silva (2010), a maioria se senti desmotivada por não conseguirem administrar o tempo que sobra sem uma “ocupação profissional” e conforme Simões (1998, apud MORI; SILVA, 2010) eles costumam ter uma visão pejorativa do corpo, sentem-se feios, incapazes, deixando de valorizar o fato de estarem vivos.

Dando prosseguimento à discussão a cerca da idade, é importante enfatizar que a classificação de Weineck há pouco citada, apresenta limitações por ressaltar apenas a idade cronológica da pessoa e esquecer as outras de natureza biológica, psicológica, social, filosófica e cultural, também importantes e que podem contribuir com o progresso ou a regressão do envelhecimento. Isso fica bem claro ao se observar pessoas na mesma faixa-etária, cujas reações podem ser distintas diante de um mesmo estímulo ou “provocação”.

No que concerne ao envelhecimento, velhice e velho ou idoso, os estudiosos Rodrigues e Soares (2006, p. 2) destacam uma “visão biogerontológica” de Papaléo Netto, segundo o qual esses termos mencionados acima formam um conjunto e estão interligados. O envelhecimento é um processo dinâmico e progressivo com alterações

morfológicas, funcionais, bioquímicas e psicológicas que são decisivas à redução da habilidade de interação da pessoa ao meio ambiente, deixando-os mais frágeis, mais propensos às patologias, levando-os à morte. A velhice é a fase da vida, a última do ciclo, que soma um conjunto de manifestações, caracterizadas por diminuição da capacidade funcional, perda de cabelos, menor capacidade de trabalho e resistência, perda dos papéis sociais, isolamento e perdas psicológicas, motoras e afetivas. Sendo o velho ou idoso o resultado final desse processo.

Prosseguindo com a discussão, Rodrigues e Soares (2006) consideram o envelhecimento um processo vitalício, sendo a maneira como se leva a vida o fator para conduzir esse processo com saúde e são formados no início da vida. Todavia, os aspectos socioculturais são determinantes sobre a visão que a sociedade terá a respeito dos idosos e o tipo de relação que se estabelecerá com esse grupo.

No tocante ao lazer para o idoso, Campagna e Scwartz (2010, p. 416), consideram que a pessoa em seu processo de envelhecimento é capaz de aprender novos costumes, adquirir novos comportamentos e de buscar prontamente vivências significativas. Nesse sentido, segundo Bramante (1998, apud MORI; SILVA, 2010) o lazer tem um papel bastante expressivo por permitir que a pessoa sinta prazer, use sua criatividade para se divertir, relaxar e se aprimorar, sendo possível reunir num mesmo lugar indivíduos com desejos e necessidades parecidas. E que é realizado no tempo livre, tempo das não obrigações.

Mas, Rodrigues (2002, p. 106) também acredita que existam entraves à concretização do ideal de lazer, como os “estereótipos, fator econômico, tempo disponível e o acesso ao espaço de lazer”. No Brasil, a velhice ainda é vista como uma fase de “perdas, decrepitude e inutilidade”, ou sob um olhar mais contemporâneo, negando esse tipo de estereótipo, a velhice é encarada como a etapa de realizações, assinalada como a “idade do lazer” da “nova juventude”.

Nesse ponto, segundo esse autor, o tempo livre passa ser tempo de atividades de lazer, mas com um cunho funcionalista e compensatório de promoção da saúde, com a possibilidade de inibir o envelhecimento, mantendo os corpos ativos sob um novo estilo de vida, erguendo “a bandeira da eterna

juventude". A mídia propaga esses estereótipos de idosos sempre jovens, belos, saudáveis e por meio da indústria do rejuvenescimento vendem mercadorias que lançam a ideia de um corpo perfeito a ser alcançado e de combate ao envelhecimento. Juntamente o lazer, ajuda a difundir um novo estilo de vida em prol do consumo e do capital.

Será que:

> É papel do lazer atender à lógica de produção do mercado e do Estado? Esta gama de atividades de lazer que vem surgindo para pessoas idosas como: atividades de turismo, bailes, bingos, excursões são realmente carências sociais e individuais ou novas formas de gerar lucro em uma sociedade necessitada de aumentar seu consumo para manter o equilíbrio? (RODRIGUES, 2002, p. 107)

A partir desse questionamento, Rodrigues (2002, p. 107) demonstra que o consumismo no campo do lazer pode criar o que ele chamou de falsas necessidades impostas pela indústria cultural. O que não pode ocorrer é que o lazer seja usado como instrumento de consumo no tempo disponível das pessoas. "O acesso aos bens culturais de lazer é muito mais complexo que uma simples relação de aquisição de consumo". Trata-se de um lazer que exclui, por isso, deve ser reavaliado pela sociedade.

Dessa forma, esse autor destaca que ao rever o envelhecimento sob uma ótica não estereotipada, mas sim como um período de novas conquistas, faz-se pertinente a informação a fim de que os idosos sejam preparados para construir o lazer e não só resumi-lo ao consumo.

Para Rodrigues (2002), o fator econômico também é outro limitante ao lazer para os idosos, pois com a aposentadoria há um decréscimo em seus rendimentos. Àqueles que só têm esse recurso financeiro para viver se sentem obrigados a trabalhar novamente e na informalidade como, "vendedores de sorvete, de pipoca, de bilhetes de loteria", entre outros. Ainda, alguns "continuam trabalhando em serviços braçais" e outros também "voltam a trabalhar no antigo emprego, por menor salário e sem vínculo empregatício". Isso, porque precisam suprir os gastos com atendimento médico e remédios que tendem a aumentar com o avanço da idade. Daí observa-se que não sobra dinheiro para usufruírem do lazer cujos espaços são dominados pela iniciativa privada.

Logo, pode-se inferir, conforme Marcelino (apud RODRIGUES 2002, p. 7), que o fator econômico é decisivo “desde a distribuição do tempo disponível entre as classes sociais, até as oportunidades de acesso à escola e contribui para uma apropriação desigual do lazer”.

Nesse sentido, de acordo com Rodrigues (2002) o tempo livre é outro obstáculo ao lazer, uma vez que nem todos possuem o tempo disponível por estarem envolvidos com várias “obrigações familiares, religiosas e sociais” e envolvidos em trabalhos informais devido a questões financeiras. Como também, a acessibilidade aos espaços de lazer é outra barreira. O direito ao lazer é garantido em lei constitucional, mas o Estado está longe efetivá-lo porque não se empenha em viabilizar os espaços que contemplem os diversos interesses do lazer à população no geral, que dirá a idosa. Ficando a cargo da iniciativa privada em promover esses locais que permitem acesso restrito da sociedade, gerando novas necessidades ao invés de satisfazê-las.

Conforme Marcelino (apud RODRIGUES, 2002, p. 107) tem acesso “quem paga pelo estádio, pela piscina, pela montanha e o ar puro, pela água”, os demais ficam afastados do deleite “desses bens que deveriam ser públicos porque são essenciais”.

Desse modo, como menciona Campagna e Scwartz (2010, p. 420) a moradia, então se torna favorável às diversas práticas e a fruição cultural de lazer dos idosos, como o cuidado com plantas e animais, jardinagem, horta, consertos manuais, coleções diversas, ouvir a rádio e CDs, assistir TV, DVDs, leitura de diferentes tipos, ir a encontros sociais da família e amigos, dentre outros, tornando-se atividades domésticas de lazer, comumente mais vivenciadas do que as demais fora desse âmbito. Nesse sentido,

> Não só o acesso ao espaço limita o lazer como a falta de informação em relação aos espaços e equipamentos de lazer e a localização destes espaços que, nem sempre, oferece fácil acesso aos idosos os quais, muitas vezes, têm de usar o transporte coletivo para chegar a este local e isso se torna um empecilho à pessoa idosa. (RODRIGUES, 2002, p. 107)

Nesse sentido, segundo Rodrigues muitos idosos não tem conhecimento da importância e dos benefícios que os espaços de lazer podem lhes oferecer. Desse modo, é essencial criar oportunidades de acesso a fim de que os idosos a partir da experiência do lazer passem a gostar do mesmo e a vivenciá-lo.

Citando Bramante (1993), acredita que os idosos devam passar por um processo educativo inicialmente, para que novos valores sejam incorporados e se conscientizem das possibilidades de desenvolvimento pessoal e socialização por meio do lazer.

Acompanhando a discussão, Camargo (apud RODRIGUES, 2002, p. 107) fala da importância de se desenvolver durante a vida de uma pessoa, talvez anteriormente a inserção dela no mercado de trabalho, a educação para o lazer. Sendo que os profissionais de Educação Física devem se atentar à necessidade de uma educação para o lazer contínua, que prime pela participação e pela abrangência social, “pela inclusão de todos os grupos multiculturais, socioculturais e marginalizados, grupos segundo gênero, idade, habilidade e outros”, promovendo um “sentido de cidadania na sociedade” e reduzindo as limitações ao lazer.

No tocante às políticas públicas de lazer, Marcelino (2008, apud MORI; SILVA, 2010) aponta a importância de mais ações e que se deve considerar o duplo aspecto educativo do lazer, como forma de desenvolvimento pessoal e social, além de se atentar para a relação deste com a Educação, Saúde, e a Promoção Social. Para Pinto (2008, apud MORI; SILVA, 2010), no âmbito das políticas, algumas inovações devem ser realizadas como em relação à justiça social e cidadania que viabiliza uma gestão pública democrática, superando barreiras, favorecendo uma inclusão justa e acessível a várias opções de lazer. Bem como, um maior compromisso político com a inovação em busca de mudanças concretas.

De acordo com Marcellino (2008, apud MORI; SILVA, 2010) para que o Lazer seja um canal de participação cultural, é preciso que o poder público estimule os diferentes grupos sociais a manifestações culturais, a fim de que se formem pessoas críticas e criativas. Para Mori e Silva (2010, p. 952-953) isso no Brasil, no campo do lazer é um desafio, pois provoca mudanças “culturais, políticas, conceituais e de valores atribuídos ao lazer e às práticas políticas”. Os idosos devem ser incentivados a vivenciarem o Lazer, a ponto de alterarem suas rotinas, buscando usufruir de equipamentos que viabilizem os momentos de prazer e satisfação, propiciando a interação com outras pessoas que partilhem dos mesmos anseios ou não.

Assim, segundo Dumazedier (2001, apud MORI; SILVA, 2010) são necessárias políticas públicas que possibilitem equipamentos e profissionais competentes para expandir os horizontes de lazer domésticos, mantendo o divertimento, o descanso e o desenvolvimento. Como também, é fundamental buscar informações com esses beneficiários, fazer um diagnóstico do que eles pensam do lazer, querem e necessitam.

6 CAPÍTULO 3 – RELEITURA DA SERRA: AGENDA DO FUTURO 2012-2032

Nesse capítulo busca-se fazer uma releitura da Serra: Agenda do Futuro 2012 – 2032 a fim de compreender o espaço destinado ao usufruto dos beneficiários idosos ao lazer. Para isso, será analisada a ideia do direito e do direito social; o idoso e seus direitos; e direito ao esporte e ao lazer que a agenda em questão traz. Ocorrerá por meio de palavras-chaves, do uso de ferramenta de busca em arquivo digitalizado do documento.

