

O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES NO CONTROLE SOCIAL DO PELC CAMPINAS

Débora Alice Machado da Silva¹

Eliana de Toledo²

Silvia Cristina Franco Amaral³

RESUMO

O estudo tem por objetivo identificar os limites e possibilidades de participação das instituições envolvidas no Programa Esporte e Lazer da Cidade - PELC/Campinas no efetivo controle social e na criação de ferramentas para este fim. A etnografia foi utilizada, pois entendemos que devíamos extrapolar a perspectiva macroestrutural na análise do tema, considerando as concepções que cada grupo possuía de suas práticas. Assim, priorizamos olhar a tradição de cada instituição em relação à participação popular, entendendo que superar visões maniqueístas, assistencialistas ou patrimonialistas é condição fundamental para o efetivo controle social. Além disso, explicitamos os critérios fundamentais para a escolha da instituição que ocuparia oficialmente o papel de controle social do programa nesta cidade.

Palavras chave: esporte; lazer; controle social; programas governamentais.

- 1 Doutoranda em Educação pela UNIMEP, graduada e mestre em Educação Física. Docente da Faculdade Veris/IBTA. Integrante do Grupo de Pesquisa em Lazer (GPL/Unimep). Diretora presidente do Núcleo Movimentos em Semente. Contato: debeera@hotmail.com.
- 2 Doutora em História pela PUC-SP, graduada e mestre em Educação Física pela FEF/UNICAMP. Docente do Curso de Ciências do Esporte, da Faculdade de Ciências Aplicadas – FCA/UNICAMP, e diretora presidente do Instituto SOS Pequenininos. Contato: eliana.toledo@fca.unicamp.br.
- 3 Doutora em Educação Física pela FEF-Unicamp. Docente da Faculdade de Educação Física Unicamp e Líder do Grupo de Estudos em Política e Lazer desta mesma instituição. Contato: scfa@fef.unicamp.br.

INTRODUÇÃO

O Programa Esporte e Lazer da Cidade – PELC é de tipo finalístico⁴ implantado e gerido pelo Ministério do Esporte. Criado em 2003, tem como objetivos principais: “ampliar, democratizar e universalizar o acesso à prática e ao conhecimento do esporte recreativo e de lazer, integrando suas ações às demais políticas públicas, favorecendo o desenvolvimento humano e a inclusão social.” (BRASIL, 2010). O problema que justifica sua existência é a desigualdade de acesso ao esporte e lazer por parcela significativa da população brasileira.

O PELC Campinas está sob a ação de número 1, ou seja, Funcionamento de Núcleos de Esporte Recreativo e Lazer para todas as idades e resulta da aprovação de proposta enviada ao edital público do Ministério do Esporte, em janeiro de 2010 (Brasil, 2010) cuja execução somente foi viabilizada em agosto de 2011, após o período eleitoral, liberação do recurso e o cumprimento dos trâmites burocráticos relacionados à formalização do convênio.

A implementação do PELC Campinas se deu por meio da parceria de quatro instituições privadas sem fins lucrativos, a saber: Instituto S.O.S. Pequenininos (SOS), que executa a parte administrativa-financeira do convênio, Núcleo Movimentos em Semente (NMS), que executa a parte

pedagógica; Associação de Educação do Homem de Amanhã (AEDHA) e Movimento Assistencial Espírita Maria Rosa (M.A.E Maria Rosa), sendo estes locais de referências dos e nos bairros em que os núcleos foram instalados e entidades responsáveis pela articulação com a população atendida.

Assim, a gestão compartilhada⁵, uma das quatro estratégias prevista nas diretrizes do PELC, talvez a mais difícil de ser atendida, parece estar garantida no PELC Campinas desde a concepção do projeto na cidade. Essa forma de gestão evidencia-se não só na atuação dos agentes e coordenadores nos núcleos do PELC Campinas, mas entre diferentes instituições juridicamente constituídas.

