

O DIREITO AO LAZER NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DAS CAPITAIS DOS PAÍSES ANDINOS

Luciana Noya
Christianne Luce Gomes



UTOPIKA
EDITORIAL

**O DIREITO AO LAZER NAS
POLÍTICAS PÚBLICAS
DAS CAPITAIS DOS
PAÍSES ANDINOS**

**Luciana Noya
Christianne Luce Gomes**

2019

Presidente da República
Jair Messias Bolsonaro

Ministro da Cidadania
Osmar Gasparini Terra

Secretário Especial do Esporte
Décio dos Santos Brasil

Secretário Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social – SNELIS
Washington Stecanela Cerqueira

Diretor do DEDAP
Angelo Roger Aroldo de França Costa

Diretor do DEGEP
Hélio da Costa Ferraz Neto

Coordenador-Geral da CGLIS
Clemente Mieznikowski

SECRETARIA ESPECIAL DO
ESPORTE

MINISTÉRIO DA
CIDADANIA



Universidade Federal de Minas Gerais

Sandra Regina Goulart Almeida
Reitora

Alessandro Fernandes Moreira
Vice-Reitor

Escola de Educação Física Fisioterapia e Terapia Ocupacional

Gustavo Pereira Côrtes
Diretor

Lygia Paccini Lustosa
Vice-diretora

**Centro de Desenvolvimento de
Pesquisas em Políticas de Esporte e Lazer da Rede CEDES de Minas Gerais**

Profa. Dra. Ana Cláudia Porfírio Couto – UFMG
Coordenação Geral

Prof. Dr. Luciano Pereira da Silva – UFMG
Coordenação Adjunta

Conselho Editorial:

Profa. Dra. Ana Cláudia Porfírio Couto

Profa. Dra. Christianne Luce Gomes

Prof. Dr. Daniel Marangon Teixeira

Profa. Dra. Elisângela Chaves

Profa. Dra. Giselle Helena Tavares

Prof. Dr. Helder Ferreira Isayama

Profa. Dra. Kátia Lúcia Moreira Lemos

Prof. Dr. Luciano Pereira da Silva

Prof. Dr. Silvio Ricardo da Silva

Foto da capa:

Christianne Luce Gomes - Paisagem do Peru

Revisão, Projeto Gráfico, Capa e Diagramação
UTOPIKA EDITORIAL

D598 O direito ao lazer nas políticas públicas das capitais dos países andinos / Luciana Noya, Christianne Luce Gomes. – Belo Horizonte : Utopika Editorial, 2019. 200 p.

Bibliografia: p. 165-179

ISBN 978-85-67783-05-5

1. Lazer. 2. Esporte. 3. Cultura. I. Noya, Luciana. II. Gomes, Christianne Luce.

CDU:379.8

Àqueles que, como nós, reconhecem o lazer como um direito social e valorizam as políticas públicas comprometidas com a sua concretização na vida cotidiana de todas as pessoas.

“Saio a caminhar
pela cintura cósmica do sul.
Piso na região
mais vegetal do vento e da luz.
Sinto ao caminhar
toda a pele de América na minha pele
e anda no meu sangue um rio
que libera na minha voz seu fluxo.

Sol do Alto Peru,
rosto Bolívia, estanho e solidão,
um verde Brasil
beija meu Chile cobre e mineral.
Subo do sul,
para a entranha América e total,
pura raiz de um grito
destinado a crescer e a eclodir.

Todas as vozes, todas,
Todas as mãos, todas,
Toda o sangue pode,
Ser canção no vento.

Canta comigo, canta
irmão americano
Libera tua esperança
com um grito na voz.

Abraça o Equador
de luz Colômbia ao vale cafezal,
Cuba de alto som
nomeia no vento ao México ancestral
Continente azul
na Nicarágua busca sua raiz,
para que lute o homem
de país em país
pela paz.”

Canção com todos.¹

Armando Tejada Gómez e César Isella

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1

Leis e planos considerados na análise 22

QUADRO 2

Função do órgão responsável pela política pública de recreação/lazer 25

QUADRO 3

Grupos populacionais contemplados nas ações implementadas 137

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 17

CAPÍTULO 1

Direito social à recreação/lazer:

sua relação com a cidadania e a intervenção

do Estado por meio de políticas públicas para a sua garantia 28

- 1.1. Direitos sociais e cidadania na teoria clássica de cidadania de Marshall 28
- 1.2. Direitos sociais e desigualdade na América Latina 33
- 1.3. Direitos sociais e diferença na América Latina 36
- 1.4. Políticas públicas para a garantia do direito social ao lazer/recreação 41
- 1.5. Particularidades da gestão das políticas sociais na América Latina 46
- 1.6. Entre o dito e o feito: o foco da análise na implementação 53

CAPÍTULO 2

Leis e planos que orientam a implementação: o ponto de partida 65

- 2.1. Bolívia e La Paz 67
- 2.2. Equador e Quito 71
- 2.3. Peru e Lima 77
- 2.4. Colômbia e Bogotá 82
- 2.5. Aproximações e distanciamentos entre os contextos estudados 88

CAPÍTULO 3

A recreação/lazer e os objetivos das políticas públicas de recreação/lazer: as ideias dos gestores públicos 90

- 3.1. Conceito de recreação/lazer 92
- 3.2. Compreensão de recreação/lazer em
relação ao esporte e à atividade física 100
- 3.3. Para além de um direito:
objetivos das políticas públicas de recreação/lazer 108

CAPÍTULO 4

O dito em relação ao feito:

possibilidades e limitações para a concretização de um direito 120

- 4.1. Ações desenvolvidas como política pública de recreação/lazer 121
 - 4.1.1. Conteúdos culturais privilegiados 121
 - 4.1.2. Caráter eventual ou permanente das ações 125
 - 4.1.3. Espaços e equipamentos para a recreação/lazer 129
 - 4.1.4. Grupos populacionais aos quais se dirige prioritariamente a ação 137
- 4.2. Desafios para a gestão de políticas públicas de recreação/lazer 142

CONSIDERAÇÕES FINAIS 158

REFERÊNCIAS 165

APÊNDICE 1:

Programas, projetos e atividades

desenvolvidas nos contextos analisados 180

NOTAS 189

INTRODUÇÃO

Este livro é fruto de uma pesquisa realizada junto ao Programa de Pós-graduação Interdisciplinar em Estudos do Lazer da Universidade Federal de Minas Gerais que contou com bolsa de mestrado da CAPES (NOYA, 2017) e com o apoio do Ministério do Esporte – ME – viabilizado por meio do Centro de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e do Lazer de Minas Gerais (integrante da Rede Cedes do ME e sediada na UFMG). O objetivo da investigação foi compreender as possibilidades e as limitações para a concretização do direito à recreação/lazer nas políticas públicas dedicadas a essa temática e implementadas nas capitais dos países integrantes da Comunidade Andina em relação a seus respectivos contextos nacionais. São elas: Bogotá, na Colômbia; La Paz², na Bolívia; Lima, no Peru e Quito, no Equador.

A pesquisa focalizou as capitais de cada país andino porque é no município que a vida do cidadão acontece e que o exercício do direito à recreação/lazer é concretizado (MARCELLINO, 2007). Sobre o contexto municipal, as constituições do Peru e da Bolívia atribuem aos governos locais a responsabilidade de desenvolver serviços relacionados com a recreação no marco da descentralização administrativa (RAMOS, 2012). Contudo, os quatro países possuem estados unitários, sendo essencial considerar a relação entre a capital e seu contexto nacional a fim de compreender o cenário para a configuração das políticas municipais de recreação/lazer (MENICUCCI, 2006).

Optamos, neste trabalho, por utilizar a expressão “recreação/lazer” para abranger o campo temático investigado. O termo *ocio* seria a tradução mais apropriada de lazer mas, nos países latino-americanos de língua espanhola, possui um sentido negativo, associado à inatividade e à preguiça e ainda é pouco utilizado nos países que foram aqui contemplados. Por outro lado, o termo *recreación* predomina amplamente nas leis e planos estudados.

Cabe destacar que as principais compreensões de recreação vigentes na América Latina se baseiam no empirismo e se mesclam com a ideia de atividade operacional geralmente desenvolvida como um serviço que requer

a atuação de um líder, seja ele profissional ou voluntário (GOMES, 2003). O tratamento operacional da recreação poucas vezes é acompanhado de reflexões sistemáticas e consistentes. Apesar de existirem no continente esforços teóricos por ressignificar o conceito de recreação, esta é entendida em muitos países latino-americanos predominantemente como atividade realizada no tempo livre, voluntária, prazenteira e com potencial educativo.

Nesta obra, o lazer é entendido como uma necessidade humana e uma dimensão da cultura por sua complexidade e alcance (GOMES, 2014). Já a recreação é compreendida como uma possibilidade de satisfazer a necessidade humana de lazer, o que não acontece inversamente (GOMES; ELIZALDE, 2012).³

A opção por aprofundar conhecimentos sobre essa temática traduz uma preocupação em relação às desiguais oportunidades de acesso à recreação/lazer no contexto latino-americano, assim como da pouca atenção que tal assunto recebe por parte do Estado em comparação a outros direitos sociais (MUNHOZ, 2008). Essa preocupação decorre do entendimento da recreação/lazer como um direito de toda a população e da conseqüente necessidade de democratizar o acesso a diferentes oportunidades de vivenciá-la, próprias de cada realidade (GOMES; ELIZALDE, 2012).

Os quatro países da Comunidade Andina reconhecem expressamente o direito social à recreação/lazer nas suas constituições⁴ e as políticas públicas são essenciais para concretizá-lo. É na fase de implementação que uma política se materializa em ações que podem contribuir para a garantia de um direito. Menicucci (2006) ressalta que as políticas públicas de lazer supõem uma intervenção governamental ativa, decorrente de seu reconhecimento como direito e como assunto relevante. A participação de diferentes segmentos da sociedade na política pública é imprescindível, sendo necessário considerar: **(a)** os parâmetros norteadores da política (conceitos adotados, visão sobre a recreação/lazer); **(b)** a garantia do acesso, utilização de espaços e de equipamentos; **(c)** a abordagem das ações, que pode ser focalizada ou universal, **(d)** uma ênfase setorial ou transversal, buscando formas de integração com outros setores, e **(e)** possibilidades de englobar atividades e conteúdos diferenciados.

Nesse sentido, o estudo da implementação de políticas públicas de recreação/lazer procurou responder aos seguintes questionamentos: Quais são os objetivos das políticas públicas de recreação/lazer implementadas

nos países andinos? Qual compreensão de recreação/lazer predomina nessas políticas públicas? Quais são os conteúdos culturais⁵ privilegiados? Essas políticas públicas priorizam algum grupo específico da população, conforme estabelece o texto constitucional de cada país? De que maneira essas políticas são implementadas e promovem o acesso a ações, espaços e equipamentos de recreação/lazer, propiciando o exercício deste direito para todos os cidadãos?

Esses aspectos foram investigados por meio da análise documental de leis e planos que estruturam a implementação da política pública de recreação/lazer e a partir da perspectiva dos gestores públicos destas políticas. Conforme expressa Menicucci (2008), especialmente naqueles casos em que ainda não há um arcabouço legal que estruture a garantia do direito à recreação/lazer – definindo princípios, diretrizes, objetivos, mecanismos e regras institucionais de uma política pública própria para esse setor –, as ações são desenvolvidas a partir das iniciativas e escolhas quase autônomas dos gestores. Dessa forma, torna-se pertinente conhecer as ideias que estão por trás das preferências dos gestores pois, ainda segundo a autora, são expressão de “interesses, quadros normativos ou ideologias, sendo necessário compreender o percurso das ideias (e fundamentalmente dos atores que as expressam) e como elas afetam o processo de construção de políticas públicas” (p.191).

O objetivo geral da pesquisa foi, portanto, compreender as possibilidades e limites para a concretização do direito à recreação/lazer nas políticas públicas das capitais dos países integrantes da Comunidade Andina (La Paz, Bogotá, Quito e Lima) com relação aos seus respectivos contextos nacionais, estabelecendo aproximações e distanciamentos entre os mesmos. Os objetivos específicos foram os seguintes:

- Analisar os conceitos de recreação/lazer que predominam nos documentos que orientam a política pública de recreação/lazer e os significados atribuídos pelos gestores dessas políticas.
- Identificar nas leis e planos que contemplam o direito à recreação/lazer quais os objetivos, grupos populacionais e conteúdos culturais priorizados.
- Compreender, junto aos gestores das políticas públicas de recreação/lazer, de que maneira essas políticas são implementadas e como promovem o acesso a ações, espaços e equipamentos de recreação no contexto em que atuam.

No Brasil, foi a partir da década de 1990 que diversos estudos e pesquisas sobre políticas públicas de lazer foram desenvolvidas, sendo que, nos últimos anos, a produção aumentou de forma significativa (AMARAL, 2014). Mesmo que o Brasil não seja um dos países considerados nesta investigação, a produção do conhecimento sobre a temática em um contexto que se aproxima da realidade estudada contribuiu com as análises aqui realizadas.

É possível identificar iniciativas recentes que estudam a recreação/lazer a partir de uma perspectiva latino-americana e, sobretudo, vinculada à produção de conhecimento na região. Isso vem sendo feito com a intenção de se distanciar da incorporação acrítica e descontextualizada de conhecimentos produzidos em outros cenários que não se adaptam à realidade latino-americana (GOMES; ELIZALDE, 2012). Desta forma, considera-se pertinente estudar as políticas públicas de recreação/lazer nas capitais dos países da Comunidade Andina a partir da produção teórica de autores majoritariamente latino-americanos, o que possibilita adotar marcos referenciais e metodológicos coerentes e pertinentes aos contextos investigados (BEDOYA; FERNANDEZ, 2012).

Além disso, analisar as políticas públicas de recreação/lazer em relação às determinações e mediações que nelas impactam, reconhecendo o que as aproxima e as distingue, possibilita problematizar e aprofundar conhecimentos nesta temática com uma perspectiva regional, âmbito no qual os estudos são ainda incipientes. De acordo com Gomes *et al* (2012), é urgente ampliar o debate sobre a produção de conhecimento sobre políticas públicas de lazer/recreação na região para que “mobilize intervenções estatais e integre as agendas políticas governamentais. Ações como estas podem contribuir para a garantia de uma vida cidadã ativa e participativa para os latino-americanos.” (p.26)

Seguindo a abordagem qualitativa, a metodologia desta investigação contemplou pesquisa bibliográfica, análise documental e entrevistas.⁶ A pesquisa bibliográfica foi realizada ao longo de todo o processo por meio do estudo de teses, artigos, entrevistas e livros, que abordam o tema deste trabalho, especialmente de autores latino-americanos e de outros que também forneceram elementos importantes para a reflexão.

A pesquisa de documentos (como leis e planos) foi realizada nos *websites* oficiais das diferentes instituições responsáveis pela política: ministérios, secretarias, institutos e parlamento. Em cada contexto nacional

foi considerada para a análise a Constituição de cada país, a lei que dita disposições para o setor da recreação, assim como os planos nacionais de desenvolvimento aos quais deve ser alinhada a política pública de recreação/lazer implementada. No caso da Colômbia e do Peru, existem planos específicos que estruturam a política setorial, os quais também foram selecionados. No nível municipal, foram considerados os planos municipais de desenvolvimento que estabelecem as diretrizes para a política pública municipal e, no caso, de Bogotá também foi contemplada a política pública específica para o setor. Cabe destacar que a capital colombiana é a única entre as cidades estudadas que apresenta um documento específico para a política pública setorial municipal. No quadro 1, encontram-se os detalhamentos das leis e planos considerados na análise documental e vigentes no segundo semestre de 2016, período no qual foi realizada a busca documental, assim como as entrevistas com os gestores.

Conforme mencionado, vários documentos analisados são da área do esporte e fazem referências significativas à recreação. Bedoya e Fernández (2011), por exemplo, identificam como parte do sistema normativo que orienta a política pública de esporte e recreação na Colômbia a Constituição Política de 1991, documento que consagra, em seu artigo 52, o direito para todos os cidadãos e a Lei 181, de 1995, conhecida como “Lei do Esporte”, que contém disposições para a promoção do esporte, da educação física, da recreação e do aproveitamento do tempo livre, assim como também cria o Sistema Nacional de Deporte, responsável por oferecer à população oportunidades de participar nos processos de formação e de prática do esporte e da recreação.

Por outro lado, a informação disponível nos *websites* oficiais dos órgãos municipais e nacionais responsáveis pela política pública de recreação/lazer foi considerada para a análise dos programas, projetos e atividades desenvolvidas. Em alguns casos, quando estiveram disponíveis nos *websites* oficiais, foram selecionados informes e memórias anuais.

QUADRO 1: Leis e planos considerados na análise

| | Bolívia / La Paz | Colômbia / Bogotá | Equador / Quito | Peru / Lima |
|---|---|---|--|---|
| Constituições | Constituição Política do Estado (2009) | Constituição Política da Colômbia (1991) | Constituição do Equador (2008) | Constituição Política do Peru (1993) |
| Leis nacionais de Esporte e Recreação | Lei Nacional do Esporte N.º 804 (2016) | Lei 181 de 1995 | Lei de Esporte, Educação Física e Recreação (2010) | Lei N.º 28.036 de 2003 - Lei de Promoção e Desenvolvimento do Esporte |
| Planos de Desenvolvimento (nacionais) | Plano de Desenvolvimento Econômico e Social 2016-2020, no quadro do desenvolvimento integral para viver bem | Plano Nacional de Desenvolvimento 2014-2018 | Plano Nacional para o Bom Viver 2013-2017 | Plano Bicentenário 2011-2021 |
| Planos setoriais (nacionais) | | Plano Decenal do Esporte, a Recreação, a Educação Física e Atividade Física para o Desenvolvimento Humano, a Convivência e a Paz 2009-2019 | | Plano Nacional de Esporte 2011-2030 |
| Planos de Desenvolvimento (municipais) | Plano Integral La Paz 2040 | Plano Nacional de Recreação 2013-2019 Projeto do Plano de Desenvolvimento 2016-2020 "Bogotá melhor para todos" | Plano Metropolitano de Desenvolvimento e Ordenamento Territorial 2015-2025 | Plano Regional de Desenvolvimento Concentrado de Lima Metropolitana 2012-2025 |
| Planos setoriais (municipais) | | Política Pública de Esporte, Recreação e Atividade Física 2009-2019 Plano Mestre de Equipamentos Esportivos e Recreativos Bogotá 2006-2019 | | |

Fonte: Elaboração própria

Para identificar os gestores que poderiam ser entrevistados, primeiramente, foram selecionados os órgãos das esferas nacional e municipal que possuíssem, entre suas principais funções, a de desenvolver políticas e programas com relação à recreação/lazer, função que é atribuída a uma divisão específica. No quadro 2, encontra-se detalhado o órgão responsável pela política pública de recreação/lazer nos quais atuam os gestores entrevistados. As entrevistas permitiram reconhecer e analisar os conceitos que os gestores públicos atribuem à recreação/lazer e aos objetivos almejados pelas políticas públicas nesse âmbito.

Por meio da busca nos *websites* oficiais destes órgãos, foi possível identificar os gestores públicos responsáveis em cada divisão encarregada de implementar políticas públicas de recreação/lazer, tanto nacionais como municipais, informação esta que foi verificada por meio de ligações telefônicas. Em seguida, foi enviada uma carta oficial por *e-mail* para cada gestor responsável e foram realizadas ligações telefônicas com a intenção de convidar cada gestor a participar desta investigação, assim que elucidado o objetivo da pesquisa.

É importante destacar que, no caso da Colômbia, além das entrevistas com gestores públicos que atuam em nível nacional e municipal, também foi realizada uma entrevista com os responsáveis de uma organização da sociedade civil que participa ativamente do desenho e da implementação da política pública de recreação nacional.

Foram programadas 10 entrevistas presenciais nas cidades de Bogotá, La Paz, Lima e Quito entre os meses de setembro e outubro de 2016. Em alguns casos, os gestores participaram da entrevista com outros membros da sua equipe. Todos os entrevistados assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, previamente aprovado pelo Comitê de Ética da Universidade Federal de Minas Gerais. Dos 15 entrevistados, 13 são gestores públicos, cinco de nível nacional e oito de nível municipal. Os outros dois gestores participam no desenho da política pública. Dentre eles, cinco são mulheres e dez são homens, todos eles ocupam cargos de direção, gerência ou coordenação – ou são assessores dos mesmos –, dependendo da estrutura administrativa de cada órgão, conforme detalhado a seguir.

Na **Bolívia**, foi realizada uma entrevista com os responsáveis pela Direção de Atividades Físicas e Recreação do Vice-ministério de Formação Esportiva do Ministério de Esportes. Essa entrevista foi marcada com o

diretor, mas também compareceu um assessor da Direção de Esporte Formativo e Estudantil que integra o mesmo Vice-ministério. Já na cidade de **La Paz**, a entrevista foi realizada com o responsável pela Direção de Esportes da Secretaria Municipal de Saúde Integral e Esportes do Governo Autônomo Municipal de La Paz, e contou, também, com a participação da coordenação geral.

Na **Colômbia**, a entrevista foi realizada com a coordenação do Grupo Interno de Trabalho em Recreação da Direção de Fomento e Desenvolvimento do Departamento Administrativo do Esporte, a Recreação, a Atividade Física e o Aproveitamento do Tempo Livre – COLDEPORTES. Além disso, foi realizada outra entrevista com a presidência e a direção de uma organização da sociedade civil que participa na construção e implementação da política pública nacional de recreação. Já em **Bogotá**, uma entrevista foi realizada com a chefia da Área de Recreação e outra com a coordenação do Programa de Recreação Inclusiva do Instituto Distrital de Recreação e Esporte da Secretaria de Cultura, Recreação e Esporte da Prefeitura Maior de Bogotá.

No **Equador** foi realizada uma entrevista com a Direção de Recreação do Ministério do Esporte. Já em **Quito**, a direção e um assessor da Direção Metropolitana de Esporte e Recreação, da Secretaria de Educação, Recreação e Esporte, do Distrito Metropolitano de Quito foram os entrevistados.

No **Peru**, por sua vez, a entrevista foi realizada com a coordenação nacional do Programa Esporte para Todos da Direção Nacional de Recreação e Promoção do Esporte do Instituto Peruano do Esporte que faz parte do Ministério de Educação. Já em **Lima**, a entrevista foi feita com a direção e com um assessor da Subgerência de Esportes e Recreação da Gerência de Educação e Esportes da Municipalidade Metropolitana de Lima.

QUADRO 2:

Função do órgão responsável pela política pública de recreação/lazer

| País/ Cidade | Divisão onde atua o gestor entrevistado e inscrição do órgão responsável pela política pública | Competência do órgão em relação à recreação/lazer |
|-------------------------|---|--|
| Bolívia | Direção de Atividades Físicas e Recreação (Vice ministério de Formação Esportiva - Ministério de Esportes) | “Promover e desenvolver políticas e programas que fomentem o acesso ao esporte, à cultura física e a recreação das bolivianas e dos bolivianos” ⁷ |
| La Paz | Direção de Esportes (Secretaria Municipal de Saúde Integral e Esportes - Governo Autônomo Municipal de La Paz) | “Planejar, organizar, coordenar e promover a massificação da prática esportiva, formativa, recreativa, competitiva e da atividade física, assim como de gerir a construção, equipamento e manutenção e administração dos centros esportivos e recreativos” ⁸ |
| Colômbia | Grupo Interno de Trabalho em Recreação (Direção de Fomento e Desenvolvimento - COLDEPORTES) | “Assistir à Direção de Fomento e Desenvolvimento na formulação de políticas e programas relacionados com o desenvolvimento da Recreação” ⁹ |
| Bogotá | Área de Recreação (Subdireção Técnica de Recreação e Esportes - Instituto Distrital de Recreação e Esporte - Secretaria de Cultura, Recreação e Esporte da Prefeitura Maior de Bogotá) | “Planeja, dirige e supervisiona a execução de programas e eventos esportivos e recreativos que fomentem a participação de todos os grupos populacionais de Bogotá” ¹⁰ |
| Equador | Direção de Recreação (Subsecretaria de Esporte e Atividade Física - Vice-ministério do Esporte - Ministério do Esporte) | “Órgão reitor e planejador do esporte, educação física e recreação. Tem como funções estabelecer, exercer, garantir e aplicar as políticas, diretrizes e planos aplicáveis nas áreas correspondentes para o desenvolvimento do setor [...]” ¹¹ |
| Quito | Direção Metropolitana de Esporte e Recreação (Secretaria de Educação, Recreação e Esporte - Distrito Metropolitano de Quito) | “Promove a atividade física, esportiva, recreativa [...] através da elaboração e execução de planos, programas, projetos e alianças estratégicas com diferentes entidades. Responsável do planejamento e de coordenar a construção e manutenção de cenários, espaço público e infraestrutura esportiva e recreativa” ¹² |
| Peru | Coordenação do Programa Esporte para Todos (Direção Nacional de Recreação e Promoção do Esporte - Instituto Peruano do Esporte - Ministério de Educação) | “Promover a prática da atividade física, recreativa e esportiva no nível nacional e para todos, gerindo programas” ¹³ |
| Lima | Sub-gerência de Esportes e Recreação (Gerência de Educação e Esportes - Municipalidade Metropolitana de Lima) | “Órgão responsável do desenvolvimento do esporte e da recreação no âmbito local da província de Lima” ¹⁴ |

Fonte: Elaboração própria

A análise das informações foi orientada em função de algumas categorias temáticas que buscaram compreender as possibilidades e limitações para a concretização do direito à recreação/lazer nas políticas públicas vigentes nas capitais dos países andinos, correlacionando-as com as políticas nacionais da Bolívia, Colômbia, Equador e Peru: **(a)** identificação do conceito de recreação/lazer e dos objetivos das políticas públicas; **(b)** ações desenvolvidas pela política pública: conteúdos culturais privilegiados, grupos populacionais abrangidos e promoção do acesso a espaços e equipamentos de recreação/lazer; **(c)** características da gestão dessas políticas.

A análise foi realizada por meio do método da análise de conteúdo temático. De acordo com Laville e Dionne (1999), isso supõe recortar o conteúdo em temas, ou seja, em fragmentos que se correspondam a uma ideia. Os autores argumentam que “a pesquisa dos temas pode melhor aproximar o pesquisador do sentido do conteúdo, pois ele se vê obrigado [...] a construir suas unidades de análise a partir de sua compreensão desse conteúdo” (p.217). Mesmo que as unidades de análise sejam palavras, expressões ou frases que se referem a certos temas, estes não são medidos ou enumerados nem a análise limita-se à análise gramatical, mas são “vistos em função de sua situação no conteúdo, em função dos outros elementos aos quais veem-se ligados e que lhes fixam o sentido e o valor”. (LAVILLE; DIONE, 1999, p.217), o que possibilita acessar o seu significado, inclusive os matizes deste significado.

O *pattern-matching*, como método de análise qualitativo de conteúdo, permite relacionar os dados colhidos com a teoria pertinente (LAVILLE; DIONE, 1999), buscando aqueles aspectos que permitem aproximá-los (ou distanciar-los) da literatura específica.

Este livro foi estruturado em quatro capítulos, além da introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo parte da compreensão da recreação/lazer como um direito social e das particularidades que apresentam esses direitos como componente da noção de cidadania em um contexto como o da América Latina que é marcado pela desigualdade e a diversidade étnico-racial. Aborda-se, também, a necessidade da intervenção do Estado por meio de políticas públicas para a garantia do direito social à recreação/lazer e as principais características da gestão das políticas sociais na América Latina. Por último, o capítulo apresenta uma discussão que permite considerar o presente estudo como uma análise de implementação de políticas públicas de recreação/lazer.

O segundo capítulo apresenta os resultados da análise de leis e planos que constituem o ponto de partida para a implementação da política pública, estabelecendo diretrizes e orientações para cada contexto estudado. No terceiro capítulo são analisadas as ideias dos gestores públicos a respeito da recreação/lazer e dos objetivos das políticas públicas que desenvolvem.

Por último, no quarto capítulo são analisadas as principais características que adquirem as políticas públicas de recreação/lazer desenvolvidas pelos governos municipais e nacionais estudados e os desafios enfrentados pela gestão destas políticas a partir da informação fornecida pelos gestores entrevistados.

CAPÍTULO 1

Direito social à recreação/lazer: sua relação com a cidadania e a intervenção do Estado por meio de políticas públicas para sua garantia

O direito à recreação/lazer é reconhecido nas constituições da Bolívia, Colômbia, Equador e Peru¹⁵. Enquanto direito social, integra a noção de cidadania moderna ao possibilitar o acesso ao bem-estar, fundamental para o exercício cidadão. Em um primeiro momento, o presente capítulo parte da noção de cidadania de Marshall (1967) para aprofundar a conceituação dos direitos sociais e destaca alguns desafios que esta noção apresenta em um contexto como o da América Latina, caracterizado pela pobreza, desigualdade e diversidade étnico-racial.

Posteriormente, aborda-se a necessidade da intervenção ativa do Estado por meio de políticas públicas que favoreçam o acesso à recreação/lazer em um contexto cujo acesso reproduz o *status quo* em matéria de iniquidades sociais. Logo depois, são expostas as principais características que adquirem as políticas sociais nas décadas de 1980 e 1990 – que foram similares em todos os países latino-americanos –, e algumas mudanças que aconteceram, desde o começo do século XXI, com relação ao bem-estar social.

Por último, discute-se o modelo do ciclo de políticas públicas, assim como os principais enfoques para a análise da sua implementação, o que permite considerar variáveis que tradicionalmente foram negligenciadas nos estudos de implementação.

1.1. Direitos sociais e cidadania na teoria clássica de Marshall

Os direitos sociais são constitutivos da noção de cidadania moderna, para a qual foi relevante o clássico trabalho de T. H. Marshall, de 1967, intitulado “Cidadania e classe social”. Para o autor, a cidadania é um *status*

igualitário outorgado aos indivíduos que são membros plenos de uma comunidade. De acordo com a sua perspectiva, a cidadania se compõe de três tipos de direitos que, em diferentes momentos históricos do Estado-Nação inglês, começam a se universalizar: os direitos civis, no século XVIII; os direitos políticos, no século XIX e os direitos sociais, no século XX. Segundo a teoria de Marshall, cada classe de direito se constitui como condição na direção dos outros direitos e cuja expressão máxima seria alcançada no Estado de Bem-estar (DAIN, 2008).

De acordo com Marshall (1967), os direitos civis são relacionados com as liberdades individuais, tais como a liberdade de ir e vir, de imprensa, de pensamento e fé, de propriedade, de contratação, de justiça. As instituições que estão mais relacionadas com estes direitos são os tribunais de justiça. Os direitos políticos são aqueles relacionados às liberdades políticas que permitem participar como membro e eleitor do governo na sociedade e no qual as instituições mais relacionadas com esses direitos seriam o parlamento e os conselhos do governo local. Apesar de ser possível afirmar que esta tendência universalizadora acontece no século XIX, “somente no século XX assiste-se a uma condição de igualdade política absoluta por meio da universalização do sufrágio e a conhecida doutrina do ‘um homem, um voto’” (MOREIRA; PELLEGRINO, 2001, p.113), dado que a classe social e o gênero foram excluídos da extensão do voto em diferentes momentos da história.

Os direitos sociais referem-se “a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, da herança social e levar a uma vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade” (MARSHALL, 1967, p.63). As instituições mais relacionadas com esses direitos são o sistema educacional e os serviços sociais. Os direitos sociais são o ponto nevrálgico do trabalho de Marshall e sua incorporação à noção de cidadania moderna constituiu uma notável contribuição.

Contudo, Marshall não define os direitos sociais de forma clara nem especifica quais seriam estes direitos e refere-se aos direitos, que são a expressão do conflito distributivo, como a saúde, a educação, a habitação, a assistência social, entre outros, que constituem necessidades humanas. Esses direitos permitem aos indivíduos participar da “vida civilizatória”, ao “estabelecer mecanismos básicos de integração social e simultaneamente criar as condições para o exercício dos outros direitos” (MIDAGLIA, 2001, p.167).

Os direitos sociais baseiam-se mais no princípio de igualdade do que no princípio de liberdade, como ocorre com os direitos civis e políticos, e requerem a intervenção ativa do Estado. Os direitos sociais “apresentam a capacidade de poder ser ampliados e redefinidos constantemente, em função de mudanças na sociedade [...], seu escopo e natureza podem variar significativamente em diferentes contextos” (MENICUCCI, 2006, p.139). O direito social depende das concepções sobre o bem-estar que predominam em uma sociedade, assim como de fatores políticos e econômicos que podem redefinir e ampliar esses direitos (MENICUCCI, 2006).

Para Dain (2008), não é possível comparar a igualdade formal promovida pelos direitos civis, os quais supõem, por exemplo, que todos têm igual direito à propriedade, com os direitos sociais que implicam uma igualdade substantiva, como o direito à saúde, que requer ações que possam ir além dos efeitos negativos do mercado. O aspecto social da cidadania, ao implicar uma redistribuição depois da repartição realizada pelo processo de produção capitalista, “tem como objetivo central lograr uma maior igualdade material entre os cidadãos, com independência das suas conquistas no mercado” (DAIN, 2008, p.11) e, por isso, supõe um Estado com maior protagonismo que, por meio de prestações de serviço social e de políticas distributivas, procure atender as consequências da participação dos indivíduos no mercado.

Na perspectiva de Marshall, “o *status* de cidadão se traduz em assegurar um tratamento igualitário aos integrantes de uma sociedade, independentemente de sua condição socioeconômica” (MIDAGLIA, 2001, p.167), o que entende como possível no âmbito do estado liberal democrático (KYMLICKA; NORMAN, 1997). Assim, a vigência da cidadania acontece por meio da garantia dos três tipos de direitos de forma simultânea. Isso pode reduzir a desigualdade ao assegurar um mínimo de bem-estar social, mas não a elimina, já que pressupõe uma igualdade jurídica com certa desigualdade socioeconômica. É neste sentido que Marshall considera que a cidadania e a classe social configuram “conflitos entre princípios opostos” (1967, p.76). Enquanto a cidadania aponta para a igualdade entre os membros da comunidade, a classe social, como sistema de desigualdade inerente ao capitalismo, não é transformada por meio da garantia dos direitos sociais.

Para Marshall, há dois tipos de classe social. O primeiro decorre da diferença de *status* como, por exemplo, o fato de alguém ser plebeu ou escravo e que está em função da herança enquanto o segundo tipo de

classe social seria produto das transferências que resultam da interação entre diversos fatores, tais como a propriedade, a educação e a economia (SILVA, 2014). Desta forma, a cidadania democrática como sistema de igualdade não é compatível com a desigualdade do primeiro tipo de diferença, que advém do *status* e de privilégios herdados (SILVA, 2014). No entanto, Marshall entende que a cidadania é compatível com as diferenças de classe, “desde que não sejam muito profundas, mas ocorram numa população unida numa civilização única; e desde que não sejam uma expressão de privilégio hereditário” (MARSHALL, 1967, p.108).

Diversas críticas se ergueram em relação à teoria clássica de cidadania de Marshall. Em relação aos direitos sociais, é possível visualizar pelo menos duas posições¹⁶. Críticos vinculados a setores liberais partem do pressuposto de que todos têm potencialmente igualdade de oportunidades e argumentam que os direitos sociais desestimulam as pessoas a se mobilizarem para suprir suas necessidades básicas no mercado, levando à passividade. Criticam, além disso, a falta de deveres e obrigações vinculadas aos direitos sociais, propondo que o acesso à prestação de serviço social para garantir o direito esteja condicionado a uma contraprestação de trabalho (*workfare*). A contraprestação como condição para o acesso ao direito também produz diversas críticas na medida em que transforma os direitos sociais em mercadorias que podem ser compradas com trabalho no mercado (FREIJEIRO, 2008).

Por outro lado, para os setores de esquerda, a cidadania requer necessidades básicas satisfeitas por meio da garantia de direitos sociais e, para tanto, reclamam maior participação e envolvimento dos cidadãos na vida pública (KYMLICKA; NORMAN, 1997). Ambos os setores coincidem na crítica à ineficiência dos Estados de Bem-Estar, assim como ao clientelismo que provocou prestações de serviços sociais que tinham como objetivo a garantia dos direitos sociais.

As críticas sobre os direitos sociais e as políticas sociais que visam sua garantia permanecem e é possível visualizar esses debates agudizados, por exemplo, em relação às políticas de transferência de renda. A garantia deste direito sempre tem gerado tensões, já que o que está em jogo é a compreensão sobre a igualdade e a justiça social, assim como a relação entre estado, mercado e sociedade na provisão do bem-estar.

Outro aspecto que suscitou diversas críticas sobre a concepção de cidadania de Marshall é que, apesar do autor mencionar que a cidadania

supõe direitos e deveres, esta não aprofunda na responsabilidade de participar da vida pública. Marshall entende que os deveres devem ser consequências do reconhecimento dos direitos sociais e não as condições para a sua garantia (FREIJEIRO, 2008). Kymlicka e Norman (1997) chamam a atenção para o fato de Marshall ter definido a cidadania quase exclusivamente como posse de direitos que o Estado deve assegurar a fim de que o cidadão possa ser um membro pleno da sociedade. Os autores a denominam “cidadania passiva” ou “cidadania privada”, que supõe titularidade de direitos e proteção legal, mas há ausência de “exercício ativo das responsabilidades e virtudes cidadãs” (p.5). Já a “cidadania ativa”, por outro lado, implicaria participação ativa dos cidadãos na vida pública de sua comunidade, mas esta não forma parte do modelo de cidadania liberal (BELLO, 2012).

É importante destacar que Marshall não tinha pretensões de universalizar a sua teoria, que foi sistematizada no contexto e dentro dos limites do Estado-nação inglês. Entretanto, a sua teoria acabou sendo reconhecida e adotada como referência e muitas vezes transferida de forma acrítica a contextos muito diferentes daquele no qual surgiu. Embora a multidimensionalidade do conceito de cidadania seja fundamental em contextos desiguais como o latino-americano, o desenvolvimento dos direitos salientados por Marshall não é linear, tampouco representa uma regra histórica universal. Na América Latina é possível visualizar uma luta simultânea pelas três dimensões da cidadania (AQUIN, 2003; JELIN, 1996). Além disso, o processo de sucessão de direitos apresentado por Marshall de forma harmônica, evolutiva e linear ignora que os direitos são, muitas vezes, produto de lutas políticas, de tensões e de conflitos e que estão em profunda dependência de processos históricos e das características da sociedade em um dado momento e sem um destino determinado de antemão (DAIN, 2008).

Na sequência, busca-se problematizar a concepção de cidadania de Marshall, levando-se em consideração o contexto de pobreza e de desigualdade assim como a diversidade étnico-racial, traços característicos das sociedades na América Latina, para poder identificar as possibilidades e limitações do conceito neste contexto específico.

1.2. Direitos sociais e desigualdade na América Latina

A igualdade entre os cidadãos, pilar da cidadania universal, encontra sérias dificuldades para ser assegurada em uma região como América Latina, caracterizada pela pobreza e a desigualdade socioeconômica. Conforme expressa Dain (2008, p.2),

(...) o reconhecimento formal de uma cidadania universal nos sistemas políticos latino-americanos não tem conseguido se sobrepor – nem muito menos, superar – as grandes desigualdades econômicas que fragmentam e excluem importantes setores da população. Neste sentido, parece pertinente afirmar que a tendência à igualdade suposta pela cidadania dos países centrais (...) não tem se expressado na nossa região apesar da formal proclamação de numerosos direitos cidadãos (civis, políticos e, inclusive, sociais).

A brecha entre o reconhecimento formal de direitos e a sua concretização na América Latina leva a questionar a possibilidade de assumir a concepção de cidadania de Marshall destituída de críticas e de contextualizações. A igualdade que se pretendia alcançar nos Estados de Bem-estar europeus mediante a vigência dos três tipos de direitos e especialmente por meio da amplitude da cobertura dos direitos sociais – com a qual contribuiu de forma significativa, porém, sem eliminar as desigualdades –, ficou longe de ser uma realidade na América Latina.

Pereira (2000) sustenta que a formação de uma nova classe de trabalhadores no século XIX provocou a criação de legislação social e de ações de proteção social que conformaram os pilares dos Estados de Bem-Estar desenvolvidos na Europa entre os anos 1940 e 1970. Os pilares destes estados são: “políticas de pleno emprego, serviços sociais universais, extensão da cidadania, e estabelecimento de um umbral socioeconômico considerado merecido pela sociedade e debaixo do qual ninguém poderia viver” (PEREIRA, 2000, p.150). Apesar das diferenças entre países, é possível afirmar que o papel do Estado no continente europeu transformou-se radicalmente e se redimensiona quando começa a intervir por meio de políticas sociais para garantir condições mínimas de bem-estar para os indivíduos com independência da relação destes com o mercado na medida em que começa a adquirir maior protagonismo na intervenção na economia.

A relação entre a cidadania como tendência igualitarista e a classe social como sistema de estratificação adquire novos contornos na América Latina. O problema estrutural da exclusão de amplos setores da população da possibilidade de acesso a um mínimo de bem-estar questiona a cidadania como exercício de direitos e como integradora dos membros de uma sociedade. Na América Latina, não chegaram a ser construídos Estados de Bem-Estar como nos países do continente europeu, que alcançaram altos níveis de proteção da população e de integração social. O primeiro esforço de construção de cidadania social na região deu-se em meados do século XX, veiculado por meio da seguridade social de trabalhadores formais urbanos cujo acesso foi estratificado (FILGUEIRA, 2015).

É possível identificar diferenças enormes entre os países da região na implementação deste modelo¹⁷ mas, como fator comum, todos expandiram direitos sociais ao mesmo tempo em que excluíram trabalhadores informais e do setor rural (BARBA, 2008). A exclusão, a pobreza e a desigualdade que marcam o continente no século XX e permitem caracterizar a América Latina como uma “sociedade de três terços”¹⁸ indicam que a integração social como meta teórica desses modelos e fundamentada na noção de cidadania universal não foi alcançada (MIDAGLIA, 2012).

Entre o período de 1960 e 1990, ditaduras militares solaparam vários países da região, os quais viram suspensos os direitos políticos e civis de seus cidadãos, o que produziu por um lado uma grande desmobilização popular e, por outro, uma redução da participação do Estado no bem-estar. Nas décadas de 1980 e 1990, período que coincide com os últimos anos destas ditaduras e com o início da redemocratização na região, começaram a se desenvolver as políticas neoliberais que seguiram as recomendações do Consenso de Washington. A redução dos Estados e a liberalização da economia tornaram esta situação mais crítica, reduzindo a cobertura das prestações de serviço social e privilegiando o mercado na provisão do bem-estar, o que agravou a pobreza, a exclusão e a desigualdade no continente.

No início do presente século, apesar do neoliberalismo continuar consolidado, se verifica, especialmente nos países de América do Sul, uma nova centralidade do Estado na provisão do bem-estar, depois de um significativo tempo de retração. Como afirmam Draibe e Riesco, “uma nova estratégia de desenvolvimento parece estar emergindo, o que novamente coloca ao estado como ator principal (...). A política social toma novamente o centro do cenário” (2009, p.22). Neste período, aumentou a proteção

social e foi reduzida a indigência e a pobreza de forma considerável, mas vários setores da população continuam sem poder satisfazer suas necessidades no mercado e nem alcançar certos mínimos de bem-estar por meio de políticas públicas.

A partir da década de 2000, “o bem-estar de milhões de pessoas na América Latina e Caribe elevou-se significativamente” (CEPAL, 2015, p.17). Desde 2003, por meio da implementação de políticas sociais inovadoras e também por causa do crescimento econômico, 72 milhões de pessoas saíram da pobreza e cerca de 94 milhões se incorporaram à classe média (PNUD, 2016). Tais avanços foram decorrentes não somente do crescimento econômico mas, sobretudo, das medidas relativas à assistência social, regulação laboral e redução da alta concentração da renda regional (MIDAGLIA; CASTILLO, 2014). A desigualdade de renda, que produz e intensifica outras desigualdades, também foi reduzida entre 2000 e 2012 na maioria dos países da região, inclusive nos quatro países objeto deste estudo, indo na contramão das duas décadas anteriores nas quais o processo foi no sentido de concentração de renda (CEPAL, 2015; MIDAGLIA; CASTILLO, 2014).

Apesar dos avanços, ainda há 165 milhões de pessoas em situação de pobreza na América Latina e, entre elas, 69 milhões estão em situação de indigência ou pobreza extrema. Isso significa que 28,1% da população encontra-se em situação de pobreza e 11,7% na indigência ou pobreza extrema (CEPAL, 2014). Além disso, uma significativa parcela da população que saiu da pobreza material encontra-se em situação de vulnerabilidade e com risco de voltar à condição de pobreza material.¹⁹ Segundo dados da CEPAL (2015), somente 49,1% da população da América Latina pode ser considerada não vulnerável nos dias atuais. Por outro lado, ainda que a desigualdade tenha sido reduzida, a América Latina continua sendo a região mais desigual do mundo, característica estrutural das sociedades que a compõem e que parece estar longe de ser transformada.

Este panorama evidencia que, apesar dos avanços que foram produzidos nos últimos anos em relação ao desenvolvimento social, ainda há um longo caminho por percorrer a fim de que toda a população possa ter acesso a um mínimo de bem-estar, para que o exercício de seus direitos seja uma realidade. A exclusão e a pobreza negam a cidadania e constituem um impedimento para o exercício de direitos (FLEURY, 1998).

Como foi mencionado, Marshall (1967) entendeu a cidadania como compatível com certas diferenças de classe, sempre que estas diferenças

não fossem profundas a ponto de impedir a integração social. Em contextos como o das sociedades latino-americanas, profundamente desiguais e com grandes setores da população em situação de pobreza e exclusão, qual a vigência do conceito de direitos sociais de Marshall? Se certas garantias materiais são condição para o exercício cidadão, como é possível garantir a cidadania em um contexto como o da América Latina? O reconhecimento de direitos sociais em condição de igualdade em um contexto profundamente desigual não garantiria a reprodução do *status quo*?

1.3. Direitos sociais e diferença na América Latina

O conceito de cidadania universal, além de ser questionado pela pobreza, exclusão e desigualdade material existente na América Latina, é limitado em sociedades culturalmente diversas. A América Latina, em geral, e também os países objeto deste estudo, em particular, são multiculturais, aspecto que é ignorado pela definição de cidadania clássica a qual reconhece direitos iguais a todos independentemente dos grupos e minorias aos quais possam pertencer esses sujeitos.

Marshall defende um conceito de cidadania que possibilite uma identidade compartilhada e, por isso, o autor se preocupa em integrar aqueles membros da sociedade que, por falta de condições materiais, se encontram excluídos dessa cultura compartilhada (KYMlicka, NORMAN, 1997). No entanto, os indivíduos não são indivíduos em um sentido abstrato, são sujeitos concretos que podem ser excluídos da cultura compartilhada não somente em função das condições materiais mas, também, pela sua identidade.

Kymlicka e Norman (1997) argumentam que o conceito de cidadania precisa considerar o pluralismo social e cultural, ou seja, as diferenças de grupos minoritários em virtude de sua identidade sociocultural. Para integrá-los, além dos direitos comuns a todos os membros da sociedade, devem ser reconhecidas suas necessidades diferenciais e suas demandas específicas, em função das particularidades do grupo. Os autores afirmam que essa visão provoca fortes críticas já que a cidadania diferenciada pareceria ser, em si mesma, uma contradição com a igualdade inerente à cidadania, o que impossibilitaria a construção do sentido de identidade e pertencimento a uma comunidade.

Estas críticas postulam que uma cidadania universal que garanta direitos iguais, já inclui esses grupos ao reconhecer os mesmos direitos a todos como, por exemplo, o direito à recreação/lazer. A política pública que visa garantir este direito pode ser aparentemente neutra e promover a participação de todos os cidadãos nos serviços que presta. No entanto, algumas indagações permanecem: se a informação é disponibilizada somente em espanhol, por exemplo, isto a tornaria de mais difícil acesso ou até excluiria certas populações indígenas, mesmo quando não existe esta intenção? Se os conteúdos culturais priorizados pela política não contemplam a identidade e modos de vida destes grupos, este fato poderia constituir impedimento para a participação e, como consequência, para a garantia deste direito?

Os países integrantes da Comunidade Andina são multiculturais e multiétnicos. Em relação à população indígena, por exemplo, na Bolívia há, pelo menos, 5.072.251 indígenas, segundo o censo de 2001; na Colômbia, 1.378.884, segundo o censo de 2005; no Equador, 1.013.845, segundo o censo de 2010 e, no Peru, 3.919.314, segundo o censo de 2007 (CAN, 2013). Além disso, de acordo com a mesma fonte, é relevante destacar que existem na Comunidade Andina mais de 183 línguas nativas.

Um relatório da CEPAL, de 2014, sobre as populações indígenas na América Latina afirma que há, no continente, 45 milhões de indígenas e que este número tem crescido de forma considerável, não somente por causa do crescimento demográfico, mas também porque houve um aumento da autoidentificação, além da melhoria produzida nos instrumentos para medir esses dados. De acordo aos dados disponíveis ou estimados para 2010, a população indígena constitui 7% da população do Equador, 62,2% na Bolívia, 3,4% na Colômbia, e 24% no Peru²⁰.

Na Colômbia, foram identificados 102 povos indígenas, no Peru 85 e na Bolívia 39 povos, dos quais dois nucleiam mais da metade da população indígena, os quéchua (que chegam a 1,84 milhões de pessoas) e os aymaras (que alcançam 1,64 milhões de pessoas) (CEPAL, 2014). No Equador, existem 14 nacionalidades e 18 povos indígenas²¹. Esses dados fornecem um panorama da grande diversidade existente se considerarmos apenas os povos indígenas que habitam os países objeto deste estudo e, também, da dimensão da população indígena em relação ao total da população.

A matriz de desigualdade na América Latina está “fortemente condicionada pela estrutura produtiva, mas também por determinantes de

gênero, raça e etnia que se entrecruzam e se potenciam” (CEPAL, 2015, p.22). A pobreza e a desigualdade não afetam a todos por igual: populações indígenas, afrodescendentes, mulheres, crianças, jovens, idosos e pessoas com deficiência encontram-se em uma situação de maior vulnerabilidade, seja pela sua identidade, condição ou pelo momento do ciclo de vida que transitam, o que faz com que estejam mais representados na pobreza em relação ao restante da população (CEPAL, 2015).

As formas de cidadania homogeneizante produzidas pela compreensão clássica, ao desconhecem e negarem essas diferenças, dificultam o avanço na direção de sociedades mais justas e inclusivas (BARRERA; SALGADO, 2012). Neste sentido, na América Latina é possível constatar, nos últimos anos, um reconhecimento explícito dessas diferenças com a intenção de compensá-las no plano jurídico por meio da ampliação de direitos, o que deveria repercutir nas políticas sociais.

A partir da redemocratização, vários países da região reformaram suas constituições, como Brasil (1988), Colômbia (1991), Paraguai (1993), Argentina (1994), Equador (1998 e 2008), Venezuela (1999) e Bolívia (2009), enquanto outros países discutem a constituição, como República Dominicana, Peru, Nicarágua, Colômbia e México (ABDO FEREZ, 2016). Em geral, apesar das diferenças entre países e de suas inscrições políticas e ideológicas diversas, essas reformas introduziram mudanças institucionais e ampliaram os direitos reconhecidos para grupos específicos, o que pode indicar que a cidadania da forma na qual estava sendo compreendida não era suficiente para responder às particularidades e demandas do contexto (ABDO FEREZ, 2016).