A definição da agenda, conforme Souza (2006) é um dos estágios do processo de elaboração de políticas públicas e como já mencionado no início desse estudo, a Serra: Agenda do Futuro 2012-2032 é um plano estratégico que visa o desenvolvimento do município da Serra, superando os desafios. Trata-se de um plano materializado em um conjunto de escolhas que guiarão a construção do futuro, proporcionando aos elaboradores de políticas informações com dados pertinentes à tomada de decisão no longo prazo. Contou com a participação de um corpo técnico da Prefeitura Municipal da Serra, sociedade civil, políticos e empresários. A Agenda dá prosseguimento aos estudos e projetos iniciados em 2000, com a Agenda 21,[7] revisado primeiramente em 2007, propondo, dessa forma, a segunda atualização e renovação desses estudos.

A agenda foi estruturada em três partes. A parte 1 – Serra Hoje 2012, onde foi analisado o contexto da Serra de 2000 a 2010/ 2012 e reunido um

[7] A Agenda 21 é um instrumento de gestão, um planejamento estratégico. Foi elaborada em 2000 e revisada e atualizada em 2007, traçando caminhos para o futuro, a qual, esta última, integra preocupações com o meio ambiente e com o desenvolvimento social, de modo sustentável. Tendo como área temática o meio ambiente. O conteúdo da Agenda 21 de 2000-2020 e 2007-2027 encontra-se no site da Prefeitura Municipal da Serra, disponíveis em: <http://www.serra.es.gov.br/seplae>. Acesso em: 22 de Jan. de 2014.

conjunto de informações com elementos que embasassem a estratégia de desenvolvimento da Agenda. Foram avaliados os avanços e desafios em questões como a demografia serrana, a educação, saúde, cultura, esporte, economia, criminalidade, pobreza e desigualdade, meio ambiente, mobilidade urbana, espaço urbano e, gestão e governança. Ao final para facilitar a síntese de fatores positivos e pensar o desenvolvimento do município, foi apresentado o mapa de avanços e desafios. Constataram-se, avanços na infraestrutura do ensino fundamental com elevação no número de profissionais e nos serviços de educação e saúde, como também, aumento do Produto Interno Bruto (PIB). E no campo dos desafios, a Serra deve encarar a forte demanda da educação infantil e ensino médio, e ainda, controlar os índices de criminalidade, pobreza e desigualdades. Verificar o mapa de avanços e desafios quadro 2.

Na parte 2 - Serra do Futuro 2032 buscam-se alternativas de ação, por meio da percepção das tendências, indicações e projeções para o futuro. Para isso, aborda os temas condicionantes do futuro, incertezas críticas, cenários prospectivos, estratégias de desenvolvimento e metas para o futuro. As projeções estão agrupadas em três dimensões: a primeira está relacionada com o contexto da Serra avaliado na parte 1 da agenda, juntamente com os condicionantes de futuro, que poderão influenciar o desenvolvimento serrano. A segunda dimensão se refere às incertezas críticas, são condicionantes de futuro com baixa previsibilidade e alto impacto que dá rumo a composição dos cenários. E terceiro, os cenários prospectivos, são instrumentos para classificar as observações sobre ambientes futuros alternativos e nortear estratégias e metas. Em resumo, esboça o que se têm, o que se deseja e o que se espera para o futuro.

Já na parte 3 – Caminhos para o futuro 2012-2032 apresenta-se com base no que se almeja, os meios de como chegar, para onde olhar, o que buscar, e traçar as metas do que se pretende atingir em relação ao desenvolvimento humano, cidadania e direito, cidade e identidade, desenvolvimento econômico e, gestão e governança. A Agenda expõe 10 macro-programas com 44 projetos prioritários detalhados com objetivos e guias estratégicos, metas de futuro e projeções prioritárias.

Diante dessa estrutura de organização de uma agenda, cabe ressaltar as ponderações de Isayama e Linhales (2006, p. 146) que consideram o poder

desigualmente distribuído em nossa sociedade, por isso a política costuma ser “um jogo desequilibrado”. E no que se refere ao seu processo de construção, caso a prioridade de quem a implementa, não seja abranger ao interesse coletivo, acaba atendendo apenas a grupos específicos.

Desse modo, como discorrem esses autores, no processo de elaboração de uma política pública, é essencial identificar o problema ou selecionar tudo aquilo que necessite da intervenção do governo e deva ser pauta de agenda. Lembrando que, não basta somente ser considerado um problema, mas ser reconhecido como tal, deve ter um cunho político e que provoque a mobilização política nos atores envolvidos com a questão.

A partir de então, será analisado se o lazer, foco desse estudo é reconhecido como um direito e como uma questão política para ser pauta de uma agenda governamental. Como também, apresentar se o idoso foi contemplado com o direito ao lazer.

6.1 Do Direito e do Direito Social.

A Agenda mostra que a Serra tem a noção da importância de uma administração pública pautada na Constituição Federal de 1988. A intenção é justamente de uma gestão democrática das políticas públicas, com descentralização de poder e estabelecer os princípios de universalização dos direitos de cidadania, com transparência e resultados.

Mas, até o momento da formulação do documento, a gestão municipal não tinha essa roupagem e após se fazer um diagnóstico da situação dos serranos no período de 2000 a 2012 verificou-se que havia muitos desafios pela frente para concretização dos direitos constitucionais e a inovação na gestão pública. O que sugeria uma maior abertura democrática.

A necessidade de mudança no modelo de gestão pode ser comprovado ao analisar o mapa de avanços e desafios (quadro 2) que trás os pontos positivos e negativos desse período em termos de saúde, educação, esporte, cultura, economia, criminalidade, pobreza e desigualdade, meio ambiente, mobilidade urbana, espaço urbano e, gestão e governança. Dos quais destaco dois: gestão e governança, e esporte. Veja o mapa de avanços e desafios quadro 2.

Abro um parêntese para esclarecer que o lazer não foi analisado integralmente, mas juntamente com o esporte. No campo da gestão e governança apesar de terem ocorrido muitos avanços em algumas áreas, no que diz respeito à identidade e percepção dos serranos sobre os serviços públicos, entre as principais reclamações da população destacam-se: o trânsito com 47,5% considerado ruim ou péssimo; o atendimento nos postos de saúde ficou com 47,2% ruim ou péssimo; calçadas e passeios públicos 46,6% ruim ou péssimo; as praças do bairro 41,8% ruim ou péssimo; e entre 36,2% ruim ou péssimo as opções de lazer no município (SERRA, 2012, p. 97 e 121).

No âmbito dos esportes, ocorreram melhorias na infraestrutura para a prática esportiva e de lazer diversificada, com equipamentos públicos e privados, ampliação de espaços públicos de lazer, especialmente parques e diversidade de modalidades esportivas na natureza. Apesar disso, no município, há ainda muitos desafios, dentre os quais podemos citar a necessidade de integrar uma política setorial de saúde, educação, lazer e esporte para todos os grupos etários e de gênero, especialmente para os adolescentes, jovens e idosos. Pode-se dizer que também se faz necessário desenvolver uma política municipal de esporte articulada e organizar um modelo de gestão de equipamentos públicos de esporte e lazer com a comunidade estendido para todos os bairros da cidade, e ainda, mecanismos de avaliação das ações.

É importante destacar ainda, o quadro de cenários prospectivos (SERRA, 2012, p. 153-156), dividido em cenário de retrocessos, de inércia e de avanços. Aí se observa, a partir de uma discussão mais ampla da categoria estratégica de Cidadania e Direito, que as políticas sociais nunca tiveram financiamento prioritário e seu controle social ficou comprometido, a mercê de ações “pontuais e individualizantes”. Tais ações são dependentes de uma gestão defasada sem vínculo estável e sem qualificação, as quais são de interesse do governo em prejuízo da população.

Ainda discutindo a categoria Cidadania e Direito (quadro 3), o documento Serra Agenda do Futuro apresenta equipamentos públicos da rede socioassistencial e cidadania sucateados, com instalações inadequadas de atendimento e acessibilidade, além de estarem ausentes em todos os territórios. Além disso, são insuficientes os espaços adequados de convivência

e socialização que existem, sendo privilégio de poucos, concedendo frágil identidade aos serranos. Sem contar que os idosos são abandonados sem atendimento, há banalização da violência e segregação social (IBIDEM).

Desse modo, no documento se constata a necessidade de modernizar as bases da gestão e serviços integrados à sociedade, bem como, ampliar os mecanismos de controle social e transparência na gestão pública, entre outros desafios.

Convém salientar que para as emergências indicadas acima, o município está traçando caminhos para a mudança. A Agenda apresenta 10 macro-programas e 44 projetos prioritários baseados em 5 categorias de estratégias de desenvolvimento: desenvolvimento humano; cidadania e direito; desenvolvimento econômico e sustentabilidade; cidade e identidade; gestão e governança. Dos quais destaco gestão e governança que traz o macro-programa de gestão compartilhada. Veja quadro 6 no final deste capítulo com a lista de todos os programas.

O macro-programa de gestão compartilhada visa maior eficiência e eficácia da administração pública, controle dos gastos públicos e maior transparência da aplicação dos recursos, a fim de se ter um “Estado mais barato” e eficiente. Foi apontada ainda, a indicação de monitoramento das ações públicas, ajustes de conta que favoreça angariar mais recursos para investimentos em programas de desenvolvimento social, ambiental e econômico, como base de um desenvolvimento sustentável. Além das indicações mencionadas, pretende-se contar com a participação dos cidadãos na gestão pública, orientando medidas que atendam ao interesse público e controlando a ação do Estado (SERRA, 2012, p. 219).

Nota-se que, a Serra ainda precisa suplantar sua política de governo, atualmente baseada em políticas públicas focadas e setoriais, para uma política de Estado democrático de direito com a adoção de políticas sociais universais e intersetoriais, a fim de atender as reais demandas da coletividade e não de grupos minoritários específicos.

Não vale se respaldar numa agenda estratégica de mudanças para o futuro com a intenção de possuir uma administração pública nos moldes constitucionais e não efetivá-lo. A prioridade deve ser a universalização dos direitos, cidadania e igualdade social. A gestão não deve ser só eficiente e

eficaz, mas também efetiva no que se refere a esses direitos, como também, aos direitos civis e políticos.

É importante recordar, nesse momento, conforme já mencionado por Silva (2012), que o processo de planejamento, implementação e avaliação de uma política pública em nosso país, não são integradas e sim, fragmentadas, por isso, não se consegue alcançar a eficiência, a eficácia e a efetividade social, fundamentais a um novo modelo de gestão pública e que possibilitam um desenvolvimento econômico, político e social, levando em consideração as transformações sociais.

A noção de direito e direito social de Marshall (1967, apud ISAYMA; LINHALES, 2006) proposta no documento é diferente do observado no período avaliado. Porque, assim como avalia Vieira (2007) o Estado de Direito pleno só será alcançado se ocorrer à efetivação dos direitos fundamentais da coletividade. E isso, ainda não se materializou de fato no município da Serra, pois se predomina de certa forma os interesses privados e não os de bem-estar social.