No caso do PELC Campinas, a gestão compartilhada tem se constituído a partir de um pacto local envolvendo instituições da sociedade civil. No entanto, compreendemos que a consolidação de um pacto local, que não venha acompanhado de um pacto nacional que reúna esforços para consolidação de um Sistema Nacional de Esporte, fica fragilizado em relação ao aparato legal e dotação orçamentária compatível que garanta de maneira equânime a efetivação do esporte e do lazer (com ações continuadas) como direitos sociais de todo cidadão, especialmente, pelo fato desses ainda serem temas marginais no campo das políticas públicas.

4 Programas do tipo finalístico são bens e serviços ofertados diretamente à sociedade, podendo seus resultados serem passíveis de aferição por indicadores (BRASIL, 2008).

5 Ao analisar os documentos publicados pelo Ministério do Esporte, pudemos observar que o conceito de gestão compartilhada aparece com diferentes enfoques, explicitando a necessidade que novas pesquisas possam aprofundar o tema. Sobre o tema preferimos adotar a discussão feita por Silva et al. (2011, p.51) que busca uma conceituação ampliada ao considerarem a gestão compartilhada como um “sistema que se consolida por meio de um pacto nacional com potencial de convergência das diferentes redes (legisladores, pesquisadores, gestores, professores, técnicos, agentes comunitários e voluntários) nacionais envolvidas num campo específico e com vistas a alcançar um objetivo comum que diz respeito à implementação de uma Sistema Nacional (SUS, SUAS, Esporte e Lazer)”.

Outra estratégia prevista nas diretrizes do programa é a definição de uma entidade para assumir o controle social, que no PELC Campinas ganhou características muito particulares, devido à especificidade que o convênio estabeleceu a partir de uma gestão compartilhada. É esta especificidade que buscamos trazer para análise neste artigo.

Ao recorrer à análise de uma política pública temos que considerar um conjunto de conhecimentos proporcionados por diversos campos, por ser a política uma área multifacetada, envolvendo o contexto social, cultural e econômico. Neste sentido a análise política é composta de várias abordagens, compreendendo e estruturando distintamente seu enfoque analítico (SOUZA, 2006). Uma destas abordagens é o neoinstitucionalismo, que compreende o papel central das instituições nas análises políticas e sociais (FREY, 2000). Assim, ao estudarmos o controle social do PELC em Campinas investigamos os interesses, esforços, tradição de cada instituição envolvida no processo.

A pergunta que norteou o estudo foi: quais são os limites e possibilidades de participação das instituições envolvidas no PELC no efetivo controle social e na criação de ferramentas para este fim que extrapolassem a gestão?

Metodologicamente optamos pela etnografia, pois esta permitiu um trato próprio de quem se abre ao desconhecido, às surpresas e aos diferentes modos pelos quais uma prática se torna significativa aos sujeitos, estando estes imersos em uma cultura específica. Cultura, entendida em seu sentido antropológico, como os “comportamentos, instituições, ideologias e mitos que compõem quadros de referência e cujo conjunto,

coerente ou não, caracteriza uma sociedade como diferente das outras” (CERTEAU, 2005, p.194). Tal decisão aos nossos olhos se torna importante, pois ao lidarmos com limites e possibilidades do controle social certamente estaremos lidando com aspectos a tradição política, a organização que cada micro espaço social enseja, por exemplo.

Segundo Magnani (2001), o olhar etnográfico permite encontrar novos sentidos, além da univocidade da interpretação macroestrutural das sociedades industriais urbanas, considerando as concepções que cada grupo possui de suas práticas.

Fonseca (1998) descreve dois tipos de pesquisa: uma em que os sujeitos são escolhidos segundo critérios que os tornam representantes de tipos ideais, de modo que o particular é usado para atestar uma afirmação prévia; e outra, referente à tradição antropológica, em que as generalizações são feitas após a observação, de modo que o dado particular abra caminho para a interpretação abrangente. A pergunta “o que significa?”, referente à antropologia, pressupõe que o pesquisador não conhece de antemão este significado, estando aberto para compreendê-lo, respeitando-o, mais do que pretendendo julgá-lo.

Estudar, sob tal viés, o controle social, implica, portanto, um mergulho na realidade que nos permitiu a compreensão de significados em nível microscópico. Com tal preocupação, definimos que esta etnografia é participante e se deu por meio de observações das instituições do PELC em Campinas.