No universo dessas transformações acontece o que alguns autores denominam “novo constitucionalismo latino-americano” que, de acordo com Abdo Ferez (2016), inclui mudanças com características similares às realizadas em um primeiro momento pela Colômbia e, depois, pela Venezuela, Equador e Bolívia. Estas se diferenciam de outras reformas da região e também entre os países. Segundo a autora, o novo constitucionalismo diferencia-se de outros porque é produto de um amplo processo de reuniões em assembleias constituintes que implicaram uma significativa participação e mobilização social e, também, porque buscaram refundar o Estado a fim de avançar na redistribuição da riqueza e incluir critérios de igualdade e justiça. Assim, as constituições do novo constitucionalismo latino-americano:

(...) edificam uma concepção de direitos na qual estes aparecem como princípios de legitimação do acionar governamental e/ou como motores da democratização social, mas sobre a base de uma inovadora cosmovisão no que diz respeito à teoria clássica da cidadania. Pois, por um lado, são direitos *diferenciais* e não iguais para todos os cidadãos, e pelo outro, são direitos que para serem realizados supõem necessárias *colisões* com outros direitos e práticas sociais também vigentes, direitos e práticas que resultam constitutivos da ordem social que pretende-se alterar. (ABDO FEREZ, 2016, p.377).

Essas mudanças buscam gerar as bases para reformas sociais e políticas. Embora digam respeito a constituições eminentemente amarradas a conjunturas políticas, seguem determinados princípios em seu conteúdo (ABDO FEREZ, 2016) e implicam uma nova maneira de entender a cidadania e a democracia. Desta forma, questiona-se a concepção igualitária da cidadania clássica por uma cidadania diferenciada quando se atribuem os mesmos direitos sociais a todos mas se destacam especialmente grupos que têm sido historicamente excluídos, ou grupos que estão numa situação de maior vulnerabilidade. Ao assumir que se busca beneficiar quem está numa situação de desvantagem, “assume-se o caráter não neutro da constituição (um caráter que sempre esteve presente na América Latina, mas que se assume agora em um sentido contrário, em benefício das maiorias populares)”. (ABDO FEREZ, 2016, p.375).

Em relação às demandas de direitos de grupos étnicos, de acordo com Bello (2015), nas constituições da Colômbia (1991) e do Peru (1993) são reconhecidos direitos especiais para os indígenas a partir de uma leitura de que o estado é pluricultural, enquanto as constituições do Equador (2008) e da Bolívia (2009) refundam o Estado com ênfase na etnia, constituindo-se como estados plurinacionais que reconhecem direitos específicos e, inclusive, criam instâncias e instituições específicas para proteger esses grupos, como a Justiça Indígena (BELLO, 2015).

No Equador e na Bolívia, por sua vez, esta mudança se assenta sobre a base de um novo referencial epistemológico, o “bom viver” (ou “viver bem”). O bom viver é uma forma de entender o bem-estar de maneira mais ampla, que supõe, mas transcende, a satisfação de necessidades materiais. De acordo com Bello (2012), as transformações destas constituições passam pela incorporação de uma cidadania ambiental que tem

como norte axiológico o conceito de “Pacha Mama” (Mãe terra) e que “engloba direitos aos recursos naturais, direitos indígenas de autonomia, direitos de diversidade étnica e cultural, entre outros” (p.128).

Por outro lado, destaca-se o lugar da participação nestas constituições que incorporam mecanismos de democracia direta que facilitam a participação da sociedade civil no Estado, como os conselhos populares de gestão e fiscalização de política públicas e preveem a convocatória regular a plebiscitos e referendos como mecanismo de consulta popular (BELLO, 2012). A participação também questiona a cidadania passiva, característica do modelo de cidadania universal. As constituições do novo constitucionalismo consideram a cidadania como sendo ao mesmo tempo “individual e social, passiva – como condição legal de proteção de direitos à igualdade e a diferença – e ativa – como prática almejada, participativa e deliberativa nas decisões comuns” (GOMEZ, 2005, p.2, *apud* BELLO, 2012, p.25).

Esse processo de ampliação de direitos e de participação também pode ser visualizado na Comunidade Andina enquanto um bloco de integração regional que reconhece direitos específicos para a população indígena e afrodescendente e que constitui um quadro de valores e de princípios comuns para os países andinos, apesar de não integrarem os ordenamentos jurídicos e nem terem força vinculante (CAN, 2013). Por outro lado, essas populações têm um espaço institucionalizado de participação no Sistema Andino de Integração que são o Conselho Consultivo dos Povos Indígenas e a mesa do Povo Afrodescendente (CAN, 2013).

Para que a cidadania promovida e assegurada por meio da legislação possa ser uma realidade na vida das pessoas, as políticas públicas em geral, e especificamente as políticas sociais, precisam acompanhar este processo de busca de um maior bem-estar social. Diante destas mudanças na compreensão da cidadania clássica, é imprescindível perguntar se as políticas públicas de recreação/lazer acompanham este processo, ou seja, se reconhecem os sujeitos de direitos especiais – seja em virtude da sua identidade étnico-cultural ou pelo fato de se encontrarem em situação de vulnerabilidade material – e, além disto, de que maneira são implementadas as ações que visam garantir este direito.

1.4. Políticas públicas para a garantia do direito social ao lazer/recreação

A política social constitui um tipo de intervenção pública que visa, especificamente, incidir no bem-estar social. Por meio da prestação de serviços sociais, a política social possibilita o acesso a direitos que satisfazem necessidades tais como a educação, a moradia, a alimentação, a saúde, a recreação/lazer, entre outras. O enfoque de Marshall (1967) a entende como a política de estado que visa ter um impacto no bem-estar dos cidadãos e, assim, permitir que seja concretizado o *status* de cidadania.

Os direitos sociais requerem que o Estado intervenha por meio de políticas sociais para a garantia dos mesmos, pelo qual “o vínculo entre política social e direitos dos cidadãos parece inegável” (MONTAGUT, 2014, p.25). O direito social garantido no plano formal não implica, necessariamente, que este seja uma realidade na vida dos cidadãos. Em sociedades como as da região andina, caracterizadas pela pobreza e a desigualdade, grandes setores da população não têm a possibilidade de garantir seu direito por meio do mercado.

Quando um direito social é garantido por meio de uma política social com independência da capacidade do indivíduo de consumo no mercado, se produz uma desmercantilização do direito. Conforme expressa Esping-Andersen (1991),

[...] quando os direitos sociais adquirem o *status* legal e prático de direitos de propriedade, quando são invioláveis, e quando são assegurados com base na cidadania em vez de terem base no desempenho, implicam uma “desmercadorização” do *status* dos indivíduos vis-à-vis o mercado. (...) A introdução dos direitos sociais modernos, por sua vez, implica um afrouxamento do *status* de pura mercadoria (p.101-102).

O potencial desmercantilizador radica no grau em que a pessoa pode alcançar um certo nível de bem-estar com independência da sua participação no mercado, o que diminui o *status* de cidadão como mercadoria (ESPING ANDERSEN, 1999). Na sociedade atual, cada vez mais a recreação/lazer torna-se uma mercadoria que é comprada e vendida. Mascarenhas (2005) refere-se à mercadorização do lazer como “mercolazer” e salienta que essa é a forma predominante que o lazer adquire na atualidade, fazendo com que apenas uma minoria o acesse. Desse modo, o direito se

vê reduzido a uma relação de compra e venda na qual o cidadão se torna um consumidor. A indústria da recreação/lazer que se expressa em jogos tecnológicos, brinquedos industrializados, *shopping centers*, a indústria da televisão, do cinema, dos parques de diversões, o negócio das festas, entre outros incontáveis exemplos, organiza bens e serviços para a recreação/lazer e define um preço. Quando o lazer fica relegado exclusivamente ao mercado, corre-se o risco de que seja:

[...] compreendido quase exclusivamente como um nicho econômico gerador de lucro ao serviço da economia, e não necessariamente como uma forma de possibilitar uma maior qualidade de vida aos seres humanos, para que possam alcançar um bom viver. Assim, o lazer será entendido unicamente como outro objeto de consumo, perdendo com isso sua capacidade e potencial de ser uma contribuição na geração de outras perspectivas criativas e críticas que permitam mudar o olhar e fazer frente às problemáticas sociais atuais, de forma inovadora e renovada. (GOMES; ELIZALDE, 2012, p.76).

É importante destacar que também existem alternativas de recreação/lazer que não se convertem em mercadorias, como passear em um parque público, pescar, ler um livro, conversar com amigos, realizar brincadeiras e outras vivências que não requerem dinheiro ou que têm custos pouco elevados. De acordo com Mascarenhas (2005), é preciso realizar o exercício de pensar em serviços de lazer que não pressuponham um preço para ter uma noção de quão estreitas são essas possibilidades em comparação com o “*mercolazer*”.

Sue (1992) destaca que:

O lazer pode se opor à pressão da sociedade de consumo, portanto, a função econômica do lazer é ambivalente. Pelos gastos que implica, o lazer serve ao sistema produtivo, mas se opõe quando simplesmente se desfruta do passo das horas o quando se realizam atividades pouco onerosas. Ambos aspectos coexistem no lazer. (p.106)

Até mesmo quando as atividades recreativas não implicam consumo, estas não necessariamente se opõem ao sistema, e vice-versa, ainda que impliquem em um valor, como o da compra da entrada a um museu ou concerto musical, o de uma aula de yoga ou da compra de um livro,

entre outros exemplos de atividades que não se reduzam a um mero consumo.

Não obstante, a relação entre lazer/recreação e consumo no mercado, em um contexto com altos níveis de pobreza, exclusão e desigualdade como o latino-americano, permite afirmar que o acesso a esse tipo de direito reproduz o *status quo* em matéria de iniquidades sociais. Vários setores da população estão excluídos da possibilidade de acesso a experiências recreativas que requerem investimentos econômicos mais ou menos elevados mas, ao mesmo tempo, podem ser excluídos também das opções que não requerem necessariamente um investimento econômico. Isto acontece porque a recreação/lazer está em estreita vinculação com as demais necessidades sociais e tem relação com o tempo disponível para vivenciá-la. Os desempregados, as pessoas que precisam realizar longas jornadas de trabalho informal para garantir a sobrevivência cotidiana, os jovens que não estudam nem trabalham, as mulheres que acumulam duas ou três jornadas laborais pelas tarefas de cuidado que sobre elas recaem podem ter as mesmas oportunidades de acesso à recreação/lazer?

Por outro lado, também é desigual o acesso aos espaços e equipamentos de lazer nas cidades, os quais se distribuem reproduzindo os processos de segmentação e polarização territorial entre bairros homogêneos que limitam os espaços de interação entre classes sociais diferentes (KATZMAN, 2001). Nas cidades latino-americanas, a distribuição dos equipamentos de lazer como parques, praças, teatros, museus, cinemas, quadras, bibliotecas, entre outros, acompanha os processos de segmentação territorial, o que também incide na diferencial capacidade de acesso aos mesmos, condição *sine qua non* para a vivência de momentos de lazer (MELO; PERES, 2004). Diante desta situação, é possível afirmar que o acesso aos espaços e equipamentos de lazer na cidade também reproduz o *status quo* em matéria de iniquidades sociais.

De acordo com Mascarenhas (2005),

(...) o direito ao lazer, igualmente entendido como um pressuposto de cidadania, encontra-se sob ameaça. Ao condicionar a efetivação desses direitos às regras mercantis da competição, da capacidade individual e da liberdade de mercado – ou seja, ao princípio do mérito –, a economia do mundo revela o quão desumana é a lógica produtiva-distributiva vigente, expondo a limitada capacidade civilizatória do capitalismo. (p.241).

Diante desta situação, a intervenção pública torna-se necessária para criar as condições de garantia deste direito social. As políticas sociais são um tipo de política pública que visa especificamente incidir no bem-estar das pessoas. Na literatura especializada é possível encontrar múltiplas definições sobre políticas públicas e é difícil encontrar uma única ou melhor definição (SOUZA, 2006).

Para a sua melhor compreensão, é pertinente partir do caráter polissêmico que o termo política apresenta em português. Esse termo abrange pelo menos três acepções, “a esfera da política (*polity*), a atividade política (*politics*) e a ação pública (*policies*)” (MULLER; SUREL, 2002, p.10). Esta última acepção é a que interessa especialmente nesta pesquisa, pois privilegia o estudo dos propósitos e programas das autoridades públicas, ou seja, daqueles que desenvolvem ações em nome do estado (ROTH, 2002, p.26). No entanto, essas três acepções são passíveis de separação somente para fins analíticos porque, na realidade, estão entrelaçadas, ou seja, as políticas públicas estão atreladas à atividade política e à esfera da política.

Uma política pública refere-se, assim, “aos atos e ‘não atos comprometidos’ de uma autoridade pública diante de um problema ou em um setor relevante de sua competência” (MENY; THOENIG, 1992, p.89). Esta definição permite considerar a relevância que possui a “não ação” em relação a um problema ou diante de uma necessidade humana para a compreensão das políticas públicas. A “não ação” pode ser intencional ou não ser priorizada dentro de um quadro de possibilidades e de recursos limitados.

No contexto da América Latina, caracterizado pela limitação dos recursos para as políticas sociais orientadas pela lógica de emergência, a garantia do direito social à recreação/lazer não é uma prioridade (MELO, 2005). A hierarquização de necessidades sociais que esta acarreta reforça a convicção de que “primeiro temos de ter saúde, educação, trabalho e residência e, depois que isso tudo for conseguido, passaremos, então, a pensar em cultura, diversão e lazer” (MELO, 2005, p.15).

A participação da autoridade pública é condição para uma política pública e, em sintonia com esta perspectiva, Roth (2002) salienta que existe uma política pública “quando instituições estatais assumem total ou parcialmente a tarefa de alcançar objetivos estimados como desejáveis ou necessários por meio de um processo destinado a mudar um estado das coisas percebido como problemático” (p.27). Inclusive, quando o desenvolvimento da mesma não seja exclusividade do governo e participem outros

atores da sociedade civil, movimentos sociais ou empresas, deve haver implicação do governo porque é a autoridade pública a que detêm legitimidade para atuar em um assunto público (RUA, 1998; ROTH, 2010).

O conceito de *policy network* auxilia na compreensão dessa dinâmica de participação de diversos atores na política pública. Esse conceito diz respeito, segundo Frey (2000), à interação entre a sociedade e o Estado, seja por meio do Legislativo ou do Executivo, na conformação de uma política pública. Essas redes – dinâmicas e com limites flexíveis – são produto de conflitos e coalizões entre os diferentes atores envolvidos. Segundo o autor, nas democracias modernas ganha importância a influência que exerce a *policy network* no processo decisório do conteúdo das políticas públicas em detrimento dos procedimentos formais, prescritos nas constituições.

Isto, provavelmente, indica uma dificuldade para que o direito social ao lazer, consagrado nas constituições, se concretize em política pública. É possível visualizar reivindicações populares isoladas em relação a conteúdos que se relacionam com esse direito, mas que não são agrupados dentro de uma demanda mais organizada. De acordo com Menicucci (2008), há uma “ausência de pressões e demandas da sociedade pelo direito ao esporte e ao lazer” (p.191). Porém, este não é o único elemento que intervém no desenvolvimento de uma política pública. Além dos efeitos que pode provocar a incorporação de um direito na Constituição, ou da pressão que possam fazer certos atores, também interferem as políticas públicas anteriores, assim como a perspectiva e a compreensão que o governo pode ter sobre um problema ou sobre uma situação determinada.

Enquanto definições mais simples de política pública colocam o foco na ação do governo, as mais complexas tentam identificar elementos que permitam a compreensão de suas características e alcances. Neste sentido, Meny e Thoenig (1992) argumentam que uma política pública possui as seguintes características: **(a)** um conteúdo – recursos são mobilizados para obter resultados; **(b)** um programa – uma política não é um ato isolado, inclusive quando o marco que abrange as atividades não estiver explicitamente definido, deve ser possível identificar alguns eixos em comum, como o setor de intervenção ou o problema tratado; **(c)** uma orientação normativa – a atividade pública não resulta das opções aleatórias e sim das preferências daqueles que tomam as decisões e que, de forma consciente ou não, traduzem orientações e valores; **(d)** um fator de coerção – a política pública pro-

cede da autoridade do ator governamental de impor à coletividade o que advém da legitimidade que possui como autoridade legal; **(e)** uma competência social – uma política pública é definida pela competência, pela ação que afeta uma situação e todos os que são direta ou indiretamente afetados.

Vale a pena ressaltar que políticas públicas nem sempre conformam uma estrutura perfeitamente coesa e coerente. Os objetivos perseguidos pelas políticas podem ser explícitos, mas também tácitos, podendo ser claros ou ambíguos. O caráter contraditório deve ser levado em consideração ao analisar a estrutura de sentido daquelas medidas que conformam uma política pública, sentido que não necessariamente é unívoco (MULLER; SUREL, 2002).

As políticas sociais são, entre as políticas públicas, ainda mais propensas a terem objetivos ambíguos ou a desenvolverem uma dupla função. Por um lado, as políticas podem garantir o acesso a um direito e contribuir com o bem-estar da população e, por outro, podem ser instrumentos que permitam uma melhor adaptação dos indivíduos ao sistema já que, ao satisfazer – mesmo que de forma mínima – necessidades básicas como saúde e educação, por exemplo, tornam-se funcionais à ininterrupção do crescimento econômico (MONTAGUT, 2014).

Diante do que foi colocado, é necessário refletir: Será que as políticas públicas de recreação/lazer desenvolvidas se sustentam em uma lógica de direitos? Os objetivos e conteúdos privilegiados por essas políticas buscam o controle social da população? De que forma promovem o acesso da população a experiências, espaços e equipamentos para a recreação/lazer?

1.5. Particularidades da gestão das políticas sociais na América Latina

É importante reconhecer as principais características que a intervenção do Estado adquiriu, por meio de políticas sociais, na região latino-americana. O papel do Estado em relação ao bem-estar repercute na forma assumida por essas políticas, assim como nas possibilidades e limitações que apresentam para a garantia de direitos sociais.

A partir das últimas duas décadas do século XX, as políticas sociais na América Latina adaptaram-se às mudanças produzidas por uma estratégia de desenvolvimento com orientação para o mercado. Apesar das dife-

renças, as transformações foram similares nos países da região que seguiram as recomendações do Consenso de Washington, de 1989. Na perspectiva de Robles, os ajustes na economia e arquiteturas estatais,

[...] Determinaram a drástica redução do tamanho dos estados, do gasto social e de suas prestações para a população, instalando um modelo e política social subsidiária e centrada principalmente na lógica da emergência. Nesse período, foi evidenciado com especial força o trânsito a estados marcados pela privatização e o enfraquecimento da presença estatal em cada uma das esferas-chave para a democratização do bem-estar: recursos, segurança e serviços sociais. (ROBLES, 2013, p.37).

Neste cenário de redução do gasto público e de dismantelamento de políticas sociais com pretensão de universalidade, a política social adquire um “caráter residual, porque a agenda social sublinha o papel central do mercado na produção e distribuição do bem-estar social” (BARAIBAR, 2005, p.160), o que de fato, acentua os níveis de desigualdade, pobreza e exclusão na região, corroendo a cidadania social. O Estado começa a intervir nas situações de emergência para suavizar a pobreza e garantir a sobrevivência daqueles que não conseguem fazê-lo por seus próprios meios no mercado (BARAIBAR, 2003).

No campo das políticas sociais, esta transformação significou a passagem de políticas centralizadas, com pretensão de universalidade e administradas pelo Estado, a políticas descentralizadas, focalizadas, com funções delegadas ao setor privado (BARAIBAR, 2003). Segundo a mesma autora, desta forma, a discussão sobre a integração e proteção social foi substituída pela preocupação sobre a “engenharia social” (p.12). Mesmo que a discussão hoje alcance outros rumos e que nos últimos anos verifique-se novas tendências de gestão, as características que as políticas sociais na era neoliberal assumiram continuam presentes nos países da região.

A focalização é uma das características mais significativas das políticas sociais no modelo neoliberal, a qual foi defendida porque possibilitava identificar e atender setores mais necessitados, com carências extremas, permitindo uma intervenção mais eficiente ao diminuir os custos (BARAIBAR, 2003). A focalização como estratégia que pretende oferecer um mínimo de benefício àqueles que não foram incluídos no direito universal pode

contribuir com a garantia da cidadania. Entretanto, esta pode ficar restrita e limitada somente à pobreza extrema, sem considerar a ampliação da cidadania social (BARBA, 2008). Concentrar os esforços na pobreza extrema não assegura que não haja outros indivíduos em uma situação um pouco melhor, mas que tampouco tenham seus direitos sociais garantidos.

Além disso, a focalização pode produzir situações problemáticas, entre as quais a dificuldade para delimitar o público-alvo que, muitas vezes, requer atestar a situação de real pobreza, o que pode produzir estigmatização; o fato da continuidade do benefício estar condicionada à permanência nessa situação de carência e a obrigatoriedade da participação; a produção de subjetividades agradecidas que consideram o benefício como uma ajuda e não como um direito, assim como o clientelismo, entre outras situações que minam a construção da cidadania (BARBA, 2008; BARAIBAR, 2003)²².

Por outro lado, o novo modelo privilegia a descentralização que foi implementada em todos os países da região. A descentralização transfere poder do nível central de governo aos municípios, que passam a adquirir maior responsabilidade na implementação de políticas públicas com o objetivo de assegurar o bem-estar aos cidadãos. As pessoas habitam nos municípios e, por isso, a ação governamental municipalizada se faz “sentir mais de perto da população” (MARCELLINO, 2007, p.19).

É importante destacar que a descentralização foi defendida por setores antagônicos, pois, enquanto uns a enxergavam em seu potencial de ampliar a democracia por meio da participação cidadã, outros consideravam que era um instrumento adequado para facilitar as parcerias com os setores privados e com a sociedade civil, o que permitiria alocar os recursos de maneira mais eficiente devido ao conhecimento e proximidade com o território (FINOT, 2001; FRANCO, 1996). Como foi mencionado, a descentralização não está livre de problemas tais como o clientelismo, facilitado pela aproximação do indivíduo com o poder municipal assim como o risco de que sejam desenvolvidas políticas públicas de qualidade significativamente diferente, o que poderia introduzir grandes desigualdades entre municípios (FRANCO, 1996).

Uma das inovações fundamentais do processo de reforma dos anos 90 é a relevância que a delegação de funções do Estado para o setor privado, para a sociedade civil ou para as corporações empresariais adquire, bem como a participação das organizações internacionais. Parte da responsabilidade do Estado é repassada à sociedade civil para desenvolver atividades

que contribuam com o bem-estar da população, como atividades de filantropia que, muitas vezes, têm um caráter assistencialista. Em consonância com esta perspectiva, Alencar (2009) expressa que a transferência de serviços sociais à sociedade civil contribuiu para:

[...] a despolitização das demandas sociais, ao mesmo tempo em que desresponsabiliza o Estado e responsabiliza os sujeitos sociais pelas respostas às suas necessidades. [...] Nesse contexto, observa-se um profundo deslocamento quanto aos direitos sociais agora transmutados em “direito moral”, sob os princípios abstratos da “ajuda mútua” e “solidariedade”. (ALENCAR, 2009, p.455-456 *apud* IPEA, 2011, p.5).

As organizações da sociedade civil, também denominadas organizações do terceiro setor, quando reduzem sua tarefa a uma ajuda ou dádiva, questionam a perspectiva da cidadania como consolidação de direitos. A diferença da década de 1990 é que estas organizações da sociedade civil que tinham se multiplicado no continente nas décadas anteriores devido, sobretudo, ao financiamento de organizações internacionais, começam a ser financiadas pelo próprio Estado. Este, assim, delega funções por meio de parcerias público-privadas, o que pode tornar precária a qualidade dos serviços prestados e fragmentar as intervenções (IPEA, 2011). Indivíduos e empresas também financiam iniciativas da sociedade civil.

Cabe salientar o papel das agências internacionais que participaram do processo de negociação da nova agenda social, contribuindo com a conformação de um novo paradigma de bem-estar regional (BARBA, 2004). A participação dos atores internacionais no desenho, financiamento e avaliação de políticas sociais confere um caráter transacional ao modelo (BARBA, 2008). Este modelo, que caracterizava as políticas sociais na década de 1990, restringe as possibilidades de construção de cidadania, uma vez que limita o papel redistributivo dos Estados (ROBLES, 2013).

De acordo com Andrenacci e Repetto (2006), o resultado deste processo de reforma da política social foi “uma fragmentação de direitos sociais a partir de uma perspectiva de cidadania plena nunca totalmente alcançada” (p.14). As mudanças no panorama político que acontecem especialmente na América do Sul no começo do século XXI, para o qual influiu o fracasso do modelo gestado nas décadas anteriores, cristalizaram o que foi denominado por vários autores como “giro à esquerda” ou como o pre-

domínio de governos progressistas, principalmente na América do Sul²³ (MIRZA, 2014). Longe das previsões que aventuravam o fim do Estado, o modelo que começa a ser gestado neste século continua tendo uma forte orientação liberal e abertura dos mercados. Paralelamente, o Estado recupera protagonismo nas políticas públicas, e a política social adquire novamente relevância (DRAIBE; RIESCO, 2009).

O período de bonança econômica, a partir de 2004, e a estabilidade democrática que facilitou a ação de atores coletivos da sociedade civil, como sindicatos e movimentos sociais, constituiu um cenário propício para a implementação de algumas mudanças em relação ao bem-estar social (MIDAGLIA; CASTILLO, 2014). De forma resumida, no que tange às políticas sociais deste novo modelo é possível visualizar mudanças importantes no sistema de pensões e aposentadorias, programas de transferência de renda, reformas de saúde, ampliação do acesso à educação, extensão dos direitos trabalhistas, entre outras (FILGUEIRA, 2015). O gasto social aumentou significativamente neste período em relação ao gasto público total e em relação ao PIB, pelo esforço que se fez na busca da concretização dos direitos por meio de políticas sociais (MIDAGLIA; CASTILLO, 2014).

Embora estas mudanças tenham reduzido a pobreza, a indigência e a desigualdade e tenham melhorado a qualidade de vida da população, as demandas estão longe de serem satisfeitas. A mudança no panorama social da América Latina, produzida a partir do ano 2000, foi acompanhada por uma transformação na compreensão a respeito das políticas sociais que se distanciam do modelo anterior, focalizado nas carências extremas, para buscar soluções a problemas estruturais em uma lógica de direitos (HARDY, 2010). Estas mudanças estão em consonância com uma “clara tendência à re-conceituação dos assuntos sociais, em termos de que sua abordagem deve ser multidimensional e com um enfoque de direitos” (CUNILLGRAU, 2014, p.11-12).

Os problemas vinculados ao bem-estar da população são multidimensionais e, por isso, requerem respostas complexas. Em todos os países, mesmo que com diferenças na implementação, começa a haver uma busca por uma maior coordenação intersetorial que permita transcender a focalização setorial. As políticas sociais passam a abranger os diferentes momentos do ciclo de vida das pessoas que estão numa situação de maior vulnerabilidade e há um movimento no sentido de ampliação da participação cidadã (PNUD, 2016).

Da mesma forma, cresce a consciência de que diminuir as brechas materiais não é suficiente para garantir a igualdade social, condição para a cidadania. Para promover o bem-estar de toda a população, também é necessário avançar no combate às exclusões e discriminações raciais, étnicas, de gênero e outras que são mais representadas nas situações de pobreza, mas que também se encontram em setores da população que não possuem carências materiais. De acordo com o PNUD (2016), desenvolver políticas afirmativas e reconhecer e ampliar direitos coletivos é importante, mas não é suficiente.

A “nova arquitetura” das políticas sociais que começa a ser desenvolvida de forma incipiente no início deste século (PNUD, 2016) privilegia a intersetorialidade como estratégia de abordagem integral de problemas multicausais, buscando a relação de diferentes setores do Estado com vistas a uma intervenção mais efetiva. A intersetorialidade permite atuar sobre uma problemática comum, ou promover direitos num ciclo de vida particular, como a primeira infância, por meio da articulação entre diversos setores para uma abordagem integral.

A intersetorialidade compromete-se com a superação do modo setorial e fragmentado de como o Estado tem operado tradicionalmente, por não ter conseguido responder adequadamente aos problemas que requerem intervenções articuladas (REPETTO, 2010). Ela pode acontecer ao interior do Estado e também incluir atores privados, sejam eles sociedade civil ou empresas.

O processo de descentralização pode facilitar a intersetorialidade entre instituições que estão mais próximas dos cidadãos e que podem pensar em estratégias de resolução de problemas e de promoção do bem-estar de forma articulada. Contudo, a intersetorialidade, inclusive quando acontece entre organizações do Estado, não está isenta de dificuldades, pois requer uma visão compartilhada sobre o problema e a forma de intervenção, assim como a conformação de arranjos complexos para a coordenação das ações (MENICUCCI, 2006). Enquanto a abordagem intersetorial implica integração inter organizacional, a qual incorpora/transcende a coordenação necessária para não sobrepor esforços, a intersetorialidade requer integração entre organizações de setores diferentes (CUNILL-GRAU, 2014).

Cabe destacar que a intersetorialidade não pode ser confundida com transversalidade, pois a transversalidade não requer a integração entre setores, o que é fundamental na intersetorialidade. A transversalidade supõe

a incorporação de um tema ou perspectiva ao trabalho que os setores desenvolvem, sem a necessidade de que haja integração e trabalho conjunto destes setores. De acordo com Menicucci (2006) e Cunill-Grau (2014), um exemplo paradigmático e dos primeiros a serem transversalizados é a perspectiva de gênero, que pode ser incorporada por diversos setores sem que exista necessariamente uma institucionalidade encarregada de promover este enfoque transversal.

A transversalidade pode incorporar, por exemplo, a abordagem diferencial de uma igualdade efetiva que prioriza alguns grupos que estão em situação de maior vulnerabilidade, para facilitar o acesso à prestação de serviço social que visa garantir o exercício de um direito. Assim, as políticas se orientam considerando a vulnerabilidade do ciclo de vida e a discriminação e exclusões existentes que afetam, principalmente, a primeira infância, as crianças, os idosos, grupos étnicos e afrodescendentes, mulheres e pessoas com deficiência, entre outros (PNUD, 2016).

Outra tendência de gestão das políticas sociais, também facilitada pelo processo de descentralização, é a participação cidadã que pode acontecer ao longo de todo o processo da política pública. A participação, conforme alerta Menicucci (2006), pode ser estimulada com objetivos diferentes como, por exemplo, o envolvimento da população pode ser um meio para assegurar sua adesão à política e alcançar certa legitimidade e sustentabilidade desta própria política. Por outro lado, a participação na demanda por políticas que concretizem direitos, assim como o envolvimento na tomada de decisões em relação a seu desenho e implementação, o controle social das mesmas e a reivindicação por melhores políticas, faz parte do exercício cidadão e é fundamental para a ampliação da democracia (ROBLES, 2013).

Estas tendências de gestão não garantem, por si mesmas, que determinada política social esteja, de fato, concretizando o acesso ao direito social que pretende garantir. Mas, como tendências que são, podem dar fortes indícios das possibilidades que apresentam para a construção da cidadania em função da busca pela integração com outros setores na abordagem de um problema multidimensional se os grupos populacionais priorizados estão em uma situação de vulnerabilidade e se incorpora a participação cidadã para que a política seja mais adequada às necessidades da população como forma de contribuir com a ampliação da democracia.

1.6. Entre o dito e o feito: o foco da análise na implementação

No intuito de investigar como o direito ao lazer/recreação está sendo concretizado nas políticas públicas dos países da Comunidade Andina, torna-se necessário conhecer os conceitos da análise de políticas públicas que permitem delimitar o objeto de estudo dentro do complexo processo de uma política. O conhecimento dos principais enfoques dos estudos sobre implementação e de suas principais contribuições e limitações é essencial para subsidiar a análise da implementação de políticas públicas de recreação/lazer, conforme proposto nesta pesquisa.

A inclusão do direito à recreação/lazer na Constituição de um país não implica necessariamente sua materialização em uma política pública. O conhecido modelo do ciclo de políticas públicas permite compreender que é na fase de implementação da política pública que de fato acontece (ou não) a sua concretização em ações que podem contribuir com a garantia desse direito. Assim, o foco desta pesquisa volta-se para a etapa de implementação de políticas públicas de recreação/lazer e são incorporadas variáveis que, tradicionalmente, têm sido negligenciadas nos estudos de implementação, buscando enriquecer sua compreensão.

A abordagem do ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) é uma referência para o campo da análise de políticas públicas que tem como antecedente a contribuição de um dos fundadores da área de políticas públicas, H. Lasswell, que, na década de 1950, introduziu uma série de estágios em referência ao processo de políticas públicas (*policy process*), modelo que, posteriormente, foi desenvolvido por Jones, em 1970, de uma forma que se aproxima daquele que conhecemos hoje (ROTH, 2010).

Esse modelo considera o processo da política pública como uma série de fases consecutivas. As diversas propostas de divisão das fases que foram surgindo apresentam algumas variações pouco significativas, sendo recorrente encontrar as etapas de formação de agenda, formulação da política e tomada de decisão, implementação e avaliação (JANN; WEGRICH, 2007).

Para que o assunto seja priorizado e incluído na agenda de uma autoridade pública, é necessária a percepção do problema e sua construção como objeto de intervenção pública. Na fase seguinte, de formulação da política e tomada de decisão, são procuradas as soluções possíveis, opta-se por uma alternativa e, então, são definidos os marcos jurídico, administra-

tivo e financeiro (SARAIWA, 2006). Essa etapa é seguida da implementação (ou não) da política e diz respeito ao momento no qual a política pública é aplicada e administrada, executando o que foi definido na etapa anterior. Finalmente, acontece a fase de avaliação da política e do respectivo ajuste da ação, quando necessário, que pode optar por seu encerramento ou por promover um novo início, incorporando os aprendizados. Essas etapas aqui apresentadas de forma simplificada podem ser analisadas levando em consideração as lutas de poder, as redes de atores que se configuram em torno de uma política, bem como as práticas políticas e administrativas que se erguem (FREY, 2000).

O modelo do ciclo de políticas públicas, ao definir uma série de fases, tem a vantagem de ser amplo e abrangente o suficiente para que possa ser aplicado a qualquer política pública, introduzindo certa ordem na complexidade do processo que a caracteriza, distinguindo cenários e atores (MURREL; SUREL, 2002; ROTH, 2002). No entanto, é importante considerar que subjaz a esta tipologia uma representação racional da política. Além disso, sua visão linear e idealizada ignora o caráter muitas vezes caótico da política (MULLER; SUREL, 2002).

Nessa perspectiva, a realidade não se vê refletida na concepção idealizada desse modelo já que as etapas podem acontecer de forma imbricada ou a ordem das etapas suceder de modo alterado ou, ainda, alguma etapa pode de fato não ocorrer na prática. Por exemplo, a definição do problema pode ter lugar depois de que a decisão já foi tomada ou diversas decisões podem acontecer ao longo da implementação.

Além disso, essa abordagem sequencial também possui a limitação de não servir como paradigma de análise, pois não apresenta explicações e nem provê de uma teoria causal (ROTH, 2010). Entretanto, o modelo possui validade heurística ao contribuir com o entendimento do processo, assim como tem a vantagem de facilitar a sistematização e a comparação de debates que focam uma das etapas (JANN; WEGRICH, 2007). O modelo do ciclo de políticas públicas também pode ser útil para a delimitação do objeto de análise e para identificar as teorias parciais que se desenvolveram no estudo com o foco em alguma destas etapas. Segundo Roth (2010), “esse é, ao mesmo tempo, a força do modelo, mas, também, a sua maior fraqueza: tende-se a perder de vista o processo no seu conjunto.” (p.26)

Nessa linha, é possível afirmar que a abordagem do ciclo da política pública tem conduzido a uma sobrevalorização da importância da fase de

definição da agenda em detrimento do estudo das outras fases (SOUZA, 2006). O estudo da implementação foi relegado em comparação com o estudo das outras etapas do ciclo de políticas públicas pelo qual é recorrente que se faça referência a esta etapa como o “*missing link*” ou o “elo perdido”, situado entre a tomada de decisão e a avaliação de resultados (RUA, 1998, s/d).

Esse lugar pouco relevante dado à implementação esteve em consonância com a compreensão difundida pelo *policy cycle*, que a colocou como uma fase posterior àquela em que as decisões são tomadas e a depositou como competência da administração que deveria somente executar os objetivos definidos pelas decisões prévias, reduzindo os problemas apresentados neste estágio a problemas exclusivamente técnicos (ROTH, 2002; FARIA, 2012). Assim, a implementação não foi considerada pelos responsáveis pela tomada de decisão como uma etapa chave e, em consequência, tampouco tornou-se objeto de análise da política pública (JANN; WEGRICH, 2007).

Até 1960, predominou o entendimento de que quando se estava diante de mandatos políticos claros, os administradores os implementavam de acordo com as intenções daqueles que tinham tomado a decisão (HILL; HUPE, 2002, *apud* PULZL; TREIB, 2007). Foi somente na década de 1970 que aconteceu uma alteração na forma como a implementação estava sendo considerada. A inauguração dos estudos sobre a implementação, naquela época, que surgiram pela preocupação sobre a efetividade dos programas, possibilitou que a mesma começasse a ser enxergada como um estágio complexo e crucial do ciclo de políticas públicas (FARIA, 2012; PULZL; TREIB, 2007).

Desta forma, o caráter decisivo que possui a implementação evidenciou-se pois, como argumenta Roth (2002), “é aí que a política, até então feita quase exclusivamente de discursos e palavras, se transforma em discursos concretos, em realidade palpável” (p.107). Ou seja, é por meio da implementação que, de fato, uma política se concretiza, que consegue fazer o movimento para sair do papel no sentido de tornar-se realidade. Em outras palavras, “sem implementação, não haveria política pública” (RUA; ROMANINI, 2013, p.91).

Os estudos de implementação surgiram nos anos de 1970 com caráter principalmente empírico e focados em estudos de caso, no intuito de compreender as razões dos problemas da implementação (SABATIER, 1986; PULZL, TREIB, 2007). A segunda geração de estudos foi mais ana-

lítica, contudo, continuou sendo privilegiada uma abordagem *top-down* (SABATIER, 1986).

Uma abordagem *top-down*, ou de cima para baixo, considera as decisões tomadas na etapa prévia de formulação e examina até que ponto as normas que a estruturam foram implementadas. Os problemas da implementação são entendidos como “desvios de rota” (SILVA; MELO, 2000, p.8). Entende-se que esses desvios podem ser corrigidos, seja melhorando o desenho das normas ou por meio de processos de controle e coordenação (ROTH, 2002; JANN; WEGRICH, 2007). Por isso, foram elaboradas guias de implementação e recomendações a fim de assegurar um melhor desenho e, assim, uma melhor implementação (PULZL; TREIB, 2007).

A abordagem *top-down* reforça a separação conceitual e temporal entre formulação e implementação, as quais são entendidas como pertencentes a esferas diferentes, distinguindo o âmbito político do administrativo (FARIA, 2012; ROTH, 2002). Por isso, é possível afirmar que o ciclo de políticas públicas traz implícito um enfoque *top-down*.

Tal enfoque desconsidera o impacto que os atores responsáveis pela implementação podem introduzir em determinada política pública (PULZL; TREIB, 2007). Essa perspectiva assume que o que foi definido pelos tomadores de decisão escolhidos por meio do voto será implementado pelos funcionários administrativos, sem introduzir modificações (MENY; THOENIG, 1992). Supõe, assim, que, se o plano ou o programa foi bem formulado, com objetivos claros e evitando ambiguidades, a burocracia executora saberá o que fazer, não tendo espaço para a discricionariedade. De acordo com Silva e Melo (2000), este modelo de análise

[...] pressupõe uma visão ingênua e irrealista do funcionamento da administração pública, que aparece como “um mecanismo operativo perfeito”, onde seria possível assegurar a fidelidade da implementação ao desenho proposto inicialmente. Essa visão hierárquica da burocracia pública como correspondente ao ideal weberiano é francamente idealizada. (p.8).

Em sintonia com essas críticas, o modelo *top-down* começou a ser desafiado no final da década de 1970 e início da década de 1980 (JANN; WEGRICH, 2007), o que deu origem a outra abordagem analítica conhecida como *bottom-up*, ou de baixo para cima. Esse enfoque começa a análise identificando os atores da política no final do sistema administrativo e as

estratégias utilizadas para a resolução de problemas neste nível, fazendo um movimento para cima (PULZL; TREIB, 2007). Dessa maneira, busca prover uma descrição empírica a partir do estudo de casos concretos sobre o comportamento dos atores na ponta.

A abordagem *bottom-up* começou a considerar o papel das burocracias que estão mais próximas da população ao entender que as mesmas podem ter um grau de discricionariedade considerável e que podem desenvolver estratégias próprias para a resolução de problemas cotidianos. Isso não é necessariamente negativo, podendo chegar a ser positivo e contribuir para o sucesso da política pelo conhecimento que detêm dos problemas (RUA; ROMANINI, 2013; PULZL; TREIB, 2007). De acordo com este modelo, a burocracia é uma variável fundamental que influencia a implementação e os resultados de uma política. Porque a burocracia “não é neutra e a implementação envolve, para muitos inevitavelmente, escolhas e decisões tomadas por agentes não eleitos, quais sejam as burocracias públicas” (FARIA, 2012, p.9).

Nesta linha, foi pioneiro o trabalho de Lipsky (1980, *apud* Lotta, 2014) que estudou em profundidade os burocratas de menor escalão que chamou de “nível de rua” (*street-level bureaucracy*) pois, segundo o autor, esses burocratas – tais como policiais, professores e funcionários da saúde –, ao trabalhar no terreno com os beneficiários das políticas públicas, precisam resolver os problemas e as demandas que se apresentam cotidianamente no serviço.

Em referência a esse trabalho, Lotta (2014) afirma:

A discricionariedade desses agentes está em determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios e as sanções fornecidas por sua agência. Assim, mesmo que dimensões políticas oficiais moldem alguns padrões de decisão, bem como as normas comunitárias e administrativas, os agentes ainda conseguem ter autonomia para decidir como aplicá-las e inseri-las nas práticas da implementação. É, em parte, no exercício da discricionariedade dos agentes implementadores que as políticas públicas são alteradas e reconstruídas. (p.191).

A implementação das políticas é feita por pessoas que têm interesses, por atores que participam de relações de poder e de processos de negociação nas redes que participam na política (RUA, ROMANINI, 2013).

Esse enfoque permite considerar que há problemas que podem ser consequência dessa dimensão conflitiva ou política da implementação, enquanto o enfoque *top-down* apresenta a implementação como um processo administrativo apolítico centrado no Estado (PULZL; TREIB, 2007; ROTH, 2002). Conforme expressam Pulzl e Treib (2007),

[...] os *bottom-uppers* sustentam que o processo de implementação é eminentemente político e que as políticas são formadas neste nível de maneira decisiva. Assim, as políticas públicas não são tão determinadas pelas estruturas que emanam dos governos e dos parlamentos, mas pelo grande número de decisões políticas autônomas, dos atores diretamente envolvidos na execução da política. (p.94)

Considerar que decisões são tomadas ao longo da implementação pelos atores que participam da execução, o que faz com a política seja modelada consideravelmente ao longo dela, rejeita a compreensão acrítica da abordagem do ciclo de políticas públicas que separa etapas sucessivas (JANN; WEGRICH, 2007). Em função disso, também se vê questionada a dicotomia entre política e administração, pois decisões são tomadas também pela administração: que não é apolítica, nem se encontra num meio alheio à política.

Foi a partir da crítica desses modelos que surgiu uma terceira geração de estudos de implementação após a década de 1980 as chamadas teorias híbridas que relacionam aspectos centrais das duas perspectivas. Surgem novos modelos que consideram as decisões que têm lugar no nível central do governo como na autonomia local (PULZL; TREIB, 2007). Estas teorias consideram que a implementação é “uma grande interrogação (resultados em aberto) e não admitem a concepção do ciclo de políticas públicas como uma sequência de fases estanques e bem delineadas” (RUA; ROMANINI, 2013, p.100). Embora esta pesquisa não tenha intenção de aprofundar nessas teorias, as críticas que realizam sobre os enfoques hegemônicos são incorporadas na proposta de Lima e D’Ascenzi (2013) que serão apresentadas a seguir.

De acordo com os autores, os enfoques apresentados:

[...] encontram seus limites na superestimação da importância das normas ou da discricionariedade dos executores. O foco na estrutura normativa

desconsidera a influência dos implementadores. Por outro lado, a capacidade de determinação atribuída a eles no desenho retrospectivo subestima a influência exercida pelas variáveis normativas na implementação. (p.105).

O enfoque *bottom-up* desconsidera a importância das decisões que são tomadas no nível central de governo, as quais são centrais na abordagem *top-down*. Vale a pena ressaltar que “a autoridade para estabelecer arranjos institucionais, definir normas e alocar recursos financeiros certamente não é exercida de baixo para cima, ao contrário” (RUA; ROMANINI, 2013, p.100). Por causa disso, as normas e objetivos definidos na formulação devem ser o ponto de partida de toda análise da implementação, sempre que não seja a única variável relevante na análise.

O modelo *bottom-up* possibilita enxergar a importância das novas decisões que acontecem ao longo da implementação da política, sobretudo naqueles casos em que a política foi apenas esboçada na formulação – possibilitando que, ao longo da implementação, sejam tomadas decisões significativas. Assim, é essencial olhar para o papel dos implementadores e as decisões que estes tomam, já que podem introduzir modificações significativas em relação ao desenho original. Nessa perspectiva, formulação e implementação são interdependentes, sendo possível afirmar que a implementação “cria políticas: a implementação de políticas constantemente orienta novas políticas” (SILVA; MELO, 2000, p.11).

No entanto, é importante considerar que ambos os modelos

[...] privilegiam as condições materiais do processo de implementação e não tomam como variável relevante os aspectos culturais que são mediadores, por vezes necessários, ao entendimento da trajetória da política e do resultado alcançado. (LIMA, D’ASCENZI, 2013, p.105).

Lima e D’Ascenzi (2013), além de considerarem as limitações materiais que limitam a ação dos implementadores, propõem uma abordagem analítica que incorpore elementos vinculados à dimensão cultural e cognitiva, tais como ideias, valores e concepções de mundo dos atores. Os autores entendem a implementação “como um processo de apropriação de uma ideia que, nesse sentido, é consequência da interação entre a intenção (expressa no plano) e os elementos dos contextos locais de ação” (p.105).

Ao compreender a implementação de uma forma flexível e fluida, articulam variáveis dos dois modelos hegemônicos e abrem o espaço para a consideração de variáveis cognitivas. De acordo com a proposta de Lima e D’Ascenzi (2013), a análise de implementação deve considerar pelo menos três componentes que interagem e produzem o processo de implementação: **(a)** as características do plano, **(b)** a organização do aparato administrativo responsável pela implementação, e **(c)** as ideias, valores e concepções de mundo dos indivíduos responsáveis por esse processo.

O plano deve ser necessariamente considerado, pois, para compreender a política que está sendo implementada, é preciso conhecer de que forma as normas estruturam e orientam essa ação. No entanto, os autores propõem entender o plano de uma forma mais flexível, como ponto de partida, sem superestimar a sua capacidade para definir a implementação. Além disso, julgam como sendo importante considerar os efeitos do plano no contexto, já que o seu conteúdo pode causar efeitos diversos nos atores responsáveis pela implementação.

Vaquero (2007) chama a atenção para o fato de a maioria dos estudos de implementação não definir com precisão a natureza da política que vai ser implementada. O plano pode compreender um programa ou outras decisões administrativas emitidas pelo Executivo, assim como instrumentos mais formais, como uma aprovação do Legislativo. De acordo com o autor, é fundamental diferenciar o tipo de decisão que está sendo implementada, pois pode “prever maior ou menor força no momento da implementação” (VAQUERO, 2007, p.141).

Uma lei, ao requerer a aprovação do Legislativo, tem maior relevância assim como uma maior possibilidade de permanência ao longo do tempo, enquanto planos e programas realizados pelo Poder Executivo dependem do governo e podem ser alteradas ou ignoradas com uma mudança das lideranças governamentais (VAQUERO, 2007). Embora a legislação seja o pontapé para a implementação, planos, programas e outras decisões administrativas são necessárias para operacionalizar a lei (REIN; RABINOVITZ, 1978, *apud* VAQUERO, 2007) e definir objetivos, ações e beneficiários, entre outros aspectos.

Outro componente que deve incluir uma análise de implementação, segundo a proposta elaborada por Lima e D’Ascenzi (2013), refere-se às características do aparato administrativo responsável por isso, que condi-

cionarão as possibilidades de desenvolver as políticas. O plano “será absorvido, traduzido e adaptado às possibilidades e os constrangimentos das agências e dos indivíduos que deverão executá-lo. (...) Os implementadores adaptarão o que se espera que seja feito ao que conseguem (ou querem) fazer” (p.106).

Nesse sentido, torna-se essencial considerar fatores tais como os recursos materiais disponíveis, as características da equipe de trabalho, as regras organizacionais explícitas ou tácitas, as relações de poder, a estrutura administrativa, assim como outros elementos que intervêm no processo de apropriação do plano no espaço local (LIMA; D’ASCENZI, 2013). Ao incorporar esses fatores, os autores consideram variáveis referentes aos espaços locais de implementação que, junto à relevância do papel das burocracias implementadoras, constituem as principais contribuições do modelo *bottom-up*.

O plano, além de ser adaptado em função das condições materiais do aparato administrativo, também é mediado pela interpretação realizada pelas burocracias responsáveis pela implementação em relação com suas ideias, valores e concepções de mundo. As variáveis cognitivas constituem o terceiro elemento da proposta de análise de implementação de Lima e D’Ascenzi (2013) e são importantes pois “atuam como um *link* entre o plano e sua apropriação” (p.108). Os autores sugerem que é nesse processo de interação entre as três variáveis que, de fato, surge a política ou, ao menos, é aí que a política adquire materialidade e se torna uma realidade concreta.

Nas situações em que um direito garantido na Constituição é a referência para a política pública mas não há uma política ou um arcabouço legal que determine de forma clara os objetivos, diretrizes, ações e sujeitos, entre outros fatores, as ações desenvolvidas para concretizar esse direito ficam ainda mais dependentes das escolhas quase autônomas dos gestores (MENICUCCI, 2008). Em sintonia com um entendimento flexível da implementação – que considera que muitas decisões são tomadas ao longo de todo o processo de implementação e que não se restringem a uma etapa prévia –, evidencia-se a importância de se conhecer as ideias dos gestores responsáveis pela materialização da política. Afinal, as “ideias conformam a percepção que os tomadores de decisão têm dos *policies issues*, influenciando a ação” (LIMA; D’ASCENZI, 2013, p.107).