6.2 O Idoso e seus Direitos

A Serra tem ciência do aumento da expectativa de vida, sobretudo a de idosos. Os dados da agenda mostram que em 2010, 2,6 % dos moradores da Serra tinham idade de 60 anos, principalmente, e 65 anos (SERRA, 2012, p. 14). O progressivo envelhecimento motiva impactos, especialmente para o sistema de saúde, uma vez que o uso desse sistema cresce aliado à predisposição que os idosos têm a determinadas patologias devido a queda da imunidade e aumento com gastos de remédios. Nesse caso, fazem-se necessários, elevados investimentos em infraestrutura e atendimento.

Nesse sentido, Sacol e Zappe (2011) consideram, apontando a OMS, que a expectativa de saúde se torna bem mais relevante do que a expectativa de vida, pois o idoso deverá gozar tanto de saúde física quanto psicológica. Além do mais, mencionando informações da ONU, destaca a necessidade de inclusão do idoso na vida cultural, social, econômica e política.

Desnecessário dizer que, o aumento populacional e da expectativa de vida sem ações de desenvolvimento humano, pode aumentar a violência e os

níveis de criminalidade, que apesar de importante, não é foco deste estudo, embora pudéssemos nos reportar à violência contra o idoso, conforme já pudemos mencionar na introdução desse trabalho.

Embora o número de idosos no município esteja em ascensão, a Agenda traz informações do Atlas de Desenvolvimento Humano[8] que posiciona a Serra com o menor índice de esperança de vida da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV). O índice era de cerca de 63 anos em 1991, dado que mudou em 2000 para 67 anos, ficando à frente somente da cidade de Cariacica. Já em 2010, essa tendência de crescimento chegou aos 73 anos, valor próximo ao do estado, 75 anos. Mostrou-se ainda que, o município passará por uma transição demográfica, em que nos próximos 20 anos tende a ocorrer um elevado percentual da população em idade produtiva.

É importante ressaltar que o documento passa uma impressão de que não havia uma forte preocupação com os idosos anteriormente à sua formulação, tendo muito que avançar tanto na concepção da pessoa idosa quanto em seus direitos. As pessoas idosas não apareciam como prioridade nas políticas do governo.

A compreensão que consegui extrai da agenda é que o idoso não era visto como um ser especial, íntegro e que precisasse de uma política pública direcionada a atender as suas necessidades e direitos. Aqueles direitos, como o lazer, pregados na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto do Idoso, como já citados. O idoso não era visto como um cidadão com direitos e deveres, mas uma massa de aposentados que poderia gerar ônus para o estado em termos econômicos e de saúde pública, uma hipótese.

Contrariamente a percepção anterior, vê-se uma proposta na Agenda que considere o idoso de forma diferente. Passa-se então a dar ênfase às ações ligadas as necessidades básicas, como mais investimento na saúde pública. Todavia, no que se refere ao direito ao lazer, embora tenha havido melhorias, as iniciativas são muito incipientes. Isayama e Linhales (2006) como

---

[8] O Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil é uma plataforma do governo de consulta ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM, de 5.565 municípios brasileiros. Consulta também, mais de 180 indicadores: como população, educação, habitação, saúde, trabalho, renda e vulnerabilidade, com dados extraídos dos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/o_atlas_/>. Acesso em: 15 Fev. de 2014.

já abordados nesse trabalho assinalam que é necessário fortalecer o debate sobre o direito ao lazer e sua relação com outras questões sociais para que este seja tema de uma agenda pública.

O mapa de avanços e desafios do período de 2000 a 2012 (SERRA, 2012. p. 116), mostra como desafio investimentos em políticas públicas e sociais. Isso ocorre devido à pressão de uma grande demanda, particularmente pelo envelhecimento, cuja tendência como se percebe, é de crescimento; como também, por causas externas de morte que registraram 27,65 %. Além disso, tratou-se a pessoa idosa como uma problemática que necessita de políticas intersetoriais preparadas com uma rede de serviços para tratar as complexidades dessa faixa etária. Veja quadro 2.

Na área de desenvolvimento humano, o macro-programa Serra com saúde (SERRA, 2012, p. 164), tem como estratégia expandir a Política de Saúde do Idoso, com abordagem multidisciplinar geriátrico e gerontológico. Pretende-se ainda, fortalecer os serviços de atendimento domiciliar não só para as pessoas acima dos 60 anos, mas também, de atenção aos portadores de doenças crônicas, bem como ampliar o acesso e ajustar medicamentos na farmácia básica e imunização, por exemplo.

Já o macro-programa Serra com esporte e cultura (SERRA, 2012, p. 170), visa integrar esporte e saúde, e tem como objetivo estratégico aumentar os espaços com sistemas competentes e multidisciplinares de orientação e acompanhamento de atividade física. Além disso, pretende-se ampliar as academias públicas e de centros de vivência para a terceira idade. Na esfera do esporte e lazer, dá maior atenção às ruas de lazer, disponibilizando espaços públicos e materiais necessários à prática de atividades físicas, objetivando a integração de crianças, jovens, adultos e idosos.

No âmbito da cultura (SERRA, 2012, p.176-177), para melhorar a identidade e cultura dos serranos, busca desenvolver pesquisa junto às comunidades locais, notadamente com os idosos, para resgatar e preservar a história e memória local do Município. Para tanto, apresenta nos projetos prioritários, o projeto Cultura e Identidade nas Escolas, que realizará ações dentro dos estabelecimentos de ensino da rede pública e privada da cidade, a fim de anunciar aspectos da cultura serrana, seus bens materiais e imateriais colaborando para agregá-los a identidade dos moradores dessa cidade. O

público-alvo desse projeto são os idosos e estudantes do ensino médio e fundamental.

Vale destacar ainda no campo de cidadania e direito, o macro programa Serra de Todos, o qual propõe preparar e implementar uma Política do Idoso atendendo a esperança de vida, tendo por diretrizes as normativas e legislação nacional.

Diante do exposto nessa seção, pode-se observar que as ações políticas direcionadas à terceira idade eram ínfimas e seus direitos legais estavam comprometidos. Mas, o documento em questão tece estratégias que buscam transformar esse quadro dando mais visibilidade a essa faixa etária específica, colocando-o como ator ativo em alguns espaços. Existe uma preocupação maior com o direito à saúde, enquanto os outros direitos são tratados de forma secundária, necessitando de mais intervenção. É importante voltar o olhar para assistência social, especialmente, em melhorias na aposentadoria, mobilização urbana, como também, na educação. Uma educação ampliada para a terceira idade e um processo de reeducação na sociedade como um todo a fim de que revejam o paradigma com relação ao envelhecimento. O direito ao lazer não é visto de forma integra, mas subjacente ao esporte.

De acordo com Marcelino (2008, apud MORI; SILVA, 2010) sobre as políticas públicas, torna-se importante mais ações e que se deve considerar o duplo aspecto educativo do lazer, como forma de desenvolvimento pessoal e social, além de se atentar para a relação deste com a Educação, Saúde, e a Promoção Social.

Sobre esse aspecto, é ideal lembrar o que expressa Isayama e Linhales (2006), referente ao lazer, para se inserir em uma política social deve ocorrer à construção política do seu sentido e significado na sociedade. Esta, precisa compreendê-lo como um direito, integral e não parte de outras ações como o esporte, ainda que possa estar inserido nele ou este ser uma manifestação do lazer.

Vale dizer, como expressam Campagna e Schwartz (2010), que durante o envelhecimento, a pessoa é capaz de aprender novos costumes, adquirir novos comportamentos e de buscar prontamente vivências significativas. Nesse sentido, segundo Bramante (1998, apud MORI; SILVA, 2010) o lazer tem um papel bastante expressivo por permitir que o idoso sinta prazer, use sua

criatividade para se divertir, relaxar e se aprimorar, sendo possível reunir num mesmo lugar indivíduos com desejos e necessidades parecidas. Algo tão importante para o processo de socialização. Para muitos, o lazer não é uma necessidade nem um desejo pela falta de conhecimento do mesmo, que conforme Marcelino (2002, apud RODRIGUES, 2010), deve ser estimulado pelo poder público. Então, por que não democratizar o lazer como um direito? Principalmente, no que concerne aos equipamentos de lazer, que na Serra tendem a privilegiar a uma determinada classe, os endinheirados.

6.3 Direito ao Esporte e ao Lazer.

Conforme a Agenda pode-se notar que há um incentivo à prática de atividades físicas com programas voltados para o esporte e o lazer. Entre os motivos que podemos inferir para que isso ocorra, está o apelo da mídia que vem criando na população a consciência dos benefícios para saúde física e psíquica, incitando a prática. Mas, pode-se considerar também que a Serra possui características geográficas e espaciais favoráveis às diversas atividades, bem como sua localização em região montanhosa e litorânea, apresenta áreas vazias e pouco exploradas para este fim.

O município abrange as regiões de Serra-Sede e seu entorno, incluindo a região do Mestre Álvaro; a Região Litorânea, abarcando toda faixa de litoral do Município; a Região das Lagoas, centro-leste do Município, localização de suas principais lagoas (Juara, Jacuném e Carapebus) e a Região de Laranjeiras/Carapina e seu entorno. Nesses polos, foi realizado um levantamento pelo qual são apresentadas atualmente 24 modalidades esportivas, como mostra o quadro 1 abaixo:

Quadro 1: Levantamento dos Esportes nos Polos Turísticos da Serra

Região Litorânea	Região de Laranjeiras e Carapina	Região de Serra-Sede e entorno	Região das Lagoas Centro-leste
- Voo livre - Pesca - Surf - Kaitsurf - Bodyboard - Windsurf - Vôlei de Praia - Futebol de areia - Kartismo - Automobilismo - Hipismo - Montaria	- Voo livre - Handebol - Vôlei - Basquete - Futebol de Salão - Artes Marciais (judô) - Equitação - Rodeio	- Trekking - Voo livre - Golfe	- Pesca - Canoagem - Esportes náuticos - Cavalgada

Fonte: Núcleo Cidades-FCAA, 2009/ Adaptado de Serra (2012, p. 34).

Fora essas atividades a Prefeitura da Serra tem registro de várias escolinhas de futebol realizada no município (não informado a quantidade na Agenda), além do mais, existe um bom número de instituições privadas, como ONGs, que desenvolvem também trabalhos afins sem ajuda da Prefeitura.

Vale lembrar que são muitos os espaços para a prática diversificada de atividades físicas na Cidade, sendo algumas de caráter privado. Na Agenda é apresentada uma lista com treze equipamentos, onde o acesso à população é no mínimo, controlado pelo fato de pertencerem ou não a uma determinada associação. E outras atividades são mantidas pelo poder público, mais exatamente uma lista com nove atividades, e estão em processo de aperfeiçoamento e ampliação, tendo em vista que em 2000, os espaços públicos para a prática de esportes e lazer, praticamente não existiam (SERRA, 2012, p. 35-36). Veja quadros 4 e 5 no final desse capítulo.

Percebe-se que muitas atividades de lazer oferecidas, pela iniciativa privada podem levar a criar falsas necessidades conforme Rodrigues (2002) e o que não pode ocorrer é que o lazer seja usado como instrumento de consumo no tempo disponível das pessoas. Pois, “o acesso aos bens culturais de lazer é muito mais complexo do que uma simples relação de aquisição de consumo”.