AS INSTITUIÇÕES E SUA TRADIÇÃO: REFLEXOS NO CONTROLE SOCIAL

Como este estudo pretende investigar questões relativas ao controle social

em ações de interesse público, iremos discorrer resumidamente sobre aspectos teóricos do tema e adentrar aspectos ligados ao controle social em políticas públicas de esporte e lazer.

A expressão controle social não é recente, mas sua abordagem atual, na realidade brasileira, com certeza o é. Tal categoria conceitual aparece em tratados sociológicos e políticos do contratualismo moderno, em autores como Hobbes, Locke e Rousseau. Para estes a sociedade civil é a sociedade política contraposta ao Estado natural que preserva a organização da sociedade pelo contrato social. Rousseau *apud* Correia (s/d, p.3) “defendeu o governo republicano com legitimidade e sob controle do povo; considerava necessária uma grande vigilância em relação ao executivo, por sua tendência a agir contra a autoridade soberana (povo, vontade geral). Nesta perspectiva, ‘controle social’ é do povo sobre o Estado para a garantia da soberania popular.”

Já para o marxismo a ideia de controle social foi vista como o poder do Estado, formado pelo “bloco no poder” (BOBBIO, 2000), sobre o restante da sociedade. Desta forma, controle social significava a ação do Estado a fim de garantir o consenso em torno do domínio do capital. Ou seja, dos dominantes sobre os dominados.

As contribuições de Gramsci ao tratar do papel da “sociedade civil” e do direito para construção do Estado, seguindo esta tendência, são significativas para alcançarmos uma compreensão dialética do controle social, uma vez que o autor identifica a “sociedade civil” a partir de dois planos superestruturais: o do conjunto de organismos usualmente tratado como privados, e o da sociedade política ou Estado. Estes dois planos corresponderiam à função de

hegemonia que o grupo dominante exerce em toda a sociedade (GRAMSCI, 2000), de uma parte pelo sentido estrito de coerção dado ao Estado e, de outra, pelo papel das instituições na elaboração e difusão das ideologias.

Entretanto, às perspectivas *jusnaturalistas* e marxistas somou-se um profícuo debate sobre controle social que se iniciou no século XX e adentrou este novo milênio, e aqui estamos nos reportando especialmente ao caso brasileiro. Tal discussão foi e é controversa e a prática do controle social foi assumindo e assume diferentes formatos dependendo da orientação ideológica de cada governo e sociedade. Nos anos de ditadura militar, no Brasil, o controle social ganhou formato de resistência dos movimentos sociais organizados contra os super poderes do Estado de exceção. Naquele momento, instituiu-se o “marco histórico nos estudos de Democracia e Participação Popular e o surgimento de movimentos sociais reivindicando direitos sociais e democratização do Estado (SILVA, 2004 *apud* ARAUJO *et al*, 2011, p.31). Esta organização da sociedade civil criou dois mitos fundamentais que precisam ser desfeitos. Primeiro que toda a oposição ao regime militar era composta por setores progressistas. Segundo de que há uma dicotomia entre sociedade civil e Estado, sendo este último inchado, retrógrado e que necessitava de controle.

Segundo Coutinho (1988), tornou-se comum falar que o Estado precisava ser controlado pela sociedade para que atendesse interesses populares. Ora, existem setores conservadores na sociedade civil que garantiram e continuam garantindo a existência de políticas públicas anti-democráticas, anti-populares e que na época da ditadura auxiliaram no empoderamento dos militares

sobre o restante da população. Desfeitos os mitos, vamos perceber na história recente de redemocratização brasileira, um segundo momento, posterior ao enfrentamento do Estado ditatorial, que condiz com um cenário no qual os movimentos sociais populares estavam em busca de participação direta na elaboração e controle das políticas públicas através do direito a eleger representantes, liberdade de expressão, direito de se organizar livremente. Este movimento resultou nas diretas já, na volta das eleições diretas e na Constituinte que elaborou e promulgou a Constituição de 1988. Tratava-se de mudar as regras do controle social e de alterar a forma de fazer política no país (GOHN, 2004).