Dessa forma, as ideias, valores e concepções de mundo influenciam a formulação e possuem um papel fundamental na implementação quando

entendida como sendo “a formulação em processo” (RUA; ROMANINI, 2013, p.103). De acordo com Souza (2006), valores, crenças e ideias são importantes dimensões do processo de formulação de políticas públicas e muitas vezes são desconsideradas. As ideias podem ser entendidas:

[...] como afirmação de valores, podem especificar relações causais, podem ser soluções para problemas públicos, símbolos e imagens que expressam identidades públicas e privadas, bem como concepções de mundo e ideologias. (JOHN, 1999, *apud* FARIA, 2003, p.23).

Como salienta Campbell (1998), as ideias podem estar implícitas nos debates de políticas públicas e serem assumidas sem questionamentos ou, pelo contrário, podem estar no primeiro plano dos debates de políticas públicas. As ideias que estão no primeiro plano do debate político podem ser construídas artesanalmente pelos gestores como forma de legitimar suas ideias diante da população ou podem enunciar soluções causais de forma clara para a resolução de problemas pontuais (CAMPBELL, 2002).

Por outro lado, o autor menciona dos tipos de ideias abordadas na literatura específica que subjazem às eleições dos gestores, como os paradigmas cognitivos ou visões de mundo e os marcos conceituais normativos. Os paradigmas cognitivos supõem relações de causalidade, restringindo as opções que, de fato, são tomadas em consideração pelos gestores. Por outro lado, os marcos conceituais normativos favorecem a assunção de valores e a tomada de decisões em função do que é apropriado moral ou socialmente, ou seja, do que está legitimado na sociedade, mesmo que não exista uma explicação causal válida na qual se sustente (CAMPBELL, 2002). Em outra obra, o autor estabelece que, o que é apropriado e legítimo em uma sociedade é o que as elites consideram como aceitável, o que não necessariamente condiz com o que a população considera adequado (CAMPBELL, 1998).

Campbell (2002) considera, além disto que, no plano internacional é possível identificar paradigmas cognitivos transnacionais que podem levar a uma certa similaridade das políticas em contextos diferentes, ideias que podem ser promovidas e difundidas por organizações internacionais não governamentais. O autor chama a atenção para o fato dessas organizações estarem disseminando, muitas vezes, ideias que já existem, não estando necessariamente criando ideias novas. Essas ideias promovidas no plano in-

ternacional, quando incorporadas no nível nacional, adquirem conotações e particularidades que dependem de cada contexto e das instituições locais.

Torna-se importante, também, destacar o papel que as comunidades epistêmicas podem ter na geração de novas ideias (CAMPBELL, 2002). De acordo com Haas (1992), “uma comunidade epistêmica é uma rede de profissionais com reconhecida experiência e competência em uma temática particular e com uma voz autorizada pelo conhecimento relevante de política pública dentro da temática ou problemática”. Se bem que, as comunidades epistêmicas podem reunir profissionais de diferentes disciplinas e estas têm em comum o fato de que compartilham crenças normativas e princípios e possuem uma ideia partilhada sobre a melhor maneira de resolver alguns problemas de política pública referente a área na qual são especialistas (HASS, 1992). As ideias das comunidades epistêmicas podem ser difundidas por organizações internacionais não governamentais ou serem introduzidas no debate das redes de atores envolvidos na política no nível nacional.

Cabe ressaltar a existência de filtros institucionais que constroem essas ideias, pois “atores não operam no vácuo” (CAMPBELL, 2002, p.30). Não é possível ignorar os “fatores de ordem institucional e estrutural, os quais funcionam como constrangimentos às escolhas e circunscrevem as interações” (MENICUCCI; BRASIL, 2006, p.3). As políticas que foram desenvolvidas e as ideias materializadas nas mesmas influenciam na compreensão que os atores têm da política e, por consequência, nas decisões que tomam (MENICUCCI; BRASIL, 2006). Não obstante, é importante considerar as ideias dos atores e não somente fatores de ordem institucional, para não ignorar “a capacidade dos atores sociais de redefinir problemas e apresentar propostas voltadas para as políticas públicas” (MENICUCCI; BRASIL, 2006, p.374).

A norma que estrutura a implementação e que condensa algumas ideias que foram institucionalizadas será interpretada pelos implementadores. Nesse âmbito, “é como se renascesse depois de sua primeira adoção pela instância formal de decisão” (ROTH, 2002, p.54). Os atores não são totalmente livres para realizar esta reinterpretação e contextualização, pois, há certo constrangimento estrutural, mas tampouco as decisões são totalmente determinadas pelas estruturas (MURREL; SUREL, 2002). Os atores possuem subjetividade e reflexividade e, por consequência, uma compreensão sobre a política pública que deve ser considerada.

A partir da discussão apresentada nesta seção, é pertinente analisar a implementação das políticas públicas de recreação/lazer que considera os elementos destacados na proposta de Lima e D'Ascenzi (2013): **(a)** o componente institucional, as leis e planos que estruturam a política; **(b)** o componente estrutural, ponderando alguns elementos que caracterizam o aparato administrativo responsável pela implementação da política; e **(c)** o componente cognitivo, as ideias, valores e concepções de mundo dos gestores responsáveis pela implementação. No próximo capítulo serão analisadas as leis e planos que orientam a política pública ao estabelecerem as diretrizes para cada contexto estudado.

CAPÍTULO 2

Leis e planos que orientam a implementação: o ponto de partida

Leis, planos e políticas são o ponto de partida da implementação (LIMA D'ASCENZI, 2013), pois cada um deles tem papel fundamental para orientar e estruturar esse processo. Inclusive naqueles casos em que não há uma política pública específica de recreação/lazer, existem leis e planos que estabelecem diretrizes e orientações para a intervenção pública do Estado em relação a essa temática.

É importante destacar que o marco institucional e jurídico – que compreende a Constituição, as leis e demais documentos da política pública – expressa as intenções de um Estado, que constitui um aspecto central para o enfoque de direitos (CECCHINI; RICO, 2015). Cecchini e Rico (2015) salientam que, quando a intervenção do Estado responde a uma institucionalidade apropriada por meio de políticas e programas, é mais provável que a população considere que as políticas públicas estejam relacionadas com a garantia de direitos, e não com privilégios.

Como foi mencionado, as decisões que orientam a intervenção do Estado por meio de políticas públicas podem ter mais ou menos força no momento da implementação, o que depende diretamente do tipo de decisão tomada. Assim, uma lei tende a ter uma maior permanência no tempo porque envolve o Poder Legislativo, enquanto um plano que se encontra vinculado a um governo poderá ser ignorado com a troca do Executivo (VAQUERO, 2007).

A presente pesquisa, por tratar de países com estados unitários, considerou principalmente as leis e planos nacionais com a intenção de conhecer as diretrizes oferecidas para a implementação de políticas públicas de recreação/lazer, as quais devem ser incorporadas pelas políticas nacionais e municipais. Em nível nacional, foi considerado o tratamento dado à recreação/lazer nas Constituições, nas leis de esporte e recreação e também nos planos de desenvolvimento dos quatro países estudados. No caso do

Peru, o “Plano Nacional de Esporte 2011-2030” foi incluído nas análises, já que este documento orienta o desenvolvimento do setor que abrange o campo da recreação/lazer. No da Colômbia, foram analisados o “Plano Decenal do Esporte, Recreação, Educação Física e Atividade Física para o Desenvolvimento Humano, a Convivência e a Paz 2009-2019” e o “Plano Nacional de Recreação 2013-2019”. Cabe destacar que foi encontrado somente um instrumento específico para a recreação/lazer que não aborda a recreação em conjunto com o esporte, e isso se deu no contexto nacional da Colômbia. Os demais planos, sejam eles nacionais ou municipais, abrangem a recreação e o esporte conjuntamente. Na Bolívia e no Equador, não foram encontrados planos setoriais.

As leis de descentralização foram consultadas para se conhecer as competências atribuídas aos municípios no que se refere à recreação caso essa informação não estivesse disponível na Constituição ou nos planos mencionados. Em nível municipal, foram considerados os planos de desenvolvimento das quatro cidades estudadas. É importante salientar que apenas em Bogotá foram encontrados planos municipais setoriais para a recreação: a “Política Pública de Esporte, Recreação e Atividade Física 2009-2019” e o “Plano Mestre de Equipamentos Esportivos e Recreativos Bogotá 2006-2019”.

Neste momento, faz-se necessário esclarecer que não se pretendeu, aqui, realizar uma análise exaustiva de todo o marco normativo vigente e encarregado de estruturar a implementação das políticas públicas de recreação/lazer em cada país e cidade nem, tampouco, efetuar uma discussão de cada documento separadamente, o que excede as possibilidades do presente trabalho. Desse modo, a análise de leis, planos e políticas considerou as orientações e diretrizes vinculados às seguintes categorias temáticas: conceito de recreação/lazer; objetivos almejados pela intervenção na área de recreação/lazer; orientação para ações (programas, espaços/equipamentos, conteúdo cultural priorizado), grupos populacionais prioritários e gestão das políticas públicas de recreação/lazer.

A seguir, serão apresentados os resultados de cada país e cidade pesquisada. Ao final do capítulo, busca-se destacar algumas aproximações e distanciamentos entre os contextos estudados, considerando-se as principais orientações para a política pública de recreação/lazer nos quatro países da comunidade andina.

2.1. Bolívia e La Paz

Na Bolívia, a Constituição Política do Estado de 2009 reconhece, em seu artigo 104, que “toda pessoa tem direito ao esporte, à cultura física e à recreação” (BOLÍVIA, 2009). A Lei Nacional de Esporte de 2016 explicita em seu texto que está fundamentada no artigo 104 da Constituição e tem como objetivo regular o “direito ao esporte, à cultura física e a recreação esportiva” (BOLÍVIA, 2016, Art. 1). O entendimento da recreação como direito também é explicitado pelo “Plano de Desenvolvimento Econômico e Social 2016-2020”.²⁴

Apesar do artigo 104 da Constituição boliviana reconhecer o direito à recreação de forma específica, sem restringi-lo ao esporte e à cultura física, é possível verificar que todo o marco normativo analisado se refere à recreação como um nível do esporte ou como recreação esportiva, conforme anuncia o objeto da Lei Nacional de Esporte citada. Na Constituição, o artigo 105 indica que o Estado promoverá “o desenvolvimento da cultura física e da prática esportiva em seus níveis preventivo, recreativo, formativo e competitivo” (BOLÍVIA, 2009). A Lei Nacional de Esporte incorpora exatamente o mesmo trecho em seu artigo 4. Como se observa, a “cultura física” é bastante enfatizada nesses documentos, e essa expressão refere-se em especial ao movimento do corpo e ao exercício físico, como indicado por Cagigal (1979).

Do mesmo modo, é possível constatar que o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social aborda o direito à recreação no marco das seguintes metas: “garantia do esporte como direito de Estado” e “acesso universal ao esporte” (BOLÍVIA, 2015, p.93). A recreação é citada entre as ações que contribuem para o alcance dessas metas, especialmente nas ações dirigidas a toda a população, e não somente ao que se refere ao esporte formativo ou profissional. Esta abordagem denota que o direito à recreação permanece conceitualmente subordinado ao direito ao esporte e, também, que as ações vinculadas ao nível recreativo se diferenciam daquelas que são relacionadas ao nível formativo ou competitivo, ainda que de forma implícita.

No âmbito municipal, o “Plano Integral La Paz 2040” incorpora a compreensão da recreação como um nível do esporte em consonância com o contexto nacional e, também, em uma parte extra do plano que diz respeito especificamente ao esporte. Dessa forma, mesmo que a recreação,

ainda que em certos momentos seja utilizada como sinônimo de esporte, é entendida nas leis e planos analisados na Bolívia e em La Paz como um nível do esporte, sendo ambos abordados em todos os documentos de forma vinculada. Buscou-se referências à recreação no setor cultural boliviano, seja entre as competências e objetivos do Ministério de Cultura e Turismo, como na norma vinculada à cultura, mas nada foi encontrado.

As leis e planos analisados contêm orientações para as ações a serem desenvolvidas pelas políticas públicas comprometidas com o direito ao esporte, à cultura física e à recreação. Ao se referirem à necessidade do desenvolvimento da cultura física e da prática esportiva, a Constituição e a Lei Nacional de Esporte determinam que as ações a serem realizadas no marco de uma política pública assumam esse conteúdo, reafirmando uma concepção de recreação subordinada ao esporte.

Dita lei específica, em seu artigo 13, que o esporte recreativo se “desenvolverá através de atividades físico-lúdicas” (BOLÍVIA, 2016)²⁵. O Plano de Desenvolvimento Econômico e Social, por sua vez, indica entre as ações previstas para garantir os referidos direitos, que se deve “desenvolver atividades esportivas de cultura física e recreacional destinadas a fomentar a participação massiva das pessoas” (BOLÍVIA, 2015, p.94).

Com relação à participação massiva das pessoas, o Plano Integral La Paz 2040 também ressalta esse princípio quando menciona o objetivo de promover a massificação da atividade física e do esporte em seu nível recreativo, conforme mencionado. Por isso, existe uma clara orientação para que as políticas públicas de recreação privilegiem o desenvolvimento de atividades com participação massiva nas quais predomine o conteúdo cultural físico-esportivo da recreação/lazer.

Por outro lado, além das orientações relativas às ações que contemplam a promoção dessas atividades, também é citada a necessidade de promover infraestrutura e espaços desportivos. O Plano de Desenvolvimento Econômico e Social estabelece que, para garantir o direito ao esporte, o que abrange a recreação, é preciso gerar infraestrutura esportiva de qualidade, seja para a prática ou para a formação no esporte. O Plano Integral de La Paz também destaca a necessidade de contar com infraestrutura adequada e, apesar de não se referir especialmente à infraestrutura esportiva por estar incluída no subeixo referente aos esportes, pode estar implícito. Cabe salientar que não foram encontradas orientações para a intervenção em espaços públicos

para a recreação numa perspectiva mais ampla, como em relação às praças, parques, ou áreas verdes.

A Lei Nacional de Esporte tem, entre seus objetivos, o de promover o desenvolvimento de infraestrutura e de espaços esportivos no território boliviano (artigo 4), enquanto que o artigo 63 destaca que o uso desta infraestrutura estará dirigido prioritariamente para as atividades que se encontram destinadas à prática da educação física, do esporte estudantil e recreativo. Em outras palavras, a prioridade é a população em geral e não o esporte profissional ou de alto rendimento.

Por sua vez, esta lei prioriza a atenção a alguns grupos dentro da população, assim como também faz a Constituição, ao identificar grupos populacionais de atenção prioritária, o que se encontra em sintonia com a perspectiva de cidadania diferenciada, incorporada na Constituição. O artigo 105 do texto constitucional destaca que será dada “especial atenção às pessoas com deficiência” (BOLÍVIA, 2009) nas ações do Estado que buscam promover a cultura física e a prática esportiva e o artigo 68 estabelece que o “Estado adotará políticas públicas para a [...] recreação [...] das pessoas idosas” (BOLÍVIA, 2009).

As pessoas com deficiência e os idosos também são contemplados pela Lei Nacional de Esporte que, adicionalmente, incorpora outros grupos de ação prioritária como a infância, a adolescência e a juventude, como estabelece seu artigo 6. De acordo com o artigo 9, estes grupos de atenção prioritária terão acesso livre e preferencial à infraestrutura esportiva. Por outro lado, esta lei estabelece que a prática do esporte e da cultura física é um meio para a reinserção social de pessoas privadas de liberdade (Art. 11). Além disto, a lei indica que dará atenção especial a pessoas em situação de vulnerabilidade e exclusão social (Art. 4, num. 1), que levará em consideração a desigualdade socioeconômica existente e, também, a desigualdade de acesso a estes direitos. Esta priorização se complementa com o princípio de universalidade no qual se baseia dita lei, o qual supõe que “todas as pessoas, sem distinção, têm direito à prática e acesso à cultura física e do esporte em todos os seus níveis” (BOLÍVIA, 2016, Art. 5, num. 1).

Por outro lado, a Constituição reconhece que a autonomia indígena camponesa nativa poderá exercer, entre outras “competências exclusivas [...], o esporte, o *esparcimiento*²⁶ e a recreação” (BOLÍVIA, 2009, Art. 304, num. 9), reconhecendo que estes direitos podem ter especificidades para esta população e que precisam ser reconhecidos e respeitados. O Estado

Plurinacional da Bolívia é refundado por meio da nova Constituição a partir do reconhecimento da multiculturalidade que caracteriza o país. A Lei Nacional de Esporte também se refere à população indígena no que tange à prática esportiva (Art. 4, num. 7).

Em relação à gestão dessas políticas, a Constituição estabelece que são os governos municipais autônomos que possuem competência exclusiva em relação com o “esporte em âmbito de sua jurisdição” (BOLÍVIA, 2009, Art. 302, num. 14). Ainda que sua referência esteja voltada ao esporte e não à recreação, esta foi entendida, segundo o artigo 105, como um nível esportivo.

Além disso, de acordo com a disposição transitória 15 da Lei Marco de Autonomias e Descentralização “Andrés Ibañez” n. 031, de 19 de julho de 2010, os governos autônomos municipais “mantêm o direito proprietário e a administração dos bens móveis e imóveis atrelados à infraestrutura física dos serviços públicos de [...] esportes” (BOLÍVIA, 2010), que consiste em “campos esportivos para as práticas massivas e quadras poliesportivas” (BOLÍVIA, 2010). Por conseguinte, o Governo Autônomo Municipal de La Paz possui o direito proprietário e administra a infraestrutura esportiva da cidade.

É possível identificar nas leis e planos que os objetivos e fins que orientam as políticas públicas de esporte estão em consonância com a compreensão da recreação que predomina nos documentos analisados. Segundo a Lei Nacional de Esporte, o esporte recreativo possibilita “o bom uso do tempo livre de maneira planejada, buscando um equilíbrio biológico e social” (BOLÍVIA, 2016, Art. 13).

Por outro lado, o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social indica que o papel do Estado consiste em prover “um acesso universal à diversidade de práticas esportivas para formar homens e mulheres saudáveis” (BOLÍVIA, 2015, p.86). O Plano Integral de La Paz afirma que se busca “promover a massificação da atividade física e esportiva [...] para melhorar a qualidade de vida da população” (LA PAZ, 2016). Desta forma, se visualiza o potencial atribuído à intervenção referente ao esporte e à recreação e que busca contribuir com a qualidade de vida, com a saúde e com o uso positivo do tempo livre.

Não obstante, o mesmo Plano de Desenvolvimento Econômico e Social, em uma perspectiva mais ampla, estabelece que a recreação contribui com o Viver Bem²⁷. Entre os saberes necessários para que as pessoas,

comunidades e sociedades possam alcançar em sua vida cotidiana o Viver Bem, se encontram o “saber dançar, rir, alegrar-se e descansar” (BOLÍVIA, 2015, p.172)²⁸, o que requer ações que possam “garantir espaços de recreação e tempo livre” (BOLÍVIA, 2015, p.172). Embora isso possa indicar uma perspectiva mais ampla da recreação, não se especifica a que estes espaços de recreação e tempo livre fazem referência enquanto, no restante do plano, a recreação é sempre vinculada ao esporte.

Em suma, a abordagem da recreação nas leis e planos estudados evidencia que esse direito permanece subordinado ao esporte, tanto em nível conceitual como setorial. Assim, as orientações para as ações não abrangem conteúdos que vão além da promoção de atividades físico-esportivas e do desenvolvimento da infraestrutura esportiva. Por outro lado, se constata que estas leis e planos de nível nacional, que foram elaborados no marco do novo Estado Plurinacional da Bolívia, incorporam uma perspectiva de cidadania diferenciada que privilegia o acesso de certos grupos que possuem direitos especiais, além da população em situação de exclusão e vulnerabilidade. Entre os objetivos das políticas públicas de recreação se destaca a melhoria da saúde e da qualidade de vida. Embora a recreação seja relacionada aos saberes do Viver Bem, essa compreensão não resulta em uma perspectiva mais integral que favoreça orientações para a gestão desta política pública vinculada setorialmente a outras políticas.

2.2. Equador e Quito

A Constituição do Equador (2008) indica entre os “Direitos ao Bom Viver, [que] as pessoas têm direito à recreação e ao recreio, à prática do esporte e ao tempo livre” (EQUADOR, 2008, Art. 24). A Constituição aborda os direitos ao Bom Viver no âmbito do Regime do Bom Viver, no qual uma seção denominada Cultura Física e Tempo Livre retoma os direitos reconhecidos no artigo 24.

O artigo 381 da Constituição expressa que “o Estado protegerá, promoverá e coordenará a cultura física que compreende o esporte, a educação física e a recreação [...]” (EQUADOR, 2008, Art. 381). A recreação é compreendida em estreita relação com a atividade física. Esta compreensão é incorporada pela Lei de Esporte, Educação Física e Recreação de 2010, que tem como objeto regular “o esporte, a educação física e a recreação, estabelecendo as normas às quais estas atividades devem se submeter para

melhorar a condição física de toda a população, contribuindo, assim, com a concretização do Bom Viver” (EQUADOR, 2008, Art. 2). Desta forma, a recreação fica localizada setorialmente junto ao esporte e à educação física, estando vinculada à melhoria da condição física da população.

Tanto o Plano Nacional para o Bom Viver 2013-2017²⁹, de nível nacional, como o Plano Metropolitano de Desenvolvimento e Ordenamento Territorial 2015-2025, do Distrito Metropolitano de Quito, incorporam essa compreensão da recreação. O Plano Metropolitano possui uma orientação estratégica que supõe o “fomento do esporte, da recreação e das atividades de exercício físico ao ar livre” (QUITO, 2015, p.34), o que requer incrementar “a atividade física e esportiva” (QUITO, 2015, p.34). Desse modo, se constata uma compreensão de recreação restrita ao conteúdo físico-esportivo, havendo intenção de que as ações desenvolvidas tenham o “ar livre” como cenário privilegiado.

O Plano Nacional para o Bom Viver também apresenta essa perspectiva. Uma das políticas previstas no plano consiste em “fomentar o tempo dedicado ao lazer ativo e o melhor uso do tempo livre em atividades físicas, esportivas e outras que contribuam para melhorar as condições físicas, intelectuais e sociais da população” (EQUADOR, 2013, p.148). Entre as diretrizes previstas para esta política mencionam-se as atividades físicas, esportivas, recreativas e lúdicas, mas não são explicitadas atividades que façam referência a outro conteúdo cultural que não seja o físico-esportivo.

Ao adjetivar o lazer (*ocio*) como “ativo” e privilegiar o uso do tempo livre em atividades sobretudo físicas e esportivas, busca-se enfrentar o problema identificado no diagnóstico no qual se baseia esta diretriz que destaca os altos níveis de sedentarismo que provocam sobrepeso e obesidade e a baixa porcentagem da população que realiza exercício físico de maneira habitual. Neste caso, se utiliza o conceito de lazer ativo no lugar de recreação. A incorporação desse conceito não revela, necessariamente, uma compreensão mais ampla, mas pode indicar que o lazer é adjetivado para diferenciá-lo da “inatividade” associada à preguiça, conotação que predomina no contexto da América Latina, conforme será analisado no capítulo seguinte.

O fato da recreação ser predominantemente entendida em relação à cultura física e, conseqüentemente, ser reduzida a atividades físico-esportivas, corresponde aos objetivos que orientam essas políticas públicas setoriais vinculadas, principalmente, à saúde e à melhoria da qualidade de vida, conforme estabelece o artigo 381 da Constituição.

Por outro lado, a lei de esporte afirma que a recreação propicia um “equilíbrio biológico e social na consecução de uma melhor saúde e qualidade de vida” (EQUADOR, 2010, Art. 89). Em uma perspectiva similar, o Plano Nacional para o Bom Viver estabelece que a política em torno da recreação contribui com o objetivo que busca melhorar a qualidade de vida da população. O Plano Metropolitano também estabelece que a recreação contribui para que a população adote “estilos de vida saudáveis” (QUITO, 2015, p.34) que se consideram necessários para a “melhoria das condições de vida dos habitantes” (QUITO, 2015, p.29).

É importante destacar que, tanto a Constituição como a Lei de Esporte, Educação Física e Recreação, quando se referem à recreação e às ações que devem ser promovidas em torno dela, além de privilegiar atividades físico-esportivas de caráter massivo, destacam a proposta concreta do esporte “*barrial e parroquial*”⁸⁰. O artigo 381 do texto constitucional estabelece que o Estado “impulsionará o acesso massivo ao esporte e às atividades esportivas de nível formativo, *barrial e parroquial*” (EQUADOR, 2008). Nesta mesma linha, na lei de esporte a recreação é entendida como “todas as atividades físicas lúdicas que empreguem o tempo livre de maneira planejada [...]; estas atividades incluem as organizadas e executadas pelo esporte *barrial e parroquial*, urbano e rural” (EQUADOR, 2010, Art. 89).

Por mais que essa lei no Equador tenha como objeto a recreação – além do esporte e da educação física –, seu texto se refere às atividades “recreativas esportivas” ou “esportivas recreativas”, indistintamente. Além disso, possui uma seção dedicada exclusivamente à recreação na qual se aborda principalmente o esporte *barrial e parroquial* como uma proposta de caráter recreativo dirigida a toda a população. Desta forma, torna-se evidente que a recreação volta a ser reduzida a seu conteúdo físico-esportivo.

Cabe destacar que a definição de recreação desta lei é quase idêntica à definição de esporte recreativo cunhada pela Lei Nacional de Esporte de 2016 na Bolívia. A Lei de Esporte, Educação Física e Recreação do Equador estabelece que “a recreação compreenderá todas as atividades físicas lúdicas que empreguem o tempo livre de maneira planejada, buscando um equilíbrio biológico e social [...]” (EQUADOR, 2010, Art. 89). A lei da Bolívia se refere aos níveis de desenvolvimento do esporte, um dos quais é “o esporte recreativo: que se desenvolverá através de atividades físico-lúdicas de alcance geral, que empreguem o bom uso do tempo livre de maneira planejada, buscando um equilíbrio biológico e social” (BOLÍVIA, 2010,

Art. 13). Esta similaridade pode indicar que as normas desses dois países vizinhos podem estar sendo consultadas para a elaboração de uma nova lei.

Por outro lado, as leis e planos no Equador têm orientações específicas quanto ao uso dos espaços públicos e da infraestrutura para as políticas públicas de recreação. A Constituição, em seu artigo 381, afirma que o “Estado garantirá os recursos e a infraestrutura necessária para estas atividades” (EQUADOR, 2008) e, ainda que não defina o tipo de infraestrutura, esta permanece subordinada à cultura física no marco deste artigo. A lei de esporte e recreação estabelece que o Estado garantirá e fomentará “o uso de parques, praças e demais espaços públicos para a práticas das atividades esportivas, físicas e recreativas” (EQUADOR, 2010, Art. 92), incorporando um elemento importante para uma política pública de recreação, como a promoção do uso dos espaços públicos.

É importante destacar que, em algumas leis e planos analisados, existem referências à recreação em uma perspectiva mais ampla e que se encontram relacionadas com o artigo 383 da Constituição. O documento estabelece que está garantido “o direito das pessoas e das coletividades ao tempo livre, à ampliação das condições físicas, sociais e ambientais para seu desfrute e à promoção de atividades para o *esparcimiento*, descanso e desenvolvimento da personalidade” (EQUADOR, 2008, Art. 383).

As orientações previstas no artigo anteriormente mencionado (tanto aquelas que requerem uma intervenção de caráter estrutural e multisetorial encarregado de ampliar as condições para o desfrute do tempo livre, como a oferta de atividades para o recreio), podem contribuir com a garantia do direito à recreação. Porém, apesar da Lei de Esporte, Educação Física e Recreação ter a recreação como objeto regular e constituí-la como referência para as políticas públicas setoriais, não prevê intervenções estruturais que incorporem a perspectiva deste artigo.

Não obstante, no Plano Nacional para o Bom Viver e no Plano Metropolitano, de desenvolvimento nacional e municipal respectivamente, se verifica que algumas diretrizes incorporam esta perspectiva, sem relacioná-la ou adjudicá-la como competência do setor da recreação, nem tampouco a posicionando no marco de uma política pública setorial. Como exemplo, é possível citar a abordagem que realiza o plano municipal que, quando planifica a mobilidade e o ordenamento territorial da cidade de Quito, reconhece que o sistema de transporte pode facilitar a acessibilidade aos “equipamentos que atendam atividades recreativas” (QUITO, 2015,

p.92) e que o ordenamento territorial deve superar o desajuste entre a localização da população no território e a localização dos equipamentos educativos, de saúde, “de recreação e encontro, de esportes” (QUITO, 2015, p.98), entre outros. Desta forma, incorpora aspectos fundamentais para ampliar e democratizar o acesso das pessoas à recreação, o que demanda uma ação conjunta de outros setores governamentais.

Contudo, se as políticas públicas setoriais de recreação estudadas neste trabalho se orientam pelas diretrizes que predominam nas leis e planos analisados, estas podem limitar-se à oferta de atividades físico-esportivas e à promoção do uso de espaços públicos e de infraestrutura esportiva, seguindo alguns critérios de atenção prioritária.

O terceiro capítulo da Constituição trata dos “Direitos das pessoas e grupos de atenção prioritária”. Assim, o mesmo reconhece o direito à recreação para diversos grupos populacionais como meninos, meninas e adolescentes, jovens, pessoas idosas, pessoas com deficiência e pessoas privadas de liberdade. O Plano Nacional para o Bom Viver indica, especialmente, a necessidade de que sejam garantidas agendas recreativas e lúdicas para pessoas com deficiência. Por outro lado, a lei setorial reconhece expressamente às comunidades, povos e nacionalidades, o direito de “desenvolver e fortalecer livremente suas identidades no âmbito esportivo, recreativo e de suas práticas esportivas ancestrais” (EQUADOR, 2010, Art. 7), o qual será garantido pelo Estado. Da mesma forma que na Bolívia, este artigo enfatiza a liberdade e a autonomia que estes grupos têm no campo da recreação e do esporte, o que se encontra em consonância com a perspectiva adotada em suas respectivas constituições.

No Plano Metropolitano de Quito estão definidos os grupos específicos que recebem atenção prioritária em relação à política social em geral, o que também se aplica à recreação. São destacados os grupos em situação de vulnerabilidade, crianças, pessoas com deficiência, estudantes e idosos. Os grupos em situação de vulnerabilidade podem abranger diferentes populações, inclusive em função do ciclo de vida, mas é possível salientar que, ao comparar-se com a Constituição, não se menciona expressamente os indígenas nem as pessoas privadas de liberdade.

Em relação à gestão das políticas públicas de recreação, a Lei de Esporte, Educação Física e Recreação afirma que o Ministério setorial é o “órgão diretor e planificador do esporte, da educação física e da recreação”

(EQUADOR, 2010, Art. 13). Deste modo, a responsabilidade sobre essas políticas é atribuída ao Ministério do Esporte. Por sua vez, a lei estabelece que, tanto o Governo Central como os Governos Autônomos Descentralizados possuem a responsabilidade de planejar e oferecer “atividades esportivas e recreativas” (EQUADOR, 2010, Art. 90) que incluam os grupos de atenção prioritária, incentivando o apoio do setor privado. Portanto, ambos os níveis de governo são responsáveis por promover atividades e ficando, novamente, a política setorial reduzida a uma política de atividades.

Cabe destacar que, de acordo com a dita lei, o esporte *barrial* e *parroquial* é coordenado pelos governos municipais, enquanto a promoção e o apoio ao esporte ancestral e aos jogos tradicionais são responsabilidades de ambos os níveis de governo (Art. 102). De maneira similar ao que acontece na Bolívia, o Ministério do Esporte define que a “construção e manutenção da infraestrutura recreativa” corresponde aos governos municipais e distritos metropolitanos (EQUADOR, 2010, Art. 93). Neste sentido, a Constituição estabelece que são os governos municipais que têm competências exclusivas em relação aos “espaços públicos destinados ao desenvolvimento social, cultural e esportivo” (EQUADOR, 2008, Art.264, núm.7).

Em suma, tanto no nível nacional como municipal, as políticas públicas de recreação se encontram setorialmente junto às de esporte e educação física, sendo predominante a compreensão de recreação como atividades físico-esportivas. Em relação às orientações para as ações a serem promovidas pela política pública, se destaca a incorporação da proposta concreta de esporte *barrial* na Constituição e na lei setorial. Em relação aos objetivos das políticas, as diretrizes são direcionadas à melhoria da saúde e da qualidade de vida. Diversos grupos são explicitamente reconhecidos como sujeitos de ação prioritária a partir de uma perspectiva de cidadania diferenciada.

Em relação à necessidade de ampliação das condições físicas, ambientais e sociais para o desfrute do tempo livre, a Constituição pode abrir possibilidades para que as políticas implementadas por diversos setores gerem condições que favoreçam o acesso à recreação/lazer das pessoas ao incorporar essa abordagem de forma transversal. Além disso, as orientações contidas nos documentos estudados para a política setorial de recreação não estabelecem que a partir desse setor seja promovido um trabalho intersetorial.

2.3. Peru e Lima

A Constituição Política do Peru, de 1993, reconhece, entre os seus direitos fundamentais, que “toda pessoa tem direito à paz, à tranquilidade, ao desfrute do tempo livre e ao descanso, assim como a gozar de um ambiente equilibrado e adequado ao desenvolvimento de sua vida” (Art. 2, núm. 22). Observa-se, aqui, a utilização do conceito de tempo livre, o que é comum no contexto da América Latina, como sinônimo de lazer e de recreação (GOMES; ELIZALDE, 2012).

Este artigo da Constituição se encontra em sintonia com o artigo 24 da Declaração Universal de Direitos Humanos, que postula que “toda pessoa tem o direito a repouso e lazer, a uma limitação razoável da duração do trabalho e a férias periódicas remuneradas” (ONU, 1948). Na versão em espanhol dessa Declaração, a expressão “*disfrute del tiempo libre*” foi traduzida como sinônimo de *leisure*, *loisirs* e lazer, em suas respectivas versões em inglês, francês e português. A palavra *ocio* seria a palavra mais adequada para traduzir *leisure* para o espanhol, mas como predomina uma conotação pejorativa da mesma no contexto latino-americano, prevalece o uso dos termos tempo livre e também recreação.

A compreensão da recreação, cunhada na Lei de Promoção e Desenvolvimento do Esporte, de 2003³¹, está vinculada ao desfrute do tempo livre reconhecido na Constituição. A recreação é entendida na lei como uma “atividade voluntária e lúdica orientada a conseguir satisfação no tempo livre. Constitui um dos componentes do esporte em geral” (PERU, 2003, Disposição Complementar Única). A busca de satisfação no tempo livre relaciona-se com o direito ao desfrute do tempo livre. Por outro lado, ao ser considerada como um componente do esporte, a recreação fica reduzida a ele, aproximando-se da concepção que predomina no marco normativo da Bolívia.

A lei de esporte distingue três áreas de ação: o esporte para todos, o esporte estudantil e o esporte de afiliados, por meio das quais se desenvolvem os componentes do esporte, da recreação e também da educação física e da educação. O Esporte para Todos relaciona-se com a recreação e tem “caráter promocional, participativo, preventivo para a saúde e recreativo e se desenvolve em qualquer âmbito do país, tal como nas municipalidades, nos centros laborais, nas comunidades camponesas e nas comunidades nativas” (PERU, 2003, Art. 34). As três áreas de ação do

esporte no Peru correspondem ao que é adotado na Bolívia, supondo uma hierarquia de níveis entre eles. Mesmo que não seja evidenciada, esta hierarquia pode estar presente de forma implícita.

É possível identificar algumas orientações para as ações a serem desenvolvidas pela política pública. Entre os fins da Lei de Promoção e Desenvolvimento do Esporte abordados no artigo 5, entre aqueles que incluem a recreação, um consiste em “promover a prática massiva do esporte em geral através de seus componentes: a educação, a recreação e o esporte” (PERU, 2003) e “alcançar o nível ótimo de infraestrutura, equipamento, recursos e assistência técnica que garanta o desenvolvimento de cada componente do esporte em geral: o esporte, a recreação e a educação física” (PERU, 2003). Conseqüentemente, esta lei estabelece a necessidade de promover a recreação como componente do esporte de forma massiva, assim como de gerar infraestrutura e equipamento que garanta seu desenvolvimento.

Por sua vez, indica, em seu artigo 8, que as atividades esportivas, recreativas e de educação física desenvolvidas a partir do nível central de governo e pelos governos regionais e locais, devem ser promovidas em cumprimento ao Plano Nacional de Esporte 2011-2030³². Em referência às ações que devem ser implementadas em torno da recreação, o plano estabelece, como parte do eixo estratégico que busca a massificação do esporte no âmbito comunitário, que se faz necessário o desenvolvimento de “programas esportivos e atividade física comunitários” (PERU, 2011, p.74), assim como construir e manter a infraestrutura necessária para a mesma, incorporando ambos os elementos presentes na lei de esporte. Torna-se evidente que os programas a serem desenvolvidos para promover a recreação permanecem restritos ao conteúdo físico-esportivo em consonância com a concepção da recreação que predomina no marco normativo, ou seja, que está restrita a um componente do esporte.

Nesta linha, o Plano Regional de Desenvolvimento Concentrado de Lima 2015-2025 “Lima Somos Todos”³³, da Municipalidade Metropolitana de Lima, considera a necessidade de gerar infraestrutura esportiva ao “implementar novas áreas como espaços públicos e infraestrutura esportiva, para a melhoria da salubridade e das práticas recreativas no território” (LIMA, 2015, p.395). Dessa forma, vai além da infraestrutura ao incrementar os espaços públicos destinados a “áreas recreacionais” (LIMA, 2015, p.395) e as áreas verdes que possam ser “lugares de recreação” (LIMA, 2015, p.408). Assim, este plano incorpora a infraestrutura, mas considera também que a

intervenção em espaços públicos pode favorecer o acesso à recreação, aproximando-se do Plano Metropolitano de Quito.

Nas leis e planos do Peru aqui analisados, não foi identificado o direito ao desfrute do tempo livre, recreação ou esporte direcionados a sujeitos ou grupos populacionais específicos, o que se diferencia dos contextos do Equador e da Bolívia. Não obstante, embora o direito de toda a população seja enfatizado em diversas oportunidades, alguns grupos populacionais são contemplados de forma especial em função dos objetivos perseguidos pelas políticas públicas do setor.

A Lei de Promoção e Desenvolvimento do Esporte explicita que a infraestrutura deve ser adequada para a “participação esportiva, recreativa e de educação física de pessoas com incapacidade física e mental” (PERU, 2003, Art. 12, núm.13) e que se promoverá a atividade física, recreativa e de educação física daquela população. Por outro lado, o Plano Regional indica, especificamente, que serão promovidas ações dirigidas ao “fortalecimento de atividades esportivas para idosos” (LIMA, 2015, p.385).

O Plano Nacional de Esporte afirma que as ações que se orientam à massificação da recreação, do esporte e da educação física no âmbito comunitário devem favorecer “a inclusão social de grupos vulneráveis da população” (PERU, 2011, p.74) e destaca que a oferta de programas esportivos e recreativos deve ser dirigida.

Nos jovens, orienta-se evitar a realização de atividades ilícitas (drogas, gangues e delinquência), nos adultos, orienta-se o seu desenvolvimento enquanto pessoas sem nenhum tipo de discriminação pela sua condição (comunidades camponesas e nativas, pessoas com capacidades diferentes, idosos, detentos), permitindo sua convivência pacífica e produtiva na sociedade e nos centros laborais como complemento de sua atividade, o que se traduzirá em um maior rendimento coletivo. (PERU, 2011, p.75)

É possível verificar que a priorização desses grupos obedece a certos objetivos almejados pelas políticas públicas, como a prevenção do consumo de drogas e a delinquência, no caso dos jovens, a promoção de uma convivência pacífica e a contribuição para uma maior produtividade, no que concerne aos trabalhadores. Estes objetivos denotam o caráter utilitário e compensatório outorgado à recreação nas políticas públicas (MARCELLINO, 2001).

Essa abordagem utilitarista se verifica também no Plano Bicentenário 2021: O Peru até o ano 2021³⁴. O objetivo que busca contribuir com a melhoria da segurança cidadã ressalta a importância de “promover a aproximação entre adolescentes e jovens e as atividades culturais e esportivas como meio para frear as gangues” (PERU, 2011a, p.102). Nesta mesma linha, uma das ações previstas no Plano Regional de Lima é orientada para promover uma “melhoria urbanística [...] dos espaços públicos em áreas críticas de segurança cidadã [e a promoção dos] usos esportivos, recreativos e culturais” (LIMA, 2015, p.391) destes espaços. Isto é feito no sentido de melhorar a segurança e de diminuir os delitos e o consumo de drogas nesses lugares. A promoção da saúde, a diminuição da violência e o combate ao uso de drogas podem chegar a ser consequências das políticas públicas de recreação, mas não são sua justificativa (MENICUCCI, 2006).

Tanto no Plano Nacional de Esporte como na Lei de Promoção e Desenvolvimento do Esporte, as políticas públicas de esporte e recreação encontram-se orientadas sobretudo à promoção da saúde. Conforme foi mencionado, o Esporte para Todos na lei setorial é entendido como sendo “preventivo para a saúde” (PERU, 2003, Art. 34). No Plano Nacional, a massificação da educação física, da recreação e do esporte busca “lograr uma mudança de conduta da população nacional para que se compreenda a importância de um estilo de vida ativo e sadio, desde a infância” (PERU, 2011, p.73). A necessidade de massificar estes componentes do esporte entre a população, de acordo com o plano, se justifica por uma sociedade que é “cada vez mais sedentária e estressante” (PERU, 2011, p.73). O reconhecimento do sedentarismo como problema que a recreação pode contribuir para modificar foi verificado também no Plano Nacional para o Bom Viver do Equador, enquanto os objetivos vinculados à melhoria da saúde estão presentes nas leis e planos analisados na Bolívia e no Equador.

O Plano Regional de Lima também incorpora, na política orientada para a garantia do “direito das pessoas a uma vida saudável” (LIMA, 2015, p.383), uma ação que prevê a “massificação do esporte e do aumento da atividade física entre a população com programas esportivos” (LIMA, 2015, p.385), em explícita articulação com as diretrizes do Plano Nacional.

É importante destacar que a lei de esporte estabelece que é o Instituto Peruano do Esporte que, em coordenação com os órgãos do Sistema Desportivo Nacional, “formula e estabelece a política do esporte em geral e, conseqüentemente, de cada um de seus componentes” (PERU,

2003, Art. 7). Assim, a política pública de recreação no Peru é responsabilidade do Instituto Peruano do Esporte e se encontra subordinada à política do esporte. Além disso, o Instituto, embora possua autonomia técnica e administrativa, se encontra adstrito ao Ministério de Educação. Este, de acordo com a Lei Geral de Educação n° 28.044, de 2003, tem “por finalidade definir e articular a política de educação, cultura, recreação e esporte em concordância com a política geral do estado” (PERU, 2003b, art. 79). Deste modo, as políticas de recreação e de esporte se encontram setorialmente subordinadas ao setor educativo.

A Constituição estabelece, no Capítulo XIV sobre Descentralização, que os governos locais (provinciais e distritais) são responsáveis por promover o desenvolvimento local em concordância com as políticas e planos de desenvolvimento nacional, os quais têm dentro de suas competências, entre outras, “desenvolver e regular atividades e/ou serviços em matéria de [...] recreação e esporte, conforme a lei” (PERU, 1993, Art. 195, núm. 8). Nesta linha, a Lei de Promoção e Desenvolvimento do Esporte prevê que o Instituto Peruano do Esporte apoie as municipalidades na elaboração de planos e programas de promoção do esporte, recreação e educação física (PERU, 2003, Art. 17).

Além de promover atividades e serviços em recreação, a Municipalidade Metropolitana de Lima inclui, dentro de suas competências, “construir e manter infraestrutura esportiva e recreacional” (PERU, 2003a, Art. 159, núm. 3) de acordo com a Lei Orgânica de Municipalidades. A Municipalidade, ao ter competências que supõem o desenvolvimento de atividades em matéria de recreação e esporte e a responsabilidade sobre a infraestrutura esportiva e recreativa, se aproxima das competências estabelecidas pela lei para os contextos de La Paz e Quito.

Em suma, embora a Constituição reconheça o direito ao tempo livre, este não repercute em uma compreensão mais ampla da recreação, já que a mesma permanece restrita a um componente ou área do esporte. Além disso, a Constituição não reconhece o direito à recreação – ou ao tempo livre – para grupos populacionais específicos. Contudo, alguns grupos foram mencionados em relação aos objetivos almejados pelas políticas de esporte e recreação. Cabe destacar que, neste contexto, se constatou que diversos objetivos atribuídos às políticas públicas de recreação realizam uma abordagem utilitária da recreação que excede a garantia de um direito. Entre as orientações para as ações a serem desenvolvidas no marco da política

pública de recreação, se privilegia a prática massiva de cada componente do esporte e a infraestrutura necessária para os mesmos. As diretrizes para os programas em relação à recreação permanecem restritas ao conteúdo cultural físico-esportivo. Por último, diferentemente dos outros contextos analisados, a recreação e o esporte são dependentes do setor de educação.

2.4. Colômbia e Bogotá

A Constituição Política da Colômbia, de 1991, em seu artigo 52, reconhece o direito de todas as pessoas à recreação, à prática do esporte e ao aproveitamento do tempo livre. Sendo parte da educação, estas atividades constituem um gasto público social fomentado pelo Estado (COLÔMBIA, 1991). Dessa forma, além de reconhecer o direito à recreação, destaca-se que o Estado é responsável por fomentar atividades para sua garantia e sendo, para isso, necessário que se reservem recursos do gasto público social.

É possível afirmar que o conceito de recreação nas leis e planos analisados na Colômbia e em Bogotá se diferencia de todos os analisados anteriormente. A lei 181, de 1995³⁵, a qual tem como fundamento o artigo 52 da Constituição, que dita disposições sobre o esporte, a recreação e o aproveitamento do tempo livre, e que cria o Sistema Nacional de Esporte, entende a recreação como:

[...] um processo de ação participativa e dinâmica que facilita entender a vida como uma vivência de desfrute, criação e liberdade, no pleno desenvolvimento das potencialidades do ser humano para sua realização e melhoria da qualidade de vida individual e social, mediante a prática de atividades físicas ou intelectuais de *esparcimiento*. (COLÔMBIA, 1995, Art. 5)

A recreação é compreendida como um processo complexo pelo qual seu entendimento abrange e transcende o nível de atividade, distanciando-se das definições analisadas anteriormente. Ao serem mencionadas as atividades físicas ou intelectuais de *esparcimiento*, não se restringe seu conteúdo ao conteúdo físico-esportivo. Além disso, esta lei diferencia a recreação do esporte social comunitário, o qual tem “fins de *esparcimiento*, recreação, e desenvolvimento físico da comunidade” (COLÔMBIA, 1995, Art. 16). Nesse sentido, a recreação abrange o esporte

e não o contrário, distanciando-se da compreensão que predomina na Bolívia e no Peru.

O Plano Decenal do Esporte, a Recreação, a Educação Física e a Atividade Física, para o desenvolvimento Humano, a Convivência e a Paz 2009-2019³⁶, assim como a Política Pública de Esporte, Recreação e Atividade Física 2009-2019, “Bogotá Mais Ativa”, também incorporam uma compreensão da recreação em sintonia com a lei 181.

Em outra perspectiva, o Plano Nacional de Recreação 2013-2019³⁷ faz uma distinção entre a experiência de ócio e o campo da recreação. A experiência de ócio é entendida como uma “dimensão da vida de grupos humanos e sujeitos”, que implica uma “relação de desfrute dos seres humanos com o mundo, o conhecimento e os acontecimentos de sua vida”. Portanto, a atividade é a mediadora e pode ter múltiplas expressões (COLÔMBIA, 2013, p.12). Por outro lado, quando faz referência ao seu aspecto institucionalizado, o Plano Nacional de Recreação concebe a recreação como um “campo social [...] complexo, transdisciplinar, multidimensional, diverso e [...] “autônomo, porém, interdependente e inter-relacionado com outros campos [...], capaz de concretizar-se em práticas sociais na realidade e na cultura” (COLÔMBIA, 2013, p.14).

As leis e planos analisados mencionam, principalmente, os objetivos que estão vinculados à melhoria da qualidade de vida, assim como com a geração de melhores condições para a convivência. A lei 181, assim como a Política Pública de Esporte, Recreação e Atividade Física setorial de Bogotá, destacam que a recreação contribui com o pleno desenvolvimento das potencialidades do ser humano e com a melhoria da qualidade de vida. Entretanto, no tocante à visão para o setor, a Política Pública estabelece que Bogotá precisa ser “uma cidade mais ativa, [...] o que permitirá melhorar a qualidade de vida dos habitantes da cidade” (BOGOTÁ, 2009, p.63). Esta compreensão denota que a recreação está orientada ao objetivo de promover uma cidade mais ativa, aspecto que o próprio plano critica ao apontar que a recreação tem ficado subordinada à atividade física. Desta forma, o conceito de qualidade de vida cunhado se relaciona com a promoção da atividade física.

O Plano Decenal também salienta que as políticas e programas de esporte, recreação e atividade física geram “melhores indicadores de convivência e de saúde pública na população em geral” (COLÔMBIA, 2009, p.9). Desta forma, além de mencionar a contribuição à saúde, introduz um

elemento que não foi mencionado nos outros contextos analisados, como a convivência, e que pode estar relacionado com as particularidades do contexto colombiano em relação ao conflito armado.

Constata-se, ainda, a perspectiva que considera o potencial da recreação para a construção do tecido social, nos planos de desenvolvimento em nível nacional e distrital: o Plano Nacional de Desenvolvimento 2014-2018 “Todos por um Novo País”, e o Projeto do Plano de Desenvolvimento 2016-2020 “Bogotá melhor para todos”. Esses documentos evidenciam que a recreação, o esporte, a atividade física e a cultura “contribuem para a construção de uma Bogotá que se reencontra e que se reconcilia no marco do pós-conflito” (BOGOTÁ, 2016, p.68) e que busca a geração de “entornos de convivência e paz” (COLÔMBIA, 2014, p.370).

É importante frisar que a Constituição destaca, no artigo 44, que a recreação é um direito fundamental das crianças, como o direito à vida, entre outros, e salienta que os direitos das crianças são predominantes sobre os direitos dos demais. Por sua vez, a Constituição estabelece que é dever do Estado promover o acesso de todos os trabalhadores agrários “aos serviços de [...] recreação [...] com a finalidade de melhorar o ingresso e qualidade de vida dos camponeses” (COLÔMBIA, 1991, Art. 64). Desta forma, é possível entender que a recreação é considerada um serviço que permite melhorar a qualidade de vida da população (RICO, 2007), a qual se encontra em consonância com um dos objetivos priorizados pelas políticas públicas de recreação.

Todas as leis e planos incorporam grupos populacionais prioritários. A lei 181 explicita que as crianças, adolescentes, jovens, estudantes, trabalhadores, trabalhadores agrários, pessoas com deficiências, comunidades indígenas e idosos, serão contemplados especialmente pelas políticas públicas do setor, e que serão privilegiados os “setores sociais mais necessitados” (COLÔMBIA, 1995, Art. 3, núm. 5). Nesta linha, tanto o Plano Decenal e o Plano Nacional de Desenvolvimento como a Política Pública de Esporte, Recreação e Atividade Física e o Plano de Desenvolvimento em Bogotá, mencionam que se atenderá prioritariamente a população mais vulnerável e, sobretudo, se referem a pessoas em situação de deficiência e à primeira infância, à infância e à adolescência.