De acordo com o mapa de avanços e desafios (quadro 2), verificou-se que a Serra durante o período analisado melhorou a infraestrutura para a prática esportiva e de lazer diversificada, com oferta de equipamentos públicos e privados, bem como ampliou os espaços urbanos de lazer nos últimos anos,

principalmente parques e organizou campeonatos em várias modalidades esportivas. O documento apresentou ainda, alguns desafios como os já citados, política intersetorial para integrar saúde, educação, esporte e lazer para todos. Tais desafios seriam superados com a busca junto à comunidade, pelo desenvolvimento de um modelo de gestão de equipamentos públicos, além da busca de mecanismos de avaliação das ações de esporte e lazer.

Nesse sentido, como já mostrado nesse estudo, conforme Isayama e Linhales (2006) o lazer pode estar relacionado com a educação, cultura, esporte, recreação, devido seu caráter múltiplo e polissêmico (MELO; ALVES Jr., 2003), sendo fundamental as políticas públicas intersetoriais, com uma rede de atores articulada preocupados com a questão da jornada de trabalho, com as condições de transporte urbano, com a política de reordenação do solo urbano, que remete a disponibilidade de espaços e equipamentos de lazer, dentre outros aspectos que afetam o tempo livre ou disponível para o lazer.

Observa-se uma preocupação com a mobilidade urbana que deve se adequar ao crescimento das atividades de serviços e lazer, que em função da absorção de uma população de renda média maior, está provocando um maior deslocamento entre os bairros da cidade.

O macro programa Serra com esporte e cultura tem como metas ter 30% da população praticando atividades físicas orientadas até 2032; envolver 50% da população com mais de 60 anos realizando atividades físicas e ou recreativas de lazer até 2032; aumentar os gastos com a cultura para 4% do orçamento até 2032 e expandir para 20 o número de bibliotecas até 2032. Veja quadros 7 , abaixo:

Quadro 7: Metas para o Futuro – Esporte/ Cultura

Macro Programa	Metas de Futuro	Situação em 2000	Situação em 2012	Situação em 2022	Situação em 2032
Serra com Esporte	Ter 30% da população praticando atividades físicas orientadas até 2032	-	-	20%	30%
	Envolver 50% da população acima de 60 anos realizando atividades físicas e/ou recreativas de lazer até 2032	-	-	30%	50%

Macro Programa	Metas de Futuro	Situação em 2000	Situação em 2012	Situação em 2022	Situação em 2032
Serra com Cultura	Aumentar o índice de gasto com Cultura para 4% do orçamento até 2032	-	0,53% (Serra, 2012)	2%	4%
	Aumentar para 20 o número de bibliotecas até 2032	-	5 bibliotecas	10 bibliotecas	20 bibliotecas

Elaborado pela equipe Serra Agenda do Futuro, 2012/ Adaptada de Serra (2012, p. 171-175)

A partir daí, pode-se observar que a Agenda busca de alguma forma atender aos direitos proclamados na Constituição de 1988, estabelecendo metas para que esses direitos se concretizem e ampliando as oportunidades. Como fala Rodrigues (2002) os idosos desconhecem os benefícios que os espaços de lazer podem oferecer, sendo importante criar novas opções de acesso e incentivar à prática, a fim de que possam gostar e passar a vivenciá-lo.

Ainda sobre o macro-programa acima, o esporte foi dividido em quatro áreas: esporte saúde, esporte lazer, esporte de rendimento e esporte educacional (quadro 6). Existe uma preocupação mais destacada para o esporte de Rendimento, devido aos dois eventos mundiais que ocorreram no país em 2016, a Copa e as Olimpíadas. Tubino (2010) mostra que houve uma pressão social para que todos pudessem participar das atividades esportivas. Então, o esporte como direito de todo, foi classificado em Esporte de rendimento, esporte educacional e esporte lazer. Mas, para ele falta articulação política para concretizá-lo como direito de todos. E o esporte de desempenho é mais privilegiado pelo lucro que gera do que os demais, porém, é um esporte que exclui.

Nas iniciativas com o esporte e lazer, estabelece programas e ações que atendem aos quatro tipos de esporte, mas no âmbito do Esporte lazer, isso não ficou muito evidente. Como exemplo, o projeto Segundo Tempo que atende alunos da rede pública em risco social; Centro de Vivência para a Terceira Idade, com atividades de ginástica, natação, yoga, hidroginástica e espaço de convívio para os participantes. Essas atividades também são desempenhadas em centros comunitários. Foram criadas ainda “Academias ao Ar Livre” com atividades voltadas para o fortalecimento da musculatura e treino físico (SERRA, 2012, p. 38).

Outro programas é o PROEF/ NUTRIÇÃO, desenvolvido pela Secretaria

Municipal de Saúde que realiza aulas e orientação para o desenvolvimento de atividades físicas, direcionadas à terceira idade, objetivando a prevenção de determinadas doenças (hipertensão arterial, obesidade, entre outros).

Existem outros programas, emparceirados com a iniciativa privada, como Estação conhecimento (da Vale), cujo foco maior é para o esporte de rendimento com atividades de atletismo, natação e futebol. Há também o projeto Ginástica Laboral para os servidores da Prefeitura e ainda, o projeto Parque da Cidade, onde são realizadas diariamente atividades diversificadas, tais como futsal, futebol society, voleibol, tênis, ballet, capoeira, entre outros.

Uma dos objetivos estratégicos do macro programa Serra com esporte e cultura, sobre esporte no âmbito do esporte e saúde é abrir espaços com sistemas eficientes e multidisciplinares de orientação e acompanhamento da atividade física e aumentar o acesso da população idosa à prática de atividade física de forma orientada.

No campo do esporte e lazer, busca-se fomentar e excitar a prática esportiva em suas várias modalidades nos diversos espaços potenciais existentes no Município, levando em conta a divisão estratégica dos polos e que possam integrar socialmente crianças, jovens e adultos.

No que se refere ao campo esporte educacional, visa desenvolver programas de intervenção social com o esporte, produzindo metodologias, princípios e diretrizes integradas ao Plano Municipal de Esporte. Já no campo do esporte de rendimento, busca-se a participação do Município em campeonatos desportivos nacionais e internacionais.

Embora, no campo do esporte tenham existido avanços, é importante avaliar que nesse campo segue-se uma tendência de interesses do governo e não de direito do cidadão. O lazer em nenhum momento apareceu de forma protagonista das ações e sim subsidiário do esporte. Como se percebe no macro-programa Serra com Esporte e Cultura ao desenvolver 3 projetos prioritários, contemplou das quatro classes de esporte nesse Agenda adotada, apenas três, não especificando nenhum projeto prioritário para o Esporte lazer.

Nota-se que tanto o lazer quanto o esporte, ambos abarcam um interesse funcionalista, mercadológico e de consumo, acabando por ser excludente, porque mesmo tendo opções de lazer e esporte público, as de interesse privado “parecem” mais atrativas e não são todos que podem usufruir

desses espaço. Como mostra Marcelino (apud RODRIGUES, 2002) há “um todo inibidor”, existem barreiras inter e intraclasses, que dificultam uma expressão maior do lazer como direito. E só que tem direito ao mesmo é quem paga.

O município da Serra precisa avançar muito, visto que, o lazer ainda não é visto como um problema que mereça destaque na agenda, além do mais, apresenta como desafio consolidar o controle social como novo modelo de gestão pública. Segundo Souza (2006, p. 20-21):

> (...) Ainda não se conseguiu formar coalizões políticas capazes de equacionar minimamente a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população.

Reis e Starepravo (2008, apud SILVA, 2012, p. 104), já citados, afirmam que o Estado deve garantir a formação de locais e equipamentos, promover o acesso de todos e incentivar a educação para e pelo lazer na busca de novas vivências. O lazer deve ser uma prática edificadora, satisfatória, possibilitando a reflexão e a crítica e não carregado de uma intenção funcionalista e alienante. O direito ao lazer e ao esporte deve ser estendido a todos os cidadãos de forma igualitária, promovendo uma sociedade de iguais e não perpetuando a segregação social, onde uns tem mais acesso e privilégios que outros.

Quadro 2: Mapa de Avanços e Desafios/ Adaptado de Serra (2012, p. 116-121)

MAPA DE AVANÇOS E DESAFIOS 2000-2012		
Área De Análise	**AVANÇOS**	**DESAFIOS**
Esporte	- Diversidade de modalidades esportivas, inclusive de contato com a natureza, potencializadas pelas características geográficas e espaciais, por se situar numa região montanhosa e litorânea; - Infraestrutura para prática esportiva e de lazer diversificada, com equipamentos públicos e privados; - Ampliação dos espaços públicos de lazer nos últimos anos, especialmente parques; - Capacidade de organização de campeonatos e torneios envolvendo diversas modalidades esportivas.	- Articular e desenvolver a política municipal de esporte; - Integrar saúde, educação, lazer e esporte para todos os grupos etários e em especial, política intersetorial para adolescentes, jovens e idosos; - Desenvolver modelo de gestão dos equipamentos púbicos com a comunidade; - Necessidade de prover todos os bairros da Serra com equipamentos de esporte e lazer; - Desenvolver estrutura de gestão e mecanismos de avaliação das ações de esporte e lazer.

MAPA DE AVANÇOS E DESAFIOS 2000-2012		
Área De Análise	**AVANÇOS**	**DESAFIOS**
Gestão e Governança	- Percepção positiva dos serviços públicos: coleta de lixo (70,3% ótimo ou bom), iluminação pública (62,7% ótimo ou bom), vias de acesso ao município (61,8% ótimo ou bom) e transporte coletivo (48,7% ótimo ou bom) e educação infantil e o ensino fundamental (45,1% e 42,7% ótimo ou bom, respectivamente); - Evolução da escolaridade dos servidores de 2006 a 2011, com redução de 29% dos servidores com 1º grau incompleto (ensino fundamental) e aumento de servidores com 2º grau completo (ensino médio) (14%), com ensino superior completo (19,5%) e pós-graduação, incluindo lato sensu e strito sensu (175,2%); - Ampliação e integração dos sistemas de informações gerenciais; - Participação dos movimentos sociais no Orçamento Participativo e nas instâncias de decisão de políticas; - Aumento da receita no decorrer da última década, passando de R$ 297 milhões em 2000 para R$ 900 milhões em 2011, em valores correntes; - Desenvolvimento de uma base de conhecimento da cidade a partir de estudos, projetos e planos para o futuro da cidade.	- Percepção negativa dos serviços públicos: trânsito (47,5% ruim ou péssimo), o atendimento nos postos de saúde (47,2% ruim ou péssimo), calçadas e passeios públicos (46,6% ruim ou péssimo), praças do bairro (41,8% ruim ou péssimo) e opções de lazer no município (36,2% ruim ou péssimo); - Implantar planos de cargos e salários com políticas efetivas de recursos humanos; - Modernizar as estruturas de gestão e serviços integrados à sociedade; - Ampliar os mecanismos de controle social e transparência na gestão pública; - Realizar ajuste fiscal, tendo em vista as reduções das receitas do Fundap e ICMS e aumento das despesas de custeio; - Ampliar a capacidade de investimentos mediante políticas de captação de recursos.