Foi a Constituição de 1988 que veio promover o que Gohn (2004) denominou de controle social institucionalizado. Os ares reformistas da nova constituição garantiram a criação de algumas leis infraconstitucionais que pouco a pouco foram construindo um aparato legal de controle social.

Bonalume (2008, p.161) afirma que “o controle social busca, como um dos objetivos, garantir suporte a tomadas de decisões políticas quanto a propósitos, ações e alocação de recursos orçamentários, permitindo refletir sobre a ação, fornecendo resultados quantitativos e qualitativos para a avaliação das ações de esporte e lazer.”

Em áreas com longa tradição de participação, como é o caso da saúde, houve desde a década de 1970, a criação de diversos mecanismos de participação como as conferências setoriais, os conselhos setoriais, as ouvidorias, a participação dos usuários em cada espaço onde há gestão de saúde.

Contudo, há quem afirme que é preciso ter um controle sobre os mecanismos de controle social. O fato é que mesmo com várias experiências exitosas de controle

social ainda há problemas que não possuem uma solução rápida. Em primeiro lugar é preciso lembrar que os controles sociais se exercem por meio de acionamento dos controles formais. As dificuldades relacionadas aos controles formais, dessa forma, repercutem no sucesso dos controles sociais. Como a população sabe quais são os mecanismos formais de controle social? Alguns defendem que seria pela educação, que deveria começar pelo conhecimento, desde a mais tenra idade, dos direitos e deveres de todo o cidadão. Mas, será que o sistema educacional tem se preocupado com isso? Quando a criança na escola conhece a legislação que lhe mostrará seus direitos e deveres? Quando se dá uma educação no sentido da politização? Fica o registro de que tais questionamentos são fundamentais, mas que demandam uma investigação a parte. O que se constata além das questões de educação política é que

o controle social, da mesma forma que as demais formas de controle é cercado de incompreensões, pois, geralmente remete à ideia de verificação de falhas e irregularidades. Entretanto, o controle, seja ele interno ou externo, deve ser compreendido como um instrumento de auxílio na gestão dos recursos públicos, como um instrumento que visa garantir a concretização dos objetivos estabelecidos pelo Estado. (TCMRJ, 2011, s.p)

Assim, é preciso que a população mais do que educada a participar saiba onde, como e porque participar. O controle social não pode e não deve ser exercido somente por aqueles “iniciados”, que estão envolvidos em instituições chamadas a exercer este tipo de função. Nós defendemos que o controle social deve ser *per si* uma

ferramenta de educação a participação, ao mesmo tempo em que crie mecanismos claros de transparência para a população participar.

Segundo Bonalume (2008, p. 168) “o profissional neste trabalho, é um educador social, dialógico, problematizador. Seu conteúdo é a devolução organizada e acrescentada à sociedade daqueles elementos que este lhe entregou de forma desorganizada. Seus parceiros são as pessoas da comunidade dispostas a trabalhar como multiplicadoras, permitindo a ampliação da ação”.

Nessa perspectiva o Estado democrático constitui-se na medida em que a população, não estritamente a “sociedade civil”, toma consciência de seus direitos e deveres que são fundamentais para forjar a participação, como cidadão, no contexto das democracias.

A participação é um processo vivido, que não pode corresponder a algo dado, imposto ou concedido a outrem, senão conquistada. Caso contrário torna-se “armadilha na lógica do poder” (Demo, 1996) uma pseudo participação travestida com a roupagem do clientelismo e do assistencialismo.

Melucci (2001) ao estudar a participação contemporânea, destaca a importância de relacionar o “tomar parte” e o “fazer parte” da vida pública, reconhecendo que o sujeito é parte de um sistema mais amplo, que possui interesses gerais da comunidade a qual está inserido.

Por sua vez, Bonalume (2008) destaca essa questão ao considerar que o avanço da construção de uma sociedade na qual todos se reconheçam e se respeitem como iguais, por que cidadãos é imprescindível a junção da democracia representativa a mecanismos que permitam a participação

direta pautada na equidade de direitos. Isso se deve pelo fato das condições de construção do Estado se dar de maneira desigual evidenciando o lugar das forças hegemônicas, também no que diz respeito à construção das políticas públicas de esporte e lazer.