Neste sentido, o Plano Nacional de Recreação também assume “como delineamento transversal a diversidade e enfoque diferenciado” (COLÔMBIA, 2013, p.6), assim como o enfoque de direitos, pelo qual a

intervenção pública deve dirigir-se especialmente ao favorecimento do acesso à recreação por parte de determinados grupos populacionais (como crianças, idosos, adolescentes e jovens), a partir de uma perspectiva que considera as diferenças de gênero, etnia e condição. Este enfoque diferenciado desdobra-se em algumas estratégias concretas previstas pelo Plano Nacional de Recreação.

As leis e planos considerados possuem diversas orientações para as ações a serem desenvolvidas pelas políticas públicas e também em relação com a gestão destas políticas. É importante destacar que o Coldeportes³⁸ é o responsável pelo Sistema Nacional de Esporte³⁹, que é o conjunto de organismos que deve facilitar o acesso à recreação, assim como aos outros componentes do sistema. Portanto, embora o Sistema possa invisibilizar os outros componentes, seu objeto é muito mais amplo que o esporte. Não obstante, de acordo com a lei 181, o Sistema Nacional de Esporte busca contribuir com “o desenvolvimento integral do indivíduo e à criação de uma cultura física para a melhoria da qualidade de vida dos colombianos” (COLÔMBIA, 1995, Art. 47), pelo qual observa-se que o sistema se orienta para a criação de uma cultura física. Neste sentido, no âmbito nacional, tanto o Plano Decenal como o Plano Nacional de Recreação entendem que a recreação tem sido relegada a um lugar secundário dentro do Sistema Nacional de Esporte, pelo qual consideram necessário fortalecer a recreação dentro do setor e incorporam esta necessidade como uma orientação a ser seguida.

Outro aspecto valorizado pelo Plano Decenal e o Plano Nacional de Recreação, em nível nacional, e a Política Pública de Esporte, Recreação e Atividade Física, em nível distrital, é a necessidade de que as políticas públicas de recreação realizem um trabalho de coordenação intersetorial. O Plano Nacional de Recreação entende que, além de âmbitos intersetoriais governamentais, é necessário que o Sistema Nacional de Esporte e o Coldeportes estejam articulados com outras instituições e com organizações e associações da sociedade. A intersetorialidade é uma estratégia de gestão importante e sobre a qual não se encontraram orientações nas políticas setoriais dos demais contextos analisados. É importante destacar, ainda, que a lei 181 reconhece como um princípio fundamental o direito da comunidade a participar nos “processos de acordo, controle e vigilância da gestão estatal” (COLÔMBIA, 1995, Art. 4). Desta maneira, a participação comunitária deve ser garantida na gestão destas políticas.

De acordo com a lei 181, em conformidade com o Plano Nacional de Recreação, os entes esportivos departamentais e municipais são encarregados de promover programas recreativos para a comunidade. A infraestrutura esportiva é responsabilidade dos municípios, mas os departamentos participam mediante a execução de programas de cofinanciamento. A lei indica que, tanto o desenvolvimento de programas como a construção e melhoria da infraestrutura, contam com o apoio de Coldeportes. Além disso, a lei explicita que o Estado deve construir instalações esportivas com equipamentos e materiais para a recreação e o esporte e que esse projeto deve ser incluído no Plano Nacional de Desenvolvimento.

No âmbito nacional, o Plano Nacional de Desenvolvimento prevê, por um lado, fortalecer a infraestrutura municipal do setor, sendo essencial estabelecer metas concretas em relação à construção e adequação de cenários, “procurando, dentro do possível, ser uma infraestrutura multimodal que permita a prática de diversos esportes e atividades” (COLÔMBIA, 2014, p.377). Por outro lado, dentro das ações previstas, estabelece que se buscará implementar estratégias voltadas para a primeira infância, adolescência e juventude, e idosos vinculadas ao Plano Nacional de Recreação.

O Plano Nacional de Recreação contém 13 estratégias, sendo que as três mencionadas pelo Plano Nacional de Desenvolvimento são vinculadas à área das vivências, isto é, que buscam contribuir com o acesso à experiência de recreação e lazer por parte destes grupos populacionais. As estratégias do Plano Nacional de Recreação se organizam por área de efetividade – gestão, formação, investigação e vivências – e, por sua vez, cada estratégia busca contribuir com estas quatro áreas como forma de potencializar o impacto. Desta forma, estabelecem orientações para a gestão, formação e investigação que contribuam para o fortalecimento do campo da recreação e, assim, permitam melhorias nos resultados das vivências, que é o que garante o acesso à recreação.

Em nível distrital, a Política Pública de Esporte, Recreação e Atividade Física está orientada à ampliação da oferta de programas e eventos que favoreçam o acesso da população à recreação, que sejam “diferenciados, diversificados e de ótima qualidade” (BOGOTÁ, 2009, p.72). Indica que é importante manter alguns programas, como a Ciclovía e as caminhadas ecológicas, além de promover o uso dos espaços públicos. O Plano de

Desenvolvimento de Bogotá também prevê ações participativas e comunitárias nos campos da arte, da cultura, da recreação e do esporte, “para a apropriação e desfrute do espaço público” (BOGOTÁ, 2016, p.520). Neste sentido, propõe fortalecer atividades diversas: “Festivais do Parque, Festival de Verão [...], yoga, paredes de escalada, concertos musicais e aulas para que as crianças aprendam a andar de bicicleta” (BOGOTÁ, 2016, p.249). Todas essas atividades têm caráter eventual. Além disso, o plano inclui projetos vinculados à construção ou melhoria de parques, quadras, centros esportivos, recreativos e culturais, de responsabilidade do Instituto Distrital de Recreação e Esporte.

O Plano Mestre de Equipamentos Esportivos e Recreativos para Bogotá 2006-2019 busca fortalecer a “função recreativa” dos parques na qual é proposta a diversificação dos seus recursos recreativos por meio de cinco elementos que não estão necessariamente incluídos em um mesmo parque. Por isso, são valorizadas as “relações de complementaridade entre os parques” (BOGOTÁ, 2006, Art. 14) que se encontram próximos, por meio da incorporação de jogos, equipamentos esportivos, praças, espaços multifuncionais e componentes ecológicos, buscando-se, assim, ampliar os espaços para o encontro e para a prática de atividades lúdicas, artísticas e culturais, para a contemplação, etc. A intervenção setorial orientada para a diversificação das funções recreativas e esportivas nos parques não foi observada em nenhum outro contexto analisado nos tópicos anteriores.

O Plano Mestre também possui uma estratégia de atenção prioritária, direcionada para “ações que tendem a atender à população localizada nas áreas urbanas com maior carência de espaços esportivos e recreativos” (BOGOTÁ, 2006, Art. 36). Este é um elemento importante que se contrapõe ao processo de segmentação territorial, o qual concentra equipamentos nas áreas centrais de cada cidade (KATZMAN, 2001; MELO; PERES, 2004). Por outro lado, é importante destacar que o plano incorpora em seu texto um programa de Participação e Cidadania que, entre outras possibilidades, define uma metodologia que propicia a participação cidadã com capacidade de decisão sobre o desenho e planos de adequação dos parques.

Em suma, é possível ressaltar que as leis e planos colombianos analisados apresentam peculiaridades que diferenciam este contexto dos demais estudados. A recreação foi compreendida como um processo complexo, que inclui e transcende as atividades físico-esportivas, abrangendo

outros conteúdos. Embora diversos objetivos das políticas públicas (como a melhoria da qualidade de vida) se aproximem dos outros contextos, destaca-se a contribuição que as políticas públicas podem realizar para a promoção da convivência.

Em relação às orientações para as ações, evidenciam-se possibilidades que contemplam diversos conteúdos culturais. Por sua vez, em nível distrital, existe uma linha de trabalho sobre parques cuja infraestrutura deve combinar funções recreativas e esportivas, o que não foi constatado nos demais contextos onde as menções em torno da infraestrutura setorial foram restritas à infraestrutura esportiva. É importante destacar que todos os documentos analisados incorporam a atenção prioritária de determinados grupos da população. Por último, no tocante à gestão, incorporou-se a necessidade da articulação intersetorial das políticas públicas de recreação, assim como a lei 181 reconheceu a importância da participação da comunidade, aspecto que também é incluído no Plano Mestre de Equipamentos Esportivos e Recreativos de Bogotá.

2.5. Aproximações e distanciamentos entre os contextos estudados

A análise das leis e planos aqui realizada buscou identificar e discutir as orientações para a política pública setorial de recreação/lazer, sendo a mesma vinculada à política do esporte em todos os contextos analisados, seja setorialmente ou sub-setorialmente. No que concerne à gestão, é importante destacar também que, em todos os contextos analisados, os municípios detêm um papel relevante no desenvolvimento de serviços vinculados à recreação.

No que diz respeito à recreação/lazer, o conceito predominante no marco normativo varia entre os contextos analisados. Salvo algumas exceções, não foram identificadas referências ao lazer. Na Bolívia e no Peru, a recreação é entendida como um nível ou área do esporte. Por outro lado, no Equador, embora a recreação não seja compreendida como nível ou área do esporte, esta se reduz e se confunde com o conteúdo cultural físico-esportivo. Na Colômbia, ao contrário, a recreação é majoritariamente entendida como um processo complexo que abrange o esporte e não o contrário, visto que contempla atividades diversificadas e não somente físico-esportivas.

Em termos de conteúdos culturais englobados, as orientações para as ações nos contextos do Peru, Bolívia e Equador estão alinhadas com a

concepção de recreação privilegiada, que enfatiza o conteúdo físico-esportivo. As orientações para a infraestrutura tampouco transcendem a esportiva. No caso do Equador, destaca-se a orientação referente à promoção do uso de espaços públicos para as atividades recreativas e esportivas. Na Colômbia, as orientações para as ações incorporam diversos conteúdos culturais. Em Bogotá, constata-se que há um plano específico setorial que planeja os parques na cidade, buscando incorporar uma infraestrutura multimodal nos mesmos.

O marco normativo estudado prevê que na Bolívia, no Equador e na Colômbia, as ações são dirigidas principalmente a certos grupos de atenção prioritários. Esta perspectiva é menos consistente no contexto do Peru.

Por último, foi possível constatar que, em todos os contextos estudados no marco normativo, a contribuição para a saúde e a melhoria da qualidade de vida é privilegiada nos objetivos das políticas públicas de recreação. Na Colômbia, o objetivo dessas políticas também está alinhado ao fortalecimento da convivência e do tecido social, o que reflete as particularidades históricas e sociais deste país. No Peru, destaca-se uma multiplicidade de objetivos adjudicados a estas políticas que se relacionam com uma perspectiva utilitária e compensatória da recreação.

O estudo das leis e planos permite observar que são poucos os programas ou atividades concretas mencionadas no marco normativo, como no Equador (tanto a Constituição como a Lei de Esporte, Educação Física e Recreação incorporam a proposta do esporte *barrial*) e na Colômbia (onde se mencionam alguns programas e atividades específicas).

A indefinição de programas concretos reforça a importância de conhecer as ideias dos gestores no que se refere à interpretação das leis e dos planos vigentes em seus países e municípios. Desta forma, no capítulo seguinte serão analisados os entendimentos dos gestores responsáveis pela implementação das políticas públicas de recreação em relação à recreação/lazer e os objetivos das políticas públicas nesse setor.

CAPÍTULO 3

A recreação/lazer e os objetivos das políticas públicas nesse setor: o ponto de vista dos gestores públicos

O presente capítulo se propõe analisar as compreensões dos gestores das políticas públicas entrevistados na pesquisa em relação com o conceito de recreação/lazer e os objetivos das políticas públicas neste setor. Essas ideias orientam a interpretação dos gestores acerca das leis, planos e políticas, influenciando a maneira pela qual as políticas públicas de recreação/lazer são implementadas.

Em todas as entrevistas os gestores utilizaram a palavra recreação de forma recorrente, o que está em consonância com o predomínio deste conceito na América Latina. Não obstante, a recreação foi compreendida com significados diversos, indicando que um mesmo conceito pode ter interpretações diferentes, o que pode até gerar uma certa confusão (ELIZALDE; GOMES, 2010). As ideias enunciadas pelos gestores evidenciam que não há um entendimento único de recreação, sendo identificada uma tendência que destaca seu potencial e sua utilidade no contexto de uma política pública.

Antes de prosseguir essa discussão, é importante lembrar que na América Latina de língua espanhola os conceitos de recreação, tempo livre e lazer costumam ser utilizados indistintamente ou de forma imprecisa, ou seja, desconsiderando suas diferenças (GOMES; ELIZALDE, 2012). Segundo Gomes (2003), o termo recreação advém da influência do “recreacionismo”, movimento gestado nos Estados Unidos que se expandiu na região latino-americana, no começo do século XX, por meio de organizações como a YMCA (Associação Cristã de Moços). De acordo com a autora, este movimento promoveu metodologias de intervenção por meio da recreação dirigida e a criação de *playgrounds* ao ar livre em espaços urbanos. A recreação foi utilizada, assim, para ocupar o tempo livre, vago, ocioso, com atividades consideradas úteis e saudáveis do ponto de vista físico, higiênico, moral

e social pelo qual constitui-se como uma estratégia educativa que buscava promover sutilmente o controle social.

As compreensões de recreação e as práticas recreativas que predominam atualmente na região latino-americana possuem uma forte conotação operacional e confundem-se com a ideia de atividade. A recreação foi, assim, compreendida principalmente como uma atividade prazenteira, com potencial educativo, realizada no tempo livre (GOMES, 2003).

A palavra “ócio”, na América Latina, tem um sentido pejorativo, tanto em espanhol (*ocio*) quanto em português (ócio), o que pode explicar, em parte, o porquê de, no Brasil, o conceito mais difundido seja o de lazer e, nos países hispânicos da região, o conceito de recreação prevaleça (GOMES; ELIZALDE, 2012).

O termo espanhol *ocio*, na região, geralmente é concebido como um vício, “como uma ameaça para o desenvolvimento de sociedades que pretendem se modernizar, progredir, se desenvolver e se expandir economicamente” (GOMES; ELIZALDE, 2012, p.75). Esse sentido negativo foi consolidado no modo de produção capitalista, o qual gerou uma nova ordem social e cultural caracterizada pela ênfase na produtividade, na racionalidade econômica e na centralidade do trabalho, ou seja, como um tempo perdido que deveria ser eliminado (MUNNÉ, 1980).

A relação de oposição entre lazer e trabalho adquiriu relevância a partir da segunda metade do século XX (GOMES, 2004). A produção acadêmica sobre o lazer considerada hegemônica e que influenciou os conhecimentos disseminados nas sociedades ocidentais até a atualidade o considera como “uma esfera da vida oposta ao trabalho, como um tempo livre/liberado de variadas obrigações ou como uma ocupação do tempo livre” (GOMES, 2014, p.4).

Essa abordagem tem sido hegemônica e precisa ser problematizada, pois o lazer entendido em oposição ao trabalho parece não se corresponder às características de uma realidade marcada pelo desemprego, pelo trabalho informal, pelas longas jornadas laborais encarregadas de assegurar a reprodução cotidiana do trabalhador ou pela sobrecarga de obrigações domésticas que recaem sobre as mulheres, fazendo-as acumular jornadas duplas e, tampouco parece se adequar às mudanças produzidas na esfera do trabalho na contemporaneidade, marcada pela flexibilização das relações de trabalho, pela precarização laboral e pelos avanços tecnológicos que redefinam as fronteiras de tempo e espaço.

Outra perspectiva, ainda incipiente, problematiza as questões anteriormente mencionadas ao compreender o lazer como uma necessidade humana e como uma dimensão da cultura caracterizada pela vivência lúdica de manifestações culturais, pelos sujeitos, no tempo espaço/social (GOMES, 2014). Seguindo essa linha de interpretação, pode-se questionar a compreensão de lazer como uma simples atividade ou mera ocupação do tempo livre, pois ele é entendido como uma prática social e cultural. Nessa perspectiva, a recreação é tratada como uma possibilidade de satisfazer a necessidade humana de lazer/*ocio*, o que não acontece ao contrário (GOMES; ELIZALDE, 2012).

Nos últimos anos, o avanço da produção acadêmica sobre o lazer/*ocio* tem provocado diferentes autores da região a realizar esforços teóricos para repensar o conceito de recreação, o que é instigado por meio da leitura crítica de seu papel na vida social e no desenvolvimento humano. Enquanto alguns autores preferem continuar utilizando o conceito de recreação e lhe atribuem novos significados, outros optam pelo conceito de *ocio* por julgarem que o que tradicionalmente se entende por recreação é insuficiente para dar conta desse campo de estudos e intervenções. Contudo, apesar desses esforços, o entendimento que segue predominando na região continua sendo aquele que advém da influência dos Estados Unidos, que considera a recreação como atividade realizada no tempo livre (GOMES; ELIZALDE, 2012).

O próximo tópico tratará dessas questões baseando-se, em especial, nas ideias dos gestores entrevistados acerca do conceito de recreação/lazer.

3.1. Conceito de recreação/lazer

Todos os gestores entrevistados em todos os contextos utilizaram, predominantemente, o conceito de recreação mas, em algumas ocasiões, fizeram referência a outros conceitos que utilizam: seja como sinônimos de recreação, seja para fundamentá-la e conceituá-la. O conceito de *ocio* (lazer) foi mencionado por dois gestores, ambos de Bogotá. Os gestores do Peru, Bolívia e Equador, assim como aquele que atua em Lima, aludiram ao conceito de **tempo livre** para explicar o que entendem por recreação:

[A recreação significa] usar o tempo livre para fazer uma atividade física. (PERU, Coordenação Esporte para Todos, 2016).

O uso adequado do tempo livre, ao gerar espaços esportivos-recreativos. (EQUADOR, Direção de Recreação, 2016).

[...] nós vemos a recreação como o aproveitamento do tempo livre em atividades de “*esparcimiento*” tanto física como mental. (LIMA, Assessoria Subgerência de Esportes e Recreação, 2016).

Bom, a recreação também é aproveitar melhor o tempo livre que têm as crianças, estudantes e a população em geral, para poder também atender algumas necessidades que se tem como população. (BOLÍVIA, Assessoria Direção de Esporte Formativo e Estudantil, 2016).

Esses gestores entendem a recreação como o uso adequado do tempo livre como o tempo no qual isso acontece. De acordo com Waicham (2009), o enfoque da recreação mais disseminado na América Latina, o recreacionismo, “caracteriza a recreação como um conjunto de atividades que têm como sentido o uso positivo e construtivo do tempo livre” (p.102), elementos que foram identificados nas falas dos gestores. Também é apresentada a compreensão da recreação como atividade ou como a criação de espaços ou propostas específicas para a prática de atividades – principalmente, de atividades físicas.

Quando a recreação (ou o lazer) são localizados no tempo livre com um caráter liberador das obrigações da vida cotidiana, sejam elas profissionais, familiares ou religiosas, entre outras, pode adquirir uma função compensatória que, muitas vezes, contribui com a evasão da realidade. Isso torna-se problemático quando a pessoa vivencia práticas recreativas alienantes, que não abrem oportunidades de compreender/enfrentar as causas das dificuldades que comprometem a qualidade de sua existência.

Nesse sentido, um dos entrevistados comentou que o serviço de recreação oferecido para idosos gera **distração** em relação aos problemas:

[...] muitas vezes, vem para ter uma reunião comigo, lhes recebo aqui e me dizem, muito obrigado pelo espaço, pois em realidade em casa nós estamos deprimidos e aqui sabemos que não viemos para ganhar algo, simplesmente nos distraímos, fazemos o grupo de dança, fazemos amigos. (QUITO, Direção Metropolitana de Esportes e Recreação, 2016).

Outro entrevistado considera que o descanso e a diversão são aspectos intrinsecamente vinculados à recreação.

Eu sempre falo dos três sobrenomes da recreação, descanso, diversão porque, também na concepção pejorativa do lazer, o descanso e a diversão são vistos negativamente. Eu considero que têm uma conotação positiva, na medida que permitem seu desenvolvimento integral como ser humano. (BOGOTÁ, Coordenação Programa Recreação Inclusiva, 2016).

Quando a recreação é entendida como possibilidade de distração, descanso e diversão, pode ser reduzida a suas funções de compensação e se torna funcional ao sistema, porque possibilita a recuperação das forças necessárias para voltar ao trabalho e às demais obrigações, assim como pode propiciar a fuga dos problemas da vida cotidiana, atuando como “válvula de escape” (MARCELLINO, 2008, p.13).

Essa abordagem “utilitarista” pode ser vista claramente no recreacionismo de começos de século XX, o qual também buscou ocupar o tempo livre de grupos que viviam em situação de vulnerabilidade como um meio para esquecer os problemas da vida cotidiana (ELIZALDE; GOMES, 2010), o que favorecia a manutenção do *status quo*.

Contudo, ambos os gestores apontam para uma perspectiva que transcende esta compensação, ao mencionarem que a recreação possibilita fazer amigos e propicia o **desenvolvimento integral do ser humano**. A diversão, o descanso e o desenvolvimento pessoal se relacionam com as contribuições de Dumazedier (2000) sobre o lazer, quem as considera como as principais funções do lazer. Em sintonia com essa perspectiva, Marcellino (2006) argumenta que:

“[...] além do descanso e do divertimento, outra possibilidade ocorre no lazer, e, normalmente, não é tão perceptível. Trata-se do desenvolvimento pessoal e social que o lazer enseja. No teatro, no turismo, na festa, etc. estão presentes oportunidades privilegiadas, porque são espontâneas, de tomada de contato, percepção e reflexão sobre as pessoas e as realidades nas quais estão inseridas”. (p.14).

Vale a pena destacar que alguns autores vão além das funções de descanso, diversão e desenvolvimento pessoal que se bem são importantes e necessárias continuam sendo funcionais ao sistema e apontam as

possibilidades contra hegemônicas que o lazer apresenta ao favorecer perspectivas críticas que podem propiciar abordagens criativas sobre os problemas sociais que se orientem no sentido da transformação social (ELIZALDE, 2010).

Vale destacar o último trecho no qual o entrevistado sustenta que, de acordo à **“compreensão pejorativa do lazer”** a diversão e o descanso são vistos de forma negativa, pelo que utiliza a palavra lazer (e não recreação), quando quer chamar a atenção pela interpretação pejorativa. Isto pode estar relacionado com o fato de que o lazer, no contexto da América Latina, tem uma forte conotação negativa, que remete no senso comum à inatividade, à preguiça, a “não fazer nada” ou “perder o tempo” em atividades que são improdutivas.

Nesta perspectiva, a diversão e o descanso são aceitáveis quando são funcionais à reprodução do modelo de produção capitalista mas, são condenados na medida em que configuram uma ameaça a este modelo “que tem a ética do trabalho como bem supremo” (GOMES; ELIZALDE, 2012, p.78). Um entrevistado de Bogotá, contudo, expressou um conceito de *ocio* que não apresenta uma conotação negativa, ao afirmar que sua trajetória está dedicada à recreação, ao tempo livre e ao lazer.

[Minha trajetória está] dedicada fundamentalmente ao desenvolvimento de programas que têm a ver com recreação, tempo livre, lazer, esporte, e em termos gerais, à qualidade de vida. (BOGOTÁ, Chefia Área de Recreação, 2016).

De acordo com Osorio (2009), no contexto colombiano o conceito mais bem posicionado é o de recreação. A autora salienta que a relação entre os conceitos de *ocio* e tempo livre não está clara, pois, em alguns casos são utilizados como sinônimos. Esse entendimento pode estar relacionado com a influência da produção acadêmica sobre o lazer que, neste trabalho, corresponde à palavra “*ocio*”, em espanhol, “*loisir*”, em francês e “*leisure*”, em inglês. Essa influência advém de diferentes contextos, sobretudo da Espanha, de outros países da Europa e da América do Norte.

É necessário ressaltar que nenhum entrevistado fez referências no sentido de entender a recreação/lazer como uma necessidade humana ou dimensão da cultura mas, foram constatadas compreensões de recreação que se aproximam do conceito de lazer. Nessa mesma linha de pensamento,

o gestor de Lima fez aproximações entre os conceitos de recreação e *esparcimiento*.⁴⁰

[...] a recreação, nós a enxergamos como o aproveitamento do tempo livre em atividades de *esparcimiento*, tanto físico como mental. (LIMA, Assessoria Subgerência de Esportes e Recreação, 2016).

O gestor se refere a “atividades de *esparcimiento*”, entretanto, este conceito inclui e transcende as atividades de recreação: *esparcimiento* supõe “experiências nas quais as pessoas vivem significados (dimensões) valorizados que as fazem ser, crescer, transcender, se expandir e se estender ou se *esparcir* e, portanto, gozar” (MOLINA, 2006).

No contexto da América Latina, o conceito de *esparcimiento* é utilizado por alguns autores como sinônimo de lazer/*leisure/loisir*, como alternativa ao conceito de *ocio*, que, em geral, não é bem aceito (SALAZAR-SALAS, 2007). O uso do conceito de *esparcimiento* por parte do gestor reflete esse processo, ainda quando a sua compreensão fique restrita ao nível de atividade.

Nesse sentido, é possível destacar que somente os três entrevistados da Colômbia e de Bogotá apresentaram uma compreensão de recreação que transcende o nível de atividade e vai além do desfrute e do descanso, incorporando dimensões vinculadas ao desenvolvimento integral ou à qualidade de vida.

Meu conceito de recreação fundamentalmente é que a recreação é uma oportunidade para que as pessoas encontrem sua plenitude. É de alguma maneira, uma oportunidade que o ser humano racional tem para se desenvolver de forma integral. (BOGOTA, Chefia Área de Recreação, 2016).

[...] o reconhecemos com um princípio de..., e é um processo dinâmico, que leva a uma ação participativa, leva a um gozo, a um prazer, a um melhoramento da qualidade de vida. Realmente, isso é o que é a recreação. (COLÔMBIA, Coordenação do Grupo Interno de Trabalho em Recreação, 2016).

[...] para mim, é uma proposta de vida, é uma maneira de ler o mundo, é uma maneira de interpretá-lo, e de uma maneira de viver. É uma filosofia

de vida, a recreação. É uma ação por meio da qual, como ser humano, eu me construo permanentemente e me desafio em minhas possibilidades. Ou seja, que se converte em algo mais que uma atividade na qual eu emprego meu tempo. (BOGOTÁ, Coordenação Programa Recreação Inclusiva, 2016).

Ao mencionar que a recreação é um processo dinâmico, de ação participativa, que envolve gozo ou prazer, que permite o melhoramento da qualidade de vida e o desenvolvimento das potencialidades do ser humano, estes relatos se aproximam da compreensão da recreação incorporada na lei 181, já mencionada.

Osorio (2009), ao estudar o estado da arte da recreação na Colômbia, salienta que esse campo teve um desenvolvimento importante, especialmente em termos de sua fundamentação, o que possibilitou a passagem de uma prática irreflexiva à práxis recreativa. Isso pode ser relacionado com a compreensão de recreação como um **campo de conhecimento**, conforme foi ressaltado por um entrevistado da Colômbia.

[...] nós caminhamos [em direção] a um processo acadêmico, como é citado no Plano Nacional de Recreação. Falamos como campo, como um campo de conhecimento, um campo de saber, um campo de interação onde emergem vivências, onde emergem olhares. (COLOMBIA, Coordenação do Grupo Interno de Trabalho em Recreação, 2016).

Nem sempre o avanço conceitual da recreação se reflete na sua implementação concreta, cotidiana. Segundo Gomes e Elizalde (2012, p.70), “paradoxalmente, em muitos casos, os discursos sobre a recreação são mais elaborados do que suas práticas já que, frequentemente, as implementações concretas não conseguem escapar do ativismo, de um fazer por fazer, carente dos postulados que defendem”. Essa discussão será abordada na próxima seção e é essencial para as análises empreendidas nesta pesquisa.

Nas entrevistas, a recreação também foi associada ao jogo, assim como o gosto e o prazer provocado pela atividade recreativa também foram valorizados. Ambos os aspectos evidenciam aproximações com o recreacionismo. Nesse âmbito, para que as atividades de recreação provoquem prazer e satisfação, precisam ser escolhidas de forma voluntária (WAICHMAN, 2009).

O gosto e o prazer proporcionados pela recreação foram mencionados por alguns gestores:

[...] fazer com que os cidadãos entendam que os serviços que nós oferecemos não são algo obrigatório, mas são oferecidos para que eles tenham a possibilidade de ver o que eles gostam. (QUITO, Direção Metropolitana de Esportes e Recreação, 2016).

Bom, mais que tudo, é massificar através de alguma atividade que a criança e o jovem gostem. (LA PAZ, Coordenação Geral Direção de Esportes, 2016).

O que estamos fazendo em relação ao tema da recreação? Para nós, é a base, é a base de tudo o que fazemos, se nós fazemos com que cada pessoa saia às ruas, desfrute seus espaços, caminhe, corra, salte, vá para academia, ou seja, encontre no esporte ou na atividade física uma prática prazerosa, um gosto, ou uma necessidade, estamos satisfeitos. (LA PAZ, Direção de Esportes, 2016).

No primeiro comentário, entende-se que deve haver possibilidade para que a participação em uma atividade recreativa seja decorrente de uma escolha, pois ela não pode ser obrigatória. De acordo com Salazar-Salas (2007), a seleção de atividades recreativas e a participação de forma voluntária são características centrais da recreação. Por outro lado, como pontuam Melo e Alves (2012), a busca pelo prazer sempre está presente no lazer, mas o prazer nem sempre acontece, afinal, a atividade de lazer pode implicar esforço e até frustração, podendo o prazer não ser alcançado.

Isto instiga reflexões sobre a importância da relação estabelecida entre a pessoa e a experiência vivida, dado que o conteúdo da atividade não seria condição suficiente para afirmar que é recreação. Conforme assinala um dos gestores entrevistados em Bogotá:

[...] o conceito de recreação é tão amplo como a quantidade de pessoas que há no mundo, pois para cada um seu conceito de recreação é único, cada pessoa se recreia de uma forma totalmente distinta. Para uma pessoa o que é recreação, para outra pessoa, digamos, pode não ser. (Bogotá, Chefia Área de Recreação, 2016).

Esse entendimento de recreação apresenta algumas aproximações com o que Marcellino (2006) destaca em seu conceito de lazer. O autor ressalta a importância de considerar no lazer, além do conteúdo da ação, o elemento da atitude⁴¹, ou seja, “o tipo de relação verificada entre o sujeito e a experiência vivida, basicamente a satisfação provocada pela atividade” (p.8). Se o aspecto subjetivo é importante na recreação/lazer, é relevante que as políticas públicas nesta área ofereçam possibilidades para que os sujeitos possam escolher, de modo que a oferta tem que ser ampla, abarcando atividades que contemplem gostos e preferências diversas.

Além disso, os entrevistados no Peru, La Paz e Quito fizeram referências ao jogo quando discorreram sobre a recreação.

É que está mais enfocada em se recriar, diretamente em jogar. (PERU, Coordenação Esporte para Todos, 2016).

[...] nós aproveitamos essas atitudes, esses potenciais, para que eles [crianças e jovens] tratem de transmitir o que sentem a través do jogo, recreação, atividade física. (LA PAZ, Coordenação Geral Direção de Esportes, 2016).

[...] também oferecemos à cidadania neste centro, outro tipo de recreação, como te falo, de jogos lúdicos, baralho, xadrez, jenga, então [os idosos] também desfrutam, é incrível. As crianças também têm esse espaço para os jogos lúdicos, então também oferecemos um espaço totalmente recreativo. (QUITO, Direção Metropolitana de Esportes e Recreação, 2016).

A associação entre recreação e jogo aproxima-se do recreacionismo, que conferiu ao jogo infantil organizado um lugar privilegiado como atividade recreativa e educativa que propicia a diversão, o desfrute, e facilita a aquisição de habilidades (GOMES, 2003). Contudo, as referências ao jogo que foram feitas pelos entrevistados citados anteriormente não denotam aproximações com o enfoque da recreação educativa, que considera o jogo como uma ferramenta ou técnica fundamental para a intervenção socioeducativa (LEMA, 1998; LEMA; MACHADO, 2009) e, tampouco, constata-se o entendimento da recreação e do jogo em relação a uma perspectiva mais ampla de ludicidade, predominando sua compreensão como atividade.

É importante destacar que o lazer está enraizado na ludicidade, ao possibilitar a fruição de práticas culturais (GOMES, 2004; 2014). Embora a ludicidade esteja vinculada ao jogo, refere-se a uma condição humana (*homo*

ludens) que abrange múltiplas manifestações culturais além do jogo, as quais podem ser vivenciadas de forma lúdica. Essas manifestações culturais são várias mas, a seguir, serão discutidos o esporte e a atividade física, que foram bastante enfatizados nas entrevistas com os gestores.

3.2. Compreensão de recreação/lazer atrelada ao esporte e à atividade física

Nesta pesquisa, é inquestionável a predominância do entendimento da recreação na sua vinculação com o **esporte** e a **atividade física**. Em ocasiões, a recreação confunde-se com o esporte e a atividade física e isto ocorreu inclusive naqueles casos nos quais a recreação adquire um sentido mais amplo, pois foi constatada uma tendência de se privilegiar o conteúdo físico e esportivo da recreação.

No caso da Bolívia, tanto no nível nacional como no município de La Paz, predominou a compreensão de recreação como atividade física e esporte recreativo, visão que permaneceu ao longo de toda a entrevista.

No âmbito da Direção de Atividades Físicas e Recreação, lida-se com o tema da atividade física [...]. Nossa lei, nossa atual lei resgata o que diz a Constituição Política do Estado. Os artigos 104 e 105 ressaltam o tema da atividade física e fala de uma cultura física que toda nossa população deve ter. Essa cultura, bom, está traduzida em realidade em desenvolver atividades físicas. (BOLÍVIA, Direção de Atividades Físicas e Recreação, 2016).

Ninguém implementa políticas públicas de recreação no município de La Paz se não somos nós. E as políticas não são tanto de recreação, é uma política como gestão que envolve todas as áreas do esporte, a atividade física e o esporte em todos seus âmbitos, tanto recreativo, formativo e competitivo, pois é o que queremos. Agora são programas específicos para os diferentes tipos, entre aspas, de esporte, por exemplo esporte recreativo têm vários projetos que implementamos em torno dessa visão. (LA PAZ, Direção de Esportes, 2016).

A compreensão de recreação desses gestores, ao privilegiar a atividade física e o esporte recreativo, está em consonância com o que a Constituição Política do Estado estabelece entre o direito à recreação e sua

concretização por meio do desenvolvimento da cultura física e o esporte, conforme foi analisado anteriormente. Por isso, o gestor da Bolívia utilizou os conceitos de recreação e de atividades físicas como sinônimos ao longo de toda a entrevista, dando ênfase às atividades físicas em detrimento da própria recreação. O gestor de La Paz afirmou que políticas públicas de recreação são implementadas no município mas, na sequência, esclareceu que a política é de esporte. Por isso, a recreação é entendida como atividade física e como esporte recreativo no âmbito dessa política.

Nas entrevistas com os gestores nacionais de Peru e Equador, também se constata que a recreação é entendida como análoga ao esporte e à atividade física.

[...] hoje nós estamos trabalhando muito sobre o que é a geração de espaços esportivos-recreativos [...]. Inicialmente, era um projeto que apontava para a dança terapia [...] com a finalidade de ofertar práticas de dança para a cidadania e, assim, gerar uma cultura de atividade física. Contudo, no presente ano, nós temos visto, como lhe dizia, que o campo da recreação é muito mais amplo, a atividade física não pode ser enfocada somente desde o âmbito da dança [...]; uma política recreativa vai de mãos dadas com a oferta de práticas. Não somente recreativas, mas esportivas vinculadas à recreação, então começamos a gerar espaços de práticas esportivas. (EQUADOR, Direção de Recreação, 2016).

[...] tudo o que meu programa faz é esporte para a recreação e promoção de disciplinas esportivas. [...] De um lado recreativo, com as crianças, pois isso é iniciação esportiva e, com os adultos, é meramente recreação. Nem procuramos a promoção do esporte com eles, somente que façam atividade física. (PERU, Coordenação Esporte para Todos, 2016).

No caso do Equador, o gestor entrevistado assinala que o campo da recreação é muito mais amplo do que a dança terapia, contudo, ao buscar ampliar a oferta de atividades, incorporam práticas esportivas que privilegiam o mesmo conteúdo cultural. O gestor refere-se, por vezes, à recreação e a atividade física como sinônimos. O gestor do Peru é, dentro da Direção Nacional de Esporte e Recreação, o coordenador do único programa que desenvolve serviços vinculados à recreação. Entretanto, tal compreensão de recreação se restringe ao esporte e à atividade física.

Assim, as entrevistas com os gestores do Equador, Peru, Bolívia e La Paz denotam que a recreação se confunde e se reduz ao esporte e à atividade física. Dessa forma, as visões são “restritas aos conteúdos de determinadas atividades” (MARCELLINO, 2006, p.7). Mesmo que o esporte e a atividade física constituam conteúdos culturais do lazer/recreação, notadamente, no que concerne aos interesses físicos, esta possibilidade não é identificada pelos gestores. Se a recreação se reduz a um conteúdo e as políticas públicas nesta área promovem unicamente os interesses físico-esportivos, perde-se a riqueza dos outros interesses e conteúdos culturais que poderiam ser trabalhados: manuais, sociais, artísticos e intelectuais, entre outros, englobando inúmeras atividades.

Em contrapartida, nas entrevistas realizadas com os gestores de Lima e Quito é possível identificar uma compreensão mais ampla da recreação, mas que parece não ser suficiente para que a política pública implementada deixe de privilegiar as atividades físicas e esportivas. Por exemplo, no caso da cidade de Lima:

O tema da recreação aqui está junto com esportes [...] e de alguma maneira o esporte tem várias arestas, desde o nível vamos dizer recreativo e competitivo, em altos níveis, em alto rendimento. Então está relacionado mas, apesar disso, obviamente, se diferencia também em que nós vemos a recreação como o aproveitamento do tempo livre em atividades de *esparcimiento*, tanto físico como mental. (LIMA, Assessoria Subgerência de Esportes e Recreação).

O gestor também menciona que, embora a recreação esteja estreitamente vinculada com o esporte, se diferencia dele, podendo incluir outras atividades de *esparcimiento* que não sejam somente físicas, como as atividades mentais. Desse modo, a recreação incorpora outros conteúdos culturais, como os intelectuais.

Uma visão abrangente de recreação foi apresentada, por exemplo, pelo Diretor de Esportes e Recreação em Quito. Entretanto, o profissional responsável pela implementação de políticas públicas de recreação, que o assessora, prioriza as atividades físicas.

Mas há que analisar o conceito de recreação pois, como te dizia, a recreação é muito ampla. Você se recreia quando sai e vê uma paisagem, já está recreando [...] temos cultura, temos esporte, temos música. (QUITO, Direção Metropolitana de Esportes e Recreação, 2016).

[...] eu acredito que as políticas adotadas pelo município e governo central são bastante favoráveis e que têm sido implementadas dentro das organizações sociais no nível do bairro, no nível esportivo, no nível social e cultural, dando sempre o enfoque da atividade física. (QUITO, Assessoria Direção Metropolitana de Esportes e Recreação).

No primeiro trecho, o gestor apresenta uma visão ampla da recreação, que transcende os conteúdos físicos e esportivos. Contudo, pelo comentário do assessor da mesma direção, parece que esta visão mais ampla não se vê refletida nas políticas públicas de recreação que desenvolvem. Segundo a assessoria, elas priorizam a atividade física.

Os gestores de Bogotá e da Colômbia, por sua vez, entendem a recreação/lazer de uma forma ampliada. Os gestores entrevistados em Bogotá acreditam que a recreação envolve vários conteúdos, mas deixam claro que as políticas públicas de recreação implementadas na capital colombiana privilegiam a atividade física.

Pois o conceito de recreação como tal, é extremamente amplo. Para uma pessoa, recreação é assistir um filme, ler um livro, observar um programa de televisão, como também pode chegar a ser o contato direto com a natureza por meio de uma caminhada, um acampamento, um passeio, etc. [...] Ler um livro é recreação? Sim, é recreação, mas não é a que nós promovemos. Nós promovemos a que tem a ver com a atividade física. (BOGOTÁ, Chefia Área de Recreação).

[...] Não é qualquer recreação [que promovemos], é uma recreação ativa, que promove hábitos, que promove a prática da atividade física. (BOGOTÁ, Coordenação Programa Recreação Inclusiva, 2016).

O primeiro comentário evidencia um conceito amplo de recreação, que abrange uma pluralidade de atividades associadas a diversos conteúdos culturais. Apesar da recreação ser compreendida em função das atividades que nucleia, o mesmo entrevistado a entendeu como oportunidade para o desenvolvimento integral, como foi colocado anteriormente. Neste caso, vale a pena destacar que o entrevistado ressalta a opção institucional em promover a recreação/lazer que privilegia atividades físicas. Esta diferença entre a concepção pessoal e a institucional somente foi explicitada em Bogotá, por ambos os gestores entrevistados. Tal distinção é relevante porque denota que

o recorte conceitual realizado no âmbito da política pública de recreação/lazer não é decorrente de uma confusão ou limitação na compreensão do conceito já que se encontra em consonância com os objetivos priorizados institucionalmente.

A associação entre a recreação e as atividades físicas e/ou esportivas, apesar das particularidades adquiridas em cada contexto, não foi verificada somente na entrevista realizada no órgão nacional da Colômbia. Em consonância com o que é definido no Plano Nacional de Recreação 2013-2019, o entrevistado apresentou um entendimento amplo de recreação e foi o único a considerá-la como um campo de conhecimento, conforme indicado no documento.

A vinculação entre a recreação e as atividades físico-esportivas pode ter uma explicação histórica em relação ao legado do recreacionismo, pois um dos significados que adquiriu a recreação neste contexto foi como conteúdo e metodologia de trabalho para a educação física (ELIZALDE; GOMES, 2010). A área de educação física, assim como o esporte:

[...] é a mais associada à recreação, tanto na vida cotidiana como nos estudos, cursos, propostas de formação sobre o tema, campo de atuação profissional, no setor privado, nas organizações do terceiro setor e também no âmbito das políticas públicas de vários países latino-americanos. (GOMES; ELIZALDE, 2012, p.68).

Por trás da compreensão que reduz e confunde a recreação com as atividades físicas e esportivas, vários gestores referem-se a ela **como massificação, base do modelo piramidal do esporte**, referência que é explicitada no Peru, na Bolívia e em La Paz.

[...] tem, justamente, esse sentido de massificação, mais recreativo, que toda a população possa participar. (BOLÍVIA, Direção de Atividades Físicas e Recreação, 2016).

[...] se lida com uma pirâmide, uma pirâmide que vai desde que se inicia com a atividade física, que é o recreativo. Posteriormente passamos ao formativo e, finalmente ao competitivo [...] o objetivo do governo municipal é massificar a atividade física e o esporte [...] pois, se conseguimos massificar, então vamos alcançar também ter mais potencial na área formativa e, posteriormente, no competitivo. (LA PAZ, Coordenação Geral Direção de Esportes, 2016).

[...] em torno dessa visão, a de massificar a prática da atividade física e do esporte. Ou seja, tudo o que fazemos nos diferentes programas têm um só objetivo como política. (LA PAZ, Direção de Esportes, 2016).

Tudo isso tem que ser a base da pirâmide do plano de desenvolvimento de esporte nacional, pois na base está a massificação, depois vem a formação esportiva e, depois se chega ao alto rendimento. (PERU, Coordenação Esporte para Todos, 2016).

Em sintonia com essa perspectiva, a recreação/lazer se reduz à massificação da atividade física e esportiva, condição necessária para poder avançar nos níveis formativos e de competência ou alto rendimento do esporte. Nem sempre o objetivo explicitado da política pública é avançar em direção aos níveis formativos e competitivos, pois isso é entendido como uma consequência da massificação. Contudo, ao compreender a recreação como a base da pirâmide do esporte, este objetivo estará presente, mesmo que seja de forma implícita. Esta concepção coloca em risco a garantia do direito à recreação/lazer, pois, os níveis máximos de rendimento são alcançados apenas pelos mais habilidosos em uma determinada modalidade esportiva.

No caso de Bogotá, a recreação também pode constituir uma porta de entrada ao esporte:

[...] a porta de acesso ao sistema nacional do esporte é dada pela recreação. Como nem todos nascem para ser esportistas, então há que oferecer a possibilidade a todos. Então, a recreação é oferecida a toda a comunidade e já ingressam no esporte aqueles que têm essa motivação, essa habilidade e capacidade para serem esportistas [...]. Mas nós temos trabalhado, e penso que isso tem sido positivo da política pública, é que se fale de recreação, que se explicita, pois nós brigamos muito quando dizem “não, é que o esporte” e eu, “e a recreação”, “não, é que isso está contido”, eu falo, “não, são duas atividades complementares e diferentes”. (BOGOTÁ, Coordenação Programa Recreação Inclusiva, 2016).

A ideia de recreação como “porta de entrada” para o esporte está em sintonia com a pirâmide esportiva mas, no contexto desta entrevista, esse acesso é uma consequência da garantia do acesso à recreação. Esta, por sua vez, não é confundida com o esporte, já que explicitamente apresentam-se como campos diferentes, embora relacionados.

É interessante este último comentário a respeito da confusão e da superposição da recreação/lazer e do esporte, o que está presente tanto no marco/estrutura normativa de todos os países e cidades que são objeto deste estudo, assim como nas ideias de grande parte dos gestores entrevistados. Neste sentido, Linhales *et al* (2008) afirmam:

É como se o esporte se sobrepusesse e se antecipasse ao lazer, marcando-o com seus signos, valores, temporalidades etc. Isso parece se associar ao fato de que as gestões públicas tendem a vincular o setor de lazer ao de esporte mais do que às outras esferas da política social. Também não podemos perder de vista que, regra geral, o esporte entrou na agenda pública muito antes que o lazer. (p.35).

No nível conceitual, nos casos em que há uma clara separação entre recreação/lazer e esporte por parte dos gestores públicos entrevistados (Bogotá e Colômbia), foi enfatizada a relevância de manter essa distância ou diferenciação. Por outro lado, é possível constatar que eles não possuem o mesmo lugar e detêm o mesmo valor no marco normativo, tampouco nas estruturas administrativas, o que reforça a necessidade de afirmar o campo da recreação/lazer. Isso foi enfatizado no fragmento anterior e também na próxima citação, conforme o depoimento do mesmo entrevistado:

[...] ainda nos corresponde dentro do IDRD [*Instituto Distrital de Recreación e Esporte*], por exemplo. Embora já exista uma maior consciência, nos corresponde ainda. [O responsável pela área da recreação] é muito incisivo em que se explicita, se verbalize e se fale de recreação. (BOGOTÁ, Coordenação Programa Recreação Inclusiva, 2016).

Esse aspecto evidencia a fragilidade setorial da recreação/lazer nos contextos andinos estudados, inclusive naqueles em que a recreação não é confundida conceitualmente com o esporte. Em geral, em todos os demais contextos há uma dificuldade para entender a recreação como um campo distinto e diferente do esporte e que pode ser decorrente da falta de formação específica dos gestores, assim como da indefinição da recreação institucionalizada, seja no marco normativo ou no nível institucional. Essa dificuldade é expressada por um gestor que reconhece que não há um conceito claro da recreação no Instituto Peruano do Esporte.

[...] me parece um pouco difícil te dizer como o IPD [*Instituto Peruano do Esporte*] vê a recreação, pois certo a vê como algo importante, mas não sei exatamente [...] o conceito de recreação não está claro. Eu acho que o problema começa no Peru, no IPD, não temos, não há um conceito de recreação aqui. (PERU, Coordenação Esporte para Todos, 2016).

O mesmo gestor expressa que discutiu essa questão com o seu chefe anterior, que tomou a iniciativa de elaborar e registrar um conceito de recreação institucional, mas a tarefa não foi concluída.

[...] pois era uma conversa que sempre tínhamos entre nós, o que estamos fazendo? O que? O que? Mas o que fazemos? Continue em frente porque isso está bem, pior é não fazer nada, de braços cruzados não vamos ficar para definir conceitos agora, mas é uma tarefa pendente no IPD [*Instituto Peruano do Esporte*]. (PERU, Coordenação de Esporte para Todos, 2016).

Essa indefinição institucional em relação ao conceito de recreação/lazer pode aumentar a discricionariedade dos gestores, pois eles precisam tomar decisões em relação ao desenvolvimento das ações, como foi mencionado pelo próprio entrevistado quando disse que não ficariam de braços cruzados enquanto os conceitos não eram definidos. Isso deixa as políticas públicas muito mais dependentes da visão e da compreensão do gestor público que esteja exercendo essa função, concepções que podem ser baseadas no senso comum ou na sua própria experiência prévia mais do que em uma formação específica na área. Ademais, a definição se torna importante para que a recreação não se reduza ao esporte ou fique refém da massificação esportiva, tendo em vista o desafio de ser compreendida em um sentido mais amplo, que incorpore diversos conteúdos culturais e contemple diferentes possibilidades que transcendem o nível de atividades.

3.3. Para além de um direito: objetivos das políticas públicas de recreação/lazer

Ao longo das entrevistas, somente quatro gestores apontaram que a recreação é um **direito**.

Basicamente, a Constituição da República do Equador hoje nos dá uma linha clara que aponta que a recreação é universal e é um direito de todos e de todas as equatorianas e que tem que ser garantido pelo ministério ou área setorial em questão. (EQUADOR, Direção de Recreação, 2016).

[...] nós, por exemplo, no nosso caso, como servidores públicos, fazemos realidade a garantia de direitos nos diferentes campos. No nosso campo, o direito à recreação, o direito ao descanso, à diversão, que são tão importantes. (BOGOTÁ, Coordenação Programa Recreação Inclusiva, 2016).

[...] devemos ter claro o que é uma política pública, como é concebida, pois deve nascer da mesma comunidade, mas deve brotar de uma instância nacional em prol de um direito e, neste caso, o direito à recreação é por todos e para todos. (COLÔMBIA, Coordenação do Grupo Interno de Trabalho em Recreação, 2016).

[...] a Carta Magna, a Constituição, diz que todos os cidadãos temos direito a recrearmos e a fazer esporte. (QUITO, Direção Metropolitana de Esportes e Recreação, 2016).

Nestes fragmentos fica evidenciado que a recreação/lazer é entendida como direito por alguns gestores públicos. No nível nacional, os gestores do Equador e da Colômbia e, no nível municipal, o gestor de Quito, especificamente, destacam que a recreação/lazer é um direito para todas as pessoas, o que está em consonância com as constituições de seus países. Por outro lado, em três dessas quatro menções, o reconhecimento do direito está relacionado com a necessária intervenção pública para a sua garantia. Este aspecto é imprescindível, pois o mero reconhecimento de um direito não assegura a sua concretização.

Embora os quatro entrevistados considerem a recreação/lazer como um direito, as entrevistas da Colômbia e de Bogotá supracitadas fazem múltiplas referências a esse aspecto⁴². Já as entrevistas de Equador e de Quito não apresentam essa característica e se limitam a mencioná-lo

uma vez, o que não deixa de ser pertinente e constitui um indicador do entendimento do gestor.