MAPA DE AVANÇOS E DESAFIOS 2000-2012		
Área De Análise	**AVANÇOS**	**DESAFIOS**
Saúde	- Redução da taxa de mortalidade infantil de 16,92 em 2000 para 11,45 por mil nascidos vivos em 2010; - Ampliação das responsabilidades e ofertas de serviços passando do modelo de gestão plena da atenção básica à saúde, para se adequar a um enfoque mais holístico, envolvendo serviços de média e alta complexidade; - Ampliação dos estabelecimentos de atendimento à saúde, passando de 117 em 2005 para 245 em 2010; - Em 2000 ocorre o processo de implantação do Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) com 3,7% da população atendida. Em 2004, com absorção da Estratégia de Saúde da Família (ESF) ampliou-se a cobertura para 5,4% da população. Em 2011 a cobertura da população chegou a 29,5%; - Crescimento no quadro de servidores de 2.485 em 2006 para 3.236 em 2011, aumento de 30,22% no período, especialmente profissionais graduados e pós-graduados; - Despesas totais com saúde por habitante, que em 2003 era de R$ 103,39, passou para R$ 59,95 em 2011; - As aplicações de recursos estiveram acima do índice de 15% dos recursos próprios aplicados em saúde, chegando a 19,62% em 2011.	- Melhorar a qualidade dos serviços de saúde, tendo em vista que a percepção da qualidade do atendimento nos postos de saúde é considerada ruim ou péssima por 47,2% da população; - Ampliar o percentual de cobertura do programa Estratégia de Saúde da Família; - Pressão dos investimentos em políticas públicas e sociais para a grande demanda, especialmente devido ao envelhecimento da população e às causas externas de morte, com 27,65% dos casos; - Política para abordagem da problemática dos idosos que sejam intersetoriais e que prepare a rede de serviços para a complexidade inerente à faixa etária; - Desarticulação entre as diversas secretarias do município, com a Região Metropolitana e com a Secretaria de Estado da Saúde, especialmente para atenção integral à saúde; - Dificuldades de fixação dos profissionais no município e necessidade de desenvolvimento de trabalhadores do setor; - Integração dos sistemas de informação da saúde nos pontos de atendimento.

MAPA DE AVANÇOS E DESAFIOS 2000-2012		
Área De Análise	**AVANÇOS**	**DESAFIOS**
Educação	- Redução da taxa de analfabetismo de 8,6% para 5,6% da população entre 2000 e 2010; - Ensino Fundamental: Infraestrutura atende 100% da população, sendo 78,8% na rede pública; - Aumento no número de professores na rede municipal de ensino, de 1.761 em 1996 para 4.997 professores em 2012. Aumento de 183,76%; - Salto na aplicação de recursos entre 2000 e 2011, ampliado em 7,5 vezes, de R$ 30,29 milhões para 228,58 milhões.	- 50.000 adultos não concluíram o ensino fundamental e 66.215 pessoas com ensino médio incompleto; - Ensino Infantil (0-4 anos): demanda de 32,2 mil crianças e atendimento de 15,1 mil; - Ensino Fundamental (5-14 anos): IDEB anos iniciais 4,6 e anos finais 3,6 (2009). Melhorar qualidade; - Ensino Médio (15-18 anos): demanda de 28,5 mil adolescentes e atendimento de 18,3 mil.

MAPA DE AVANÇOS E DESAFIOS 2000-2012		
Área De Análise	**AVANÇOS**	**DESAFIOS**
Saúde	- Redução da taxa de mortalidade infantil de 16,92 em 2000 para 11,45 por mil nascidos vivos em 2010; - Ampliação das responsabilidades e ofertas de serviços passando do modelo de gestão plena da atenção básica à saúde, para se adequar a um enfoque mais holístico, envolvendo serviços de média e alta complexidade; - Ampliação dos estabelecimentos de atendimento à saúde, passando de 117 em 2005 para 245 em 2010; - Em 2000 ocorre o processo de implantação do Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) com 3,7% da população atendida. Em 2004, com absorção da Estratégia de Saúde da Família (ESF) ampliou-se a cobertura para 5,4% da população. Em 2011 a cobertura da população chegou a 29,5%; - Crescimento no quadro de servidores de 2.485 em 2006 para 3.236 em 2011, aumento de 30,22% no período, especialmente profissionais graduados e pós-graduados; - Despesas totais com saúde por habitante, que em 2003 era de R$ 103,39, passou para R$ 59,95 em 2011; - As aplicações de recursos estiveram acima do índice de 15% dos recursos próprios aplicados em saúde, chegando a 19,62% em 2011.	- Melhorar a qualidade dos serviços de saúde, tendo em vista que a percepção da qualidade do atendimento nos postos de saúde é considerada ruim ou péssima por 47,2% da população; - Ampliar o percentual de cobertura do programa Estratégia de Saúde da Família; - Pressão dos investimentos em políticas públicas e sociais para a grande demanda, especialmente devido ao envelhecimento da população e às causas externas de morte, com 27,65% dos casos; - Política para abordagem da problemática dos idosos que sejam intersetoriais e que prepare a rede de serviços para a complexidade inerente à faixa etária; - Desarticulação entre as diversas secretarias do município, com a Região Metropolitana e com a Secretaria de Estado da Saúde, especialmente para atenção integral à saúde; - Dificuldades de fixação dos profissionais no município e necessidade de desenvolvimento de trabalhadores do setor; - Integração dos sistemas de informação da saúde nos pontos de atendimento.

MAPA DE AVANÇOS E DESAFIOS 2000-2012		
Área De Análise	**AVANÇOS**	**DESAFIOS**
Educação	- Redução da taxa de analfabetismo de 8,6% para 5,6% da população entre 2000 e 2010; - Ensino Fundamental: Infraestrutura atende 100% da população, sendo 78,8% na rede pública; - Aumento no número de professores na rede municipal de ensino, de 1.761 em 1996 para 4.997 professores em 2012. Aumento de 183,76%; - Salto na aplicação de recursos entre 2000 e 2011, ampliado em 7,5 vezes, de R$ 30,29 milhões para 228,58 milhões.	- 50.000 adultos não concluíram o ensino fundamental e 66.215 pessoas com ensino médio incompleto; - Ensino Infantil (0-4 anos): demanda de 32,2 mil crianças e atendimento de 15,1 mil; - Ensino Fundamental (5-14 anos): IDEB anos iniciais 4,6 e anos finais 3,6 (2009). Melhorar qualidade; - Ensino Médio (15-18 anos): demanda de 28,5 mil adolescentes e atendimento de 18,3 mil.

MAPA DE AVANÇOS E DESAFIOS 2000-2012		
Área De Análise	**AVANÇOS**	**DESAFIOS**
Pobreza e Desigualdade	- Institucionalização e aprimoramento da política de assistência social, especialmente através do Plano Municipal de Assistência Social; - Aumento no número de equipamentos e atendimento social, especialmente Pró-cidadão, CRAS e CREAS; - Amadurecimento na percepção para o fortalecimento da articulação da rede de serviços socioassitenciais e dos conselhos com larga experiência que pautam as políticas na Cidade; - Iniciativas de criação de fórum de políticas públicas agregando todos os conselhos e políticas sociais, inclusive com ações de direitos humanos, cidadania e trabalho.	- Na Serra mais de 112.000 pessoas vivem sem rendimentos ou apenas com benefícios de programas de transferência de renda, indicando o desafio de erradicar a pobreza e a pobreza extrema no município da Serra; - A Serra possui Índice de Desenvolvimento familiar de 0,62 em 2011, está pouco acima do índice médio de 0,5, que representa grande concentração de pobreza; - Na Serra a população declarada negra ou parda soma aproximadamente 67%, que chama a atenção para a necessidade de inserir na agenda a questão étnico-racial, tendo em vista o reconhecimento das formas de segregação e discriminação históricas desta população no Brasil, geralmente, feminilizada, mais empobrecida, com trabalhos mais precários, rendimentos inferiores, vitimização e violência; - Os rendimentos mensais da população negra no município é inferior ao dos trabalhadores brancos, quando se trata da questão de gênero esta diferença se acentua ainda mais; - Integrar as famílias em vulnerabilidade social à educação, cultura, trabalho e habitação; - Desenvolver políticas para o envelhecimento e a juventude; - Necessidade de equipamentos e políticas integradas com base no Território.

MAPA DE AVANÇOS E DESAFIOS 2000-2012		
Área De Análise	**AVANÇOS**	**DESAFIOS**
Criminalidade	- Busca para construir políticas integradas para avaliar os fatores associados ao risco: estrutura, dinâmica e composição demográfica; estrutura socioeconômica; mercado de trabalho; nível educacional e acesso à escola; serviços urbanos; vulnerabilidade familiar; estilos de vida; políticas públicas e despesas orçamentárias do município; - Capacidade crítica para avaliação dos indicadores de vitimização juvenil visando construir políticas e projetos voltados à prevenção do processo de criminalização entre jovens; - Implantação de tecnologias de monitoramento para controle e prevenção de crimes.	- Dentre os 200 municípios mais violentos do Brasil, considerando-se aqueles com população superior a 10 mil habitantes, 19 municípios são capixabas. A Serra aparece como o município mais violento do Estado e em 16° no ranking nacional. - A sensação de insegurança entre a população da Serra é de cerca de 80%, em 2012; - A causa de morte externa concentra, em 2010, mais de 80% dos óbitos que ocorreram para jovens com idades de 15 a 29 anos; - A cidade da Serra é a sétima mais violenta do Brasil entre cidades com mais de 26 mil mulheres, com 19,7 homicídios para cada 100 mil mulheres, em 2010; - Incipiente visão integrada da segurança pública e defesa social com as áreas da saúde, esporte, cultura e lazer, serviços, economia, gestão publica, espaço urbano, demografia e turismo.

MAPA DE AVANÇOS E DESAFIOS 2000-2012		
Área De Análise	**AVANÇOS**	**DESAFIOS**
Meio Ambiente	- Patrimônio ambiental rico e diversificado, composto pelo mosaico de planícies costeiras e maciços rochosos, com diversos ambientes vegetais, variações climáticas, da densa malha hidrográfica e dos ambientes litorâneos e lacustres, que formam diversos cenários naturais; - Ampliação da cobertura da oferta de água tratada para 100% da população; - Ampliação na década para 61,7% das redes de esgoto, com 842.830 km de extensão; - Preservação de áreas verdes, com ampliação do número de unidades de conservação ambiental, com 3 novas unidades na última década; - Em 2010, o IQA - Índice de Qualidade da Água - do município foi de 97,61, alcançando assim uma classificação denominada excelente; - Para os próximos 30 anos pretende-se garantir a universalização do acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, com o montante de investimentos é de R$971.014.000,00.	- Conter a expansão imobiliária sobre áreas verdes e equilibrar o desenvolvimento econômico com os espaços ambientais; - Dar destinação ambientalmente correta para resíduos sólidos, considerando-se que entre 2002 e 2010 houve aumento de 17,1 toneladas de resíduos domiciliares e públicos recolhidos; aumento de 59 toneladas de resíduos provenientes dos serviços de saúde; e aumento de 315.834 toneladas de resíduos provenientes da construção civil; - 824 Pontos viciados de depósito de lixo pela população por todo o município e necessidade de avanços na coleta tradicional de resíduos e ampliação da coleta seletiva; - Recuperar áreas naturais, especialmente, lagoas e corpos d'água. A área verde disponível para o usufruto da população serrana é calculada em torno de apenas 3,60m2 por habitante, índice muito abaixo do proposto pela Organização das Nações Unidas – ONU, que fica entre 8 e 16 m²; - Desafio de univesalizar o esgotamento sanitário, o município possui um indice de cobertura de 61,7% da população; - Impactos aos recursos hídricos com lançamento de esgoto em córregos; infiltração de lixiviado de aterro sanitário no lençol freático; lançamento de resíduos sólidos diretos nos córregos e lagoas; e eutrofização de lagoas com potencial para abastecimento.