A Chefia da Área de Recreação do Instituto Distrital de Recreação e Esporte de Bogotá comentou a importância da Constituição de 1991. Segundo a sua interpretação, a recreação é reconhecida como um bem social, sendo necessária uma ação positiva do Estado no que diz respeito ao oferecimento de oportunidades para que todos os cidadãos colombianos vivenciem o lazer.

Há uma coisa muito importante e é que nossa Constituição de 1991 estabeleceu que, efetivamente, a recreação é um bem social e, como tal, o Estado deve assegurar que todos os cidadãos tenham a oportunidade de se recrear, fazer esporte, e utilizar de maneira adequada seu tempo livre. (BOGOTÁ, Chefia Área de Recreação, 2016).

O reconhecimento de um direito social requer a intervenção do Estado para a sua concretização, por meio de políticas públicas. Contudo, para que isso se materialize, é necessária uma construção política dos sentidos e significados do direito à recreação/lazer, o que requer:

[...] uma definição mais precisa do lazer enquanto direito [...], do lazer nele mesmo e não como parte de outras ações, como o esporte [...], como necessidade social específica e não como subsidiário de outras necessidades, como promoção social, diminuição da violência, combate ao uso de drogas, mesmo que possa contribuir para tudo isso. (MENICUCCI, 2006, p.155).

Se a intervenção pública não está fundamentada em uma perspectiva que entende a recreação/lazer como um direito, como poderia ser justificada? A desconsideração da recreação/lazer como um direito pode ser responsável por algumas limitações das políticas públicas que estão sendo implementadas nessa área? Qual tipo de cidadania as políticas públicas que não estão baseadas no enfoque de direitos podem estar promovendo? Será que essas políticas públicas deixam claro para os cidadãos que os serviços oferecidos correspondem à garantia de um direito e não a um benefício ou privilégio?

Esta pesquisa não pretendeu investigar o que os cidadãos pensam a respeito das políticas públicas de recreação/lazer implementadas nos contextos andinos estudadas, o que seria muito valioso, mas que

extrapolaria os limites do presente trabalho. No entanto, é interessante destacar o comentário de um gestor público em relação à reação dos idosos que participam de um programa de recreação/lazer.

É uma coisa incrível ver os senhores [do Programa] “Sessenta e Poucos”, muitas vezes eles vêm para se encontrar comigo, eu os recebo aqui, e eles me dizem muito obrigado por este espaço. (QUITO, Direção Metropolitana de Esportes e Recreação, 2016).

O agradecimento dos beneficiários indica que os serviços oferecidos são vistos como uma ajuda, uma dádiva ou um ato de graça e não uma resposta ao compromisso de garantia de um direito. Afinal, o “agradecimento surge quando o bem obtido não parece disponível para o conjunto e, nem se legítima no direito” (DUSCHATZKY; REDONDO, 2000, p.14). A distância entre o reconhecimento formal do direito à recreação/lazer e a percepção que a população tem deste direito é grande, evidenciando que existem reivindicações pontuais acerca de alguns conteúdos relacionados ao direito ao lazer, mas que não são colocados dentro de uma demanda mais ampla em torno desse direito (MENICUCCI, 2006).

É preocupante o fato de vários gestores não se referirem à recreação/lazer como um direito. Isso pode impactar a qualidade das políticas públicas desenvolvidas, assim como propiciar que estas visem objetivos não necessariamente comprometidos com a garantia desse direito, negligenciando a importância da recreação/lazer. Essa situação é agudizada quando o conceito de recreação/lazer é vulnerável a ambiguidades e, como ficou evidenciado, é definido de formas diversas. Isso restringe a amplitude da recreação/lazer em termos de conteúdo e dificulta a definição do objeto de uma política pública para garantir este direito (MENICUCCI, 2008).

Em face dessa situação, corre-se o risco de que as políticas públicas de recreação/lazer sejam repletas de outras intenções que transcendem a garantia desse direito (RAULINO, 2007). Nesta linha de discussão, foram identificadas significativas referências ao objeto da política pública de recreação/lazer que vão além do acesso a uma necessidade ou direito. As ideias dos gestores sobre o objeto da política pública permitem conhecer quais são os problemas que eles desejam abordar e quais são os meios para enfrentá-los, isto é, promovem uma imagem cognitiva da realidade (MENICUCCI, 2008).

Um aspecto mencionado por vários gestores, mesmo que tenha sido com ênfases diferentes, é o fato de as políticas públicas de recreação/lazer buscarem combater o problema do **sedentarismo**. Gestores da Bolívia, La Paz, Equador e Quito enfatizaram esse objetivo, denotando uma correspondência entre os níveis nacionais e municipais. Esse tema também foi comentado por um dos gestores de Bogotá.

[...] a nova lei do esporte [...] menciona o tema da atividade física como uma atividade fundamental para evitar, particularmente, o sedentarismo [...]. Então a atividade física para nosso entendimento, como instituição de governo, é uma atividade, é uma função do governo evitar que nossa população tenha esses maus hábitos [...]; com esse propósito, de que a gente seja mais ativa e menos sedentária. (BOLÍVIA, Direção de Atividades Físicas e Recreação, 2016).

[...] isso os ajuda na sua qualidade de vida, melhora sua qualidade de vida, em função da saúde, a que pratiquem alguma atividade física ou recreativa, saindo do sedentarismo, praticando e dedicando pelo menos uns 30 a 60 minutos à atividade física ou recreativa. (LA PAZ, Coordenação Geral Direção de Esportes).

[...] e o outro sentido que buscamos, pois evidentemente é em base a um Plano Nacional do Bom Viver que temos aqui no Equador, que termina o próximo ano em 2017, no qual foi sinalizado um objetivo claro, que é a redução do sedentarismo no Equador. (EQUADOR, Direção de Recreação, 2016).

Vendo os últimos índices de sedentarismo, sim, foi alarmante, pois vimos que a população ativa de Quito contava com um índice de 89% de sedentarismo, então foi o despertar de todas as autoridades, esse índice tão alarmante. (QUITO, Assessoria Direção Metropolitana de Esportes e Recreação, 2016).

Na Bolívia, expressa-se claramente que o objetivo é que a população “seja mais ativa e menos sedentária” como resposta ao disposto na nova Lei do Esporte. Um dos fins dessa lei é o de “promover o desenvolvimento da cultura física e da prática esportiva em seus níveis recreativo, formativo e competitivo” (Art 4, num. 1), o que faz com que a recreação se alinhe com o desenvolvimento da chamada “cultura física”.

Nesse âmbito, a recreação/lazer é assimilada e materializada como sinônimo de atividade física e como estratégia de massificação esportiva. Portanto, a erradicação do sedentarismo corresponde a essa compreensão e vice-versa. A última referência que o gestor de La Paz realiza sobre a contribuição da recreação para a melhoria da qualidade de vida e da saúde também aparece como uma consequência da atividade física/recreativa voltada para a redução do sedentarismo. Dessa maneira, predomina uma compreensão da saúde e de qualidade de vida restrita ao bem-estar físico.

No caso de Equador e de Quito, o objetivo de reduzir o sedentarismo com o qual as políticas públicas de recreação/lazer pretendem contribuir está associado a uma demanda do governo nacional, expressada pelo Plano Nacional para o Bom viver. O sedentarismo é considerado um problema a ser erradicado e, por esta razão, a promoção de atividades físicas e esportivas-recreativas são alinhadas a esse objetivo.

Em Quito, conforme mencionou o assessor entrevistado, a ênfase na atividade física responde a uma demanda do governo local e não a uma concepção de recreação limitada em termos de conteúdo. No que diz respeito às políticas públicas de recreação orientadas para a redução do sedentarismo, um gestor do Equador mencionou outro aspecto relevante.

[...] o enfoque que damos à recreação [...] como uma ferramenta, ou como um instrumento de resgate social, [deve] chegar a setores vulneráveis, a setores de alto tráfico, consumo de drogas, onde há delinquência, e apresentar ofertas desportivo-recreativas à cidadania, às crianças, aos jovens, para utilizar adequadamente o tempo livre [...]. Temos chegado com ofertas de box que é uma das práticas esportivas que temos, temos o tema de futebol, temos o tema de basquete, que são as três modalidades esportivas que têm sido ofertadas nesses espaços, como um objeto claramente recreativo, não competitivo, com a intenção de que o esporte seja um instrumento para gerar valores, ensinar e transmitir valores. Então temos obtido uma grande aceitação, conseguimos utilizar esse tempo da cidadania que estava sendo mal utilizado, e da juventude, porque os jovens achavam normal fumar um cigarro aos 12 anos, aos 13 anos, beber uma cerveja, que estão acostumados a essa vida de violência e delinquência, pois apresentar-lhes uma oferta que demonstre que esse não é o único caminho, que existem mais opções e ofertas e uma delas é o espaço da prática esportiva. (EQUADOR, Direção de Recreação, 2016).

Essa compreensão visualiza o esporte recreativo como uma “vacina ou remédio contra outros problemas sérios” (RAULINO, 2007, p.42) e lhe atribui um poder “salvacionista” muito maior do que tem, de fato (LINHALES, *et al*, 2008). Além disso, essa perspectiva ignora a complexidade de problemas, como **o consumo de drogas e a delinquência**, que têm causas multidimensionais muito mais complexas do que meramente a falta de lazer (MARCELLINO, 2008, p.26).

A perspectiva indicada pelo gestor reforça certos binômios: por um lado, o uso adequado do tempo livre e, por outro, um tempo mal utilizado; um caminho adequado e um caminho inadequado; o consumo de drogas e a delinquência *versus* a prática esportiva. Em definitiva, está presente a concepção de um lazer positivo em contraposição a um lazer negativo, dicotomia que é possível identificar na produção bibliográfica sobre a recreação/lazer (GOMES, 2013).

Cuenca (2000) discorre sobre esse binômio em sua produção acadêmica quando distingue a direcionalidade negativa e a positiva do lazer. A direcionalidade negativa abrange a experiência de lazer que resulta “prejudicial, seja para a sociedade na qual dita ação é realizada, seja para a o próprio sujeito que a vivencia” (p.81). O autor coloca como exemplo paradigmático o consumo de droga como vivência de lazer. Em contrapartida, a direcionalidade positiva do lazer refere-se à vivência gratificante para a pessoa e para a sociedade.

As expressões “uso adequado do tempo livre” ou “aproveitamento do tempo livre”, mencionadas por vários gestores, trazem implícita a perspectiva de que há atividades positivas e negativas *a priori*, e de que a recreação deve promover o uso positivo, produtivo e construtivo do tempo. Contudo, o que é positivo e adequado não é universal, uma vez que pode variar segundo o contexto social, a cultura e os valores morais de cada pessoa (GOMES, 2013).

De acordo com Marcellino (2008), a perspectiva que sustenta esse tipo de enfoque atribuído às políticas públicas de recreação/lazer corresponde a uma visão utilitarista da sociedade. Essa visão busca promover a ordem e considera que a recreação/lazer ajuda a suportar a disciplina e as imposições obrigatórias por meio da ocupação do tempo livre em atividades tidas como corretas e socialmente legitimadas, como o esporte. Essa perspectiva pode estar relacionada com a gênese das intervenções públicas em relação à recreação/lazer no contexto latino-

americano, que estavam associadas ao higienismo e ao controle dos corpos em função da ordem social.

A busca da redução do sedentarismo, a promoção da saúde, o avanço para níveis formativos e competitivos na pirâmide do esporte, o combate ao uso de drogas e a delinquência não podem ser o que justifica o investimento e o desenvolvimento de políticas públicas de recreação/lazer pois, “buscá-las *a priori*, significa matar suas possibilidades” (MARCELLINO, 2008, p.22).

Em Bogotá, um dos gestores entrevistados mencionou claramente qual é o propósito das políticas públicas de recreação/lazer, identificando três objetivos a serem perseguidos pelas políticas implementadas.

Nós promovemos o que tem a ver com atividade física, respondendo também a um dos grandes problemas que tem hoje a humanidade que é o sedentarismo, o sobrepeso e que, efetivamente, através da recreação, é uma das estratégias mais importantes para combatê-lo [...]; promovemos a integração social, então queremos que você saia com outras pessoas, com outros grupos sociais, que você saia com pessoas de outra geração, que você saia com pessoas de outro contexto [...]; e a outra coisa muito importante é que consideramos que tem que ter um saldo pedagógico, não é a atividade em si, não é a caminhada por si, mas o que fica depois da caminhada, o que levo de aprendizado, de experiência, de conhecimento, para que me sirva para a vida útil. (BOGOTÁ, Chefia Área de Recreação, 2016).

A priorização da atividade física e do esporte, como já mencionado, não é devida a uma concepção restrita quanto aos conteúdos da recreação/lazer. Entretanto, parece ter como justificativa o sedentarismo, já que afirma que a recreação é uma das estratégias mais importantes para combatê-lo. Dessa forma, um entendimento mais amplo da recreação encontra como limite a definição do problema que a política pretende solucionar.

A **integração social** destacada pelo entrevistado é um aspecto relevante em uma política pública social pois, a partir desta afirmação, é possível entender que se busca alcançar um público heterogêneo. Ao instigar a formação de vínculos com pessoas de diferentes idades e contextos, as políticas públicas e sociais de recreação/lazer podem propiciar o conhecimento e a reflexão sobre realidades diferentes, contribuindo com o desenvolvimento pessoal e social dos sujeitos envolvidos.

Por último, o objetivo vinculado ao **aprendizado** refere-se à recreação que se encontra privilegiadamente vinculada à educação física, que é considerada como uma ferramenta educativa. Prioriza-se uma política pública que deixe um aprendizado para o sujeito, pelo qual novamente pareceria que a recreação/lazer “sempre precisa de justificativas baseadas em critérios de utilidade” (MARCELLINO, 2008, p.12).

Um entrevistado de Bogotá também menciona a ênfase na atividade física como uma opção institucional, mas a diferença é o destaque conferido à promoção de hábitos de vida saudáveis, entre outros aspectos.

[...] promover atividade física, desenvolver hábitos de vida saudáveis, e fortalecer habilidades sociais e competências para a vida. Aqui em hábitos de vida saudáveis o conceito holístico da saúde, não de ausência de doença, mas em tudo o que provê o bem-estar. (BOGOTÁ, Coordenação Programa de Recreação Inclusiva, 2016).

O entrevistado esclarece que o **conceito holístico de saúde** é interessante porque transcende a concepção de saúde como ausência ou prevenção de doença, abrindo a possibilidade para percebê-la de modo articulado com outras áreas. A promoção da saúde pode ser entendida:

[...] como a forma de analisar o processo saúde-doença na articulação das políticas e das práticas do grande setor da saúde, ampliando as possibilidades de corresponsabilização e cogestão entre os diferentes atores, instituições e movimentos sociais, na criação de intervenções que contribuam para a efetivação da integralidade do cuidado, considerando a diversidade cultural e regional dos territórios e das comunidades. No processo de promoção de saúde, é importante ainda que haja a organização da assistência e do trabalho intra e intersetorial, favorecendo a participação de diferentes setores profissionais e sujeitos sociais na geração de saúde. O lazer e outros setores públicos, tais como a educação, a cultura, o saneamento básico etc., são importantes neste processo, uma vez que estão direta ou indiretamente ligados às ações na geração de qualidade de vida e hábitos saudáveis para toda a população. (BATISTA; RIBEIRO; NUNES JÚNIOR, 2012, p.10-11).

Dessa maneira, a recreação/lazer é um aspecto crucial para a saúde quando esta é compreendida de uma forma ampliada e que considera os diferentes aspectos individuais e ambientais que favorecem o bem-estar.

Vale a pena ressaltar que o referido gestor coordena o Programa de Recreação Inclusiva e este é dirigido a pessoas com deficiência, suas famílias e cuidadores e, assim, a concepção holística da saúde se relaciona com a intervenção por eles realizada.

O entrevistado da Colômbia, que também apresentou uma compreensão da recreação/lazer como um direito, não mencionou quais são os objetivos concretos da política pública nesta área em suas vinculações com a saúde, com a educação ou com outros âmbitos. Contudo, ao final da entrevista foi comentado algo que chama a atenção, pois reforça o olhar “salvacionista” da recreação.

E que temos toda a oportunidade no país para fazê-lo com tudo o que está passando pelo tema da paz. Eu penso que a recreação no país, neste momento, tem uma grande oportunidade, um desafio, e essa é a oportunidade em termos de tudo a tudo. A recreação é o meio para dar-lhe uma solução ao conflito da paz, e vai ser o fim, para nós. (COLÔMBIA, Coordenação do Grupo Interno de Trabalho em Recreação, 2016).

É necessário destacar que a entrevista foi realizada alguns dias antes do plebiscito na Colômbia sobre o acordo de paz, em outubro de 2016, o que pode ter influenciado a fala do entrevistado. Também pode indicar um alinhamento dos objetivos institucionais a um objetivo que se reflete nos planos analisados. De toda forma, aparece novamente um olhar da recreação/lazer como capaz de oferecer uma solução ao conflito e não como um dos fatores que podem contribuir para alcançar um fim maior, complexo e multidimensional, como é o da promoção da paz e da prevenção da violência.

No caso do Peru, o gestor afirmou o seguinte, em relação aos objetivos da política pública de recreação/lazer:

[...] a recreação das crianças teria que estar um pouco alinhada com a formação esportiva, por exemplo, agora com os adultos não tanto, teria que estar mais vinculada simplesmente à prevenção da saúde, sei não, então é aí onde falta esclarecer por onde vai a recreação no país. Pois não há um conceito claro da recreação no Peru, não há. (PERU, Coordenação Esporte para Todos, 2016).

A falta de clareza sobre o objetivo da política pública de recreação/lazer desenvolvida pode ter relação com a indefinição institucional

em relação à recreação, conforme o próprio entrevistado argumenta. Os entrevistados, como foi mencionado, referem-se ao marco normativo ou às prioridades dos governos nacionais e locais para justificar o objetivo a ser alcançado. O próprio entrevistado informa que estão diante de um processo de mudança institucional que supõe a descentralização de algumas funções para os governos locais, como as atividades relativas à recreação/lazer, que passarão a ser uma atribuição do âmbito municipal, o que pode também explicar, em parte, esse contexto de indefinição.

O entrevistado de Lima introduz um aspecto que foi verificado somente nessa entrevista, **a geração de espaços para a prática da atividade física, esporte e recreação e as condições das pessoas na cidade.**

[...] o que se busca é integrar a comunidade, dar facilidades para melhorar, não somente no aspecto físico, mental, mas de qualidade de vida. O que se busca é melhorar um pouco a condição das pessoas na cidade [...] Dar às pessoas essa oportunidade de ter espaços para realizar atividade física, esporte e recreação. (LIMA, Assessoria Subgerência de Esportes e Recreação, 2016).

A distribuição dos espaços e equipamentos recreativos nas cidades acompanha os processos de fragmentação e segmentação territorial que, junto com as tendências à privatização de espaços públicos como praças e parques, faz com que seu acesso seja desigual (MELO; PERES, 2004). Em virtude desse aspecto, uma política pública de recreação/lazer deve ir além de uma política de atividades (MARCELLINO, 2008). Isso demanda produzir oportunidades que facilitem o acesso e a democratização de espaços e equipamentos públicos de recreação/lazer, o que implica criar novos, assim como manter os existentes, e promover a participação das comunidades nesses espaços e equipamentos (BAHIA, 2014). Para isso, é preciso desenvolver um trabalho em conjunto com as secretarias de obras, planejamento, parques, etc.

O que foi mencionado pelo entrevistado anterior instiga algumas perguntas, que se buscará responder mais adiante: De que forma, as políticas públicas de recreação/lazer implementadas buscam melhorar as condições das pessoas na cidade? Como o acesso a espaços e equipamentos para a prática de recreação/lazer é facilitado? Trabalha-se de forma coordenada com outras secretarias para favorecer este acesso?

O mesmo gestor que salientou que a recreação, o esporte e a atividade física se relacionam com a saúde, a educação, a violência e a formação integral do cidadão, porém, destacou o potencial do esporte para contribuir com essa formação integral. Isto está em sintonia com a compreensão de recreação como uma aresta do esporte.

[...] um pouco enfocando também na implicância que o tema tem, [...] está relacionado diretamente com um tema de saúde, educação, com um tema de violência, e todas essas situações que atualmente vivemos, todas estão relacionadas, podemos dizer, à formação integral do cidadão, e o esporte é parte importante que complementa essa formação integral. (LIMA, Assessoria Subgerência de Esportes e Recreação, 2016).

Na cidade de La Paz, também foi enunciada uma interpretação similar no que concerne à inter-relação da política pública de recreação/lazer com outras áreas:

[...] o município de La Paz definiu que, como política, havia que priorizar o tema da promoção da prática da atividade física e do esporte, [...] sim, nós fazemos isso, vamos fazer com que esta cultura que nós tínhamos mude e melhores condições para a prática sejam geradas, e isso tem a ver com saúde, com educação através dos valores, com segurança cidadã, tem a ver com todos os elementos relacionados ao desenvolvimento humano. (LA PAZ, Direção de Esportes, 2016).

Por um lado, as vinculações da recreação/lazer com conceitos como a saúde, a educação, a segurança cidadã, a formação integral ou o desenvolvimento humano podem ter relação com a necessidade de associá-la com outro conceito que sirva para justificá-la ou legitimá-la como forma de compensar a baixa ressonância social que a recreação/lazer tem em comparação com outros temas considerados sérios (MARCELLINO, 2008). Por outro lado, pode estar refletindo um entendimento da recreação/lazer associado de outras esferas da vida cotidiana, evidenciando um olhar integral dos problemas e dos seres humanos. No entanto, cabe indagar: esta perspectiva considera outras áreas em função da utilidade que a recreação/lazer tem para elas? Ou reflete um olhar que abre a possibilidade para a implementação de políticas públicas intersetoriais, fundamentadas numa perspectiva de totalidade da ação humana?

As variadas compreensões de recreação/lazer manifestadas nas entrevistas com os gestores públicos das políticas públicas de recreação dos países e capitais que foram objeto deste estudo denotam a polissemia do conceito. Foram encontrados entendimentos comuns, porém não unânimes, sobretudo no que diz respeito à compreensão da recreação/lazer como atividade realizada no tempo livre, para o uso adequado ou para o bom aproveitamento do mesmo. A relação da recreação/lazer com o esporte e a atividade física é um aspecto central dessas concepções. Predomina um entendimento limitado da recreação/lazer que a reduz e confunde com o conteúdo destas atividades físico-esportivas. Além disso, ficou evidenciada a tendência de buscar justificativas para essas políticas públicas, que vão além da garantia do direito à recreação/lazer.

As compreensões analisadas suscitam alguns questionamentos: as políticas públicas de recreação/lazer implementadas se limitam a um calendário de atividades ou são desenvolvidos programas e projetos que supõem processos? As ações desenvolvidas promovem distintos conteúdos culturais além do físico-esportivo? Existe oferta para gostos e preferências diversos que permita a escolha por parte dos cidadãos? De que forma a política pública desenvolvida promove o acesso e uso de espaços e equipamentos para a recreação/lazer? Levando em consideração as múltiplas áreas relacionadas com a recreação/lazer (como a educação, a saúde, a segurança cidadã, entre outras), a política pública implementada busca integrar-se a outros setores?

Na seção seguinte, serão analisadas as principais características que a implementação das políticas públicas de recreação/lazer adquire nos contextos andinos estudados, buscando relacioná-las com o marco normativo e com as principais compreensões dos gestores responsáveis pela implementação.

CAPÍTULO 4

O dito a respeito do feito: possibilidades e limitações para a concretização de um direito

Na fase de implementação, uma política pública se concretiza por meio de ações que podem favorecer o acesso a um direito. As leis e planos constituem o ponto de partida para a implementação ao conceituar o objeto da política, definir objetivos, propor ações e identificar os beneficiários de uma política pública. Conforme explicam Lima e D'Ascenzi (2013), essas diretrizes abrem possibilidades reais de executar o que foi definido, o que se relaciona com a realidade do aparato administrativo responsável pela implementação e com a interpretação realizada pelos gestores responsáveis pela mesma.

De acordo com os autores, diversas características do aparato administrativo responsável incidem na forma assumida pela implementação, como os recursos, a equipe de trabalho, as regras organizacionais, as relações de poder e a estrutura administrativa, entre outros. Embora todos esses elementos sejam importantes, alguns não serão aqui considerados porque excedem os limites do presente trabalho.

Em concordância com os objetivos desta investigação, serão analisadas as políticas públicas de recreação/lazer implementadas nas capitais dos quatro países da Comunidade Andina em seus respectivos contextos nacionais, segundo a perspectiva dos gestores dessas políticas. A análise está orientada em função **(a)** dos conteúdos culturais abrangidos pelos programas/atividades implementadas e o caráter eventual ou permanente destas ações, **(b)** das ações desenvolvidas em relação aos espaços e equipamentos para a recreação/lazer, **(c)** dos grupos populacionais especialmente contemplados e **(d)** dos principais desafios para a gestão destas políticas de recreação/lazer.

4.1. Ações desenvolvidas como política pública de recreação/lazer

Tanto no nível nacional como no municipal/distrital, os órgãos responsáveis por favorecer o acesso à recreação/lazer desenvolvem várias ações, tais como programas, projetos ou atividades. Por sua vez, incorporam nessas ações a ampliação do acesso a espaços e/ou equipamentos de recreação/lazer. As ações relacionadas no Apêndice I foram identificadas por meio de entrevistas com os gestores e também da informação obtida na pesquisa em *sites web* oficiais e relatórios de gestão, quando disponíveis na internet. É possível, assim, que outras ações sejam desenvolvidas e não tenham sido contempladas nesta investigação.

4.1.1. Conteúdos culturais privilegiados

A recreação/lazer é uma possibilidade de vivenciar, ludicamente, diferentes conteúdos culturais (ISAYAMA, 2013). Segundo Dumazedier (1973), esses conteúdos são classificados de acordo com o interesse principal do sujeito, correspondendo, assim, aos interesses físicos, artísticos, manuais, intelectuais e sociais. Cabe destacar que a literatura identifica outros grupos de interesses, como os turísticos incorporados a partir da proposta realizada por Camargo (1980) e os interesses virtuais, de acordo com a contribuição de Schwartz (2003).

Não obstante, é necessário considerar essa classificação de forma flexível, já que as pessoas têm interesses diversificados. Além disso, ao escolher uma atividade de recreação/lazer, nem sempre o interesse que parece central é o que mobiliza a pessoa, visto que “um indivíduo pode buscar determinada atividade com os mais diversos desejos conjugados, além de não necessariamente fazê-lo com plena consciência” (MELO; ALVES, 2012, p.39). Como uma atividade pode abranger diferentes interesses e um mesmo interesse pode abranger várias atividades, Dumazedier (1973) propõe considerar a propriedade dominante, isto é, aquela necessária para a existência da atividade. Essa classificação torna-se útil para a presente análise de implementação de políticas públicas de recreação/lazer porque evidencia se alguns interesses são privilegiados em detrimento de outros.

Em nível nacional, na Bolívia e no Peru todos os programas e atividades desenvolvidos têm como conteúdo cultural predominante o físico-esportivo. Isso está em consonância com o tratamento que a recreação/lazer recebe no marco normativo destes países, ou seja, como um

nível ou modalidade esportiva. No Equador, o conteúdo cultural físico-esportivo também é amplamente privilegiado em todas as ações realizadas, com exceção de uma atividade abrangida pelo “Programa Equador Exercita-te”, que promove jornadas de jogos populares, assim como uma das atividades propostas na linha de trabalho com povos e nacionalidades indígenas do Equador que, além do esporte ancestral, incorpora jogos tradicionais.

O Programa Equador Exercita-te, principal proposta implementada pela Direção de Recreação do Ministério do Esporte no Equador, de acordo com o gestor entrevistado, “é um grande guarda-chuva, que busca em primeira instância erradicar o sedentarismo, porém mais que isso, busca gerar uma cultura esportiva na cidadania” (EQUADOR, Direção de Recreação, 2016). As atividades compreendidas por esse programa correspondem aos objetivos mencionados pelo entrevistado, coincidindo com a abordagem presente nas leis e planos analisados, na qual a recreação/lazer foi entendida em relação com a cultura física.

No nível municipal, em La Paz, as ações desenvolvidas têm o conteúdo físico-esportivo como predominante, com poucas exceções, como as corridas de carrinhos sem motor ou algumas das atividades do Projeto Estratégico La Paz Ativa. Embora tal projeto inclua jogos para crianças, famílias e jogos tradicionais, abrange uma série de atividades físicas, como dança-terapia, *tai-chi-chuan*, *yoga*, esportes alternativos, *skate* e patins, as quais ocupam um lugar privilegiado no projeto. A ênfase nos jogos remete à estreita relação entre recreação e jogo vigente na América Latina (GOMES; ELIZALDE, 2012).

Cabe destacar que algumas ações, como a promoção de corridas de ruas, o “Dia do Desafio”, o “Dia do Pedestre” e o apoio a associações esportivas, são impulsionadas tanto no nível nacional como no municipal, demonstrando certa concordância entre as ações. Em ambos os contextos, os gestores entrevistados reforçaram a compreensão da recreação/lazer vinculada à atividade física e ao esporte, relação que também foi constatada no marco normativo.

Em Lima, também foi constatado que a maioria das ações privilegia o conteúdo físico-esportivo, com exceção do “Programa Lima Recreia-te”, que promove atividades diversas que abarcam múltiplos conteúdos culturais e do “Programa Lima Útil”, que incorpora outras atividades além de esportes e atividade física. Em Quito, no entanto, todas as ações privilegiam o conteúdo físico-esportivo. O Programa “Sessenta e Poucos”, dirigido a

idosos, além de contemplar atividade físicas e esportivas, também contempla jogos diversos.

Um gestor entrevistado em Quito considera que uma das forças do trabalho realizado nos bairros é a intervenção feita em relação ao esporte:

Eu creio que a política pública que se está gerando como esporte do bairro e isso é o mais importante porque eles são os que massificam o esporte a cada fim de semana. Temos em cada bairro uma liga e, então, essa liga está fomentando um tipo de esporte e te dão o espaço de recreação por meio da atividade física. (QUITO, Direção Metropolitana de Esporte e Recreação, 2016).

O lugar preponderante que o esporte de bairro adquire no marco das ações implementadas corresponde ao espaço privilegiado que este possui na Lei de Esporte, Educação Física e Recreação, de 2010, e no artigo 381 da Constituição do Equador. O gestor entrevistado destacou que, além do futebol, outros esportes são cada vez mais praticados e que a participação de mulheres tem aumentado. Contudo, a participação de homens no esporte *barrial* ainda é predominante.

Na Colômbia, verifica-se que o Coldeportes está implementando parcialmente⁴³ as estratégias de priorizar ações de recreação/lazer para a primeira infância, os idosos e a juventude, conforme previsto no Plano Nacional de Recreação 2013-2019. Diferentemente dos órgãos estudados em outros países andinos, Coldeportes não implementa unicamente programas ou atividades, pois tem um papel crucial na concepção da política pública de recreação/lazer. Para que as diretrizes do Plano Nacional de Recreação sejam incorporadas nos planos de desenvolvimento local, tanto em âmbito departamental como municipal, um trabalho estratégico precisa ser realizado. Inclusive, nos programas nacionais nos quais Coldeportes tem um papel de liderança – como “Novo Começo”, “Acampamentos Juvenis”, “Escolas de Recreação e Voluntariado pela Paz” –, não é possível identificar o predomínio de um único conteúdo, visto que estes reúnem diversas atividades que abrangem uma multiplicidade de conteúdos culturais.

O gestor do Grupo Interno de Trabalho em Recreação de Coldeportes entrevistado na pesquisa, não mencionou programas ou ações nos quais o conteúdo físico-esportivo fosse privilegiado, distanciando-se de

todos os outros contextos analisados no nível nacional e no municipal, inclusive o de Bogotá. Este diferencial pode ser decorrente de múltiplas razões, mas corresponde à abordagem da recreação/lazer indicada no Plano Nacional de Recreação no qual o trabalho deste grupo se baseia. Cabe salientar que o Plano Nacional de Recreação foi o único documento estudado de nível nacional que aborda o campo da recreação/lazer em si mesmo.

O gestor entrevistado também tratou da recreação/lazer de maneira ampla, que transcende o nível de atividade e que não está restrita a um conteúdo cultural específico. Isso pode ser devido ao fato de que na estrutura administrativa de Coldeportes existe um grupo de trabalho cujo objeto é a recreação, enquanto outros grupos se dedicam ao esporte social comunitário e à atividade física. Possivelmente, isto contribui para que as ações empreendidas pela Colômbia no campo da recreação/lazer não se confundam nem se reduzam ao esporte⁴⁴.

Em Bogotá, no entanto, o conteúdo físico-esportivo é privilegiado por um número significativo de ações e também se encontra presente em várias atividades nas quais torna-se difícil identificar um conteúdo cultural predominante. Embora as atividades físico-esportivas tenham um lugar importante no trabalho empreendido pela Área de Recreação, também se promovem atividades que abrangem outros interesses, como os sociais, artísticos e turísticos, entre outros. Nesse sentido, o gestor entrevistado em Bogotá destaca o seguinte:

[...] há programas que enfatizam mais a parte de atividade física e há outros que enfatizam muito mais na parte social, como [...] com os idosos. O que queremos gerar são redes de idosos e então, para nós, essa parte social é fundamental. Em alguns casos, por exemplo, enfatizamos muito o tema da aprendizagem e o saldo pedagógico nas crianças, por exemplo temos um programa que se chama Brinquedotecas que é para crianças menores de cinco anos acompanhadas de seus pais e o que ensinamos ali é que o papai aprenda a orientar as atividades lúdicas com seus filhos. (BOGOTÁ, Chefia Área de Recreação, 2016)

Diversas ações identificadas propiciam a integração social, como o “Programa Novo Começo” para idosos, ao qual o gestor se refere para exemplificar a relevância do conteúdo social assim como as ações desenvolvidas pelo programa “Recreação Inclusiva” e o programa “Recreação

Comunitária”, entre outros. O gestor também destaca a aprendizagem e o saldo pedagógico que se busca favorecer por meio da recreação. Isso está relacionado com uma das funções que, segundo Mesa (1998), é atribuída à recreação como prática social: a função educativa, que implica a interação entre recreador e recreandos em um marco institucionalizado (como as brinquedotecas).

Embora haja em Bogotá uma quantidade considerável de ações que privilegiam a atividade físico-esportiva, muitas delas não se reduzem ao esporte. Neste sentido, é importante enfatizar que Bogotá é a única cidade estudada na qual existe uma Área de Recreação separada do Esporte, isto dentro do Instituto Distrital de Recreação e Esporte, o que não ocorre em La Paz, onde a Direção de Esportes inclui a recreação, e nem tampouco em Lima e Quito, onde as direções/subgerências são responsáveis pelo esporte e pela recreação.

Em suma, é possível verificar por meio do estudo dos conteúdos culturais privilegiados pelos programas, projetos e atividades implementadas, que estes permanecem restritos ao conteúdo físico-esportivo em Quito, Lima e La Paz, assim como em seus respectivos contextos nacionais, salvo algumas exceções que não revertem a tendência de cada contexto analisado. Desta forma, as políticas públicas de recreação/lazer implementadas se afastam da possibilidade de constituir um espaço privilegiado para a vivência lúdica de diferentes conteúdos culturais. Na Colômbia e em Bogotá, isto não acontece, pois uma multiplicidade de conteúdos culturais é contemplada nas ações de recreação/lazer promovidas, até mesmo naquelas em que privilegiam o conteúdo físico-esportivo, pois não se reduzem a ele.

4.1.2. Caráter eventual ou permanente das ações

A partir das análises das ações desenvolvidas pelos municípios e também por órgãos de nível nacional (Apêndice I), é possível identificar um número significativo de ações de caráter massivo e eventual. Isso remete a atividades realizadas de forma ocasional, esporádica e/ou irregular. Ainda quando são desenvolvidas com certa regularidade, não supõem que um mesmo sujeito participe de forma contínua. De outro modo, as ações permanentes contemplam a possibilidade de que uma pessoa participe com regularidade e tenha acesso contínuo a uma vivência de recreação/lazer.

Nas cidades de La Paz, Lima e Bogotá, a maioria das ações promovidas são eventuais, enquanto que, em Quito, esta relação muda e

encontram-se mais ações de caráter permanente. Como exemplo, é possível citar o caso de Bogotá, que tem um programa dedicado exclusivamente à realização de eventos metropolitanos e massivos. Uma das ações desenvolvidas no marco deste programa é o Festival de Verão, ao qual uma porcentagem significativa dos recursos administrados é dedicada, de acordo com o que foi informado pelo gestor:

[...] a Ciclovía, facilmente, pode estar nos custando 2 milhões de dólares ao ano, o Festival de Verão pode estar nos custando 1,5 milhões de dólares, e este é um evento realizado durante uma semana, praticamente. E durante essa semana gastamos 1,5 milhões de dólares. O resto dos programas digamos que tem um custo bastante parecido, que está próximo aos 500.000 dólares por ano. (BOGOTÁ, Chefia Área de Recreação, 2016)

É possível verificar que um evento anual de participação massiva tem um investimento três vezes maior do que cada programa, custando 75% do que é investido na Ciclovía, que oferece uma opção de recreação/lazer contínua ao longo do tempo. Assim, a priorização de eventos não se deve necessariamente à limitação dos recursos, como denota este exemplo. Em Bogotá, entre as ações que possibilitam o acesso de forma permanente à recreação/lazer, encontram-se a Ciclovía, o Programa Novo Começo, o Passaporte Vital, que permite o acesso gratuito a espetáculos para idosos, e a Brinquedotecas, entre outras.

Em nível nacional, também se identificou um número significativo de ações que se reduzem a eventos nos contextos da Bolívia, do Peru e do Equador. Na Colômbia, não foram identificadas atividades de caráter eventual promovidas, exceto instâncias de capacitação de coordenadores de diferentes programas ou encontros de intercâmbio e que fazem parte de estratégias mais abrangentes.

Já na Bolívia, a maior parte das ações implementadas pela Direção de Atividade Física e Recreação do Ministério do Esporte é de caráter eventual, sendo algumas de caráter massivo. No Equador, o Programa “Equador Exercita-te” tem atividades permanentes e atividades eventuais que vão se alternando nos territórios e no tempo, além de possuir uma linha de trabalho com indígenas que promove atividades de caráter eventual.

No Peru, cinco das oito ações desenvolvidas são de caráter permanente: a escola de iniciação esportiva, o projeto de atividade esportiva

para idosos, o projeto de atividade esportiva para deficientes, o projeto que oferece atividades aeróbicas para mulheres e um programa esportivo no verão/inverno para crianças. Para além, desenvolvem ações de caráter eventual, tais como campeonatos, eventos massificados e atividades para trabalhadores em seus próprios locais de trabalho. O fato de existirem mais atividades de caráter permanente no Peru pode relacionar-se com a visão apresentada pelo gestor responsável do programa nacional Esporte para Todos:

[...] segundo a lei e os objetivos que nos pedem, eu posso cumprir minha meta se faço um evento de impacto gigantesco. Por exemplo, se eu proponho gastar todo meu orçamento em uma super corrida de nível nacional e, com essa super corrida de 8km eu faço um milhão e meio, que faço no resto do ano? Já cumpri a meta. Então, não é esse o objetivo, é realizar a meta, mas há que diversificar o “como”. (PERU, Coordenação Esporte para Todos, 2016).

O gestor explicita que pode cumprir a lei e os objetivos estabelecidos, realizando um evento massivo de grande impacto quantitativo. Esse comentário remete ao espaço que os gestores possuem para a discricionariedade, isto é, para decidir de que forma implementar as políticas para alcançar os objetivos que foram definidos.

As atividades eventuais e massivas, que são uma parte importante das ações desenvolvidas nos contextos analisados (com exceção da Colômbia), podem estar sendo priorizadas porque permitem alcançar uma grande cobertura e apresentar indicadores quantitativos mais atrativos, conforme mencionou o gestor do Peru. Neste sentido, o gestor responsável pela Subgerência de Esportes e Recreação da Municipalidade Metropolitana de Lima destaca:

[...] este mês temos um “Lima Corre Los Olivos” em que participam mais ou menos entre 3000 e 5000 por cada distrito. Então, há uma promoção desde a Municipalidade de Lima, desde os distritos, e está sendo realizada uma política em que todos os meses se faça uma maratona com a finalidade de que, em algum momento, a Municipalidade de Lima promova a grande maratona, que seja como a maior do mundo, em número. Há uma experiência que foi realizada em 2013 onde o “Ativa-te Lima” se baseou em um recorde mundial, das “*Aerotones*” [um tipo de “macroginástica”] em um

presídio. Participaram mil presos e foi espetacular porque foi batido um *Record Guinness*, nunca tinha sido feito e aconteceu aqui, em Lima. (LIMA, Subgerência de Esportes e Recreação, 2016)

Em relação às atividades massivas implementadas pelo Instituto Distrital de Esporte, foi destacado por um dos gestores da organização da sociedade civil entrevistado na Colômbia:

O Instituto maneja a recreação massiva, então realiza o evento, a feira. Para eles, é um tema de indicadores numéricos [...]. A Ciclovía é uma maravilha, realmente, em termos de apropriação do espaço público em Bogotá. Não há uma experiência assim no mundo, no volume que tem. Mas, para eles, o tema é que dois milhões de pessoas sejam contempladas. E tudo vai associado a isso, o festival de verão, o *Record Guinness*, permanentemente apostam a bater o *Record Guinness* de atividade física. (COLÔMBIA, Sujeito A da Organização da Sociedade Civil, 2016)

Promover atividades massivas e alcançar recordes permite cumprir metas quantitativas e, como pôde ser observado na entrevista do gestor de Lima, isso é motivo de orgulho. No entanto, os resultados da gestão remetem à dimensão da atividade e ao recorde e não necessariamente ao impacto da ação na própria população. Isso é criticado pelo gestor da organização da sociedade civil na Colômbia, quando destaca que os resultados da Ciclovía são medidos em relação ao número de pessoas que participa e não em função de outros aspectos relevantes da ação, tais como a apropriação do espaço público.

Como exemplo, pode-se fazer um paralelo entre a atividade desenvolvida em Lima com pessoas privadas de liberdade na qual foi batido um *Record Guinness* e a ação implementada pelo Ministério do Esporte no Equador, que viabiliza a prática esportiva regular de pessoas privadas de liberdade em quatro estabelecimentos carcerários. Isso instiga o seguinte questionamento: será que ambas ações garantem o direito à recreação/lazer? E até que ponto?

As políticas públicas de recreação/lazer encontram-se, muitas vezes, reduzidas a uma “cultura de eventos” (PINTO, 2008, p.84) esporádicos e descontinuados que consistem principalmente em “pacotes de atividades definidos nos gabinetes técnicos” (PINTO, 2008, p.84). Eventos que não preveem a participação contínua da população, mas que

a reduzem a uma participação em caráter de consumidor ou de assistente das atividades.

Além de diversificar as ações que são desenvolvidas em termos de conteúdo, é necessário que sejam geradas ações que promovam um amplo e contínuo acesso à recreação/lazer. Uma política pública de recreação/lazer não pode ser reduzida a uma “política de atividade que, na maioria das vezes, acaba constituindo-se em eventos isolados” (MARCELLINO, 2001, p.11). A seguir se analisará de que forma as políticas promovem o acesso a espaços e equipamentos para a recreação/lazer que podem se constituir como ações que transcendam as atividades eventuais.

4.1.3. Espaços e equipamentos para a recreação/lazer⁴⁵

É importante compreender de que forma os órgãos responsáveis por favorecer o acesso da população à recreação/lazer contemplam, entre suas ações, os espaços e equipamentos para viabilizar sua vivência. O espaço é entendido como suporte para os equipamentos e estes, por sua vez, organizam o espaço para uma atividade de recreação/lazer (SANTINI, 1993, *apud* MARCELLINO *et al*, 2007).

De acordo com o enfoque dado por Marcellino *et al* (2007), é possível vivenciar a recreação/lazer sem equipamentos, mas não é possível fazê-lo sem um espaço, visto que “democratizar o lazer implica democratizar o espaço” (p.16). Não obstante, a maioria dos gestores entrevistados se refere à administração dos equipamentos de recreação/lazer, e não às intervenções realizadas nesse âmbito em diferentes espaços públicos, como parques e praças, entre outros.

Os gestores da Bolívia e do Equador salientaram que a responsabilidade em relação aos espaços e equipamentos para a recreação/lazer é dos governos locais e que isto está de acordo com as leis de autonomia, conforme foi evidenciado anteriormente, no estudo do marco normativo.

[...] infelizmente, temos o tema da lei de autonomias, isso nos limita um pouco, pois são os governos [departamentais] que manejam a maior quantidade de cenários esportivos e também os municípios. (BOLÍVIA, Direção de Atividades Físicas e Recreação, 2016)

Nós tratamos de trabalhar em relação à geração de espaços públicos em coordenação com os GAD [governos autônomos descentralizados]. [...]

Pela lei de autonomias, eles são os encarregados de gerar espaços públicos recreativos e nosso trabalho como Ministério do Esporte é a geração de espaços de formação esportiva e de alto nível competitivo. (EQUADOR, Direção de Recreação, 2016).

O gestor entrevistado no Equador não mencionou nenhum equipamento específico de recreação/lazer por ele administrado, já que compete ao Ministério do Esporte assegurar a infraestrutura para a formação esportiva de alto rendimento. Na Bolívia, o Ministério de Esportes tem sob sua responsabilidade a gestão de três poliesportivos, sendo um deles administrado pela Direção de Atividade Físicas e Recreação e utilizado para o desenvolvimento de algumas atividades. O Instituto Peruano do Esporte também possui infraestrutura esportiva para a recreação/lazer nas diferentes regiões do país, que é utilizada para as ações do programa Esporte para Todos.

Em La Paz⁴⁶, em Lima⁴⁷ e em Quito⁴⁸, os gestores entrevistados assinalam que administram equipamentos esportivos que consistem, principalmente, em quadras para a prática de esportes. Desta forma, tanto na Bolívia, como no Peru, assim como em três capitais andinas (La Paz, Lima e Quito), as entidades estudadas disponibilizam equipamentos que têm funções recreativas vinculadas estritamente ao esporte, o que se encontra em concordância com o marco normativo vigente nestes contextos. Esses equipamentos servem de suporte para as ações desenvolvidas pelos responsáveis pela sua administração.

Entretanto, nestes equipamentos podem ser desenvolvidas propostas que não se restrinjam à atividade física e ao esporte, conforme foi explicado pelo responsável da Direção Metropolitana de Esporte e Recreação de Quito:

[...] também oferecemos à cidadania, neste centro, outro tipo de recreação, como te digo, de jogos lúdicos, baralho, xadrez, “torre jenga”, então também desfrutam... é incrível, as crianças também têm esse espaço para os jogos lúdicos, então também contemplamos o espaço totalmente de recreação. (QUITO, Direção Metropolitana de Esporte e Recreação, 2016)

Apesar dessa diversidade ser possível, é mais difícil de ocorrer quando a infraestrutura disponível para a recreação/lazer está projetada

para a prática da atividade física e esportiva. Além disso, conforme foi verificado no estudo dos programas e projetos implementados nesses contextos, são poucas as propostas recreativas que transcendem o interesse ou conteúdo cultural físico-esportivo. É importante destacar que, nestes centros esportivos o acesso se encontra condicionado à inscrição em algum programa ou atividade ou à solicitação da reserva do espaço para um coletivo que cumpra com certos requisitos previamente definidos. Por mais democrático que possa ser o acesso aos mesmos, não são espaços públicos abertos e de livre acesso.

Gestores das políticas públicas dos municípios de Quito, La Paz e Bogotá, assim como o gestor entrevistado no Equador, se referiram ao uso do espaço público para realizar os programas sob sua responsabilidade, o que não foi mencionado nas demais entrevistas.

[...] não temos tanta disponibilidade de espaços, então estamos com programas em espaços públicos abertos em praças, em parques, em vias, em pontes. (LA PAZ, Direção de Esportes, 2016).

[...] nós fomentamos a prática esportiva nos parques, por exemplo promovemos corridas de atletismo. (QUITO, Direção Metropolitana de Esporte e Recreação, 2016).

A entrevista do gestor de La Paz indica que a opção pelo uso do espaço público para essas atividades se baseia no fato da insuficiência de outros espaços. O gestor de Quito, por sua vez, afirma que é promovida a prática esportiva nos parques, visto que estes espaços são utilizados como suporte para suas atividades. Cabe destacar que a Lei de Esporte, Educação Física e Recreação, de 2010, prevê que se fomente o uso dos parques e de outros espaços públicos para atividades físicas, esportivas e recreativas, o que se evidencia nas ações desenvolvidas no nível municipal em Quito e, no nível nacional, no Equador.

O gestor entrevistado no Equador introduziu outra perspectiva para a realização das atividades do programa “Equador Exercita-te” em espaços públicos, ao fomentar a apropriação do espaço público:

[*buscamos favorecer*] a apropriação do espaço público, que as pessoas digam este é meu bairro [...] este espaço é meu nesse horário e em outro horário é das crianças, e em outro horário é de outro grupo determinado da

população, mas as pessoas já têm um sentimento de pertencimento. (EQUADOR, Direção de Recreação, 2016).

O fato de favorecer o encontro entre os cidadãos nos espaços públicos, “transformando o patrimônio público em cenário de encontro” (RECHIA, 2007, p.327), pode contribuir, de acordo com Rechia (2007), com o cuidado e com a apropriação desse espaço por parte da comunidade, como uma tarefa e direito que a mesma tem sobre o espaço. Além disto, de acordo com a autora, quando a comunidade fortalece a sua relação com o espaço, este deixa de ser um espaço indiferente da cidade para transformar-se em um lugar ao qual a comunidade atribui um valor.

O assessor da Direção Metropolitana de Esporte e Recreação de Quito destacou a importância da intervenção da prefeitura na construção e adequação de parques, que é uma competência da divisão de Parques:

[...] há lugares incríveis, como o Parque La Carolina, o Parque Bicentenário onde antes era o aeroporto aqui de Quito. Há parques lineares, parques metropolitanos, como o Parque Equinocial via *Mitad del Mundo*. Então esta prefeitura tem estado sempre dando essa força para que o cidadão se empodere do espaço público, para que esse espaço público [...] sirva de espaço para que a família se recree, para que os grupos urbanos também tenham seu espaço. (QUITO, Assessoria Direção Metropolitana de Esporte e Recreação, 2016).

O gestor destaca que a intervenção nos parques favorece a recreação/lazer das famílias e de grupos urbanos e, ainda, permite que o cidadão se aproprie ou se empodere do espaço público. Isso se torna necessário porque o ambiente doméstico tem se transformado no espaço no qual ocorre, majoritariamente, a recreação/lazer das pessoas, isto não somente por falta de espaços disponíveis e adequados nas grandes cidades, mas também pela violência e insegurança que “empurra” as pessoas para dentro de suas casas (MARCELLINO *et al*, 2007). A tecnologia e, sobretudo, a internet, também reforçam esse processo de “enclausuramento das pessoas” (p.25).

Assim, em grandes cidades – como aquelas que são objeto deste estudo –, os parques, as praças e as áreas verdes são espaços fundamentais porque as pessoas “sentem a necessidade de estar em contato com o meio ambiente [...]. A existência de parques torna-se, assim, de extrema

importância para o lazer da população” (MARCELLINO *et al*, 2007, p.24). O gestor responsável pela Área de Recreação do Instituto Distrital de Recreação e Esporte em Bogotá se refere à importância dos parques para a recreação/lazer das pessoas:

[...] o parque, hoje em dia, se converte em uma extensão de nossas casas, que são cada vez menores, de nossos apartamentos, que são cada vez mais reduzidos, então, o parque se converte em nosso lugar digamos de alívio, de encontro com a natureza, de encontro com nossos vizinhos, em um lugar que, de alguma maneira, podemos nos sentir um pouco mais livres. (BOGOTÁ, Chefia Área de Recreação, 2016).

Os espaços públicos em geral e, em particular, os parques, possibilitam o encontro com a natureza. Algumas mulheres que usam cotidianamente os parques de Curitiba foram entrevistadas por Rechia (2007a) e afirmaram que os parques faziam parte de suas vidas, “possibilitando liberdade e contato com a natureza” (p.91). A reflexão do gestor entrevistado em Bogotá está em consonância com o ponto de vista de Rechia (2007a) quanto ao uso dos parques públicos nas cidades:

[...] nos interstícios da vida cotidiana [...], podem significar certa ‘linha de fuga’ ao tumultuado meio urbano. Essas práticas envolvem, pelo menos aparentemente, a relação ética com a natureza, o convívio um pouco mais harmonioso com a diferença, a autonomia e a vivência com a cultura local”. (p.92).

Em Bogotá, o Instituto Distrital de Recreação e Esporte possui um setor específico para parques que contempla duas unidades. Uma delas “tem a ver com construção. Bogotá tem um plano de equipamento⁴⁹ que determinou por zonas quais são os interesses da comunidade [...], a segunda é manutenção e administração” (BOGOTÁ, Chefia Área de Recreação, 2016). Considerando o contexto municipal, entre as cidades estudadas, Bogotá é a única na qual a Área de Recreação não possui a gestão de centros esportivos como parte de suas funções, porque estes dependem da Área de Parques e da Área de Esportes, ambas do Instituto Distrital de Recreação e Esporte. O entrevistado também se referiu às ações desenvolvidas nos parques e destaca o objetivo desta intervenção:

A recreação é, no sentido estrito, o visitante permanente de todos os cenários. Nós temos mais de cinco mil e duzentos parques e o nosso exercício é fazer com que todo mundo possa desfrutá-los. Então, através da recreação, nós promovemos que todo mundo use de forma permanente estes espaços na cidade. (BOGOTÁ, Chefia Área de Recreação, 2016).

Desta forma, o uso dos parques em Bogotá é incentivado na medida em que realizam diversas atividades nesses espaços⁵⁰. Por outro lado, existe uma ferramenta que facilita a difusão e o reconhecimento por parte da população dos parques existentes e dos equipamentos que possuem⁵¹. Para além disso, a Área de Recreação participa, de acordo com o gestor entrevistado, na construção de cenários, orientando-se de acordo com a recreação.

[...] nós somos como recreação e esporte, somos os protagonistas destes cenários, eles constroem com base nas necessidades da comunidade e também com base nas necessidades que nós lhes apresentamos. Ou seja, para o desenvolvimento de um cenário, se fala com a comunidade, [...] então, se a comunidade decidiu que quer esportes urbanos, então nós dizemos também, ah, bom, vamos aproveitar e colocar uma trilha da saúde, um ginásio, outras coisas para complementar o que a comunidade quer. (BOGOTÁ, Chefia Área de Recreação, 2016)

O fato da Área de Parques se encontrar no Instituto Distrital de Recreação e Esporte é um diferencial quando se considera os demais contextos e facilita o trabalho coordenado das Áreas de Recreação e de Esporte com a dita Área de Parques. Por outro lado, torna-se fundamental consultar a comunidade, que foi mencionada unicamente por este gestor, em relação aos espaços e equipamentos para a recreação/lazer. Conforme expressa Marcellino *et al* (2007):

No processo de planejamento de um equipamento específico de lazer, antes de sua construção, é preciso conhecer quais são as aspirações e necessidade da comunidade em questão. Assim, é possível saber que tipo de equipamento construir. E que aspirações atender em termos de conteúdos culturais. (p.26).

Isto aumenta o empoderamento e a apropriação do espaço por parte da comunidade, objetivos mencionados por outros gestores

entrevistados. Entretanto, é possível ir além da participação da comunidade no planejamento. Além dessa participação, o diálogo com o corpo técnico precisa ser mantido, o que pode estimular o uso dos espaços e equipamentos, mas também pode gerar uma maior consciência por parte da comunidade dos problemas que se encontram vinculados a estes espaços. Desse modo, o grupo pode reconhecer-se, trocar e realizar o exercício de interpretação da realidade (RECHIA, 2007).

No caso do Instituto Distrital de Recreação e Esporte, existem dois mecanismos para a participação da comunidade: as mesas de trabalho, que são espaços de diálogo entre a comunidade e as entidades públicas responsáveis pelos parques e os acordos cidadãos, que estabelecem responsabilidades conjuntas para o cuidado dos parques⁵². É importante destacar que o Plano Mestre de Equipamentos Esportivos e Recreativos reconhece a necessidade de participação cidadã com capacidade de decisão, conforme foi analisado anteriormente.

Em relação aos conteúdos culturais priorizados pelos equipamentos construídos nos parques, foi constatado na entrevista com o gestor de Bogotá que a intenção de diversificação de equipamentos e funções esportivas e recreativas nos parques, como propõe o Plano Mestre é, de fato, implementada na prática.

[...] todos os parques têm essa tendência de ter tanto uma recreação ativa, como recreação passiva. Há lugares para que você se sente para ler um livro, ou há as quadras e os cenários esportivos para que você pratique algo. [...] Temos promovido bastante os espelhos de água, que nos parece também algo interessante, não tanto para realizar esportes, mas para que as pessoas sintam mais tranquilidade. É um espaço para o relaxamento. Estamos promovendo agora as academias ao ar livre [...] Estamos promovendo, também, as caixas de areia [...] Os espaços recreativos respondem, então, a essas nossas necessidades. (BOGOTÁ, Chefia Área de Recreação, 2016).

Salienta-se a busca do equilíbrio entre a recreação “ativa” e “passiva”, conceitos abordados pelo Plano Mestre do Instituto Distrital de Recreação e Esporte, que, ao diversificar os equipamentos recreativos dos parques, busca introduzir equipamentos esportivos, jogos, espaços para o encontro, atividades artísticas e culturais e, também, espaços para a recreação passiva ou espontânea, assim como espaços verdes que estimulem

atividades “contemplativas e de valorização do meio natural.” (BOGOTÁ, 2006, Art. 12).

No nível nacional, na Colômbia, o Grupo Interno de Trabalho em Recreação de Coldeportes não administra espaços ou equipamentos para a recreação/lazer, porém, possui uma linha de ação dirigida ao desenho de espaços lúdicos adequados à primeira infância. De acordo com o entrevistado, a partir do ano de 2015:

[começamos a] pensar os espaços lúdicos, mas os trabalhamos desde a primeira infância. [...] Estamos fazendo desenhos em infraestrutura para a primeira infância. Então, nós temos guias e manuais para essa etapa do ciclo vital. (COLÔMBIA, Coordenação do Grupo Interno de Trabalho em Recreação, 2016)⁵³.

Essa ação objetiva orientar as prefeituras a apresentarem projetos e receber recursos em uma linha de financiamento para a criação, ampliação ou manutenção de espaços lúdicos para a primeira infância. Seja em espaços abertos, fechados ou mistos, essa ação é coordenada pelo Coldeportes e está vinculada à Política de Primeira Infância “De Zero a Sempre”. O entrevistado menciona que, por meio deste mecanismo, já foram realizados diversos parques no país para a primeira infância. Embora atualmente trabalhe-se com este tipo de projeto para a primeira infância, o entrevistado assegura que “agora a ideia é pensar em espaços lúdicos para idosos, adolescentes, juventude” (COLÔMBIA, Coordenação do Grupo Interno de Trabalho em Recreação, 2016). Cabe destacar que no município de Bogotá são administradas seis brinquedotecas para a primeira infância.

Em suma, é importante destacar que as políticas públicas setoriais de recreação/lazer em La Paz, Lima e Quito e em seus respectivos contextos nacionais, priorizam a construção e administração de infraestrutura para a recreação/lazer, assim como o uso do espaço público para atividades de recreação/lazer⁵⁴. Por outro lado, cabe também salientar que na Colômbia e em Bogotá se identificaram ações setoriais que se dirigem a planejar e desenvolver espaços – ou a financiar para que os próprios municípios os desenvolvam – que correspondam às necessidades de recreação/lazer da população. Embora na Colômbia a ação seja incipiente e se limite à primeira infância, constitui uma ação concreta que pode favorecer o acesso da primeira infância à recreação/lazer, por meio

do fomento e apoio à construção de espaços lúdicos em parques ou brinquedotecas, ou espaços mistos, para essa população.

4.1.4. Grupos populacionais aos quais se dirige prioritariamente a ação

O direito à recreação/lazer (ou ao desfrute do tempo livre, no caso do Peru) é reconhecido nas constituições dos países-objeto deste estudo para todas as pessoas e, portanto, a universalidade deste direito é assegurada constitucionalmente. Contudo, em relação à garantia desse direito nas leis e planos, alguns grupos populacionais são especialmente contemplados. Ao analisar as ações implementadas, é possível verificar que a maioria se dirige a certos grupos da população, definidos em função do seu ciclo de vida, de sua identidade ou de sua condição.

QUADRO 3:

Grupos populacionais contemplados nas ações implementadas

| | |
|-----------------|---|
| Bolívia | Infância; adolescência; idosos; pessoas com deficiência; população indígena. |
| La Paz | Primeira infância; infância; juventude; idosos; famílias; mulheres; mulheres trabalhadoras; pessoas com deficiência. |
| Peru | Crianças e adolescentes; crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade; idosos; pessoas com deficiência; população indígena; mulheres em situação de vulnerabilidade; trabalhadores. |
| Lima | Crianças e adolescentes; famílias; pessoas com deficiência; pessoas privadas de liberdade. |
| Equador | Adolescentes; jovens; idosos; pessoas com deficiência; pessoas privadas de liberdade; povos indígenas. |
| Quito | Crianças; adolescentes; jovens; idosos. Pessoas com deficiência ⁵⁵ . |
| Colômbia | Primeira infância; adolescentes e jovens; idosos. Comunidades indígenas e afro-colombianas; pessoas com deficiência ⁵⁶ . |
| Bogotá | Primeira infância; crianças; adolescentes e jovens; idosos; pessoas com deficiência (suas famílias e cuidadores); pessoas em situação de vulnerabilidade (que exercem prostituição, LGBTI, moradores de rua, comunidades indígenas, setor rural). |

Fonte: Elaboração própria

O fato das políticas públicas priorizarem certos grupos quando o direito é previsto para toda a população deriva do reconhecimento de que existe desigualdade no acesso aos direitos. Assim, os grupos priorizados

não dizem respeito unicamente às políticas públicas de recreação/lazer, sendo definidos pelas políticas sociais no contexto latino-americano a partir do reconhecimento de “brechas sociais no exercício de direitos entre distintos setores da população” (CECCHINI *et al*, 2015, p.34). Brechas estas que derivam da pobreza e da desigualdade presentes nas sociedades latino-americanas mas, também, da vulnerabilidade em que se encontram certos grupos da população em função de sua diferença. Existem “brechas e vulnerabilidades ligadas a categorias de população definidas segundo diversos critérios (como etapa do ciclo vital, nível educativo, classe social ou sexo, entre outros)” (CECCHINI *et al*, 2015, p.34). Portanto, embora os direitos necessitem se tornar uma realidade para toda a população, as políticas públicas priorizam a atenção a certos grupos a partir do reconhecimento de direitos específicos que demandam a proteção especial por parte do Estado, uma vez que há acesso desigual aos direitos.

Um critério para orientar a intervenção é em função do ciclo de vida, como se constata nas políticas implementadas nas cidades estudadas e em seus respectivos contextos nacionais. As ações contemplaram, principalmente, a primeira infância, a adolescência e/ou juventude, assim como os idosos. Cecchini *et al* (2015) sustentam que uma das bases para a organização e estratificação social é a idade, e afirmam que:

[...] embora o reconhecimento de uma sociologia da idade seja relativamente recente, diversos autores já haviam enfatizado a importância deste fator e o impacto que o processo de crescimento tem sobre os indivíduos, ao enfrentá-los a novas exigências, papéis e desafios. (CECCHINI *et al*, 2015, p.39).

Entretanto, esses desafios variam em relação aos “papéis e posições na estrutura social” (ROSSEL; FIGUEIRA, 2015, p.129) e não somente em função da idade. As possibilidades de desenvolvimento de uma criança que nasce em situação de pobreza são diferentes daquela criança que tem um mínimo de bem-estar assegurado. Os adolescentes e jovens tampouco constituem um universo homogêneo, já que a forma como transitam em direção à vida adulta e a violação de direitos que enfrentam apresenta enormes variações em relação à sua inscrição na estrutura social.

Com exceção do Equador, em todos os contextos estudados são desenvolvidas ações direcionadas à infância. Na Colômbia, em nível

nacional e, em Bogotá e La Paz, em nível municipal, a primeira infância é contemplada de forma especial. No caso da Colômbia e de Bogotá, a Constituição considera a recreação como um direito fundamental das crianças e afirma que os direitos de meninas e meninos prevalecem sobre o direito dos demais grupos etários. Além disso, o fato de que os países sejam signatários de convenções internacionais de direitos para grupos específicos, como os da infância, gera compromissos que devem ser cumpridos.

Em todos os países foram identificadas ações dirigidas para a adolescência e/ou juventude. É importante destacar que, nem sempre, a priorização de determinado grupo da população, como a adolescência, se fundamenta na busca por garantir a um grupo em situação de vulnerabilidade o acesso a um direito. Mas isso pode responder, como observado claramente no Plano Nacional de Esporte do Peru, ao objetivo de prevenção do consumo de drogas e da criminalidade.

Os idosos também são contemplados nas ações implementadas em todos os contextos analisados, com exceção de Lima. Nesta cidade, o Plano Regional de Desenvolvimento Concentrado de Lima 2015-2025 indica, especificamente, que se promoverão ações dirigidas ao “fortalecimento de atividade esportivas para idosos” (p.385). No entanto, não foram identificadas ações, para esta população, desenvolvidas pela Subgerência de Esporte e Recreação. Vale lembrar que o direito à recreação ou o acesso a programas recreativos é reconhecido de forma explícita nas constituições da Bolívia e do Equador. Nesta fase do ciclo vital é importante que as pessoas possam contar com vínculos sociais que as mantenham integradas e também com a capacidade de desfrutar do tempo livre (ROSSEL; FILGUEIRA, 2015) para que as políticas públicas de recreação/lazer possam contribuir significativamente com o bem-estar dessa população.

Cabe destacar que nos contextos nacionais do Peru e da Colômbia e no contexto municipal de Bogotá, grande parte das ações desenvolvidas integram programas ou projetos organizados em função das populações às quais a ação é dirigida. No caso da Colômbia, o Plano Nacional de Recreação 2013-2019 possui uma estratégia específica para primeira infância, outra para adolescência e juventude e outra para idosos, que não somente prevêem ações concretas de recreação/lazer, visto que cada estratégia também inclui ações para o fortalecimento da investigação,

formação e gestão. É importante mencionar que este Plano Nacional explicita o enfoque de direitos e o enfoque diferencial em consonância com as orientações vigentes para as políticas públicas do Estado.

Além de definir grupos de atenção prioritária em virtude do ciclo de vida, as políticas públicas desenvolvidas nos contextos estudados evidenciam ações dirigidas a pessoas com deficiência, mulheres, população indígena, pessoas privadas de liberdade e outras populações em situação de vulnerabilidade. Desta forma, se consideram algumas necessidades especiais e a vulnerabilidade a que a população está exposta em razão do gênero, da identidade cultural, da condição de deficiência, etc.

A população indígena é contemplada nas ações desenvolvidas em todos os contextos nacionais. Não obstante, quando se observam os contextos municipais, a população indígena foi contemplada unicamente em Bogotá, junto a outras populações consideradas em situação de vulnerabilidade (como prostituição, moradores de rua, LGBTI e setor rural). Chama a atenção em Lima, La Paz e Quito o fato dos gestores entrevistados não tenham se referido a esse grupo.

Em todos os contextos estudados encontram-se ações dirigidas a pessoas com deficiência mas, em Bogotá, elas integram um programa denominado “Recreação Inclusiva” que, além de comprometer-se com a garantia do direito à recreação/lazer desta população, abrange suas famílias e cuidadores. O gestor responsável por este programa mencionou outro critério utilizado para priorizar a atenção nesta população:

Atendemos a toda a população do distrito capital, enfatizamos as populações mais vulneráveis, pela estratificação social [...], os que possuem menos possibilidades. Porque nós somos entidade pública e somos responsáveis por garantir direitos, a entidade pública tem uma responsabilidade, uma obrigatoriedade de garantir o direito à população. (BOGOTÁ, Coordenação Programa Recreação Inclusiva, 2016).

O critério de atenção por ciclo de vida ou condição permite implementar programas que levem em consideração as necessidades e características de cada grupo. Não obstante, embora o serviço se encontre disponível para todas as pessoas com deficiência, outras vulnerabilidades são levadas em conta. Conforme foi explicado pelo gestor entrevistado em Bogotá, dentro do grupo de pessoas com deficiência são priorizadas as

populações mais “vulneráveis”, aqueles que “possuem menos possibilidades”, em sintonia com a obrigatoriedade de garantia de direitos.

Vários gestores mencionaram que algumas ações são desenvolvidas principalmente em áreas da cidade onde se concentra a população em situação de vulnerabilidade:

[...] majoritariamente, a intervenção se dá em zonas vulneráveis, em zonas um pouco da periferia da cidade (LIMA, Assessoria Subgerência de Esportes e Recreação, 2016).

[as *brinquedotecas*] estão localizadas em setores abatidos da cidade, principalmente ao sul, bairros vulneráveis [...] (BOGOTÁ, Chefia de Área de Recreação, 2016).

[...] estas escolas de iniciação esportiva estão em complexos do IPD [*Instituto Peruano do Esporte*] no nível nacional, mas em bairros, digamos, vulneráveis (PERU, Coordenação Esporte para Todos, 2016).

Embora a participação nos programas ou serviços oferecidos não dependa de certas condições, ao concentrar algumas das ações em regiões da cidade com maiores níveis de pobreza e vulnerabilidade, a população deste território é beneficiada. É importante destacar que não foram identificados nas ações os respectivos critérios de priorização de acesso a um serviço. Este é um aspecto importante, já que os direitos são inerentes à pessoa e ao exercício da cidadania e seu acesso não deveria depender do cumprimento de nenhuma condição (CECCHINI; RICO, 2015).

Em todos os contextos analisados foram identificados leis e/ou planos que preveem que a atenção seja orientada principalmente aos grupos em situação de vulnerabilidade, o que reforça a universalidade do direito. Além disto, o enfoque de direitos que as políticas sociais assumem na região a partir do começo do século XXI buscam estender os direitos a toda a população de forma progressiva, porém, atendendo com prioridade as necessidades particulares de grupos que se encontram em uma situação de desvantagem (CECCHINI; RICO, 2015).

A atenção prioritária que certos grupos da população recebem pode contribuir com a redução da desigualdade no exercício do direito à recreação/lazer. Não obstante, conforme já foi mencionado, as entrevistas com os gestores evidenciaram que o entendimento da recreação/lazer

como um direito é incipiente e frágil em todos os contextos, exceto na Colômbia e em Bogotá. Direcionar a atenção para um grupo da população que requer direitos especiais ou que se encontra em uma situação de vulnerabilidade, não necessariamente implica que a ação esteja alicerçada em um enfoque de direitos. No entanto, esta forma de organizar a maior parte das ações implementadas em função das populações atendidas pode favorecer as políticas que considerem as necessidades específicas desta população, bem como os seus interesses.

Identificar os grupos que estão sendo priorizados nas políticas públicas de recreação/lazer é importante, mas outras características das ações precisam ser consideradas, tais como: as condições de acesso desses grupos ao direito à recreação/lazer, a garantia continuada do exercício a esse direito, as possibilidades de apropriação e uso dos espaços e equipamentos e a participação da comunidade no processo de definição das políticas públicas de recreação/lazer, entre outros fatores.

4.2. Desafios para a gestão de políticas públicas de recreação/lazer

Nas entrevistas com os gestores foram mencionados alguns desafios para que a gestão das políticas públicas de recreação/lazer seja capaz de assegurar esse direito à população.

A inserção da recreação/lazer no nível setorial foi amplamente destacada. A criação do Ministério de Esportes na Bolívia (2014)⁵⁷ é recente, assim como a do Ministério do Esporte no Equador (2007)⁵⁸ e a transformação do Coldeportes em Departamento Administrativo (2011)⁵⁹ na Colômbia. Esses órgãos possuem, entre suas funções principais, a prerrogativa de formular e implementar políticas públicas de recreação. As mudanças verificadas nessa estrutura concederam mais autonomia e hierarquia ao setor do esporte e recreação, um aspecto considerado como positivo pelos gestores de nível nacional em três países andinos: Bolívia, Colômbia e Equador.

Esta tendência não foi seguida no Peru, onde o Instituto Peruano de Esporte (IPD) é um “organismo público executivo ligado ao Ministério de Educação, com autonomia técnica, funcional e administrativa para o cumprimento de suas funções” (Art. 7)⁶⁰. De acordo com o gestor entrevistado:

O Instituto Peruano do Esporte depende de um ministério, neste caso o Ministério de Educação. Antes estava em outro ministério, então, sempre tem sido como uma batata quente, que tem estado ali pulando, é mais ou menos como eu percebo. E agora está no Ministério de Educação. (PERU, Coordenação Esporte para Todos, 2016).

Contrastando com os demais países investigados, as políticas públicas de recreação/lazer e de esporte no Peru estão em um nível sub setorial. Tomando como exemplo o caso do Coldeportes, o gestor entrevistado na Colômbia mencionou algumas dificuldades que são enfrentadas quando o órgão ou setor responsável pela implementação de políticas públicas de recreação/lazer depende de outro ministério:

[...] nos tinham sob uma entidade nacional como o Ministério da Educação, então éramos simplesmente vistos. Não, realmente não [éramos] vistos, éramos invisíveis e dependíamos de outros [...]. Então, deixamos de ser esse filho órfão que ninguém queria, porque passamos de Cultura a Educação⁶¹ e essas mudanças a hoje em dia ser autônomos. (COLÔMBIA, Coordenação do Grupo Interno de Trabalho em Recreação, 2016).

Ambos os gestores se referem à mudança de um setor na estrutura organizacional que o abriga, o que evidencia um problema decorrente da falta de consolidação do setor de recreação/lazer mas que, ao mesmo tempo, expressa a potencialidade desse setor para se articular com os demais órgãos ou setores. Embora no nível municipal o setor de recreação/lazer também se encontre sob a órbita de outros setores – em La Paz está vinculado à saúde, em Lima e em Quito à educação, e em Bogotá à cultura –, os gestores entrevistados não mencionaram dificuldades a esse respeito. Cabe reiterar que a recreação/lazer, em todos os contextos analisados (sejam nacionais ou municipais), encontra-se setorialmente ou subsetorialmente junto com o esporte, o que, por si só, está repleto de desafios.

De acordo com um entrevistado da organização da sociedade civil que participa da formulação e implementação das políticas públicas de recreação/lazer na Colômbia, o fato da recreação/lazer constituir um setor atrelado ao esporte pode ser problemático devido aos desdobramentos que esta junção pode assumir dependendo das concepções da liderança institucional.

[...] Coldeportes ficou como departamento administrativo, técnico, para o esporte e a recreação. O problema é que está misturado com esporte, então sim dá uma margem, a de sempre, muito grande, para onde lhe colocam a ênfase desde o critério individual de quem esteja sentado ali, nos níveis de direção. (COLOMBIA, Sujeito A da Organização da Sociedade Civil, 2016).

Neste mesmo sentido, o entrevistado peruano salienta:

[...] por exemplo, teve um diretor que era jogador de futebol, e, bom, todo o IPD [*Instituto Peruano do Esporte*] joga futebol, e o esporte em geral não é futebol. Logo vem outro diretor que de repente era de outra disciplina esportiva, isso já está mudando. Agora se enxerga o esporte em conjunto, não uma atividade esportiva por cima das outras. (PERU, Coordenação Esporte para Todos, 2016).

A reflexão feita pelo gestor peruano evidencia os efeitos que podem ser produzidos a partir das ênfases de quem ocupa o lugar de direção, conforme afirmou o entrevistado colombiano. Muitas vezes, quem ocupa os cargos de direção dos órgãos responsáveis pelo esporte e pela recreação/lazer são pessoas que têm uma trajetória esportiva ou chegam respaldados por fatores de ordem política (LINHALES *et al*, 2008). Assim, estes dirigentes não possuem necessariamente conhecimento, experiência e competência técnica para assumir o cargo.

Nesta linha, o gestor entrevistado em Bogotá destaca que:

[...] uma das coisas que desafortunadamente faz com que as cidades não se desenvolvam tanto é precisamente que a cada quatro anos voltamos a iniciar um ciclo [...] a nossa principal conquista como recreação, especificamente, é que temos conseguido continuar com esse processo técnico, então isso tem sido uma vantagem principal. Eu cheguei em um momento em que a entidade, digamos, tinha um altíssimo componente “polítiquero”, para diferenciá-lo de política. De muita gente recomendada que não sabia. Hoje temos conseguido depurar em um altíssimo nível que isso aconteça, então isto também tem permitido que as pessoas recebam os programas por gente que realmente conta com a idoneidade para esse tema. (BOGOTÁ, Chefia Área de Recreação, 2016).

O gestor destaca que um dos elementos que tem permitido o desenvolvimento das políticas públicas de recreação em Bogotá é a

continuidade da equipe de recreação, inclusive de sua chefia, para além das mudanças de governo, o que implicou quebrar o “componente politiquero” de contratação de pessoas que não detinham competência técnica. Neste sentido, Linhales *et al* (2008) ressaltam que o setor se encontra “bastante vulnerável aos processos de acomodação de interesses eleitorais e pouco comprometidos com escolhas orientadas por uma competência técnica relacionada à realização pública desse campo” (p.26).

O entrevistado em Bogotá enfatizou pelo menos dois fatores que considera importantes para o desenvolvimento das políticas públicas de recreação/lazer: a continuidade da equipe responsável por estas políticas e a idoneidade ou o conhecimento da área que esta equipe possui. Em nível nacional, na Colômbia, uma organização não-governamental é contratada para o processo de formulação do Plano Nacional de Recreação 2013-2019 por meio de um convênio com Coldeportes, conforme estabelece o mesmo plano. Essa organização se dedica à recreação/lazer desde a sua criação, em 1988, e tem participado da formulação dos planos nacionais de recreação desde o primeiro, instituído em 1999.

Em relação à participação dessa organização no processo, o entrevistado do Coldeportes entende o seguinte:

[...] levam trajetória, anos no processo. [...] foram assessores e também apoio para a construção deste documento. Este processo fez com que ganhassem ou adquirissem garantia do “como” e do “porque”, e o “como” foi realizado por meio deles. (COLÔMBIA, Coordenação do Grupo Interno de Trabalho em Recreação, 2016).

A participação da organização da sociedade civil neste processo, assim como o conhecimento e a experiência que a mesma detém na área de recreação/lazer, podem favorecer a construção de uma política mais qualificada e continuada. Algumas vantagens justificam que o Estado delegue algumas funções a esse tipo de organização, tais como a flexibilidade que possuem em comparação com os órgãos públicos em geral, o conhecimento e a especialização em uma área e a facilidade de acesso a determinadas populações, com maiores possibilidades de ajustar a política às necessidades dos grupos atendidos (BRESSER-PEREIRA; CUNILL-GRAU, 1998). Em contrapartida, conforme mencionado anteriormente⁶², quando o Estado “terceiriza” suas funções, pode produzir um enfraquecimento das

reivindicações e demandas sociais, bem como não se responsabilizar pela garantia dos direitos sociais (ALENCAR, 2009, *apud* IPEA, 2011).

Problematizar o papel que essas organizações desempenham é uma tarefa complexa que excede os limites do presente trabalho. Contudo, é importante destacar que as ONGs podem ter interesses diversos, e isto ocorre mesmo quando se comprometem com fins públicos, o que não pode ser desconsiderado. Além do mais, quando uma única organização participa da formulação e implementação de políticas públicas, acumula o *know how* do processo, passando a deter conhecimento e experiência que são patrimônio da própria organização.

Sendo assim, é essencial que o Estado seja o protagonista de todas as etapas do ciclo de uma política pública, uma vez responsável pela garantia da concretização de direitos sociais. Para que a política pública seja, de fato, uma política de Estado que não se reduza a uma política de governo, entre outras coisas, esta precisa investir na qualificação adequada de seus próprios quadros técnicos com o objetivo de que detenham o conhecimento específico necessário que assegure o aprimoramento e a continuidade da política pública.

Retomando alguns aspectos conflituosos da relação entre a recreação e o esporte como componentes de um mesmo setor, destaca-se a tensão com respeito ao orçamento. Os entendimentos dos gestores de nível nacional na Bolívia, Peru, Equador e Colômbia coincidem no que se refere à destinação de uma quantidade maior de recursos para o esporte de alto rendimento e de infraestrutura esportiva própria para esse nível. Os gestores do Equador e da Colômbia expressam a diferença de distribuição do orçamento em porcentagens aproximadas.

No Equador, o gestor entrevistado esclarece que 65% a 68% do orçamento é destinado ao esporte de alto rendimento e respectiva infraestrutura demandada, enquanto o restante é dividido entre o desenvolvimento da atividade física, do esporte e da recreação. De acordo com seu relato, “nós, como área de recreação, temos um posicionamento bastante importante, diria que entre 40% e 45% do orçamento que não é destinado ao esporte de alto rendimento é para a recreação. As duas outras áreas, [ficam com] a diferença” (EQUADOR, Direção de Recreação, 2016). Portanto, é possível calcular que entre 14% e 17% do total do orçamento do Ministério se destine à área de recreação.

Na Colômbia, o gestor do Grupo Interno de trabalho em Recreação expressa que o orçamento “está equilibrado” em relação aos

Grupos Internos de Trabalho em: Atividade Física, Esporte Social Comunitário e Esporte Escolar que compõem a Direção de Fomento e Desenvolvimento. No entanto, o gestor salienta que:

[...] em relação com a entidade, realmente nós somos, pois isso sim é um absurdo te dizer, mas realmente equiparado em termos de porcentagem, somos como, eu ponho 3%, não, mentira, muito menos, realmente nós somos 1%, ou menos de 1%. Porque na infraestrutura é onde está a maior porcentagem. [...] em infraestrutura esportiva. A parte social é onde menos recursos se dá. (COLÔMBIA, Coordenação do Grupo Interno de Trabalho em Recreação, 2016).

Esta alocação de recursos, apesar de ser diferencial em termos relativos entre Equador e Colômbia, não está garantida a partir do reconhecimento da recreação como direito para toda a população, conforme mencionam os entrevistados:

[...] tem sido uma luta, eu creio que a pessoa que estava antes [...] fez *lobby* pelo tema [...]. Realmente o investimento não é equitativo ao que se faz, e à projeção que se deveria ter, porque o social, de alguma maneira, aponta o atendimento de muitas necessidades sociais, humanas e não se equipara a um direito. (COLÔMBIA, Coordenação do Grupo Interno de Trabalho em Recreação, 2016).

Então, a priorização que damos a um e ao outro, é o que hoje estamos fazendo, uma luta de portas para dentro [...] nós já temos ganhado muito espaço, com nossas autoridades, fazer compreender que um plano de alto rendimento é uma medalha que lhe dignifica a um país, que glorifica um país mas que, no entanto, é excludente e o âmbito recreativo é a oferta e a política criada para a cidadania em geral. (EQUADOR, Direção de Recreação, 2016).

Os comentários sobre “fazer lobby” e estabelecer “uma luta de portas para dentro” denotam que as políticas públicas de recreação/lazer se encontram em uma situação de fragilidade, sobretudo ao serem comparadas com o investimento feito no esporte de alto rendimento e sua infraestrutura. Conforme foi dito pelo entrevistado no Equador, enquanto o esporte de alto rendimento se dirige a poucos, a recreação/lazer é direito da cidadania e, portanto, deve ser orientada no sentido da sua universalização.

Esse conflito não é constatado nas entidades de nível municipal, o que pode estar relacionado com o fato de que o investimento no esporte de alto rendimento não compete ao município (ou que não é significativo em relação ao total), e porque em Quito, Lima e La Paz a recreação e o esporte não se encontram separados em unidades ou áreas específicas. O único contexto onde isto ocorre é no Instituto Distrital de Recreação e Esporte de Bogotá, que tem uma Área de Recreação distinta da Área de Esporte (esta última é responsável pelo esporte escolar, formativo, social comunitário e de alto rendimento). De acordo com o gestor, o orçamento se distribui internamente da seguinte forma:

[*para recreação*] 15%. Em Esportes, a porcentagem poderia ser de 20%, e [...] a principal fatia do orçamento é a construção [...] e o tema da manutenção e a administração de cenários também é sumamente custosa (BOGOTÁ, Chefia Área de Recreação, 2016).

Novamente, se constata que a área de esportes recebe um orçamento maior, mas de acordo com a visão do gestor, a verba que a Área de Recreação recebe “está muito atrelada à necessidade que a cidade tem hoje.” (BOGOTÁ, Chefia Área de Recreação, 2016).

Dois entrevistados apontaram a significativa diferença do orçamento para o setor entre o Coldeportes e o Instituto Distrital de Recreação e Esportes que, embora tenha aparecido vinculado a este contexto específico, pode também apresentar-se em outras realidades, sobretudo frente à ampliação dos processos de descentralização administrativa.

[...] Bogotá, no contexto nacional, está a anos-luz do desenvolvimento das regiões, muitíssimo mais avançado. E isso é, em geral, em muitas coisas, não somente em recreação e esportes. Pois como somos capital, então neste sentido, ademais, geralmente os nossos orçamentos são maiores dos que têm nas regiões, e até dos nacionais. (BOGOTÁ, Coordenação Programa de Recreação Inclusiva, 2016).

O que acontece é que precisa olhar a particularidade de Bogotá, porque Bogotá sim tem tido um desenvolvimento atípico [...] com o tema do orçamento por exemplo, o único orçamento do IDR [Instituto Distrital de Recreação e Esporte], de recreação, sem contar Parques, que está paralelo mas que está em outra área, é quase sete vezes, será algo assim [...] é totalmente

desproporcional o orçamento que o Coldeportes tem para recreação em nível nacional. (COLÔMBIA, Sujeito B da Organização da Sociedade Civil, 2016).

É importante levar em consideração que a realidade das capitais não pode ser extrapolada ao contexto nacional nem a outros departamentos ou municípios do país, como denota este exemplo. O Instituto Distrital de Recreação e Esporte tem um orçamento para recreação significativamente maior que o do Coldeportes e, possivelmente, maior que outros institutos departamentais e municipais, já que administram recursos “100% do distrito” (BOGOTÁ, Chefia Área de Recreação, 2016), o que permitiu um desenvolvimento peculiar.

Isto está em consonância com um dos riscos associados à descentralização, que pode propiciar o desenvolvimento de políticas públicas de diferentes qualidades e introduzir desigualdades entre regiões (FRANCO, 1996). Nos países da América Latina, é “comum que uma ou duas regiões concentrem grande parte da população e da atividade econômica e que tenham mais capacidade para gerar ingressos tributários em prejuízo de outras jurisdições” (PINILLA; JIMÉNEZ; MONTERO, 2015, p.150), o que pode ampliar a desigualdade regional em termos da concretização de direitos entre regiões ricas e pobres.

É importante ressaltar que a insuficiência de recursos à qual a maioria dos gestores entrevistados fez alusão se, por um lado limita as possibilidades de expansão das políticas públicas de recreação/lazer, por outro foi considerada por dois gestores como uma oportunidade para a articulação com outras instituições ou setores:

[...] os recursos são bastante limitados e, obviamente, nos implica um pouco levar a gestão de recursos necessários ou da articulação com instituições para realizar atividades conjuntas. (LIMA, Assessoria Subgerência de Esportes e Recreação, 2016).

[...] debilidades, claro, pode haver muitas, talvez o orçamento [...] a gestão interinstitucional ou a articulação com outros setores pois deve ser minha oportunidade, pois se não tenho recursos pois vou e me articulo com outros [...] o setor soluciona muitos problemas que eles possuem. (COLÔMBIA, Coordenação do Grupo Interno de Trabalho em Recreação, 2016).

Os exemplos de articulação entre setores governamentais citados pelos gestores de nível municipal, em Lima e Quito, e de nível nacional, na Bolívia, evidenciam que a coordenação se reduz a atividades especiais. Por exemplo, uma corrida organizada na Bolívia na qual o Ministério da Saúde fornece apoio com ambulâncias ou um festival organizado pelo setor de cultura em Quito em que a Direção de Esportes participa com uma proposta recreativa.

Embora a coordenação interinstitucional seja valiosa porque assume um rumo “contrário à fragmentação das políticas públicas” (RIBEIRO; AMARAL; SILVA, 2014, p.101), à forma como tradicionalmente tem funcionado o Estado, esta não oferece respostas integradas a problemas multidimensionais. Não obstante, os exemplos denotam um avanço em relação à superação das resistências no que tange à colaboração interinstitucional, podendo levar a níveis superiores de colaboração (CUNILL-GRAU; REPETTO; BRONZO, 2015). A intersetorialidade “implica um grau de intensidade mais alto de relação entre setores do que a coordenação” (CUNILL-GRAU, 2014, p.17) e requer compartilhar conhecimentos, recursos e estabelecer acordos para desenvolver ações conjuntas a fim de alcançar objetivos compartilhados.

Os espaços “subnacionais são reconhecidos como o âmbito, por excelência, de integração da política social” (CUNILL-GRAU, 2014, p.37) pela proximidade do município aos problemas multidimensionais que se apresentam em um território concreto. Não obstante, por meio do discurso dos gestores de nível municipal, foi possível constatar um grau de articulação intersetorial maior somente no caso de Bogotá⁶³:

[...] a nossa articulação é total, total porque, sobre isso, para nós o setor educativo é chave, porque tem as crianças, então o trabalho que eles fazem e o trabalho que nós fazemos é complementar. Trabalhamos muito com a Secretaria de Mobilidade e para poder desenvolver programas como a Ciclovía é fundamental a participação deles. No tema da promoção da atividade física trabalhamos com a Secretaria de Saúde. Hoje estamos desenvolvendo programas por exemplo com a Secretaria de Governo, que tem a ver com a segurança [...] a entidade que tem maior relação com todas as demais entidades da administração pública é precisamente o IDRDR [*Instituto Distrital de Recreación e Esporte*]. Nós temos que coordenar com Turismo. Por exemplo, para nossas caminhadas temos que coordenar com a Secretaria de Meio Ambiente, para nossos acampamentos também (BOGOTÁ, Chefia Área de Recreación, 2016).

Segundo o entrevistado, a Área de Recreação é a mais articulada do distrito com diversos setores e, embora sejam desconhecidas as características que esta articulação adquire, esta perspectiva ressalta as possibilidades de articulação intersetorial que a recreação/lazer apresenta. A mesma possui o potencial para se vincular com diversas áreas, o que pode constituir uma oportunidade para a afirmação do campo como política pública (BONALUME, 2011).

Outro exemplo foi dado pelo entrevistado de Bogotá em relação à articulação do Programa de Recreação Inclusiva com a Rota de Atenção Intersetorial liderada pelo Sistema Distrital de Deficiência e nos permite vislumbrar os efeitos positivos que a articulação intersetorial pode ter para a garantia de direitos de populações em situação de deficiência.

[...] e fazemos uma ligação através do sistema Distrital de Deficiência, vamos trabalhando há quatro anos na estruturação de uma rota de atenção integral, onde estamos todas as entidades. A ideia é poder dar uma resposta efetiva ao cidadão e não enviá-lo de instituição em instituição (BOGOTÁ, Coordenação Programa Recreação Inclusiva, 2016).

A interdependência e a indivisibilidade dos direitos demandam a superação da fragmentação setorial e da falta de coordenação entre os recursos existentes no território e são fatores que podem tornar vulneráveis os direitos das pessoas (CECCHINI; RICO, 2015). Ao realizar um trabalho integrado entre setores para a garantia de direitos, as políticas públicas oferecem melhores respostas para problemas que são multidimensionais, superando a compartimentalização das necessidades (ZOTOVICI *et al*, 2013).

Cada vez mais, as intervenções dirigidas a grupos populacionais definidos em função do ciclo de vida ou por sua situação de vulnerabilidade, como a população com deficiência, requerem respostas integradas, uma vez que a intervenção fragmentada não oferece respostas adequadas (CUNILLGRAU, 2014). No nível nacional⁶⁴, no Equador e na Colômbia, as experiências citadas de articulação intersetorial apresentam esta característica:

[...] os idosos, assim como as pessoas com deficiência, e para a atenção que damos a eles, chegamos conjuntamente em um trabalho articulado com o Ministério de Inclusão Econômica e Social.⁶⁵ (EQUADOR, Direção de Recreação, 2016).

[...] estamos trabalhando com a instância superior de onde se trabalha todo o tema de vulnerabilidade de direitos em família e infância, que é ICBF⁶⁶; trabalhamos fortemente com o Ministério de Saúde. (COLÔMBIA, Coordenação do Grupo Interno de Trabalho em Recreação, 2016).

O fato de que as políticas públicas de recreação/lazer estejam privilegiando a atenção a certos grupos da população, conforme foi analisado anteriormente, pode favorecer processos de articulação intersetorial que contemplem uma atenção integral a esses grupos populacionais. Cabe destacar que, na Colômbia, as estratégias de recreação para a primeira infância e para pessoas idosas, vinculadas ao Plano Nacional de Recreação 2013-2019, preveem a articulação com as políticas públicas nacionais de primeira infância e de envelhecimento ativo, tanto no nível nacional como municipal.

É importante chamar a atenção para um desafio mencionado por um gestor entrevistado na Colômbia, enfrentado pelas políticas públicas de recreação/lazer para que elas alcancem uma articulação intersetorial, o que pode expressar uma dificuldade comum a outros contextos.

[Com o] Ministério de Educação, penso que se tem feito bons exercícios como entidade, mas não em recreação, porque eles desconhecem muito a recreação, e seguem falando pejorativamente do conceito de recreação e lazer (COLÔMBIA, Coordenação do Grupo Interno de Trabalho em Recreação, 2016).

Em comparação a outras, a recreação/lazer ainda é entendida como uma necessidade supérflua. (ZOTOVICI *et al*, 2013). De acordo com Cunill-Grau (2014), a intersetorialidade requer relações de colaboração que não sejam hierárquicas. Deste modo, o desconhecimento em relação à recreação/lazer ou o fato de considerá-la como uma necessidade de menor importância se constitui como importante desafio a se enfrentar para que as políticas públicas setoriais passem a ser articuladas de forma intersetorial.

A ressonância social da recreação/lazer, diferente de outros “temas sérios” (MARCELLINO, 2008, p.13), se relaciona com outro desafio para o adequado desenvolvimento de políticas públicas de recreação/lazer, ao qual fizeram alusão dois gestores entrevistados:

[...] as pessoas não a priorizam porque possuem necessidades básicas insatisfeitas. Quando as necessidades básicas estiverem satisfeitas, as pessoas vão começar a perceber outro tipo de necessidades, isso é o que acontece na Europa, quando todas as suas necessidades básicas foram cobertas. Ao que se dedicam? Ao tema da recreação, ao uso do tempo livre, então há outras dinâmicas. É outro cenário (LA PAZ, Direção de Esportes, 2016).

[...] poderia dizer que na mesma cidadania não existe uma consciência clara da importância da recreação. Então de ali que não tem sido um espaço para que a mesma cidadania seja quem a impulse, no entanto, foram realizadas alguns processos para articular e para reunir alguns coletivos que tenham uma causa própria, por exemplo isto das ciclo-rotas ou Ciclovia recreativa [...] nos vão pedindo garantias, por exemplo nos dizem: “Nós queremos segurança nas vias” (EQUADOR, Direção de Recreação, 2016).

A hierarquização das necessidades faz com que a população (e não somente os gestores públicos) considere que, primeiro é necessário satisfazer as necessidades “mais urgentes”, tais como saúde, educação, trabalho e, somente depois que essas necessidades sejam contempladas, se pode pensar em recreação/lazer (MELO, 2005). Além de entender a recreação/lazer como supérflua, a população também entende que “deve ficar restrita ao campo da opção pessoal e da iniciativa individual” (AMARAL, 2005, p.19).

Por um lado, isto se traduz em ausências de demandas da sociedade quanto ao direito à recreação/lazer (MENICUCCI, 2008). Embora existam demandas em relação aos conteúdos diretamente vinculados com a recreação/lazer (como o exemplo das ciclovias mencionado pelo entrevistado) não se localizam dentro de uma demanda mais ampla e organizada para reivindicar o direito à recreação/lazer. Esta falta de pressão, de participação e de controle das políticas constitui uma das limitações para a conformação de políticas públicas de recreação/lazer e, também, para a melhoria e controle social das ações que estão sendo implementadas nesse âmbito.

Outro desafio diz respeito à existência de frágeis mecanismos para a participação da população na implementação das políticas públicas de recreação/lazer estudadas. Em alguns casos, como em La Paz, Lima e Bogotá, os gestores se referem a canais de participação que são do

município. Em Bogotá, por exemplo, a população é consultada por meio de um portal para a elaboração do Plano de Desenvolvimento e, através de uma pesquisa de opinião chamada “Bienal de Culturas”, impulsionada pela Secretaria de Cultura, Recreação e Esporte. Por meio desta pesquisa se conhece a opinião da população sobre diferentes temas associados ao setor⁶⁷ e, “com base também nessa informação, é que se fazem as propostas dos programas” (BOGOTÁ, Chefia Área de Recreação, 2016).

Em La Paz, o governo municipal também consulta a população para a elaboração do Plano Operativo Anual. Embora a metodologia utilizada para fazer esta consulta não seja especificada, o gestor entrevistado destaca que a população não considera o setor “como um elemento, um eixo principal de investimento” (LA PAZ, Direção de Esportes, 2016). Estes exemplos de Bogotá e de La Paz constituem canais de consulta à população que, apesar de serem importantes, já que geram insumos para a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas, não avançam no sentido de criar espaços para que a população participe diretamente na tomada de decisões.

Em Lima, um gestor se refere ao desenvolvimento anual do Orçamento Participativo pela Municipalidade Metropolitana de Lima, o qual permite ao governo municipal definir “os programas, atividades, estruturas que vão ser integradas dentro do Plano Operativo Anual para o próximo ano” (LIMA, Subgerência de Esportes e Recreação, 2016). Vale destacar que o Orçamento Participativo, ao propiciar a participação da população na definição das prioridades do investimento público, contribui com a construção da cidadania (PEREIRA *et al*, 2012).

No entanto, se a recreação/lazer não constitui uma área prioritária de reivindicação da população, esse mecanismo não favorecerá de forma significativa a atribuição de recursos públicos para propostas vinculadas à área⁶⁸. Portanto, apesar de ser um instrumento “sempre positivo no que tange à democracia enquanto processo” (PEREIRA *et al*, 2012, p.281), não é suficiente como meio de consulta à população com relação à recreação/lazer. Isto se evidencia quando o mesmo gestor afirma que “os programas surgem da criatividade que todos os coordenadores e assessores têm, e fazemos uma programação de sessões durante o transcurso de todo o ano” (LIMA, Subgerência de Esportes e Recreação, 2016).

As propostas de programas e atividades, desta maneira, permanecem restritas ao que os gestores pensam que é melhor para a

população, sem consultá-la (WERLE, 2010). Por sua vez, de acordo com o gestor entrevistado, o processo pelo qual os programas são formulados em Lima confirma que a concepção e a implementação da política não ocorrem como etapas estanques, sendo sobrepostas e deixando um espaço significativo para que a burocracia responsável pela implementação defina o conteúdo das ações. Na Bolívia, as políticas implementadas derivam das ideias dos gestores responsáveis e da “iniciativa do presidente” (BOLÍVIA, Direção de Atividades Físicas e Recreação, 2016).

Gestores de La Paz e do Peru destacam algumas razões para não desenvolver processos de consulta à população:

Se nós fizéssemos algo parecido [ao processo de consulta à população que realiza o município], que seguramente em algum momento vamos fazer, teríamos muitos conflitos. (LA PAZ, Direção de Esportes, 2016).

[...] que se esteja levando em conta a população em geral, não, tampouco eu creio que é o melhor momento porque a população no país em geral só pensa em futebol. (PERU, Coordenação Esporte para Todos, 2016).

Desta forma, se evidencia que os gestores consideram que a participação pode lhes trazer conflitos ou que não produziria resultados positivos a partir do que supõem que a população prefere, refletindo, assim, certo temor de que a participação popular possa ser utilizada contra os agentes políticos que se encontram no poder (STAREPRAVO, 2007) ou das decisões que eles vêm tomando.

De outro modo, nos contextos municipais de Quito e Bogotá e no contexto nacional da Colômbia, os gestores entrevistados mencionam mecanismos previstos para a participação no marco das políticas públicas setoriais. Na Colômbia, o gestor mencionou que a população foi consultada para a formulação do Plano Nacional de Recreação 2013-2019. Conforme salienta um dos entrevistados da organização da sociedade civil responsável pelo processo de formulação do dito plano,

[...] houve um processo de participação em todo o país, houve mais de 3.500 questionários, foram feitos grupos focais, isto é, tentamos que essa parte qualitativa tivesse um lugar na formulação, na formulação do plano (COLÔMBIA, Sujeito B da organização da Sociedade Civil, 2016).

Cabe destacar que, tanto o gestor público entrevistado em Coldeportes como os entrevistados da organização da sociedade civil não se referiram a nenhum mecanismo previsto no nível nacional para que a população continue participando durante a implementação do plano. Por sua vez, em Quito e Bogotá, os gestores entrevistados mencionam que a participação ocorre durante a implementação da política, o que se vê facilitado pela proximidade do município com o cidadão.

Em Bogotá, “cada atividade tem uma avaliação” (BOGOTÁ, Coordenação Programa Recreação Inclusiva, 2016) e as “pesquisas de satisfação” são realizadas (BOGOTÁ, Chefia Área de Recreação, 2016). Embora esses mecanismos possam contemplar valiosa informação por “levar em conta as opiniões, percepções e necessidades dos envolvidos nos processos cotidianos de gestão” (IPPDH, 2015, p.109), estes não possibilitam o diálogo, o intercâmbio e a geração de acordos compartilhados. Na Área de Parques do Instituto Distrital de Recreação e Esporte, existe uma estratégia denominada Acordos Cidadãos para “definir um pouco as regras para o uso do parque e os programas que a comunidade também quer implementar” (BOGOTÁ, Chefia Área de Recreação, 2016). Assim, avança em relação aos demais mecanismos propostos em Bogotá, já que supõe níveis mais altos de participação e tem um nível maior de institucionalização. Cabe destacar que o Plano Mestre de Equipamentos Esportivos e Recreativos, em seu capítulo destinado à gestão social, prevê mecanismos de participação cidadã com capacidade de decisão. Há que se destacar que, neste contexto, a lei 181 reconhece o direito da comunidade a participar no controle e vigilância da intervenção estatal setorial.