MAPA DE AVANÇOS E DESAFIOS 2000-2012		
Área De Análise	**AVANÇOS**	**DESAFIOS**
Espaço Urbano	- Criação de espaços de convivências e áreas de proteção ambiental; - Contratação de projetos de urbanização e valorização dos espaços identitários da cidade; - Expansão do mercado imobiliário; - Fortalecimento da dinâmica urbana e minimização do aspecto de periferia em relação à capital.	- Equilibrar a expansão imobiliária com novas demandas de mobilidade urbana, serviços públicos, impactos ambientais; - Equilibrar o desenvolvimento dos pólos industriais contíguos à mancha urbana com questões de segurança e vazios noturnos; - Desenvolver a urbanização dos aglomerados subnormais; - Conter o avanço habitacional sobre áreas de proteção ou interesse ambiental; - Prover a cidades de espaços de convivência; - Diminuir o déficit habitacional.

MAPA DE AVANÇOS E DESAFIOS 2000-2012		
Área De Análise	**AVANÇOS**	**DESAFIOS**
Mobilidade Urbana	- investimento na ampliação e na melhoria física e operacional do sistema viário na última década, contribuindo para a reestruturação da circulação viária da cidade, rompendo o isolamento de inúmeros bairros, minimizando os tempos das viagens intra-urbanas; - Expansão do sistema de transporte coletivo com a criação de novas linhas alimentadoras e troncais metropolitanas, com a implantação do Terminal Urbano Jacaraípe e a ampliação do Terminal Urbano Laranjeiras; - Contratação de projetos de revitalização urbanística e viária; - Promulgação do Plano Diretor Urbano com estabelecimento de metas e projetos viários, especialmente com estabelecimento de diretrizes para transporte, como ciclovias e BRT.	- Equilibrar o aumento do fluxo de carros e cargas com o desenvolvimento de vias eficientes e novos modelos de tráfego; - Implantar projetos de mobilidade que priorizem o transporte limpo e humanizado; - Revitalizar espaços urbanos e viários, especialmente com investimentos em trechos com contenção de tráfego; - Melhorar o transporte coletivo; - Ampliar e implantar novas vias de contorno e acesso à capital.

MAPA DE AVANÇOS E DESAFIOS 2000-2012		
Área De Análise	**AVANÇOS**	**DESAFIOS**
Economia	- Crescimento do PIB de R$ 2,5 bilhões, em 1999, para R$ 11,5 bilhões, em 2009 e crescimento da participação no PIB estadual de 12,4% em 1999 para 17,3% em 2009; - Entre 2002 e 2010, a Serra ganhou 4.641 novas empresas, passando de 9,2 mil para 13,8 mil, e o número de empregos formais praticamente dobrou, passando de 58,4 mil para 116,4 mil; - Evolução da população ocupada, passando de 120,9 mil pessoas, em 2000, para 188,8 mil, em 2010, resultando em um aumento substancial na taxa de ocupação de 78,6% para 90,1%, respectivamente; - Tendência de diversificação econômica com ampliação do setor de comércio e serviços; - Mobilização associativa empresarial.	- Ampliar o efeito multiplicador da economia em pequenos e médios negócios; - Base industrial focada em commodities para exportação, vulnerável ao mercado internacional; - Fortalecer e adensar os arranjos produtivos locais e o turismo; - Aproveitar as oportunidades de expansão dos negócios relacionados ao comércio e serviços e aos pólos industriais e empresariais; - Equilibrar o desenvolvimento econômico com as questões sociais, urbanas e ambientais.

MAPA DE AVANÇOS E DESAFIOS 2000-2012		
Área De Análise	**AVANÇOS**	**DESAFIOS**
Cultura	- A cultura popular representa um dos mais ricos atributos da Serra, tendo o congo se configurando como uma referência na formação e desenvolvimento da identidade local; - Contratação de projetos para desenvolvimento de espaços de cultura, especialmente o Centro Cultural da Serra.	- Criar mecanismos de valorização e comunicação do patrimônio material e imaterial cultural da Serra; - Preservação dos espaços históricos relevantes; - Desenvolver espaços para práticas culturais variadas; - Integrar os valores culturais locais aos espaços de educação.

Quadro 3: Cenários Prospectivos/ Adaptado de Serra (2012, p. 153-156)

Categorias de Estratégia de Desenvolvimento	**CENÁRIO DE RETOCESSOS**	**CENÁRIO DE INÉRCIA**	**CENÁRIO DE AVANÇOS**
Gestão e Governança	- Baixo comprometimento dos atores nas relações de contratualização. Gestão orientada para processos internos e não resultados. - O planejamento da cidade se reduz a políticas pontuais, desarticuladas e centralizadas (longe da população em geral); - Os serviços foram terceirizados e o poder público perde gradativamente a sua primazia na condução do público, cada entidade passa a disputar mais recursos e atender a metas pré-estabelecidas em detrimento da real demanda da população. - Desarticulação entre as diversas secretarias do município e com a Região Metropolitana; - Política de recursos humanos ainda com problemas, com dificuldades de fixação dos profissionais no município e ao desenvolvimento dos trabalhadores; - Redução da receita e baixo índice de investimento público.	- Moderado comprometimento dos atores nas relações de contratualização. Resultados incertos; - As equipes das secretarias são insuficientes, sem autonomia para o trabalho, com fortes vínculos políticos. A maior parte dos servidores possui vínculo instável (não concursados); - Fraca interlocução município com outras esferas de governo para atrair investimentos estratégicos (aeroporto de cargas, portos, rodovias, etc.). - Investimentos insuficientes em políticas públicas e sociais; - Fragilidade de gestão e de recursos aplicados nas áreas sociais, falta de integração entre as políticas públicas para essas áreas; - Moderado crescimento da receita e moderado índice de investimento público.	- Alto comprometimento dos atores nas relações de contratualização. Gestão orientada para resultados efetivos para a sociedade; - O controle democrático e o financiamento das políticas sociais se constituem como mecanismos de distribuição da riqueza social e justiça. - Organização popular traduzida por movimentos comunitários e participação - A Serra conseguiu fortalecer um conjunto de políticas públicas e sociais que articulam desenvolvimento econômico, social, ambiental e cultural; - Equipes das secretarias com competências para as atividades de prestação de serviços públicos qualificados; - Crescimento da receita e do índice de investimento público.

Categorias de Estratégia de Desenvolvimento	CENÁRIO DE RETOCESSOS	CENÁRIO DE INÉRCIA	CENÁRIO DE AVANÇOS
Cidadania e Direito	- Aumento da pobreza, desigualdades e criminalidade; - A questão social é reduzida a "problemas sociais" por parte do governo e população, por isso as ações individualizantes, pontuais, subjetivas e psicologizantes se constituem como principais formas de abordagem - "afinal, o problema é dos sujeitos que não se adaptam a realidade não conseguem vencer"; - A segregação social se naturaliza e se confunde com os traços da própria Serra, a banalização da violência é tanta que já não provoca indignação e ação da população, pois "morre quem deve" ou "bandido bom é bandido morto" em uma sociedade que negros, pobres e de periferia são tidos como marginais; - O financiamento das politicas sociais nunca foi uma prioridade, por isso, os indicadores de violência, homicídios, pobreza, desemprego, escolaridade, chegam a patamares insustentáveis. - Os idosos são abandonados sem atendimento. - Cresce a população de rua e o número de usuários de drogas pelas ruas, cada dia mais jovens e crianças fazem parte deste contexto. - Os equipamentos públicos da rede socioassistencial e de cidadania foram totalmente sucateados, se encontram com instalações inadequadas de atendimento e acessibilidade, além de não se fazer presente em todos os territórios. - As equipes, defasadas, sem vínculo estável, sem qualificação e sem autonomia são conduzidas por ações de interesses do governo em detrimento dos interesses da população.	- Redução parcial da pobreza, desigualdades e criminalidade; - Gradativamente, a Serra amplia o contingente da população sem acesso às políticas públicas e ao trabalho protegido; - A cidade vive sob ameaça de ampliar os abismos sociais que se manifestam por meio da violência urbana; - Os recursos destinados à área social são limitados; - O município incapaz de atender as demandas da população encontra na repressão e violência a forma de intervir; - Os equipamentos instalados nos bairros funcionam de forma precária, poucos atendimentos são realizados frente à demanda da população; - Mulheres, jovens e negros cada vez mais estigmatizados e em condições precárias de sobrevivência continuam despontando nas estatísticas de mortes por causas externas e homicídios, este ciclo se renova a cada geração. Logo, as políticas sociais não tem prioridade no orçamento e o seu controle social se encontra comprometido.	- Redução da pobreza, desigualdades e criminalidade; - A população em geral alcançou níveis de escolaridade e postos de trabalho protegido e salários dignos; - Os jovens, mulheres, negros, idosos, pessoas com deficiência com acesso aos direitos sociais, encontram oportunidades e potencialidades de se desenvolverem plenamente como sujeitos sociais e políticos; - A sociedade almeja a sustentabilidade e a dimensão universal da seguridade pública e da democracia como eixo fundante de sociabilidade; - A violência e violação de direitos são tratadas de forma comprometida por parte do Município.

Quadro 4: Equipamentos de Lazer e/ou Esportivos de caráter privado

EQUIPAMENTO	LOCALIZAÇÃO	INFRAESTRUTURA	PERÍODO DE FUNCIONAMENTO	ATIVIDADES DE LAZER
Clube Capixaba de Golfe	Próximo ao Mestre Álvaro, situado a Rua Projetada s/n, Água Funda.	Sanitários, locais de alimentação, serviço de limpeza, segurança, telefone público e campo de golfe.	Permanente – aberto pra não sócios, via pagamento de ingresso.	Lazer e entretenimento e práticas esportivas como golfe, contemplação da natureza
Parque Aquático Praia Sol	Hotel Praia Sol, Praia das Barreiras, Nova Almeida.	Pistas de toboágua, chuveirão invertido, canhões de água, piscina para bebês, pistas infantis, canhões e bancos para hidromassagem e lanchonete completa.	Permanente.	Entretenimento e lazer.
Yahoo Family Park	Manguinhos.	Piscina de ondas, 30 toboáguas, alguns chegando a 30 metros de altura, brinquedos aquáticos, rio lento, centro de eventos, cidade submarina, torre do farol e torre maluca, além de uma área de 40 mil metros quadrado, estacionamento para 750 automóveis e 15 ônibus, lanchonete, restaurante com capacidade para 2.500 pessoas/hora, pastelaria, sorveteria, loja de souvenires, vestuário masculino e feminino, serviços médicos com estrutura UNIMED, para atendimento de primeiros socorros, área de preservação permanente.	Todos os dias durante o verão e no decorrer do ano, aos sábados e domingos ou conforme programação.	Lazer, entretenimento.
Praça Encontro das Águas	Jacaraípe.	Locais de alimentação ao redor, quadra poli- esportiva, e playground.	Permanente.	Eventos, entretenimento, lazer e práticas esportivas.
Adventure Park Falésia	Rodovia do contorno, na Fazenda Jacuí, Nova Almeida.	Equipamento de paramotor, fotografias aéreas, voos duplos e aulas de voo (parapente), com oferta de um voo gratuito para visitantes.	Permanente, com agendamento.	Voo Livre
Clube dos Oficiais da Polícia Militar de Minas Gerais	Carapebus.	Piscina, lagoa de água doce, praia, serviços de alimentação e hospedagem, salão de jogos, área para churrasco, campo e quadras para práticas esportivas, parque infantil, entre outros.	Sábado, domingo e feriados, com permissão do acesso somente para associados.	Descanso e lazer.
Clube da Polícia Militar do Espírito Santo	Jacaraípe.	Sanitários, locais de alimentação, serviço de limpeza, telefone público, campo society, vestiários, entre outros.	Sábado, domingo e feriado, das 8h às 21h, com permissão do acesso aos associados.	Lazer e entretenimento e práticas esportivas.
Clube Capixaba de Hipismo	Rua Xingu, em Jacaraípe.	Sanitários, locais de alimentação, serviço de limpeza, telefone público e área para cavalos.	Diariamente, acesso a associados ou pago por visitantes.	Hipismo, montaria e trato de cavalos.
Associação Esportiva Siderúrgica de Tubarão – AEST	Manguinhos.	Parque aquático, salão de jogos, quadras, campos, salão de festas, camping, playground, mini zoológico, e serviços de apoio como instalações sanitárias, locais de hospedagem, alimentação e limpeza.	Terça feira à domingo e feriados, com permissão do acesso somente a associados.	Recreação, entretenimento, lazer.
Associação dos Sargentos e Subtenentes do Espírito Santo – ASSES	Bicanga.	Piscina, pista de bocha, campo de futebol de areia e gramado, quadra de vôlei de areia, salão de festa, bar e restaurante, sauna, rio para pesca esportiva e campo de futebol oficial.	Sábado, domingo e feriado, com permissão de acesso somente aos associados.	Lazer e entretenimento.
Associação Pessoal da Caixa Econômica Federal do ES	Bicanga.	Piscinas, toboágua, campos de futebol, salão social bastante utilizado para festas noturnas e shows, salão de jogos, parque infantil, churrasqueiras, quiosques e alojamento.	Finais de semana e quartas-feiras.	Lazer e práticas esportivas.
Associação Atlética Banco do Brasil – AABB	Manguinhos.	Sanitários, locais de alimentação, serviço de limpeza, telefone público, piscina, toboágua, sauna, campo de bocha e campo de futebol.	Sábado, domingo e feriado, das 9h às 18h, com acesso permitido somente para associados.	Lazer e entretenimento e práticas esportivas.
Marambaia Clube Manguinhos	Manguinhos.	Sanitários, locais de alimentação, serviço de limpeza e segurança, serviço de saúde, telefone público e estacionamento.	Diariamente, das 7h às 21h, entrada via pagamento de ingresso.	Lazer, entretenimento e práticas esportivas.

Adaptado de Serra (2012, p. 35).

Quadro 5: Equipamentos de Lazer e/ou Esportivos de caráter público

EQUIPAMENTO	LOCALIZAÇÃO	INFRAESTRUTURA	PERÍODO DE FUNCIONAMENTO	ATIVIDADES DE LAZER
Horto Municipal da Serra / Jardim Botânico Municipal	Base Noroeste do Mestre Álvaro. Entre os Bairros de São Lourenço, Santo Antônio e Cascata, na Serra Sede.	Orquidário, herbário. Não é necessário autorização e agendamento, e em caso de visita guiada é cobrado o ingresso.	Permanente.	Plantio de mudas nativas do Espírito Santo, contemplação da natureza, estudos científicos. Lazer, recreação, prática de esportes, como caminhada contemplativa.
Monte Mestre Álvaro	Acesso parcialmente pavimentado e sinalização em bom estado de conservação	Necessita de infraestrutura adequada para caminhadas e voos livres, além de autorização prévia para alguns locais.	Permanente.	*Trekking* e voo livre.
Área de Proteção Ambiental Morro do Vilante	Próximo à Rodovia BR-101. De fácil acesso, por possuir transporte rodoviário regular.	Bom estado de conservação.	Permanente.	Caminhadas em trilhas.
Floresta Clube Mestre Álvaro	No sopé do Mestre Álvaro, na localidade de Nova Carapina.	Sanitários, locais de alimentação, serviço de limpeza, telefone público, 02 piscinas, campo de areia, quadra de vôlei, quadra de tênis, campo de bocha e área para camping.	Sábado, domingo e feriado, das 9h às 18h.	Atividades de lazer e práticas esportivas
Praça Barbosa Leão	Serra Sede enfrente à Igreja Matriz	Sanitários, locais de alimentação, serviço de limpeza, segurança e telefone público.	Permanente.	Contemplação da paisagem local e um espaço para convívio social da população.
Praça dos Pescadores	Nova Almeida.	Locais de alimentação, quadra poli-esportiva, e local para comercialização do pescado.	Permanente.	Lazer e entretenimento, convívio social da comunidade e como ponto de apoio aos pescadores.
Ginásio Poliesportivo de Laranjeiras Olegário Mariano	Rua Coelho Neto, s/nº, Laranjeiras.	Boa estrutura física, no qual permite o treinamento de esportes.	Diariamente, das 8 da manhã até as 22.	Práticas esportivas como handebol, vôlei, basquete e futebol de salão.
Parque da Cidade	Entre as avenidas Guarapari e Norte Sul, na divisa dos bairros Jardim Limoeiro, Laranjeiras e Valparaíso	Área para eventos, duas quadras poliesportivas, quadra de tênis, campo de futebol society, duas lanchonetes, revistaria, cafeteria, floricultura, pista de skate, ciclovia, pista de caminhada, dois viveiros, playground e estacionamento para 200 veículos.	Terça feira à domingo.	Entretenimento, lazer e práticas esportivas.
Parque de Exposições Floriano Varejão	Rodovia do Contorno, s/nº, Carapina.	Pavilhão coberto com capacidade para 20.000 pessoas, palco externo, área para animais (baias) e área externa para shows e eventos (arena). Telefones públicos, instalações sanitárias, serviço de limpeza, segurança, eletricista e estacionamento, com 1.000 vagas.	Aberto para eventos.	Eventos em geral, Rodeios.

Fonte: Núcleo Cidades-FCAA, 2009/ Adaptado de Serra (2012, p. 36)

Quadro 6: Macro-programas e Projetos para o Município da Serra

Estratégia de desenvolvimento	Macro-programas	Projetos
Desenvolvimento humano	Serra com Saúde	– Centros de Especialidades da Saúde – Enfrentamento das Doenças Crônicas não Transmissíveis – Plano Metropolitano de Saúde
	Serra com Educação	– Excelência de Gestão na Secretaria Municipal de Educação da Serra – Programa Qualidade do Ensino – Sistema de Avaliação de Serviços Educacionais e da Gestão da Qualidade
	Serra com Esporte e Cultura	*Esporte* – Projeto Esporte e Saúde: Serviço de Orientação ao Exercício da Serra – Projeto Esporte Rendimento: Clubes de Futebol da Serra – Projeto Esporte Educacional: Projetos sociais de Desenvolvimento Pessoal e Social Através do Esporte
		Cultura – Cultura e identidade nas escolas – Biblioteca Itinerante – Projeto Centro Cultural da Serra – Plano de Reabilitação do Sítio Histórico e Arqueológico de Queimado
Cidadania e direito	Serra de Todos	– Programa integrado de sustentabilidade social e superação das desigualdades – Programa "direito à cidade e valorização dos territórios" – Programa "cidade viva e diversidade" – Programa de aperfeiçoamento e fortalecimento da gestão das políticas sociais – Plano de Ação Social e Reassentamento
	Serra com Segurança	– Descobrindo Talentos – Serra Cidadã – Segurança e Sustentabilidade
Desenvolvimento econômico e sustentabilidade	Desenvolvimento Econômico na Serra	– Fortalecimento e Adensamento dos Arranjos Produtivos Locais – Apoio ao Desenvolvimento do Empreendedorismo – Desenvolvimento e integração das atividades de C&T&I – Estudos Preliminares e Subsídios para Implantação de Aeroporto Cargueiro – Plano de Desenvolvimento Sustentável do Turismo da Serra
	Sustentabilidade na Serra	– Universalização do Saneamento: Água e Esgoto para a Serra – Plano de gerenciamento de Resíduos e Lodo – Arco de proteção do Mestre Álvaro – Plano de proteção de recursos naturais das lagoas Juara, Jacuném, Carapebus e Maringá e das orlas costeiras sob suas influências.
Cidade e identidade	Serra com Mobilidade	– Serra com Circulação Dinâmica e Sustentável – Calçada Legal para Todos – Todos Serranos com Mobilidade Qualificada e Integrada
	Espaço Urbano da Serra	– Plano de desenvolvimento urbano para os aglomerados subnormais – Projetos urbanísticos para as áreas estratégicas dos setores de comércio/serviço e expansão imobiliária – Projeto de valorização dos espaços identitários do município: orlas de praias e lagoas, demais áreas de preservação ambiental e histórico-cultural – Plano Local de Habitação de Interesse Social na Serra – Plano de Revitalização de Laranjeiras – Contribuições ao Desenvolvimento Sustentável do município da Serra - Jaime Lener
Gestão e governança	Gestão Compartilhada	– Implantação de Política de Recursos Humanos. – Implantação de Gestão Estratégica – Implantação de Plano Diretor de Informação e Comunicação – Plano de Qualificação das Decisões do Orçamento Participativo – Implantação de sistema para melhoria da performance financeira e de investimentos

Fonte: Elaborado pela equipe Serra Agenda do Futuro, 2012/ Adaptado de Serra (2012, p. 223).

7 CONSIDRAÇÕES FINAIS

Esse trabalho foi metodologicamente estruturado numa revisão bibliográfica e documental pela análise de conteúdo. Buscou, por meio de algumas abordagens conceituais, reunir informações que possibilitassem a compreensão dos aspectos ligados a uma gestão pública e os processos de elaboração de uma política pública de lazer para o idoso. Objetivou-se por meio de uma releitura do documento Serra: Agenda do Futuro 2012-2032 analisar se o lazer que é um direito legitimado pela Constituição Federal brasileira de 1988 e direito de todo cidadão, destinava-se também ao idoso.