Por último, o gestor entrevistado em Quito destaca: “nós sempre realizamos mesas de diálogo com os setores que já temos identificados” (QUITO, Direção Metropolitana de Esporte e Recreação, 2016), em alusão aos grupos populacionais que integram os programas desenvolvidos. Embora se desconheça o funcionamento das mesas de diálogo, é importante destacar que o fato de habilitar esses espaços de diálogo com as pessoas que participam nos programas já é positivo e pode contribuir para “canalizar demandas, canalizar conflitos, permutar perspectivas, construir visões compartilhadas e gerar acordos” (IPPDH, 2014, p.101).

Conforme se evidencia a partir das contribuições dos entrevistados, os espaços de participação no marco das políticas públicas de recreação/lazer, quando existem, ainda são incipientes. Ampliar a

participação é uma tarefa urgente porque não há democracia plena nem ampliação de direitos possível sem participação (IPPDH, 2014). É importante considerar que uma institucionalidade que reconhece o direito da comunidade à participação, como no caso da lei 181 da Colômbia e o Plano Mestre de Bogotá, pode propiciar mecanismos institucionalizados de participação como os previstas pela Área de Parques do Instituto Distrital de Recreação e Esporte. Com exceção dos mecanismos mencionados nos níveis municipais de Bogotá e Quito e com a consulta à população realizada para a formulação do Plano Nacional de Recreação na Colômbia, o setor não tem gerado muitos espaços para a participação da população que possam contribuir com o aprimoramento das políticas públicas implementadas.

Em suma, a análise das características que a implementação destas políticas nos contextos analisados adquire evidenciou que são múltiplos os desafios que a gestão das políticas públicas de recreação/lazer enfrenta nos países andinos e em suas capitais. Desafios estes que derivam de diversos fatores, tais como: da sua inscrição setorial (ou subsetorial); da relação conflituosa e frequentemente subordinada ao esporte; da frágil consolidação do setor em relação a outros setores que se expressa, por exemplo, no orçamento; das incipientes coordenações interinstitucionais e articulações intersetoriais que possibilitem respostas integradas a problemas multidimensionais, assim como dos insuficientes mecanismos para garantir a participação da comunidade em todas as etapas da política pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo compreender as possibilidades e limitações para a concretização do direito à recreação/lazer nas políticas públicas da área nas capitais dos países integrantes da Comunidade Andina: Bogotá, La Paz, Lima e Quito, em relação a seus respectivos contextos nacionais. Visando alcançar este objetivo, foi realizada uma análise da implementação das políticas públicas de recreação/lazer. Por meio deste processo, uma política se materializa em ações concretas que podem favorecer, ou não, o exercício efetivo de um direito.

Para responder às perguntas que guiaram a pesquisa, foram analisadas leis e planos que estabelecem as diretrizes para as políticas públicas de recreação/lazer implementadas nos contextos estudados. As entrevistas com os gestores responsáveis pela implementação destas políticas nos níveis nacional e municipal foram cruciais para conhecer e analisar as ações que são desenvolvidas, bem como as ideias destes profissionais em relação à recreação/lazer a aos objetivos das políticas públicas na área.

Em relação às compreensões de recreação/lazer, foi constatado que a confusão conceitual vigente na América Latina se encontra refletida nas leis, nos planos e nos entendimentos de quase todos os gestores entrevistados. Os conceitos de recreação, lazer, tempo livre, *esparcimiento*, esporte e atividade física são, muitas vezes, utilizados de forma imprecisa e indistinta, diluindo suas possíveis diferenças.

Quando a recreação é compreendida como um nível ou como um componente do esporte, como no caso da Bolívia e do Peru, ou em função da cultura física, como acontece no Equador, tal entendimento restringe as possibilidades de que as políticas públicas implementadas desta área favoreçam o acesso a vivências recreativas diversificadas, que não se limitem à atividade física e esportiva. Os gestores entrevistados nestes três países andinos (tanto no nível nacional quanto municipal) evidenciaram conceitos de recreação em sintonia com o marco normativo. Embora um gestor de nível nacional entrevistado no Peru tenha salientado que existe uma indefinição do conceito institucional de recreação e outro gestor de Quito

tenha apresentado uma visão mais ampla em termos de conteúdos culturais recreativos, ambos acabaram reforçando a concepção de recreação que predomina no marco normativo, ou seja, subordinada às atividades físico-esportivas. Portanto, o conceito de recreação/lazer que predomina nas leis e planos exerce influência sobre a concepção assumida pelos gestores.

As possibilidades de garantir o direito à recreação/lazer são ampliadas quando esta é entendida como um processo complexo, que contempla o esporte e a atividade física, mas que não se restringe a esse tipo de conteúdo. Na Colômbia, os gestores de nível nacional e distrital evidenciaram um entendimento de recreação nessa perspectiva, o qual também é explicitado nas leis e nos planos que orientam as políticas públicas de recreação/lazer no contexto do país.

No âmbito das políticas públicas implementadas em Bogotá, os gestores destacaram que, apesar da recreação/lazer não ser reduzida ao esporte e à atividade física, este conteúdo é privilegiado. Isto não decorre de uma limitação conceitual, já que está em consonância com os objetivos que orientam as políticas públicas de recreação/lazer na capital colombiana. Portanto, não somente o conceito de recreação incorporado nas leis e nos planos influencia os conteúdos privilegiados pelas políticas públicas implementadas, mas os objetivos aos quais essas políticas se alinham também impactam os conteúdos.

Na pesquisa foi evidenciado que as políticas públicas de recreação possuem diversos objetivos que vão além da garantia de um direito pela sua própria importância, constituindo justificativas para a intervenção do Estado nesta área. Assim, nas leis e planos de todos os contextos analisados há objetivos vinculados à promoção da saúde e à melhoria da qualidade de vida. Embora estes objetivos possam estar relacionados com uma compreensão ampla da saúde e de qualidade de vida comprometida com o desenvolvimento humano, no discurso de vários gestores e em alguns planos analisados há certa ênfase na possibilidade que a recreação/lazer apresenta para a redução do sedentarismo.

Alinhada com o objetivo de reduzir o sedentarismo está a ênfase na massificação do esporte recreativo e da atividade física. Quando a recreação é entendida como um apêndice do esporte, a massificação visa contribuir com a busca de talentos esportivos. Mesmo que isso não seja explicitado nas leis e planos analisados, foi evidenciado no discurso de alguns gestores. Em uma perspectiva diferente, as políticas de recreação/lazer na Colômbia

também são orientadas para problemáticas complexas que vão muito além do próprio direito à recreação/lazer, como o fortalecimento da convivência e do tecido social. Isso denota que as necessidades vinculadas às particularidades históricas e sociais desse país influenciam os objetivos de suas políticas.

Deste modo, as políticas públicas de recreação/lazer são orientadas para objetivos que, por vezes, atribuem a esse direito uma perspectiva utilitária e salvacionista. Seguindo tal linha de interpretação, a recreação/lazer é considerada como uma panaceia para diversas problemáticas multidimensionais e complexas. Isto foi constatado especialmente em alguns objetivos presentes nas leis e planos do Peru, assim como na perspectiva defendida pelo gestor entrevistado no Equador, que atribuem às políticas públicas de recreação/lazer o potencial para contribuir com a prevenção do consumo de drogas e da delinquência. Estes objetivos podem estar relacionados à compreensão de recreação/lazer como uso positivo e adequado do tempo livre, presente nas leis e planos, assim como no entendimento de alguns gestores entrevistados.

Diversos fatores podem explicar a multiplicidade de objetivos das políticas públicas de recreação/lazer implementadas. Não obstante, é importante considerar que, apesar de a recreação/lazer (ou o disfrute do tempo livre) ser reconhecida como direito nas quatro constituições dos quatro países estudados, constatou-se, com exceção da Colômbia, que ainda é tímida a sua compreensão como direito social que requer a ação do Estado para a sua garantia. Além disso, de acordo com alguns gestores entrevistados a recreação/lazer ainda é considerada uma necessidade secundária e supérflua quando comparada a outras necessidades. Consequentemente, as políticas públicas de recreação/lazer parecem estar precisando de justificativas com relação a sua “utilidade”.

A compreensão de recreação/lazer que predomina, assim como os objetivos atribuídos às políticas públicas da área em cada contexto analisado, encontram-se estreitamente vinculados com os conteúdos culturais privilegiados pelas ações implementadas. Neste sentido, verifica-se que os programas, projetos e atividades implementados em Quito, Lima e La Paz, assim como em seus respectivos contextos nacionais, contemplam, predominantemente, o conteúdo cultural físico-esportivo da recreação/lazer, com algumas exceções que não reverterem a tendência de cada contexto analisado. Quando as políticas públicas de recreação/lazer desenvolvem ações

nas quais predomina um único conteúdo cultural (neste caso, o físico-esportivo) em detrimento de conteúdos manuais, artísticos, intelectuais, sociais e turísticos, entre outros, são distanciadas da possibilidade de favorecer o acesso à vivência lúdica de diversas manifestações socioculturais.

Em Bogotá, privilegia-se o conteúdo físico-esportivo, mas não é possível afirmar que as ações são reduzidas a ele, pois há uma quantidade considerável de ações que incorporam outros conteúdos culturais. No nível nacional, na Colômbia também não há predominância de somente um conteúdo, já que as ações desenvolvidas abrangem diversos interesses culturais.

Por outro lado, as políticas públicas de recreação/lazer analisadas privilegiam as atividades de caráter eventual, a não ser no contexto municipal de Quito e no nível nacional na Colômbia, onde as atividades permanentes são mais numerosas do que as eventuais. Os eventos, muitas vezes de caráter massivo, não apresentam possibilidades para o acesso e exercício permanente do direito à recreação/lazer.

Ao analisar como as políticas públicas de recreação/lazer transcendem o nível de atividades e promovem o acesso a espaços e equipamentos para a sua vivência, foi verificado que em Quito, La Paz e Lima, os equipamentos contemplados pela política setorial limitam-se à infraestrutura esportiva, privilegiando o mesmo conteúdo cultural que os programas e atividades desenvolvidas. Embora todas as políticas municipais promovam a utilização do espaço público como cenário para as atividades de recreação/lazer desenvolvidas, a participação setorial destinada a planejar as dotações dos parques públicos a fim de contribuir com o acesso à recreação/lazer da população foi constatada somente em Bogotá.

Essa intervenção prevista em um plano específico setorial de Bogotá e que, de fato, é implementada, aumenta o potencial da política pública de recreação/lazer para contribuir com a garantia desse direito, ao gerar condições objetivas para que a população utilize os parques para diversas vivências recreativas. Além disto, a política busca privilegiar a intervenção em regiões que possuam menor possibilidade de acesso a espaços de recreação/lazer e, desta forma, orienta-se no sentido de reverter a distribuição desigual dos espaços e equipamentos nas cidades.

A presente pesquisa também buscou identificar se alguns grupos da população são contemplados, de forma especial, na implementação das políticas públicas de recreação/lazer. Neste sentido, as leis e planos da Bolívia, Equador

e Colômbia, além de assegurar a universalidade do direito, estabelecem disposições para que as ações desenvolvidas priorizem certos grupos. Desta forma, o marco normativo analisado nestes contextos é permeado pelo enfoque diferencial que reconhece direitos especiais a grupos da população em função da sua identidade, condição, ciclo de vida ou situação de vulnerabilidade social.

No caso do Peru, o marco normativo analisado não reconhece o direito à recreação/lazer de grupos prioritários, porém, alguns grupos são mencionados, mesmo que de forma menos consistente do que nos outros países e em ocasiões vinculadas aos objetivos almejados pelas políticas públicas de recreação/lazer.

Ao analisar as ações implementadas, constata-se que as políticas públicas de recreação/lazer priorizam a atenção a certos grupos da população em função da vulnerabilidade a que estão expostos, em todos os contextos. Desta forma, podem contribuir com a redução da desigualdade no acesso aos direitos, assim como considerar as necessidades especiais de certos grupos em função dos seus interesses. Contudo, outros aspectos devem ser considerados para afirmar que contribuem para diminuir a desigualdade. Por exemplo, se uma ação é dirigida à população em situação de deficiência, é de caráter eventual, privilegia apenas um conteúdo cultural e não leva em consideração os interesses da população, não é possível afirmar que amplia as condições para o acesso ao direito e nem que diminui as brechas existentes no exercício desse mesmo direito.

Buscou-se identificar e analisar, também, alguns dos desafios que a gestão das políticas públicas de recreação/lazer apresenta e que podem constituir limitações para a concretização deste direito. Neste sentido, evidenciou-se que o fato das políticas públicas de recreação/lazer estarem setorialmente junto às de esporte (e, em ocasiões, subordinadas às políticas de esporte) produz diversos desafios. No caso de Peru, outros desafios decorrem do fato das políticas públicas de recreação/lazer, bem como as políticas públicas de esporte, estarem (sub)setorialmente vinculadas às de educação, o que lhe retira autonomia e hierarquia no setor.

É importante destacar que todos os contextos analisados atribuem ao município um papel relevante na prestação de serviços de recreação/lazer. No entanto, os órgãos que regem a política pública setorial no nível nacional não realizam, necessariamente, um trabalho de caráter mais estratégico de consolidação do setor, já que ficou constatado que promovem ações que, muitas vezes, ficam restritas a atividades. No nível nacional, apenas na

Colômbia verifica-se que a política pública setorial aborda – ou pelo menos o documento tem intenção de abordar – aspectos estratégicos vinculados à gestão, à formação e à pesquisa. Apesar dos objetivos vinculados a estas áreas terem como fim último a promoção do acesso da população às vivências de recreação/lazer, buscam gerar capacidades setoriais que contribuam com o fortalecimento do setor, ou seja, da política pública de recreação/lazer implementada. Este aspecto não foi previsto nas leis e planos analisados nos demais países e pode configurar uma possibilidade de avançar na concretização do direito à recreação/lazer nas políticas públicas dessa área.

Em relação à gestão, constatou-se que a articulação intersetorial das políticas públicas de recreação/lazer ainda é incipiente e foi verificada somente em alguns contextos. Contudo, as coordenações pontuais entre setores governamentais podem constituir um primeiro passo no sentido de alcançar uma maior articulação intersetorial, que garanta o acesso aos direitos – e não somente ao direito à recreação/lazer –, contribuindo com o exercício da cidadania plena. Um dos obstáculos que dificultam alcançar uma maior articulação intersetorial é o fato da recreação/lazer ser considerada pelos demais setores como uma necessidade supérflua.

Quando comparada a outros direitos sociais, a pouca relevância dada à recreação/lazer dificulta que a população reivindique melhores políticas na área e demande espaços para a participação e controle das mesmas. Como ficou evidenciado na investigação, os mecanismos de participação previstos pelas políticas setoriais de recreação/lazer, quando existentes, restringem-se a consultas à população, e não necessariamente encontram-se institucionalizados. Além disto, também não possibilitam que a população participe da tomada de decisões – com exceção dos mecanismos previstos pelo Plano Maestro de Bogotá –, o que é fundamental para a ampliação da democracia.

Neste sentido, torna-se necessário que as políticas públicas de recreação/lazer implementadas sejam fundamentadas no direito que as legitima e que essa perspectiva seja encarnada tanto nas ações desenvolvidas como nos discursos dos gestores públicos que participam na política. Esse aspecto é fundamental para que a população possa compreender que os serviços prestados respondem a um direito e não a um privilégio e que, gradativamente, comece a reivindicar melhores políticas públicas que garantam o acesso à recreação/lazer.

Em suma, o trabalho realizado buscou identificar e analisar diversos aspectos da implementação de políticas públicas de recreação/lazer a fim de

contribuir com este debate em um contexto no qual os estudos são ainda incipientes. É mister assinalar que, o processo de elaboração deste trabalho precisou superar alguns obstáculos, tais como o fato de que não foram encontrados trabalhos anteriores sobre a implementação de políticas públicas de recreação/lazer nos países objeto deste estudo. Portanto, foi necessário abordar diversos aspectos da implementação para aproximar do objeto de estudo e dos objetivos propostos.

Outra dificuldade encontrada refere-se à de acesso a indicadores sociais que permitissem conhecer melhor o contexto dos países da Comunidade Andina, assim como a indicadores discriminados por cada país e que pudessem ser comparáveis entre si, ou seja, que tenham sido construídos a partir dos mesmos critérios. Por esse motivo, recorreu-se a indicadores e à produção de autores que abordassem o contexto da América Latina, cenário mais amplo no qual se inserem os contextos nacionais e municipais estudados.

Além disto, é importante destacar que, não seria possível realizar um estudo de implementação de políticas públicas de recreação/lazer com a informação disponível em páginas *web* oficiais. São, por este meio, poucos os ministérios e os governos municipais que disponibilizam informações sobre as ações que desenvolvem. Mais, ainda, em diferentes ocasiões, a informação disponível não estava atualizada. As entrevistas realizadas com os gestores foram cruciais para preencher essa lacuna, não somente para conhecer suas ideias sobre a recreação/lazer e os objetivos das políticas públicas nesta área mas, também, para que se pudesse ter acesso a informações sobre as ações desenvolvidas e sobre as características da gestão destas políticas.

Mesmo que a garantia dos direitos sociais apresente desafios que são ainda mais expressivos em um contexto como o latino-americano e, apesar do campo da recreação/lazer apresentar outros desafios vinculados com a especificidade de seu objeto, é possível desenvolver políticas públicas que levem em consideração as particularidades de cada contexto. É preciso assumir, no campo das ideias e da intervenção, que a recreação/lazer é um direito e a intervenção pública neste sentido constitui uma ação que visa garanti-lo. Este é um passo imprescindível para avançar na construção de uma sociedade menos desigual, que assegure condições objetivas para o exercício deste direito e que, conseqüentemente, contribua para o exercício pleno da cidadania na América Latina e em outras partes do mundo.

REFERÊNCIAS

ABDO FEREZ, Cecilia. La experiencia de lo (in)justo. Revisitando concepciones de derechos para América Latina Contemporánea. **Revista POSTData**: Revista de Reflexión y Análisis Político, v.21, n.2, p.365-391, octubre, 2016. Disponível em: <<http://www.revistapostdata.com.ar/v2/wp-content/uploads/2016/11/Ferez.pdf>> Acesso em 11 janeiro 2017.

ALENCAR, Mônica. O trabalho do assistente social nas organizações privadas não lucrativas. In: **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. Disponível em: <<http://www.cressrn.org.br/files/arquivos/4UkPUxY8i39jY49rWvNM.pdf>> Acesso em 18 fevereiro 2017.

AMARAL, Silvia Cristina. Avanços e contradições da participação popular na definição de políticas públicas de lazer em Porto Alegre. **Movimento**, Porto Alegre, v.11, n.3, p.9-26, setembro/dezembro de 2005. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/Movimento/article/view/2880/1494>> Acesso em 13 junho 2017.

AMARAL, Silvia Cristina. Apontamentos sobre a produção de políticas públicas de lazer. In: ISAYAMA, Hélder Ferreira; OLIVEIRA, Marcus Aurelio Taborda. (Orgs.). **Produção do conhecimento em estudos do lazer**: paradoxos, limites e possibilidades. Belo Horizonte: UFMG, 2014.

ANDRENACCI, Luciano; REPETTO, Fabián. **Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana**. Washington D.C.: INDES, 2006.

AQUIN, Nora. En torno a la ciudadanía. In: AQUIN, Nora (Comp.). **Ensayos sobre ciudadanía**: reflexiones desde el trabajo social. Buenos Aires: Ed. Espacio, 2003.

BAHIA, Mirleide Chaar. Lazer e relações socioambientais. Limites e possibilidades. In: ISAYAMA, Hélder Ferreira; OLIVEIRA, Marcus Aurelio Taborda. (Orgs.). **Produção do conhecimento em estudos do lazer**: paradoxos, limites e possibilidades. Belo Horizonte: UFMG, 2014.

BARAIBAR, Ximena. Las paradojas de la focalización. **Revista Ser Social**. n.12, p.259-290, Brasília, 2003.

_____. Transformaciones en los regímenes de protección social y sus impactos en el trabajo social. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v.8. n.2. p.155-166, jul/dez, 2005.

BARBA, Carlos. Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del Consenso de Washington. **Espiral**, Guadalajara, v.XI, n.31., p.85-130, set/dic., 2004. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13803104>>. Acesso em 10 janeiro 2017.

BARBA, Carlos. Reforma social y ciudadanía social en América Latina durante los años noventa: una perspectiva comparada. In: BARBA, Carlos. (Comp.) **Retos para la integración social de los pobres en América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2008. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20100817094503/barba.pdf>> Acesso em 10 janeiro 2017.

BARRERA, Maria Dilia Mieles; SALGADO, Sara Victoria Alvarado. Ciudadanías y competencias ciudadanas. **Estudios Políticos**, n.40, p.53-75, enero-junio, 2012. Instituto de Estudios Políticos, Medellín. Colombia.

BATISTA, Janir Coutinho; RIBEIRO, Olívia Cristina Ferreira; NUNES JUNIOR, Paulo Cezar. Lazer e saúde: uma aproximação conveniente. **Licere**, Belo Horizonte, v.15, n.2, p.1-16, jun. 2012. Disponível em: <<https://seer.ufmg.br/index.php/licere/article/view/456/349>> Acesso em 7 junho 2017.

BEDOYA, Victor Alonso Molina; FERNANDEZ, José Fernando Tabares. Política pública en deporte y recreación en Colombia. Entretejiendo las posiciones de los agentes locales. **Revista de la Asociación Latinoamericana de Estudios Socioculturales del Deporte**. v.1, n.1, p.23-32, Curitiba, setiembre, 2011.

_____. Prefácio. Pensamento crítico latino-americano e produção de conhecimento em lazer. In: GOMES, Christianne L.; ELIZALDE, Rodrigo. **Horizontes latino-americanos do lazer**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

BELLO, Enzo. **A cidadania no constitucionalismo latino-americano**. Caxias do Sul: Educs, 2012.

_____. O pensamento descolonial e o modelo de cidadania do novo constitucionalismo latino-americano. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, v.7, n.1, p.49-61, janeiro/abril 2015. Disponível em: <<http://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/rechtd.2015.71.05/4547>> Acesso em 17 fevereiro 2017.

BOGOTÁ. **Política Pública de Deporte, Recreación y Actividad Física 2009-2019 “Bogotá Más Activa”**. Alcaldía Mayor de Bogotá. 2009. Disponível em: <https://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/sites/default/files/documentos_transparencia/politica_publica_de_deporte_recreacion_y_actividad_fisica_2009-2019.pdf> Acesso em 27 março 2019.

_____. **Plan Maestro de Equipamientos Deportivos y Recreativos para Bogotá 2006-2019**. Alcaldía Mayor de Bogotá. 2006. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.ccb.org.co/handle/11520/13746>>. Acesso em 20 março 2019.

_____. **Proyecto del Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, Distrito Capital 2016-2020 “Bogotá mejor para todos”**. Alcaldía Mayor de Bogotá. 2016. Disponível em: <http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/20160429_proyecto_pdd.pdf>. Acesso em 27 março 2019.

_____. **Coordinación Programa Recreación Incluyente**, 2016. Entrevista concedida a Luciana Noya Casas.

BOGOTÁ. Jefatura Área de Recreación, 2016. Entrevista concedida a Luciana Noya Casas.

BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado**. 2009. Estado Plurinacional de Bolivia. 2009. Disponível em: <<https://www.tcpbolivia.bo/tcp/sites//default/files/images/pdf/leyes/cpe/cpe.pdf>>. Acesso em 27 março 2019.

_____. **Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020 en el marco del desarrollo integral para vivir bien**. Estado Plurinacional de Bolivia. 2015. Disponível em: <<http://www.fndr.gob.bo/bundles/fndrdemo/downloads/pdes/pdes2016-2020.pdf>>. Acesso em 27 março 2019.

_____. **Ley Nacional del Deporte n. 804**. 2016. Estado Plurinacional de Bolivia. 2016. Disponível em: <http://www.mindeportes.gob.bo/publicacion/Marco_Normativo/Ley_Nacional_del_Deporte_N_804>. Acesso em 27 março 2019.

_____. **Ley n. 786**. Estado Plurinacional de Bolivia. 2016. Disponível em: <<http://www.lexivox.org/norms/BO-L-N786.html>>. Acesso em 1 maio 2017.

_____. **Ley n. 031** del 19 de julio de 2010. Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés B Ibáñez”. Estado Plurinacional de Bolivia. Disponível em: <<http://www.planificacion.gob.bo/uploads/marco-legal/Ley%20N%C2%B0%20031%20DE%20AUTONOMIAS%20Y%20DESCENTRALIZACION.pdf>>. Acesso em 27 março 2019.

_____. Dirección de Actividades Físicas y Recreación; Asesoría Dirección de Deporte Formativo y Estudiantil; 2016, Entrevista concedida a Luciana Noya Casas.

BONALUME, Cláudia Regina. O paradigma da intersectorialidade nas políticas públicas de esporte e lazer. **Licere**. Belo Horizonte, v.14, n.1, março 2011. Disponível em: <https://www.ufmg.br/prpq/images/revistalicere/licerev14n01_ar1.pdf> Acesso em 15 maio 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; CUNILL-GRAU, Nuria. Entre el estado y el mercado: lo público no estatal. In: _____. **Lo público no Estatal en la Reforma del Estado**. Buenos Aires: CLAD/Paidós, 1998. p.25-56.

CAGIGAL, José María. **Cultura intelectual y cultura física**. Buenos Aires: Editorial Kapelusz, 1979.

CAMARGO, Luiz Octávio de Lima. **O que é lazer**. São Paulo: Perspectiva, 1980.

CAMPBELL, John L. Institutional analysis and the role of ideas in political economy. **Theory and Society**, v.27, p.377-409, 1998. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/657900?seq=1#page_scan_tab_contents> Acesso em 12 março 2017.

_____. Ideas, politics and public policy. **Annual Review of Sociology**, v.28, p.21-38, 2002. Disponível em: <<http://sociology.dartmouth.edu/sites/sociology.dartmouth.edu/files/Ideas,%20Politics%20&%20Public%20Policy.pdf>> Acesso em 12 março 2017.

CAN. **Derechos de los pueblos indígenas en la comunidad Andina.** 2013. Disponível em: <http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2013819121949indigenasJUL2013.pdf> Acesso em 9 fevereiro 2017.

CARTA SOCIAL ANDINA. **Comunidad Andina.** Parlamento Andino. 1999.
CECCHINI, Simone *et al* (eds.). **Derechos y ciclo de vida: reordenando los instrumentos de protección social.** In: _____. (Eds.). **Instrumentos de protección social.** Caminos latinoamericanos hacia la universalización. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL, 2015.

CECCHINI, Simone; RICO, Maria Nieves. **El enfoque de derechos en la protección social.** In: CECCHINI, Simone *et al* (Eds.). **Instrumentos de protección social.** Caminos latinoamericanos hacia la universalización. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL, 2015.

CEPAL. **Los pueblos indígenas en América Latina.** Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos. Naciones Unidas. Santiago, Chile. Noviembre de 2014. Disponível em: <<http://www.cepal.org/es/publicaciones/37050-pueblos-indigenas-america-latina-avances-ultimo-decenio-retos-pendientes-la>> Acesso em 7 fevereiro 2017.

_____. **Desarrollo social inclusivo.** Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas. Santiago, Chile. 2015. Disponível em: <<http://www.cepal.org/es/publicaciones/39100-desarrollo-social-inclusivo-nueva-generacion-politicas-superar-la-pobreza>> Acesso em 7 fevereiro 2017.

COLDEPORTES. **Coldeportes viaja a La Paz para asesorar al Ministerio del Deporte de Bolivia.** Disponível em: <<http://www.coldeportes.gov.co/?idcategoria=69445>>. Acesso em 20 maio 2016.

COLDEPORTES. **Memorando de Entendimiento sobre Cooperación Deportiva.** 2015. Disponível em: <<http://coldeportes.gov.co/index.php?idcategoria=69552>> Acesso em 20 março 2017.

COLOMBIA. **Constitución Política de Colombia.** 1991. Asamblea Nacional Constituyente. República de Colombia. 1991. Disponível em: <<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/Constitucion-Politica-Colombia-1991.pdf>>. Acesso em 27 março 2019.

_____. **Ley 181 de 1995.** Congreso de Colombia. Disponível em: <https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85919_archivo_pdf.pdf>. Acesso em 27 março 2019.

_____. **Plan Decenal del Deporte, la Recreación, la Educación Física y la Actividad Física, para el Desarrollo Humano, la Convivencia y la Paz 2009-2019.** Coldeportes. República de Colombia. 2009. Disponível em <<http://www.coldeportes.gov.co/index.php?idcategoria=57928>>. Acesso em 27 março 2019.

COLOMBIA. **Plan Nacional de Recreación 2013-2019**. Coldeportes. 2013. Disponível em: <http://www.coldeportes.gov.co/recursos_user/2015_Doc/Planeacion/Documento-Plan-Nacional-de-Recreacion%202013-2019.pdf>. Acesso em 27 março 2019.

_____. **Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018 “Todos por un Nuevo País”**. Departamento Nacional de Planeación. 2014. Disponível em: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Colombia_Plan_Nacional_de_Developmento_2014_2018.pdf>. Acesso em 27 março 2019.

_____. Coordinación del Grupo Interno de Trabajo en Recreación, 2016. Entrevista concedida a Luciana Noya Casas.

_____. Organización de Sociedad Civil (Sujeto A y B) 2016. Entrevista concedida a Luciana Noya Casas.

COMUNIDAD ANDINA. **Comunidad Andina**. Disponível em: <<http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=189&tipo=QU&title=somos-comunidad-andina>> Acesso em 1 outubro 2015.

CONCONI, Adriana; BRUN, Claudia. Medición de la pobreza más allá del ingreso: el método AF. **SaberEs**, n.7, p.79-84, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1852-42222015000200003> Acesso em 9 de março 2017.

CUENCA, Manuel. **Ocio humanista**. Dimensiones y manifestaciones actuales del ocio. Bilbao: Universidad de Deusto, 2000.

CUNILL-GRAU, Nuria. La intersectorialidad en las políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual. **Gestión y Política Pública**, v.XXIII, n.1, p.5-46, 2014.

CUNILL-GRAU, Nuria; REPETTO, Fabián; BRONZO, Carla. Coordinación intersectorial pero integralidad de las instituciones de protección social. In: CECCHINI, Simone *et al* (Eds.). **Instrumentos de protección social**. Caminos latinoamericanos hacia la universalización. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL. 2015.

DAIN, Andrés. T. H. Marshall en Latinoamérica: limitaciones y potencialidades de su definición de ciudadanía. JORNADAS DE SOCIOLOGÍA DE LA UNLP, 5., 2008, La Plata. Universidad nacional de la Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, 2008.

DRAIBE, Sônia M.; RIESCO, Manuel. **El estado de bienestar social en América Latina. Una nueva estrategia de desarrollo**. Documento de trabajo n.31. Fundación Carolina. CEALCI. Madrid. 2009. Disponível em: <<https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2014/08/DT31.pdf>> Acesso em 10 janeiro 2016.

DUMAZEDIER, Joffre. **Sociologia empírica do lazer**. São Paulo: Perspectiva, 1973.

_____. **Lazer e cultura popular**. 3ed. São Paulo: Perspectiva, 2000.

DUSCHATZKY, Silvia; REDONDO, Patricia. **El plan social educativo y la crisis de la educación pública**. Buenos Aires: FLACSO. 2000.

ECUADOR. **Constitución del Ecuador**. 2008. Asamblea Constituyente. República del Ecuador. Disponível em: <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/constitucion_de_la_republica_del_ecuador_version_en_espanol>. Acesso em 27 março 2019.

_____. **Ley del Deporte, Educación Física y Recreación**. República del Ecuador. 2010. Disponível em: <<https://www.deporte.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/03/Ley-del-Deporte.pdf>>. Acesso em 27 março 2019

_____. **Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017**. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. República del Ecuador. 2013. Disponível em: <<http://www.buenvivir.gob.ec/versiones-plan-nacional;jsessionid=2FEDD49F2EC3B671E6C941E81FD5432E>>. Acesso em 27 março 2019.

_____. Dirección de Recreación, 2016. Entrevista concedida a Luciana Noya Casas.

ELIZALDE, Rodrigo. Resignificación del ocio: aportes para un aprendizaje transformacional. **Polis Revista Latinoamericana**. v.25, 2010. Disponível em: <<https://polis.revues.org/642>> Acesso em 20 maio 2017.

ELIZALDE, Rodrigo; GOMES, Christianne. Ocio y recreación en América Latina: concepto, abordajes y posibilidades de resignificación. **Polis** [En línea], n.26, 2010. Disponível em: <<http://polis.revues.org/>> Acesso em 23 fev 2017.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. **Revista Lua Nova**. São Paulo. n.24. Setembro. 1991. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006> Acesso em 10 janeiro 2016.

_____. **Los tres mundos del Estado de Bienestar**. Generalitat Valenciana. Diputació Provincial de Valencia, 1993.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, conhecimento e políticas públicas. Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **RBCS**, v.18, n.51, fevereiro, 2003.

_____. **Implementação de políticas públicas**. Teoria e prática. Belo Horizonte: Editora PUC MINAS, 2012.

FILGUEIRA, Fernando. El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. In: ROBERTS, B. (Ed.). **Ciudadanía y Política Social latinoamericana**. San José: FLACSO, 1998.

_____. Modelos de desarrollo, matriz del Estado social, y herramientas de las políticas sociales latinoamericanas. In: CECCHINI, Simone *et al* (Eds.). **Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización**. Libros de la CEPAL. n.136. Santiago de Chile, 2015.

FINOT, Iván. **Descentralización en América Latina: teoría y práctica**. Santiago de Chile: ILPES - CEPAL, 2001.

FLEURY, Sonia. **Política social, exclusión y equidad en América Latina en los 90**. Nueva Sociedad. n.156. Julio-Agosto, 1998.

FRANCO, Rolando. **Los paradigmas de la política social en América Latina**. Argentina: CEPAL, 1996.

FREIJEIRO, Marcos. ¿Hacia dónde va la ciudadanía social? (De Marshall a Sen). **Andamios**, v.5, n.9, p.157-181, diciembre, 2008.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas públicas**, n.21. Brasília: IPEA, 2000. p.211-259.

GOMES, Christianne. L. **Significados de recreação e lazer no Brasil: reflexões a partir da análise de experiências institucionais**. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

_____. Verbete Lazer – Concepções. In: _____. (Org.). **Dicionário Crítico do Lazer**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2004. p.119-126.

_____. Compreensões do lazer/ócio na América Latina: uma análise conceitual. **Licere**, Belo Horizonte, v.16, n.4. dic/2013. Disponível em: <<https://seer.ufmg.br/index.php/licere/article/view/393>> Acesso em 25 outubro 2016.

_____. Necessidade humana e dimensão da cultura. **Revista Brasileira de Estudos do Lazer**. Belo Horizonte, v.1, n.1, p.3-20, ene/abr. 2014. Disponível em: <<https://seer.ufmg.br/index.php/rbel/article/view/327>>. Acesso em fevereiro 2016.

GOMES, Christianne; PINTO, Gabriela. O lazer na velhice: reflexão sobre a experiência de um grupo de idosos. **Revista Kairós**, São Paulo, v.9, p.113-133, 2006.

GOMES, Christianne L.; ELIZALDE, Rodrigo. **Horizontes latino-americanos do lazer**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

GOMES, Christianne *et al.* Políticas públicas de lazer: pesquisando a temática no contexto de cinco mestrados latino-americanos. **Licere**, Belo Horizonte, v.15, n.4, 2012. Disponível em: <<https://seer.ufmg.br/index.php/licere/article/view/421/314>> Acesso em 27 maio 2016.

GOMEZ, José Maria. Direitos Humanos, desenvolvimento e democracia na América Latina. **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro: UFRJ, n.11, 2005.

HAAS, Peter M. Epistemic Communities and International Policy Coordination. **International Organization**, v.46, n.1, p.1-35, 1992. Knowledge, Power, and International Policy Coordination. Disponível em: <<http://www.unc.edu/~fbaum/teaching/articles/IO-1992-Haas.pdf>> Acesso em 10 maio 2017.

HARDY, Clarisa. **De la pobreza a la desigualdad. Políticas Sociales post crisis**. FORO MINISTERIAL DE DESARROLLO, 4. 2010.

HILL, M; HUPE, P. **Implementing Public Policy**. Governance in Theory and in Practice. London: Sage, 2002. Disponível em: <http://ipaa.ir/files/site1/pages/implementing_public_policy.pdf> Acesso em 18 janeiro 2017.

IPEA. Desafios contemporâneos acerca do terceiro setor e serviço social: entre o novo trato da questão social e a negação da solidariedade de classe. CIRCUITO DE DEBATES ACADÊMICOS, 1. 2011. **Anais...** Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo12.pdf>> Acesso em 10 janeiro 2016.

IPPDH. **Ganar Derechos**. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos. Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH), 2014. Disponível em: <http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/12/GanarDerechos_Lineamientos1.pdf> Acesso em 7 junho 2017.

ISAYAMA, Hélder Ferreira. O profissional do lazer. **Sinais Sociais**. Rio de Janeiro, v.8, n.23, p.37-62, set/dez., 2013.

JANN, Werner; WEGRICH, Kai. Theories of the policy cycle. In: **Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods**. London: CRC Press, 2007.

JELIN, Elizabeth. La construcción de la ciudadanía: entre la solidaridad y la responsabilidad. In: JELIN, Elizabeth; HERSHBERG, Eric. (Comp.). **Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina**. Caracas: Ed. Nueva Sociedad. 1996.

JOHN, Peter. **Analysing public policy**. Londres: Pinter, 1999.

KAZTMAN, Rubén. Seducidos y abandonados, el aislamiento social de los pobres urbanos. **Revista de La Cepal** n.75, p.171-189, 2001. Disponível em: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/19326/katzman.pdf>> Acesso em 5 abril 2015.

KYMLICKA, Will; NORMAN, Wayne. **El retorno del ciudadano**. Una revisión de la producción reciente en teoría de ciudadanía. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1997. Disponível em: <<http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/kymlicka.pdf>> Acesso em 10 janeiro 2016.

LA PAZ. **Plan Integral La Paz 2040**. Gobierno Autónomo Municipal de La Paz. Disponível em: <http://mi.lapaz.bo/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=376&Itemid=890> Acesso em 10 dezembro 2016.

_____. Dirección de Deportes; Coordinación General Dirección de Deportes. 2016. Entrevista concedida a Luciana Noya Casas.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber**. Manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LEMA, Ricardo. Recreación, Tiempo Libre y Educación en el Uruguay. **Revista Prisma** n.11. Universidad Católica del Uruguay, noviembre de 1998. Disponível em: <<http://www.redcreacion.org/relareti/documentos/RLema.html>> Acesso em 2 junho 2017.

LEMA, Ricardo; MACHADO, Luis. Tiempo libre y recreación en Uruguay. La construcción de un enfoque lúdico y educativo. In: GOMES, Christianne *et al* (Orgs.). **Lazer na América Latina / Tiempo libre, ocio y recreación en Latinoamérica**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

LIMA. **Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima 2015-2025** “Lima Somos Todos”. Instituto Metropolitano de Planificación. 2015. Disponível em: <<https://sinia.minam.gob.pe/documentos/plan-regional-desarrollo-concertado-lima-2012-2025>>. Acesso em 27 março 2019.

_____. Subgerencia de Deportes y Recreación; Asesoría Subgerencia de Deportes y Recreación. 2016. Entrevista concedida a Luciana Noya Casas.

LIMA, Luciana Leite; D’ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v.21, n.48, p.101-110. Dez., 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782013000400006>> Acesso em 21 agosto 2016.

LINHALES, Meily Assbú *et al*. Esporte e lazer na Grande-BH: por onde caminham as gestões públicas? In: ISAYAMA, Hélder Ferreira; LINHALES, Meily Assbú. (orgs.). **Avaliação de políticas e políticas de avaliação**. Questões para o esporte o lazer. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service**. New York: Russel Sage Foundation, c. 1980.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Gadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v.19, n.65, Jul/Dez. 2014.

MARCELLINO, Nelson Carvalho. **Estudos do lazer: uma introdução**. 4ed. Campinas: Autores Associados, 2006.

_____. Políticas públicas de esporte e lazer: o papel do poder público e do terceiro setor. In: MENDES, Maria Isabel Brandão de Souza; MAIA, Lerson Fernando dos Santos; OLIVEIRA, Marcus Vinícius de Faria. **Poder público, terceiro setor e controle social: interfaces na construção de políticas de esporte e lazer**. Natal: Ed. CEFET-RN, 2007. Disponível em: <<http://www2.esporte.gov.br/arquivos/snelis/esporteLazer/cedes/politicasPublicas/publicoTerceiroSetorControleSocialInterfacesConstrucao.pdf>> Acesso em 5 abril 2016.

MARCELLINO, Nelson Carvalho (Org.). **Lazer e esporte: políticas públicas**. 2ed. Campinas: Autores Associados, 2001.

_____. **Políticas públicas de lazer**. Campinas: Alínea, 2008.

MARCELLINO, Nelson Carvalho *et al.* **Espaços e equipamentos de lazer em Região Metropolitana.** O caso da RMC. Região Metropolitana de Campinas. Curitiba: Opus Print Editora, 2007.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MASCARENHAS, Fernando. **Entre o ócio e o negócio:** teses acerca da anatomia do Lazer. 2005.38 f. Tese (Doutorado em Educação Física) - Faculdade de Educação Física, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

MELO, Victor Andrade de. Lazer, cidade e comunidade. **Dimensões políticas de lazer.** v.6. Brasília, SESI/DN, 2005.

MELO, Victor Andrade de; PERES, Fabio de Faria Peres. **Espaço, lazer e política:** desigualdades na distribuição de equipamentos culturais na cidade de Rio de Janeiro. 2004. Disponível em: <http://www.lazer.cefd.ufrj.br/producoes/idad_livro_colombia_2004.pdf> Acesso em 5 abril 2016.

MELO, Victor Andrade de; ALVES, Edmundo Drummond. **Introdução ao lazer.** 2ed. rev. e atual. Barueri: Manole, 2012.

MENICUCCI, Telma; BRASIL, Flávia. **Construção de agendas e inovações institucionais:** análise comparativa da reforma sanitária e da reforma urbana. Belo Horizonte: Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, 2006.

MENICUCCI, Telma. Políticas de esporte e lazer. O estado da arte e um objeto em construção. In: ISAYAMA, Hélder Ferreira; LINHALES, Meily Assbú. (Orgs.). **Avaliação de políticas e políticas de avaliação.** Questões para o esporte o lazer. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

_____. Políticas públicas de lazer: questões analíticas e desafios políticos. In: ISAYAMA, Hélder Ferreira; LINHALES, Meily Assbú. (Orgs.). **Sobre lazer e política:** maneiras de ver, maneiras de fazer. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006, p.136-163.

MENY, Ives; THOENIG, Jean-Claude. **Las políticas públicas.** Barcelona: Ariel S.A., 1992.

MESA, Guillermina. **La recreación como proceso educativo.** CONGRESO NACIONAL DE RECREACIÓN, 5., 1998, Manizales, Caldas, Colombia. 3 al 8 de noviembre de 1998. Disponível em: <<http://www.redcreacion.org/documentos/congreso5/GMesa.htm>> Acesso em 10 maio 2017.

MIDAGLIA, Carmen. La ciudadanía social en debate. In: GIOSCIA, Laura (Comp.). **Ciudadanía en Tránsito.** Montevideo: Ed. Banda Oriental, 2001.

_____. Un balance crítico de los programas sociales en América Latina: entre el liberalismo y el retorno del Estado. **Revista Nueva Sociedad.** n.239. Mayo/Junio de 2012.

MIDAGLIA, Carmen; CASTILLO, Marcelo. Cuando baja la marea: los cambios en las protecciones sociales en América Latina en el siglo XXI. **Horizontes Latinoamericanos. Revista de Humanidades e Ciências Sociais do Mercosul Educacional.** Fundação Joaquim Nabuco, Recife, v.3, n.1. Dic. p.13-36, 2014.

MIRZA, Christian Adel. **(Re)construcción de las matrices de bienestar en América Latina**: Los dilemas de las izquierdas latinoamericanas. Buenos Aires: CLACSO, 2014. E-book. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140505044113/MatricesDeBienestar.pdf>> Acesso em 13 setembro 2016.

MOLINA, German. **Los múltiples significados de la recreación y el esparcimiento**. 2006. Disponível em: <<http://www.redcreacion.org/documentos/congreso9/GMolina.html>> Acesso em 9 maio 2017.

MONTAGUT, Teresa. **Política Social. Una introducción**. 4ed. Barcelona: Ed. Ariel, 2014.

MOREIRA, Constanza; PELLEGRINO, Adela. “Ciudadanía y migración”. In: GIOSCIA, Laura (Comp.). **Ciudadanía en tránsito**. Montevideo: Ed. Banda Oriental e ICP, 2001.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise de políticas públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2002.

MUNHOZ, Virna Carolina Carvalho. O lazer como direito social na Prefeitura de Belo Horizonte. In: ISAYAMA, Helder Ferreira; LINHALES, Meily Assbú. (Orgs.). **Avaliação de políticas e políticas de avaliação**. Questões para o esporte o lazer. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

MUNNÉ, Frederic. **Psicosociología del tiempo libre**: un enfoque crítico. Barcelona: Trilas, 1980.

ONU. **Declaración Universal de Derechos Humanos**. Adoptada y proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948. 1948.

OSORIO, Esperanza. La recreación en Colombia. Un campo en construcción. In: GOMES, Christianne. (Orgs.). **Lazer na América Latina / Tiempo libre, ocio y recreación en Latinoamérica**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

PEREIRA, Laurindo Mékie *et al.* O lazer no orçamento participativo. **Motricidade**, v.8. Supl. 2, p.279-288, 2012. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/2730/273023568034.pdf>> Acesso em 7 junho 2017.

PEREIRA, Potyara. La política social en el contexto de la seguridad social y del Welfare State: la particularidad de la assistência social. In: BORGIANNI, Elisabete; MONTAÑO, Carlos. (Orgs.). **La política social hoy**. São Paulo: Editorial Cortez, 2000.

PERÚ. **Constitución Política del Perú**. 1993. República del Perú. 1993. Disponível em: <<http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>> Acesso em 27 março 2019.

_____. **Ley de Promoción y Desarrollo del Deporte. Ley n.º 28.036. República del Perú**. 2003. Disponível em: <http://sistemas.ipd.gob.pe:8190/seg/gral/Resoluciones/Archivo/ley/ley_28036.pdf>. Acesso em 27 março 2019.

PERÚ. **Ley Orgánica de Municipalidades - Ley n.º 27.971 de 2003.** República del Perú. 2003a. Disponível em: <https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/capacita/programacion_formulacion_presupuestal2012/Anexos/ley27972.pdf>. Acesso em 27 março 2019.

_____. **Ley General de Educación n.º 28.044.** República del Perú. 2003b. Disponível em: <http://www.minedu.gob.pe/p/ley_general_de_educacion_28044.pdf>. Acesso em 27 março 2019.

_____. **Plan Nacional del Deporte 2011-2030 aprobado por el Instituto Peruano del Deporte mediante la Resolución n° 608-2011-P/IPD.** Sistema Nacional del Deporte. 2011. Disponível em: <<http://www.ipd.gob.pe/images/documentos-digitales/documentos-mapasitio/plan-nacional-deporte-2011-2030.pdf>>. Acesso em 27 março 2019.

_____. **Plan Bicentenario 2021: El Perú hacia el 2021.** Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. 2011a. Disponível em: <https://www.mef.gob.pe/contenidos/acerc_mins/doc_gestion/PlanBicentenarioversionfinal.pdf>. Acesso em 27 março 2019.

_____. **Coordinación Deporte para Todos, 2016.** Entrevista concedida a Luciana Noya Casas.

PINILLA, Diego E.; JIMÉNEZ, Juan de Dios; MONTERO, Roberto. La descentralización fiscal en América Latina. Balance de un proceso. **Revista de Economía Institucional**, v.17, n.33, p.133-160, 2015.

PINTO, Leila. Políticas públicas de lazer no Brasil: uma história a contar. In: MARCELLINO, Nelson Carvalho (Org.). **Políticas públicas de lazer.** Campinas: Alínea, 2008.

PNUD. **Informe sobre Desarrollo Humano.** Sostener el progreso humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia. 2014.

_____. **Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe.** Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso, 2016.

PULZL, Helga; TREIB, Oliver. Implementing Public Policy. In: **Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods.** London: CRC Press, 2007.

QUITO. **Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2015 – 2025.** Alcaldía Metropolitana de Quito. 2015. Disponível em: <<http://www.quito.gob.ec/documents/PMDOT.pdf>>. Acesso em 27 março 2019.

_____. **Dirección de Deportes y Recreación; Asesoría de Dirección de Deportes y Recreación;** 2016. Entrevista concedida a Luciana Noya Casas.

RAMOS, A. **Os significados de ocio/recreación nas constituições de países latino-americanos de língua espanhola.** 2012. 155 f. Dissertação (Mestrado em Estudos do Lazer) – Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

RAULINO, Gabriela Dalila Bezerra. Lazer e políticas públicas: conceito, diálogo e um recorte da realidade. In: MAIA, Lerson Fernando dos Santos; OLIVEIRA, Marcos Vinícius de Faria; LIMA, Dália Maria Maia Cavalcanti. (Orgs.). **Políticas de lazer e suas múltiplas interfaces no cotidiano urbano**. Natal: Editora CEFET, 2007.

RECHIA, Simone. Como são pensados os espaços e equipamentos de esporte e lazer nas cidades? “Pistas” para possíveis respostas. In: Marcellino, Nelson Carvalho; FERREIRA, Almeida (Orgs.). **Brincar, jogar, viver**. Programa Esporte e Lazer da Cidade. Brasília: Ministério do Esporte. 2007. v.II.

_____. Curitiba Cidade Jardim. A relação entre espaços públicos e natureza no âmbito das experiências do lazer e do esporte. **Rev. Bras. Cienc. Esporte**. Campinas. v. 8, n.3, p.89-107, maio 2007a.

REIN, Martin; RABINOVITZ, Francine F. Implementation: a theoretical perspective. In: BURNHAM, Walter; WEINBERG, Martha. **American Politics and Public Policy**, 1978.

REPETTO, Fabian. Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**. Caracas, n.47, p.1-12. Junio 2010. Disponível em: <<http://siare.clad.org/full-text/0065100.pdf>> Acesso em 10 janeiro 2016.

RIBEIRO, Olivia Cristina; AMARAL, Silvia Cristina Franco; SILVA, Dirceu Santos. Fragmentação e intersectorialidade nas políticas públicas de esporte e lazer. **Revista Brasileira de Estudos do Lazer**. Belo Horizonte, v.1, n.1, p.99-114, jan/abr. 2014.

RICO, Carlos Alberto. Recreación: Marco Normativo General. Fundación Colombiana de Tiempo Libre y Recreación – FUNLIBRE. Centro de Documentación Virtual en Recreación, Tiempo Libre y Ocio. 2007. Disponível em: <<http://www.redrecreacion.org/documentos/RecreacionMarcoNormativoGeneral.pdf>> Acesso em 10 abril 2017.