A política pública é um plano de ação que deve garantir os direitos legais, sendo que o direito que as fundamenta é um direito coletivo e não individual. Passa pelo processo de planejamento, implementação e avaliação, para atingir a excelência deve atender aos princípios de eficiência, eficácia e efetividade, devendo ser intersetorial, com os atores envolvidos trabalhando de forma articulada. E ainda, descentralizada, com participação ativa da sociedade, para que os poderes sejam distribuídos de modo que não só o Estado tenha o seu papel, mas, diversos agentes sócias de uma política tenham a sua responsabilidade e representatividade, características de uma nova gestão.

De acordo com Isayama e Linhales (2006), uma política inovadora requer uma agenda também inovadora e são frutos de um processo articulado. Durante a formulação de uma agenda, ocorrem mecanismos seletivos que concorrem entre problemas e hierarquias de variadas prioridades que para compor uma agenda divergem em opiniões, normas e interesses. Assim, a fim de que um determinado fenômeno qualquer passe a ser um problema e objeto de uma política pública deve surgir da construção de ideias coletivas.

Observou-se que a expectativa de vida cresceu e continuará evoluindo, ao longo dos anos e que há uma preocupação, do município da Serra em formular políticas públicas que atendam aos direitos constitucionais dos idosos, algo não tão explicito em políticas anteriores. Pois, ao analisar os cenários prospectivos (de retrocessos, inércia e avanços), nas categorias de estratégia de desenvolvimentos e também os mapas de avanços e desafios, o idoso não tinha grande destaque nas ações.

Verificou-se ainda que as iniciativas voltadas ao lazer eram poucas e a maioria correspondia a um lazer de consumo e funcionalista da industria cultural, atendendo aos interesses econômicos do Estado e não do cidadão. Além do mais, o lazer não era, e pelo visto não é um problema que necessite de intervenção do governo, e ainda, é tratado como uma subárea do esporte e não como um fenômeno social que possibilite o crescimento, o desenvolvimento social, crítico e criativo.

O idoso, em seu processo de envelhecimento, com sua capacidade de aprender, adquirir novos comportamentos devem buscar e ser estimulado a cobrar seus direitos, especialmente, o direito ao lazer. O Estado tem papel fundamental nesse processo, bem como a sociedade que, assim como o idoso, devem passar por uma educação pelo e para o lazer a fim de que as barreiras que inibem seu acesso sejam rompidas.

No que concerne ao objetivo proposto nesse estudo, a analise feita é que, apesar do reconhecimento na agenda da necessidade de mais investimentos ao público idoso e avanços ocorridos em algumas categorias de desenvolvimento como saúde, principalmente, há desafios em outras categorias. E que tanto o lazer quanto a pessoa idosa devem ser protagonistas nas ações públicas.

8 REFERÊNCIAS:

AMARAL, S. C. F.; Pereira, A. P. C. Reflexões sobre a produção em políticas públicas de educação física, esporte e lazer. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, Campinas, v. 31, n.1, p. 41- 56, setembro 2009. Disponível em: <http://rbceonline.org.br/revista/index.php/RBCE/article/view/631/391>. Acesso em: 21 de fev. De 2013.

ARRETCHE, T. S. Tendências no Estudo Sobre Avaliação. 3. ed. In: RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 2001.

BACAL, S. S. **Lazer: teoria e pesquisa.** Ed. Loyola. São Paulo, Brasil, 1988.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Edições 70, LDA – Março de 2009.

BELLONI, I.; MAGALHÃES, H.; SOUZA, L. **Metodologia de Avaliação em Políticas Públicas**:

uma experiência em educação profissional. Tradução de Floriano de Souza Fernandes. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BOBBIO, N. et al. **Dicionário de Política**. 12. ed. Brasília: UnB, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil.** Brasília: Câmara dos Deputados. 36ed. versão reduzida. 2012. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1366/constituicao_federal_36ed_versao_reduzida.pdf?sequence=18>. Acesso em: 19 de Dez. de 2013.

BRASIL. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Presidência da República – Casa Civil, Brasília, 1º de out. de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm>. Acesso em: 19 de dez. de 2013.

CASTRO et. al. O Estado da Arte em Políticas Sociais de Esporte e Lazer no Brasil (2000-2009). **Revista Pensar a Prática**, Goiânia, v. 15, n. 2, p. 272-550, abr./jun. 2012. Disponível em: <http://www.revistas.ufg.br/index.php/fef/article/view/13823/11205>
Acesso em: 24 de Fev. de 2013.

CUNHA, E. P.; CUNHA, E. S. Políticas públicas sociais. In: CARVALHO, Alysson et al. (Orgs.). **Políticas públicas**. Belo Horizonte: UFMG, Proex, 2002.

DEMO, P. **Política Social, educação e cidadania**. 2. ed. Debates Sociais. Rio de Janeiro: CBCISS, n. 65/66, ano XLI, 2006. ***

DYE, T. R. **Understanding public policy**. 11. ed. Upper Saddler, New Jersey: Prentice-Hall, 2005. In: HEIDMANN.

HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: Bases epistemológicas e de análise. Brasília: Ed. Universidade Brasília, 2009. Disponível em: <http://danielpinheiro.wikispaces.com/file/view/Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20e%20Desenvolvimento%20-%20Cap%201.pdf/212773810/Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20e%20Desenvolvimento%20-%20Cap%201.pdf>. Acesso em: 29 de Jan. de 2014.

HÖLFING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Caderno Cedes**, ano 21, n. 55, nov. 2001, p. 30-41. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2014.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Primeiros resultados definitivos do Censo 2010:** população do Brasil é de 190.755.799 pessoas. 2011. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo?view=noticia&id=3&idnoticia=1866&busca=1&t=primeiros-resultados-definitivos-censo-2010-populacao-brasil-190-755-799-pessoas>. Acesso em: 04 de Jan. de 2013.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **SIS 2012:** acesso de jovens pretos e pardos à universidade triplicou em dez anos. 2012. Disponível em: <http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=2268>.
Acesso em 04 de Jan. de 2013.

JANNUZZI, PM. **Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais.** Revista Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72, 2002.

LIÁO JUNIOR, R. Políticas públicas de educação física, esporte e lazer: tensões e desafios de um projeto contra-hegemônico no Distrito Federal, 1995 - 1998. **Revista Brasileira de**

Ciências do Esporte, Campinas, v. 24, n. 3, p. 39-52, maio 2003. Disponível em: <http://www.rbceonline.org.br/revista/index.php/RBCE/article/view/762/436>. Acesso em: 11 de jun. 2012.

MARCONI, MA; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa.** 7ª Ed. São Paulo: Editora ATLAS S.A. – 2008.

MATOS, LS. Belém: do Direito ao Lazer ao Direito à Cidade. In: MARCELLINO, Nelson Carvalho. (Org.). **Lazer e Esporte**. Campinas-SP: Autores Associados, 2001, p. 1-183.

MAXIMIANO, ACA. **Introdução a Administração**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MELO, VA; ALVES JUNIOR, ED. **Introdução ao lazer.** 1ª Ed. Barueri, SP: Editora Manole Ltda. 2003.

MENICUCCI, TMG. Política pública de lazer: questões analíticas e desafios políticos. In: ISAYAMA, HF; LINHALES, MA. (Org.). **Sobre lazer e política**: maneiras de ver, maneiras de fazer. 1. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **País investe em prevenção a doenças da terceira idade.** Texto disponibilizado em 17 de abr. de 2012. In: PORTAL BRASIL. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/saude/2012/04/pais-investe-em-prevencao-a-doencas-da-terceira-idade>. Acesso em: 29 de dez. de 2013.

MORI, G.; SILVA, L.F. Lazer na terceira idade: desenvolvimento humano e qualidade de vida. **Revista Motriz**, Rio Claro, v.16 n.4 p. 950-957, out./dez. 2010. Disponível em: <http://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/motriz/article/view/1980-6574.2010v16n4p950/pdf_15>. Acesso em: 24 de fev. de 2013

NASCIMENTO, Carla. Um Estado de cabelos brancos. **Gazeta On Line.** Vitória, 29 de abr. 2011. Disponível em: <http://gazetaonline.globo.com/_conteudo/2011/04/noticias/a_gazeta/dia_a_dia/837331-um-estado-de-cabelos-brancos.html>. Acesso em: 07 de abr. de 2013.

PUPPIM DE OLIVEIRA, JA. **Desafios do planejamento em políticas públicas:** diferentes visões e práticas. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro: EBAPE/FGV, n. 40, p. 273-288, mar./abr. 2006.

RODRIGUES, L.S.; SOARES, G.A. Velho, idoso e terceira idade na sociedade contemporânea. **Revista Ágora, Vitória**, n.4, 2006, p. 1-29. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/1886/73>. Acesso em: 16 de fev. de 2014.

RODRIGUES, M.C. O lazer do idoso: barreiras a superar. **Revista Brasileira de Ciências e Movimento.** Brasília v. 10 n. 4 p. 105-108 outubro 2002. Disponível em: <http://portalrevistas.ucb.br/index.php/RBCM/article/viewFile/479/504>. Acesso em: 24 de fev. de 2013.

RUA, M.G. **Análise de políticas públicas:** conceitos básicos. Washington, Indes/ BID, 1997. Mimeografado.

SACOL, K.L.P.; ZAPPE, J.G. Violência contra idosos: análise da produção científica nacional no período de 2003 a 2010. **Revista Mudanças – Psicologia da Saúde**. v. 19. n. 1-2. p. 39-50

jan. dez. 2011. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/MUD/article/view/2544/3057>. Acesso em: 24 de fev. de 2013.

SECRETARIA DOS DIREITOS HUMANOS. **Uma em cada 9 pessoas no mundo tem 60 anos ou mais.** Texto disponibilizado em 25 de mar. de 2013. In: Portal do Envelhecimento. Disponível em: <http://portaldoenvelhecimento.org.br/noticias/longevidade/uma-em-cada-9-pessoas-no-mundo-tem-60-anos-ou-mais.html>. Acesso em: 07 de abr. de 2013.

SERRA (Cidade). **Serra: Agenda do Futuro 2012-2032.** Serra: Prefeitura da Serra, 2012. Disponível em: <http://www.serra.es.gov.br/seplae/serra_agenda_do_futuro_2012_2032>. Acesso em: 07 de abr. de 2013.

SILVA, Dirceu Santos. **Intersetorialidade, descentralização e empreendedorismo na gestão pública de esporte e lazer no estado do espírito santo.** 2012. 194 f. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Centro de Educação Física e Desporto, Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória, 2012.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Revista de Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>. Acesso em: 18 de out. de 2013.

TUBINO, M. J. G. **Estudos brasileiros sobre o esporte:** ênfase no esporte - educação. Eduem - UEM, Maringá – PR., Brasil, 2010. Disponível em: <http://www.listasconfef.org.br/arquivos/Livro_Esporte.pdf>. Acesso em: 11 de fev. de 2013.

VIEIRA, R. S. **Políticas públicas e administração pública democrática no Brasil:** uma análise da concretização dos novos direitos à luz da constituição brasileira de 1988. Revista Conpedi, 2007. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_humano_adm_pub_ricardo_s_vieira.pdf>. Acesso em: 07 de nov. de 2013.