ROBLES, Claudia. La protección social, la ciudadanía y la igualdad en América Latina. Un proyecto en claro-oscuro. In: ROBLES, Claudia *et al.* **Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe**. Buenos Aires: CLACSO, 2013.

ROSSEL Cecilia; FILGUEIRA, Fernando. Adolescencia y juventud. In: CECCHINI, Simone *et al* (Eds.). **Instrumentos de protección social**. Caminos latinoamericanos hacia la universalización. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL, 2015.

_____. Vejez. In: CECCHINI, Simone (Eds.). **Instrumentos de protección social**. Caminos latinoamericanos hacia la universalización. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL, 2015.

ROTH, André-Noel. Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. In: _____. **Enfoques para el análisis de políticas públicas**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010.

ROTH, André-Noel. **Políticas Públicas**. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2002.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria I. V. de (Orgs.). **O estudo da política**: tópicos selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998, p.231-260.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para Aprender Políticas Públicas**. Volume I: conceitos e teorias. Brasília: IGEP, 2013. Disponível em: <http://igep.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf>. Acesso em 2 janeiro 2016.

SABATIER, Paul. Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research. A Critical Analysis and Suggested Synthesis. **Journal of Public Policy**, v.6, p.21-48, 1986.

SALAZAR-SALAS, Carmen Grace. **Recreación**. San José: Editorial UCR, 2007.

SANTINI, Rita de Cassia G. **Dimensões do lazer e da recreação**. São Paulo: Angelotti, 1993.

SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (Org.). **Políticas públicas**. Coletânea. v.1, Brasília: ENAP, 2006. p.21-42.

SCHWARTZ, Gisele Maria. O conteúdo virtual do lazer: contemporalizando Dumazedier. **Licere**, Belo Horizonte, v.6, n.2, p.23-32, 2003.

SILVA, Rafael. La suerte de un clásico: el caso de Thomas Humphrey Marshall. **CS**, Cali, Colombia, n.13, p.361-368, Enero-junio, 2014. Disponível em: <https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/revista_cs/article/view/1831/2573> Acesso em 11 janeiro 2017.

SILVA, Pedro; MELO, Marcus. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Unicamp: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, Caderno 48, 2000. p.1-16.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, v.8, n.16, jul/dez, p.20-45, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>> Acesso em 5 abril 2016.

STAREPRAVO, Fernando Augusto. Políticas públicas para o esporte e lazer: Conselhos Municipais de Esporte e Lazer e outras formas de participação direta. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 15 e CONGRESSO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 2, 2007, Recife. **Anais...** Disponível em: <<http://www.cbce.org.br/docs/cd/resumos/283.pdf>> Acesso em 7 junho 2017.

SUE, Roger. **El ocio**. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

VAQUERO, Benjamín. La implementación de políticas públicas. **Diakaion**. Chia, Colombia, Año 21, n.16, p.135-156, noviembre 2007.

WAICHMAN, Pablo. ¿Cuál recreación para América Latina? **Espacio abierto**. Venezuela. v.18, n.1, enero-marzo, 2009. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12211304007>>. Acesso em 11 março 2017.

WERLE, Verônica. Reflexões sobre a participação nas políticas públicas de esporte e lazer. **Motriz**, Rio Claro. v.16, n.1 p.135-142, jan/mar. 2010. Disponível em: <https://ufsj.edu.br/portal-repositorio/File/dcefs/Prof._Adalberto_Santos2/7_reflexoes_sobre_a_participacao_nas_politicas_publicas_de_esporte_e_lazer8.pdf> Acesso em 7 junho 2017.

ZOTOVICI, Sandra Aparecida *et al.* Políticas públicas de esporte e lazer no Brasil e possibilidades de intersectorialidade. **Licere**. Belo Horizonte, v.16, n.3, set/2013. Disponível em: <<https://seer.ufmg.br/index.php/licere/article/view/389>> Acesso em 13 junho 2017.

APÊNDICE 1

Programas, projetos e atividades desenvolvidas nos contextos analisados

BOLÍVIA - Direção de Atividades Físicas e Recreação, Ministério de Esportes⁶⁹

| NOME | DESCRIÇÃO |
|---|---|
| Corridas pedestres | Corridas com participação de 10 a 15 mil jovens e adultos. São realizadas 11 corridas a cada ano. |
| Dia do Desafio | As ruas são fechadas para a realização de atividades físicas e esportivas em coordenação com municípios. |
| Dia do Pedestre | Evento que paralisa o país o primeiro domingo de setembro, em todas as cidades as pessoas caminham, andam de bicicleta, etc. |
| Jogos Mundiais dos Povos Indígenas | Para participar dos Jogos Mundiais dos Povos Indígenas são realizados eventos de seleção de nível nacional. |
| Jogos plurinacionais para pessoas com deficiência | Realizado com o Ministério de Educação. Se oferece apoio metodológico. |
| Promoção e apoio de atividades físicas e esportivas de organizações sociais | Apoio a torneios de organizações sociais, clubes de mães, unidades educativas, entidades militares, policia, povos indígenas, etc. Se apoia com troféus, medalhas, bolas, camisetas, etc. |
| Escolas de formação esportiva | Nos centros esportivos funcionam escolas de formação esportiva, assim como espaços para a atividade física, aeróbica, dança, capoeira, etc. |
| Centros esportivos | A Direção é responsável pelo Centro Esportivo da cidade de El Alto construído em 2011, há outros dois centros, um em Cochabamba, construído em 2015, e outro em Sucre, de 2009. É utilizado pelas escolas de formação esportiva, clubes e associações que o solicitam. Tem um custo mínimo para quem participa, pois faltam recursos para subvencioná-lo integralmente. |

LA PAZ - Direção de Esportes, Governo Autónomo Municipal de La Paz⁷⁰

| NOME | DESCRIÇÃO |
|---|--|
| La Paz Ativa (projeto estratégico)⁷¹ | Feira de atividades realizada na rua todos os domingos, em três locais da cidade. Há brincadeiras para crianças, jovens, famílias, idosos. São oferecidos serviços de psicomotricidade, brincadeiras tradicionais, dança-terapia, tai-chi-chuan, esportes alternativos, yoga, skate, etc. |
| Aquagym | Aulas de ginástica na água para grupos de idosos. |
| Jogos recreativos "Dia da Mulher" | Festival de jogos recreativos para mulheres. |
| Dia do Desafio | Oferta de atividades físicas para a população durante o dia do desafio. |
| Dia do Pedestre | Atividades saudáveis para a população no primeiro domingo de setembro de cada ano. |
| Dança com altura | Concurso de dança contemporânea e urbana. |
| Concurso de ginástica aeróbica | Concurso no centro da cidade com participação das academias do município. |
| Noite de step | Aulas gratuitas de <i>step</i> durante uma noite. |
| Clubes Cidadãos e Sênior⁷² | Clubes de 20 pessoas conformados por crianças, jovens, adultos, idosos, para a prática de dança, dança-terapia, aeróbica, xadrez, futsal, vôlei, futsal, natação, tai-chi-chuan etc. A direção financia um professor para cada clube para ministrar uma aula semanal. São 70 clubes na cidade e estão localizados, principalmente, na periferia da cidade. |
| Carrinhos sem motor | Corridas de carrinhos sem motor, construídos pelas famílias e dirigidos pelas crianças. |
| Campeonato inter-mercado | Campeonato de futebol para mulheres que trabalham nos mercados do município. |
| Corridas pedestres⁷³ | Apoio a corridas pedestres de 3 e 5km para jovens, famílias, mulheres, adultos, etc. Aproximadamente 30 corridas por ano. |
| Torneios municipais de "Urban Motion" | Torneio de esportes urbanos para jovens. |
| Escolas esportivas municipais | Escolas esportivas gratuitas de futebol, ginástica, basquete, luta amadora, vôlei, raquetebol, psicomotricidade e natação com custo para crianças e jovens em diferentes lugares da cidade. |
| Jogos escolares municipais | Encontro de crianças e jovens em jornadas esportivas massivas, competitivas, realizadas durante 8 meses. |
| Jogos corporais de psicomotricidade "Kollita tenías que ser" | Jogos para promover o desenvolvimento psicomotor de crianças de educação inicial. |
| Fortalecimento ao esporte recreativo "Direito para todos"⁷⁴ | A direção apoia com logística e materiais as associações municipais esportivas para realizar torneios nos bairros. |
| Cenários esportivos | Administra 30 cenários ⁷⁵ esportivos na cidade: quadras multifuncionais, futebol com grama sintética, futsal, vôlei, basquete, raquetebol, frontão, piscinas, jogos infantis, ambientes para reuniões. São emprestadas para grupos e instituições educativas, etc. |
| Uso de espaços públicos⁷⁶ | A direção utiliza os cenários esportivos para realizar suas atividades, assim como espaços públicos abertos como praças, parques, ruas, pontes, etc. |

**PERU - Ações desenvolvidas pelo Programa Esporte para Todos,
Instituto Peruano do Esporte⁷⁷**

| NOME | DESCRIÇÃO |
|---|---|
| Escola de Iniciação Esportiva | 18 modalidades esportivas são oferecidos para crianças e adolescentes entre 5 e 17 anos, em complexos esportivos localizados em bairros vulneráveis. |
| Atividades esportivas para idosos | Caminhadas, ginástica rítmica, aeróbicos, natação, jogos tradicionais e adaptados, tai chi chuan, danças típicas, etc. |
| Atividades esportivas para pessoas com deficiência | Atividades esportivas para pessoas com deficiência física e intelectual. |
| Atividades físicas para mulheres | Aulas de aeróbica, yoga, vôlei, entre outras, para mulheres em risco de exclusão social. |
| Comunidades camponesas e nativas | Eventos de atividades físicas tradicionais. Também são realizados eventos nacionais necessários para participar em eventos internacionais, como os Jogos Indígenas. |
| “Pausa Ativa” | Quinze minutos de yoga, massagens, alongamento, etc. para trabalhadores, realizado no local de trabalho e guiado pelos professores do Instituto Peruano do Esporte. |
| Esporte verão / inverno para crianças e adolescentes | Dirigido a crianças e adolescentes entre 5 e 17 anos para promover seu desenvolvimento por meio da prática do esporte: atletismo, xadrez, basquete, futebol, ginástica, natação, e artes marciais ⁷⁸ . Em janeiro e fevereiro é realizado o programa de verão e entre abril e novembro o programa de inverno. |
| Eventos de impacto | Dia Mundial do Desafio, Semana Muévela Perú, Corridas, etc. |
| Intercâmbios esportivos pela Aliança do Pacífico | Por meio do Ministério de Relações Exteriores, participam com Chile, México e Colômbia, de eventos esportivos para crianças e adolescentes com deficiência, vulnerabilidade econômica, indígenas, etc. |
| Complexos esportivos | Complexos esportivos possuem infraestrutura esportiva como quadras de futebol, de tênis, de vôlei, basquete, que podem ser utilizadas pela população. Podem ser alugados para empresas, ocorrem empréstimos por meio de ofícios para grupos de pessoas com deficiência, mães, etc. As atividades gratuitas são priorizadas. |

**LIMA - Ações desenvolvidas pela Subgerência de Esportes e Recreação,
Municipalidade Metropolitana de Lima⁷⁹**

| NOME | DESCRIÇÃO |
|--------------------------------------|---|
| Lima Recreia-te | Dirigido a crianças de 6 a 12 anos e suas famílias. Fomenta atividades lúdico-recreativas em espaços seguros de diferentes distritos de Lima, nos quais são recriados jogos tradicionais. |
| Lima Corre | Corridas Pedestres e maratonas gratuitas em diferentes distritos da cidade com os padrões das grandes corridas. |
| Sobe e Vence | As escadas metropolitanas foram construídas pela municipalidade para facilitar o acesso da população que mora nas regiões altas da cidade e regiões vulneráveis. São realizadas atividades competitivas para crianças e adolescentes que consistem em corridas nas escadas, o que é articulado com outras atividades, como campanhas de educação, saúde, etc. |
| Ativa-te Lima | São realizadas duas aerotones (atividade aeróbica) mensais, em coordenação com diferentes distritos. Foram realizadas aerotones em prisões para pessoas privadas de liberdade. Pódios móveis facilitam que os participantes acompanhem a atividade. |
| Academia móvel | Cinco tendas de 300m ² que funcionam como academias, a partir da aliança com atores privados. |
| Xeque-Mate | Promove a prática do xadrez em coordenação com instituições educativas para o desenvolvimento de habilidades cognitivas. São realizados torneios, eventos em espaços abertos, etc. |
| Grandes Torneios⁸⁰ | Torneios de esporte convencional e adaptado para pessoas com deficiência. |
| Lima Útil⁸¹ | Promove a prática de atividades esportivas e recreativas nas férias das crianças e adolescentes nos distritos mais habitados de Lima Metropolitana. |
| Infraestrutura | Há 21 centros esportivos administrados pela Subgerência que possuem infraestrutura básica (quadras de grama sintética, quadras de cimento, multiesportivas. Há piscinas em alguns dos complexos. |

EQUADOR - Ações desenvolvidas pela Direção de Recreação,
Ministério do Esporte⁸²

| NOME | DESCRIÇÃO |
|---|--|
| Programa Equador Exercita-te | <p>Visa a redução do sedentarismo ao promover a dançaterapia e a prática de exercícios aeróbicos em lugares públicos em coordenação com municípios e federações. Existem ações nas 24 províncias do país sob responsabilidade dos 281 instrutores. Também, busca favorecer a apropriação do espaço público pela cidadania. Algumas atividades são para pessoas com deficiência e idosos, em coordenação com o Ministério de Inclusão Econômica e Social.</p> <p>Oferta de práticas esportivas recreativas (futebol, basquete, box) para jovens de áreas de alto trafico, consumo de drogas e delinquência.</p> <p>Atividade esportiva para pessoas privadas de liberdade nos quatro maiores centros penitenciários do país, duas a três vezes na semana, com duração de duas horas.</p> <p>Ciclo-passeio</p> <p>Caminhadas</p> <p>Jogos populares e tradicionais no espaço público</p> <p>Dança-maratona</p> |
| Linha de trabalho em recreação com povos e nacionalidades do Equador | <p>Visa fortalecer o esporte ancestral, o esporte comunitário, os jogos populares, resgatar jogos autóctones. Por exemplo, é realizado o festival de povos e nacionalidades do Equador no qual cada povo apresenta suas práticas.</p> |
| Espaços públicos para a recreação | <p>Há uma articulação com os governos autônomos que são os responsáveis pelos espaços públicos recreativos. A infraestrutura para a formação esportiva e de alto nível competitivo é competência do Ministério. O Programa Equador Exercita-te gera propostas em espaços públicos para favorecer a apropriação do mesmo.</p> |

QUITO - Ações desenvolvidas pela Direção Metropolitana de Esporte e Recreação, Distrito Metropolitano de Quito⁸³

| NOME | DESCRIÇÃO |
|--------------------------------|--|
| Ligas nos bairros | Esporte recreativo nos bairros a partir de 5 anos, para crianças, jovens e adultos. São 500 ligas com seus próprios cenários, que são cedidos pelo município por cinco anos, e as ligas são responsáveis pela administração e manutenção. Os esportes mais praticados são futebol, atletismo, basquete, ecuaovoley (vôlei de a três). A participação de mulheres nas ligas tem aumentado. |
| Olimpíadas dos Guambras | Olimpíadas realizadas com as ligas. Participam 5.000 crianças e adolescentes entre 8 e 14 anos. |
| Corridas | Corridas de atletismo de 10 a 15km e maratonas. Precisam obter permissão na Direção. |
| Ciclo-passeio dominical | Programa para fomentar o uso da bicicleta e ocupação do espaço público. Funciona aos domingos. |
| Cidade Ativa | Programa que promove 150 pontos de aeróbico e dançaterapia na cidade, para a toda a comunidade. |
| “Sessenta e poucos” | Atividades esportivas, aeróbicas, ginástica rítmica, yoga, etc. para idosos. Além disto, há espaços para realizar jogos tradicionais, atividades artísticas, programações culturais, etc. Os centros estão localizados em vários pontos da cidade. |
| Escolas esportivas | Escolas esportivas para crianças e adolescentes entre 6 e 18 anos. Um mesmo grupo pratica diversos esportes, como futebol, vôlei, basquete, etc. |
| Centros esportivos | Administram os centros esportivos. O centro esportivo “Iñaquito” na região centro-norte da cidade com 14 mil visitas no mês, onde funciona a direção. Na região centro se encontra o parque Urbano Cumandá com 40 mil visitas no mês, com infraestrutura esportiva (quadras de futebol, ginásios, sete piscinas, salões para dança, tênis de mesa, etc.). Nos centros esportivos funcionam escolas esportivas de tênis, basquete, etc. Também há espaços de encontro com jogos de mesa. Será inaugurado um terceiro centro, menor, mas a piscina já está habilitada. |

COLÔMBIA - Ações desenvolvidas pelo Grupo Interno de Trabalho em Recreação, Coldeportes⁸⁴

| NOME | DESCRIÇÃO |
|---|--|
| Coordenação com entes departamentais e municipais de esporte e recreação | São realizadas chamadas para os entes de esporte e recreação aos quais se transferem recursos para a implementação das Diretrizes do Plano Nacional de Recreação 2013-2019. Por outro lado, Coldeportes contrata recursos humanos para implementar as ações naqueles municípios que não possuem institutos específicos e onde não há intervenção dos entes departamentais. |
| Estratégia Pessoa Idosa | Por meio de promotores lúdicos se favorece a articulação local para a recreação das pessoas idosas, inclusão nos planos de desenvolvimento local. “Novo Começo: Outro motivo para Viver” promove a participação das pessoas idosas em encontros que resgatam saberes culturais e recreativos das diversas regiões do país a partir da música, literatura, artesanato, jogos tradicionais, etc. Coldeportes busca fortalecer o programa e acompanhar tecnicamente aos municípios, realizar capacitações, encontros nacionais, etc. |
| Estratégia Primeira Infância | Coldeportes realiza um trabalho com diversos atores como o Ministério de Saúde, Educação, e o Instituto Colombiano de Bem-estar Familiar, entre outros, para incluir a estratégia de recreação no programa presidencial “De Zero a Sempre”. Em 2015, surge um mecanismo de financiamento para a atenção integral para a primeira infância que é coordenado por Coldeportes. Se realizam desenhos de infraestrutura para espaços lúdicos para a primeira infância que se registram em guias e manuais. Foram elaborados parques para a primeira infância. |
| Acampamentos juvenis | Participam adolescentes e jovens de 13 a 28 anos. São capacitados em: liderança, crescimento pessoal e voluntariado, recreação cultural e lúdica, técnicas de acampamento, meio ambiente, prevenção e saúde. Coldeportes visa fortalecer o programa e acompanhar tecnicamente municípios e departamentos. |
| Escolas de Recreação | Espaços de recreação para crianças de 6 a 12 anos. Os jovens capacitados no Programa de Acampamentos Juvenis são os líderes e voluntários que desenvolvem o programa em quatro departamentos. |
| Voluntariado pela Paz | Visa impulsionar a criação de grupos de voluntários pela paz, com jovens que participaram do programa Acampamentos Juvenis. |

**BOGOTÁ - Ações desenvolvidas pela Área de Recreação,
Instituto Distrital de Recreação e Esporte⁸⁵**

| NOME | DESCRIÇÃO |
|---|---|
| Ciclovía | A Ciclovía funciona todos os domingos e feriados e recebe entre um milhão e meio e dois milhões de pessoas cada dia. Tem uma extensão de 113 km. Funcionam serviços complementares tais como empréstimo de bicicletas, escola de bicicletas, etc. |
| Ciclo-passeio | Passeios realizados dentro da proposta da ciclovía a fim de conhecer pontos de interesse histórico, cultural, recreativo e esportivo. |
| Escola de Bicicleta | Aulas em parques da cidade para aprender a andar de bicicleta. |
| Recreovía | Atividades físicas com música dirigidas por profissionais, em diferentes pontos da cidade, aos finais de semana, e entre semana durante o dia e a noite (duas vezes por semana) e em eventos. |
| Idosos | Programa “Novo começo: outro motivo para viver”, encontros recreativos para idosos com atividades musicais, culturais, literárias, artesanais, jogos tradicionais, etc. |
| | Vivendo através do jogo: jogos e atividades recreativas e esportivas para pessoas de 55 anos ou mais. Olimpíadas com jogos e atividades esportivas. |
| | Passaporte Vital: cartão para acessar gratuitamente a espetáculos. |
| | Celebração do mês da pessoa idosa com atividades recreativas, esportivas e culturais. |
| Eventos metropolitanos | Festival de Verão: 10 dias de atividades esportivas, recreativas, culturais e espetáculos. |
| | Festival de Porras com participação de crianças e jovens de escolas e colégios, com diferentes categorias. |
| | Festival de Natal: três eventos com espetáculos musicais, teatrais, pirotecnia, luzes de natal, etc. |
| | Lunadas Metropolitanas: espetáculos massivos de música, magia, narração de histórias, circo, etc. realizados em datas especiais. |
| Programa Recreação Inclusiva⁸⁶ (para pessoas com deficiência) | Ativação sem Limites: promoção de habilidades motoras, cognitivas e psicossociais por meio de atividades recreativas e esportivas realizadas em parques e cenários recreativos e esportivos. |
| | Ecoaventuras: Passeios realizados em cenários ambientais, culturais e patrimoniais. |
| | Recreio-olimpíadas: Atividades recreativas e esportivas de competência. |
| | Zonas sensíveis: Um espaço para que as pessoas realizem atividades que promovam o compromisso e o reconhecimento dos direitos desta população. |
| | Recreação familiar: Visitas nas casas de pessoas com deficiência que não podem se locomover, para realizar um plano recreativo para que a família e os cuidadores o desenvolvam no lar. |
| | Academia inclusiva para a promoção da prática de atividade física. |
| | Celebração do mês das pessoas com deficiência em um evento com apresentações de expressões artísticas, recreativas, esportivas e culturais. |

| NOME | DESCRIÇÃO |
|---|---|
| Recreação Comunitária ⁸⁷ | Atividades recreativas dirigidas a setores da população em situação de vulnerabilidade (pessoas que exercem a prostituição, LGBTI, pessoas em situação de rua, comunidades indígenas, setor rural). |
| | Festiparques: encontros massivos com atividades recreativas, esportivas, culturais, para a comunidade que promove a apropriação dos parques. |
| | Apoio recreativo para organizações sociais e grupos que querem trabalhar a recreação em oficinas, recreação dirigida, festivais de jogos tradicionais, etc. |
| Infância ⁸⁸ | Binquedotecas para a primeira infância (0 e 6 anos). Profissionais trabalham com crianças, famílias, docentes e cuidadores para promover a importância do brincar no desenvolvimento. |
| | Motriaventuras infantis: Atividades recreativas e pré-esportivas em parques da cidade para crianças de instituições educativas. |
| | Celebração do dia das crianças em abril e outubro, com atividades lúdico-recreativas e culturais. |
| | Mundo Mágico: jornada recreativa realizada em um parque da cidade com participação de crianças de instituições educativas. |
| | Férias recreativas: oferta de atividades recreativas pedagógicas para crianças de 0 a 6 nas brinquedotecas, e de 6 a 12 nos parques, realizadas nas férias de julho e dezembro. |
| | Juventude ⁸⁹ |
| Passeios dirigidos para que jovens conheçam parques e equipamentos culturais como museus. | |
| Encontros juvenis com atividades recreativas, artísticas, esportivas realizados em instituições educativas e parques. | |
| Caminhada recreativa: Passeios didáticos pela cidade nos quais são trabalhados temas como ecologia, reciclagem, cultura, história, etc. | |
| Acampamentos juvenis. | |
| Escola de formação de líderes . | |
| Cenários e parques | Existem em Bogotá 5.200 parques, e a Área de Recreação promove o acesso e uso dos mesmos. No IDRDR há duas unidades que trabalham nos parques, uma responsável da construção, e outra pela manutenção e administração, que consideram as necessidades comunicadas pela Área de Recreação. |

NOTAS

¹ Tradução própria do original: “Salgo a caminar, por la cintura cósmica del sur. Piso en la región, más vegetal del viento y de la luz. Siento al caminar, toda la piel de América en mi piel, y anda en mi sangre un río que libera en mi voz su caudal / Sol de Alto Perú, rostro Bolivia, estaño y soledad, un verde Brasil, besa mi Chile cobre y mineral. Subo desde el sur, hacia la entraña América y total, pura raíz de un grito destinado a crecer y estallar / Todas las voces, todas, todas las manos, todas, toda la sangre puede ser canción en el viento / Canta conmigo, canta, hermano americano. Libera tu esperanza con un grito en la voz / Ciñe el Ecuador, de luz Colombia al valle cafetal. Cuba de alto son, nombra en el viento a México ancestral. Continente azul, en Nicaragua busca su raíz, para que luche el hombre de país en país por la paz”.

² Embora a capital constitucional da Bolívia seja a cidade de Sucre, conforme expressa o artigo 6 da Constituição Política do Estado (2009), optou-se por realizar esta pesquisa na cidade de *Nuestra Señora de La Paz*, capital administrativa, sede do Poder Executivo e Legislativo do país. A escolha considerou a relevância que a cidade de La Paz tem no cenário nacional e o fato das outras capitais objeto desta pesquisa possuírem ambos níveis de governo no mesmo território, incluindo o administrativo.

³ Embora a expressão “recreação/lazer” tenha sido adotada para abranger o campo temático a ser pesquisado, optou-se por manter os termos originais que são utilizados em livros, documentos, denominações dos órgãos, entrevistas com gestores, etc. quando se faz referência aos mesmos. Para a tradução do espanhol ao português, se utiliza a palavra “lazer” para a palavra “ocio”, e recreação para “recreación” por considerá-los os termos mais apropriados.

⁴ Cabe destacar que as Constituições de Bolívia, Equador e Colômbia reconhecem expressamente o direito à recreação, enquanto a Constituição Política do Peru de 1993 reconhece o direito “ao desfrute do tempo livre” (Art.2, num. 22). Observa-se, aqui, a utilização do conceito de tempo livre, o que é comum no contexto da América Latina, como sinônimo de lazer e de recreação (GOMES; ELIZALDE, 2012).

⁵ A literatura considera que os conteúdos culturais referem-se aos interesses ou motivações buscadas pelo sujeito no lazer e que podem ser classificados para fins analíticos em interesses físico-esportivos, artísticos, manuais, sociais, intelectuais (classificação elaborada por Dumazedier em 1976), turísticos (incorporado pelo Camargo em 1980) (GOMES; PINTO, 2006) e virtuais (incorporados por Schwartz em 2003).

⁶ Visando facilitar a compreensão dos leitores, sempre que possível, as informações coletadas por meio da pesquisa bibliográfica, da análise documental e das entrevistas foram aqui traduzidas para o português, tomando-se o cuidado de preservar o sentido original.

⁷ Atribuições do vice-ministério de Formação Esportiva. Decreto supremo N.º 1.868 de 2014. Disponível em: <http://www.mindeportes.gob.bo/publicacion/Marco_Normativo/Decreto_Supremo_N_1868> Acesso em 10 julho 2016.

⁸ Missão da Direção de Esportes. Disponível em: <http://mi.lapaz.bo/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=376&Itemid=890> Acesso em 10 julho 2016.

⁹ Funções do Grupo Interno de Trabalho em Recreação. Disponível em: <http://www.coldeportes.gov.co/coldeportes/quienes_somos/direcciones_tecnicas/fomento_desarrollo/62413> Acesso em 10 julho 2016.

¹⁰ Competência da Subdireção Técnica de Recreação de Esportes. Disponível em: <<http://www.idrd.gov.co/sitio/idrd/?q=node/2112>> Acesso em 10 julho 2016.

¹¹ Atribuições do Ministério do Esporte. Lei de Esporte, Educação Física e Recreação de 2010. Disponível em: <<http://www.deporte.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/03/Ley-del-Deporte.pdf>> Acesso em 10 julho 2016.

¹² Missão da Direção Metropolitana de Esportes e Recreação. Disponível em: <<http://www.educacion.quito.gob.ec/index.php/direcciones-metropolitanas/deporte-y-recreacion>> Acesso em 10 julho 2016.

¹³ Missão da Direção Nacional de Recreação e Promoção do Esporte. Disponível em: <<http://www.ipd.gob.pe/index.php/que-es-la-dnrpd>> Acesso em 10 julho 2016.

¹⁴ Função da Sub Gerência de Esportes e Recreação. Disponível em: <<http://www.munlima.gob.pe/gerencia-de-educacion-y-deportes/subgerencia-de-deportes-y-recreacion>> Acesso em 10 julho 2016.

¹⁵ Cabe salientar que, no caso do Peru, reconhece-se o direito ao “desfrute do tempo livre” no artigo 2, número 22, da Constituição Política do Peru de 1993, pois o termo recreação não é utilizado nesse documento. Contudo, como será analisado posteriormente, esses conceitos em espanhol e no contexto da América Latina, muitas vezes, são utilizados como sinônimos.

¹⁶ O trabalho de Kymlicka e Norman (1997) analisa em profundidade as duas posturas com relação aos direitos sociais.

¹⁷ Para aprofundar nestes modelos, recomendam-se os estudos de Filgueira (1998) e Barba (2008), os quais classificam os países em tipos de regimes em relação ao tipo de cidadania que promoveram: universalismo estratificado, dual e excludente.

¹⁸ Uma sociedade de três terços, com proporções que variam em cada momento histórico, é aquela na qual enquanto o primeiro terço da população consegue alcançar benefícios de qualidade, o segundo obtém uma proteção de qualidade precária diretamente do Estado e o terceiro não tem acesso a um mínimo de bem-estar e, quando consegue acessar, é somente por meio de uma política social focalizada (ANDRENACCI; REPETTO, 2006).

¹⁹ A medição da pobreza nas sociedades geralmente considera critérios materiais, como o nível de ingresso ou de consumo, que são unidimensionais. Contudo, a pobreza não se refere unicamente a carências materiais, mas contempla múltiplas dimensões. Existem diversas críticas a estas medições, que propõem a criação de outras medições, como o Índice de Pobreza Multidimensional, criado em 2007 por Alkire e Foster (2007) (CONCONI; BRUN, 2015)

²⁰ O censo realizado no Peru, em 2007, não perguntou às pessoas pela auto-identificação mas pela língua da mãe. Estes dados consideram que, quando o chefe do lar declarou determinada língua indígena, todos os membros do lar foram automaticamente cadastrados como população indígena, o que fez ascender a uma população de 7.021.271 de um total de 29.272.000.

²¹ Informação do VI Censo de População e V de Moradia 2001 obtida de: “Nacionalidades y Pueblos Indígenas, y políticas interculturales en Ecuador”. Disponível em: <https://www.unicef.org/ecuador/nacionalidades_y_pueblos_indigenas_web_Parte1.pdf> Acesso em 1 junho 2017.

²² Problemas identificados a partir dos trabalhos de Baraibar (2003) e Barba (2008).

²³ Duas Constituições que garantem o direito social à recreação/lazer, como a da Bolívia, de 2009 e a do Equador, de 2008, foram adaptadas num contexto de mudança de orientação política de governo, com a chegada de Evo Morales ao poder na Bolívia (em 2006 até 2020) e de Rafael Correa no Equador (em 2007 até maio de 2017).

²⁴ Dito plano encontra-se vigente desde a sua aprovação em 9 de março de 2016 por meio da lei nº 786. Este plano é formulado em conformidade com o que prevê o artigo 316, número 9 da Constituição, e é de aplicação obrigatória pelos órgãos legislativo, judicial e executivo, tanto pelo governo central como pelas entidades territoriais autônomas, pelos quais todos os planos setoriais e territoriais devem estar em concordância com os mesmos, conforme estabelece o Art. 4 da lei nº 786.

²⁵ É importante ressaltar que a maior parte dos artigos da Lei Nacional de Esporte tratam do esporte competitivo, de alto rendimento e formativo e do Sistema Esportivo Plurinacional, com direção do Ministério dos Esportes.

²⁶ Cabe destacar que não se encontraram outras menções ao conceito de “*esparcimiento*”, o qual é utilizado na América Latina por vários autores com sentido similar ao de *recreación* e de *ocio* (SALAZAR-SALAS, 2007).

²⁷ O Plano de Desenvolvimento Econômico e Social entende que o Viver Bem é uma “filosofia que valoriza a vida, busca o equilíbrio consigo mesmo e com os demais, o bem-estar individual, assim como o bem-estar coletivo, promovendo o respeito e a convivência harmônica do ser humano com a natureza” (BOLÍVIA, 2015, p.9)

²⁸ Os demais saberes abrangem: saber ser e crescer; saber aprender e pensar; saber relacionar-se; saber alimentar-se; saber trabalhar; saber amar e ser amado; saber sonhar; saber comunicar-se (BOLÍVIA, 2015, p.172).

²⁹ O artigo 280 da Constituição do Equador estabelece o seguinte: “O Plano Nacional de Desenvolvimento é o instrumento ao qual se sujeitarão as políticas, programas e projetos públicos; a programação e execução do orçamento do Estado; e a inversão e a atribuição dos recursos públicos; e coordenar as competências exclusivas entre o Estado central e os governos autônomos descentralizados. Sua observância será de caráter obrigatório para o setor público e indicativo para os demais setores” (EQUADOR, 2008, Art. 280).

³⁰ O esporte *barrial* e *parroquial* se refere à divisão territorial do Distrito Metropolitano de Quito, o qual se organiza territorialmente em 33 *parroquias* rurais e 32 *parroquias* urbanas. As *parroquias* urbanas subdividem-se em bairros. Disponível em: <http://sthv.quito.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=36> Acesso em 20 julho 2017.

³¹ Esta lei foi modificada em reiteradas oportunidades pela lei N° 28.532 de 2005, pela lei N° 28.910 de 2006, pela lei N° 29.544 de 2010, pela lei N° 29.655 de 2011 e pela lei N° 29.825 de 2012. Para realizar a análise da normativa vigente, foram consideradas estas cinco leis modificadoras da lei N° 28.036.

³² O Plano Nacional de Esporte 2011-2030, aprovado pelo Instituto Peruano do Esporte mediante a resolução N° 608-2011-P/IPD, é o primeiro Plano Nacional de Esporte elaborado no Peru.

³³ A capital do Peru tem regime especial garantido no artigo 198 da Constituição e na Lei Orgânica de Municipalidades - Lei n° 27.971 de 2003, pelo qual a Municipalidade Metropolitana de Lima tem “competências e funções específicas irrestritas de caráter local metropolitano e regional” (PERU, 2003a, Art. 151). A Província de Lima, que abrange 43 distritos, não é parte do Governo Regional de Lima. A Municipalidade Metropolitana de Lima tem na Província de Lima jurisdição exclusiva em matérias municipais e regionais, e por isso, “exerce jurisdição nas matérias de sua competência sobre as municipalidades distritais localizadas no território da província de Lima” (PERU, 2003a, Art. 152).

³⁴ Este plano constitui o Plano Estratégico de Desenvolvimento Nacional aprovado pelo Decreto Supremo N° 054-2011-PCM, de 2011. Embora não tenham sido encontradas referências à recreação, nele aborda-se o esporte que, neste contexto, é considerado uma área que abrange a recreação, conforme foi explicitado. O importante é destacar que o Plano Bicentenário incorpora os aportes do Acordo Nacional de 2002, o qual foi elaborado por representantes dos três níveis de governos, de partidos políticos e da sociedade civil com o objetivo de estabelecer os delineamentos que devem seguir as Políticas de Estado até 2021. O Acordo Nacional de 2002 não é analisado no presente trabalho, pois optou-se por considerar o Plano Bicentenário, o qual constitui o Plano Estratégico de Desenvolvimento Nacional.

³⁵ Esta lei tem sido modificada em reiteradas ocasiões cujas alterações estão sendo consideradas para a presente análise. Em 30 de Março de 2017, Coldeportes disponibilizou em sua página *web* um projeto de lei que reforma essa legislação para conhecimento e consulta aos cidadãos.

³⁶ Aprovado pelo Conselho Diretivo do Coldeportes, tem como objetivo “definir os delineamentos da política pública do Estado [...] que devem orientar a gestão de todos os integrantes do Sistema Nacional de Esporte e o desenvolvimento do setor nos próximos 10 anos” (p.77).

³⁷ O Plano Nacional de Recreação “tem como objetivo conceber e canalizar os delineamentos que orientam as ações da política pública para o setor da recreação na Colômbia durante o período 2013-2019” (p.viii). O Plano foi formulado por meio de um convênio entre Coldeportes e uma organização da sociedade civil e previu um processo de consulta e participação de pessoas de instituições públicas e privadas de recreação ou vinculadas à recreação. O primeiro Plano Nacional de Recreação na Colômbia abrangeu o período de 1999 a 2002.

³⁸ Coldeportes é o Departamento Administrativo do Esporte, da Recreação, da Atividade Física e o Aproveitamento do Tempo Livre, ente reitor da política pública setorial a nível nacional.

³⁹ O Sistema Nacional de Esporte é integrado pelo Departamento Administrativo do Esporte, da Recreação, da Atividade Física e do Aproveitamento do Tempo Livre – COLDEPORTES – como ente reitor, os entes departamentais, municipais e distritais, organismos privados, entidades mistas e entidades públicas e privadas que se relacionem diretamente com estas atividades (COLÔMBIA, 1995, Art. 50).

⁴⁰ Esta palavra não tem tradução para o português, mas está relacionada com diversão, distração, passatempo, entretenimento.

⁴¹ Segundo Marcellino (2006), baseado nas análises realizadas pelo Dumazedier em seu livro “Sociologia empírica do Lazer”, há dois elementos centrais no lazer: o tempo e a atitude. Não obstante, existem propostas de conceitualização mais amplas, como a de Gomes (2004) ou a de Mascarenhas (2005). A ênfase na atitude permite superar a vinculação entre lazer/recreação e tempo livre e considerar o tipo de relação verificada entre o sujeito e a atividade.

⁴² Foi possível identificar na entrevista da Colômbia 18 referências à recreação/lazer como direito e, na entrevista de Bogotá, 12 referências.

⁴³ Isto confirma a pertinência de se realizar um estudo de implementação que não considere unicamente o plano como propõe o enfoque *top-down*, já que o plano pode efetivamente não ser implementado da forma como está escrito ou que pode estar sendo parcialmente implementado, como ocorre no caso da Colômbia com o Plano Nacional de Recreação 2013-2019.

⁴⁴ O Grupo Interno de Trabalho em Recreação não possui um lugar relevante na estrutura administrativa porque não é uma direção ou uma gerência mas, sim, um grupo de trabalho. Não obstante, é um grupo diferente e independente dos grupos dedicados a atividade física e ao esporte recreativo. No Equador, em contrapartida, embora a divisão estudada seja a Direção de Recreação do Ministério do Esporte, o que significa um lugar mais importante na estrutura, esta é dependente

da Subsecretaria de Esporte e Atividade Física do Vice-Ministério do Esporte, além de que não há na estrutura outras divisões encarregadas da atividade física nem do esporte recreativo, o que pode estar influenciando para que as ações desenvolvidas promovam principalmente a atividade física e esportiva.

⁴⁵ É importante destacar que se analisam as ações que as entidades estudadas desenvolvem para favorecer o acesso a espaços e equipamentos para a recreação e que, portanto, não são consideradas outras ações no nível nacional ou no municipal que se desenvolvam em relação com o planejamento urbano e o ordenamento territorial que podem estar propiciando o acesso à recreação da população.

⁴⁶ Em La Paz, os 30 campos esportivos administrados pela Direção de Esportes abrangem, principalmente, quadras de futebol, de vôlei, de basquete, de *frontón*, de *raquetbol* e piscinas, ainda que alguns dos campos também contemplem jogos infantis e ambientes para reuniões. Informação extraída de: <<http://mi.lapaz.bo>>. Acesso em 11 maio 2017.

⁴⁷ Um dos gestores entrevistados em Lima destacou que os 21 centros esportivos administrados pela subgerência possuem “quadras de *grass* [grama] sintético e, em outras, são lajes de concreto, quase todas multiesportivas. Os esportes básicos, obviamente, se incluem em alguns casos, dois para ser mais específico, por exemplo uma piscina para o verão” (LIMA, Assessoria Subgerência de Esportes e Recreação, 2016).

⁴⁸ Em Quito, a Direção Metropolitana de Esporte e Recreação tem sob sua responsabilidade a gestão de dois centros esportivos. No Parque Urbano Cumandá: “temos ginásios, quadra de futebol sintética, temos sete piscinas, salões de baile, mesas de pingue-pongue. Fomentamos tudo o que é atividade física, tudo o que é esportivo nesse parque” (QUITO, Direção Metropolitana de Esporte e Recreação, 2016). O Centro Esportivo Metropolitano Iñaquito, onde funciona a direção, também possui quadras poliesportivas, de tênis, de *raquetebol*, salão para aeróbica e dança terapia, academia e piscina.

⁴⁹ Isto se refere ao Plano Mestre de Equipamentos Esportivos e Recreativos de Bogotá 2006-2019.

⁵⁰ Na página web do Instituto Distrital de Recreação e Esporte há um buscador das atividades recreativas por localidade, por programa e por data e, ao selecionar um período de tempo e uma localidade, percebe-se que uma parte significativa das ações desenvolvidas são realizadas em parques da localidade. Disponível em: <<http://idrd.gov.co/SIM/Recreacion/publico/index.php>>. Acesso em 20 maio 2017.

⁵¹ Na página web do Instituto Distrital de Recreação e Esporte há uma ferramenta para buscar entre os 5200 parques existentes na cidade, segundo a classificação dos mesmos em Parques de escala regional, escala metropolitana, escala por zona, escala por vizinhança e parques de bolso. Disponível em: <<https://www.idrd.gov.co/SIM/Parques/buscadorParques.php>>. Acesso em: 20 mai. 2017.

⁵² Ver mais em: <<https://www.idrd.gov.co/sitio/idrd/node/204>>. Acesso em 20 maio 2017.

⁵³ O guia encontra-se disponível em: <http://www.coldeportes.gov.co/recursos_user/2016_Doc/Primera_infancia/GUIA-TECNICA-DE-ESPACIOS-LUDICOS.pdf>. Acesso em 20 maio 2017.

⁵⁴ É necessário lembrar que não foram estudadas outras ações que estejam desenvolvendo os municípios a partir dos outros setores governamentais para ampliar o acesso a espaços e equipamentos para a recreação/lazer. Os gestores entrevistados não se referiram ao desenvolvimento de um trabalho articulado com outros setores neste sentido.

⁵⁵ Apesar das ações detalhadas em Quito não contemplarem especificamente pessoas com deficiência, ao perguntar ao responsável pela Direção Metropolitana de Esporte e Recreação pelos grupos prioritários, este destaca: “[...] pessoas com deficiência também, fomentamos torneios de tênis de cadeiras de rodas, lhes damos os espaços, também cedemos uma quantidade de dinheiro para que possam desenvolvê-lo, pois é um torneio internacional” (QUITO, Direção Metropolitana de Esporte e Recreação, 2016).

⁵⁶ Embora não sejam visualizadas, entre as ações mencionadas pelo gestor entrevistado no Coldeportes, ações concretas dirigidas à população indígena ou afro-colombiana, nem às pessoas com deficiências, o gestor afirmou: “nós atendemos desde a primeira infância até as pessoas mais velhas. Trabalhamos também com comunidades indígenas, comunidades afro, comunidades com deficiência” (COLÔMBIA, Coordenação do Grupo Interno de Trabalho em Recreação, 2016).

⁵⁷ O Ministério de Esportes da Bolívia foi criado por meio do Decreto Supremo N.º 1868 de 2014, no qual se mencionam os artigos 104 e 105 da Constituição Política do Estado que garantem o direito ao esporte, à recreação e à cultura física como justificativa para a sua criação.

⁵⁸ O Ministério do Esporte no Equador foi criado em 2007 por meio do Decreto Executivo 6, do Registro Oficial 22, de 14 de fevereiro de 2007.

⁵⁹ O Departamento Administrativo do Esporte, a Recreação, a Atividade Física e o Aproveitamento do Tempo Livre – Coldeportes –, deixou de ser um instituto anexado ao Ministério da Cultura para passar a ser um departamento administrativo, que tem a mesma hierarquia que um ministério, porém, de caráter mais técnico e especializado.

⁶⁰ O artigo 7 da Lei de Promoção e Desenvolvimento do Esporte de 2003, N.º 28.036, foi modificado em 2010 pela lei N.º 29.544.

⁶¹ Coldeportes esteve anexado ao Ministério de Educação até 2003, quando passou a depender do Ministério da Cultura pelo decreto 1.746 de 25 de junho de 2003, pelo qual o gestor entrevistado inverteu a ordem.

⁶² Ver capítulo 1, seção 1.5: “Particularidades da gestão das políticas sociais na América Latina”.

⁶³ Cabe destacar que os exemplos citados pelos gestores em Lima e Quito se restringem a atividades concretas que se limitam a coordenações interinstitucionais, enquanto que em La Paz, embora os entrevistados se refiram ao que coordenam com outros gestores do município, não contemplam exemplos concretos que possam servir para a análise.

⁶⁴ No nível nacional, no Peru, o gestor entrevistado destacou que realizam uma atividade de forma conjunta com o Ministério da Saúde que se chama Parques Saudáveis, que consiste em promover a atividade física de maneira itinerante nos parques. Embora não tenha sido possível obter acesso a mais informações sobre como se produz a integração entre setores, o gestor enfatiza que é uma atividade realizada em conjunto.

⁶⁵ No Equador há um Ministério coordenador de Desenvolvimento Social que propõe e rege políticas intersetoriais para o desenvolvimento social. O programa Equador Exercita-te participa de estratégias intersetoriais impulsionadas por este ministério, como a Estratégia Nacional Intersetorial de Hábitos de Vida Saudáveis.

⁶⁶ O ICBF – Instituto Colombiano de Bem-Estar Familiar – é a entidade encarregada da proteção integral da primeira infância, infância e adolescência e do bem-estar das famílias. Além disso, é o ente diretor do Sistema Nacional de Bem-Estar Familiar, do qual é membro o Coldeportes. Disponível em: <<http://www.icbf.gov.co>>. Acesso em 20 maio 2017.

⁶⁷ A Pesquisa Biental de Culturas indaga sobre diversos temas, a de 2015 abordou 11 temas: recreação e entretenimento; atividade físicas e esporte; espaço público; parques, equipamentos e instituições; entre outros. A amostra considera as 19 localidades urbanas de Bogotá, diferenciando por idades e níveis socioeconômicos. A pesquisa pretende ser “uma ferramenta de formulação e segmento das políticas públicas do setor de cultura, recreação e esporte, e do governo da cidade” Disponível em: <<http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/es/observatorio-de-culturas/encuesta-biental-de-culturas>>. Acesso em 23 maio 2017.

⁶⁸ O estudo realizado por Pereira *et al.* (2012) sobre o lugar do lazer no Orçamento Participativo da cidade de Montes Claros/MG em 2007 constatou que o lazer ocupa um lugar secundário nas demandas populares, assim como uma priorização em propostas que privilegiam os interesses físicos do lazer.

⁶⁹ Informação outorgada pelo gestor entrevistado

⁷⁰ Informação obtida do site e da entrevista realizada com os gestores quando informado expressamente. Disponível em: <http://mi.lapaz.bo/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=375&Itemid=895> Acesso em 1 fevereiro 2017.

⁷¹ Informado na entrevista pela Coordenação geral da Direção de Esportes.

⁷² Informação obtida do site (*ibidem*) e na entrevista com a Coordenação Geral da Direção de Esportes.

⁷³ Informado na entrevista pela Coordenação Geral da Direção de Esportes.

⁷⁴ Informado na entrevista pela Coordenação Geral da Direção de Esportes.

⁷⁵ Informado na entrevista pelo gestor responsável da Direção de Esportes.

⁷⁶ Informado na entrevista pelo gestor responsável da Direção de Esportes.

⁷⁷ Informação obtida da entrevista realizada com a Coordenação do Programa Esporte para Todos, e da Memória Anual 2015 quando especificado. Disponível em: <http://sistemas.ipd.gob.pe:8190/secgral/Transparencia/normativa_interna/memoria-anual/memoria_anual_ipd_2015.pdf> Acesso em 1 fevereiro 2017.

⁷⁸ Informação disponível na Memória Anual 2015 (*ibidem*).

⁷⁹ Informação obtida da entrevista com o assessor e responsável pela Subgerência de Esportes e Recreação, assim como no site quando especificado. Disponível em: <<http://www.munlima.gob.pe/ged/sdr/>> Acesso em 1 fevereiro 2017.

⁸⁰ Informação obtida do site (*ibidem*).

⁸¹ Informação obtida do site (*ibidem*).

⁸² Informação obtida na entrevista com a Direção de Recreação.

⁸³ Informação obtida por meio da entrevista com a Direção de Esportes e Recreação e o assessor da Direção.

⁸⁴ Informação obtida na entrevista com a Coordenação do Grupo Interno de Trabalho em Recreação de Coldeportes, e do Informe de Gestão 2016 de Coldeportes. Disponível em: <http://www.coldeportes.gov.co/planeacion_gestion_control/mo-delos_integrados/planeacion_gestion/gestion/informes_gestion/85811> Acesso em 10 maio 2017.

⁸⁵ Informação obtida na entrevista com a Chefia da Área de Recreação; na entrevista com a Coordenação do Programa de Recreação Inclusiva, e do site oficial disponível em: <www.idrd.gov.co> (Acesso em 17 janeiro 2017); do documento “*La Recreación como estrategia para recuperar y construir tejido social*” (Documento Interno da Área de Recreação, IDRD, 2015); e do Informe de Gestão 2016 do Instituto Distrital de Recreação e Esporte, disponível em: <http://www.idrd.gov.co/sitio/idrd/sites/default/files/imagenes/informe_de_gestion_a_diciembre_de_2016.pdf> Acesso em 20 maio 2017.

⁸⁶ Informação obtida do Informe de Gestão 2016 e da Apresentação do Programa de Recreação Inclusiva 2016 (Documento interno recebido na entrevista com a coordenação do programa).

⁸⁷ Informação obtida do Informe de Gestão 2016 do IDRD.

⁸⁸ Informação obtida do Informe de Gestão 2016 do IDRD.

⁸⁹ Informação obtida do Informe de Gestão 2016 do IDRD.

Luciana Noya

Mestre em Estudos do Lazer
pela Universidade Federal de
Minas Gerais realizado com
bolsa CAPES. Graduada em
Serviço Social pela
Universidad de la República,
Uruguai (diploma revalidado pela
UFJF). Graduada do curso Técnico
en Educación para el Tiempo Libre
y la Recreación da Universidad
Católica del Uruguay. Membro do
grupo de pesquisa LUCE –
Ludicidade, Cultura e Educação,
EEFFTO/UFMG.

Christianne Luce Gomes

Professora Titular da UFMG e
Pesquisadora do CNPq.
Líder do Grupo de Pesquisa LUCE.
Coordenadora da Rede CEDES/
Secretaria Especial do Esporte
junto à Equipe Gestora/UFMG.
Editora da Revista Brasileira de
Estudos do Lazer (RBEL).
Doutora em Educação, com
Pós-doutorado em Ciências
Políticas e Sociais.
Realizou Estágio Sênior na
Universidade de Barcelona
com Bolsa CAPES.



SECRETARIA ESPECIAL DO
ESPORTE

MINISTÉRIO DA
CIDADANIA