Controle social aqui é entendido como uma ferramenta de participação que deve permitir que novos sujeitos democráticos/populares possam ter lugar, vez e voz no sistema de decisão de uma dada política. Tais ferramentas supõem um padrão de representatividade na construção, operação e gestão das políticas sociais, como é o caso das políticas de esporte e lazer.

Vimos que de forma geral, algumas áreas têm garantido canais de controle social. Como isto tem se dado no esporte e lazer? Certamente há experiências exitosas, como é o caso daquelas cidades em que a gestão priorizou o orçamento participativo como uma ferramenta de gestão, ou, como em cidades em que os conselhos municipais de esporte e lazer são canais legítimos e efetivos de planejamento, monitoramento e participação da população. Porém, não podemos afirmar que no campo do esporte e do lazer haja uma política de Estado que possa dar garantias a elas. Segundo Santos e Amaral (2010, p.4) afirmam que

as políticas sociais são fundamentadas por uma concepção do objeto da política, que é o problema que se quer resolver com a ação do poder público. Essa concepção é escolhida nos debates de opinião que ocorrem na etapa da formulação de uma diretiva de governo que vai traduzir-se em política pública. Ela se constitui na referência conceitual da política. É a partir da definição precisa desse objeto que se estabelecem os objetivos e metas da política a ser

implementada. Silva (2006, p. 28) nos diz que “diferentes visões sobre os objetivos a atingir tem impacto prático no planejamento das ações e na ‘engenharia institucional’ correspondente.” Portanto, a definição do objeto da política implica em uma visão sobre o que Estado deve fazer, e isso é um aspecto político da ação estatal e não meramente técnico-burocrático (SILVA, 2002).

As autoras afirmam que o lazer possui uma definição política pouco precisa e esta também é a realidade do esporte. Sendo assim não há uma política de Estado para o esporte e lazer, sendo tais campos cenários de disputas partidárias, nem sempre tomados como prioridade (embora isto tenha mudado completamente no momento atual em que nosso País recebe mega eventos na área). Isto significa dizer que como não há política de Estado, não há uma dotação orçamentária clara, nem um sistema nacional para o esporte e o lazer aos moldes do Sistema Único de Saúde, por exemplo. O controle social deste campo também tem se dado de forma fragmentada e sem uma continuidade que o garanta de forma igualitária a toda população. Um caso claro de não continuidade do controle social foi a descontinuidade em torno do debate promovido pelas Conferências Nacionais para o Esporte e Lazer.

Segundo Araújo *et al* (2011, p 63) “- A I e II Conferências Nacionais de Esporte tiveram participação popular avançando nesse sentido, mas a III Conferência de Junho/2010 mudou o foco da discussão para um Plano Decenal de Esporte e Lazer visando alto rendimento e olimpismo.”. O que os autores estão argumentando é que tanto na I quanto na II conferência havia indícios da criação de um sistema nacional de esporte e lazer que é mudado por interesses

de uma classe hegemônica que a décadas tem tido o poder sobre o esporte e lazer. Afirmamos que os canais de controle social precisam ser democratizados, explicitados e descentralizados, pois o fato das conferências demonstrara claramente que se isto não ocorrer o controle social será sempre um espaço de decisão para perpetuar sempre o mesmo e pelos mesmos.

Colocado o cenário nacional, vamos aqui estudar um caso específico, que é o PELC em Campinas. Neste, o controle social é exercido por uma instituição social, de caráter público, no caso a Faculdade de Educação Física, da Unicamp, como solicita o projeto ministerial, mas veremos que tal controle extrapolou a instância formal e tomou forma pela conjugação de fatores como tradição, responsabilidade e interesse público real, aspectos que compõe o controle social, embora não sejam os únicos. Porém, neste artigo foi o que procuramos destacar.

Quanto à tradição as quatro instituições reunidas no processo de implementação do PELC Campinas possuem trajetórias distintas de participação social.

A história do Instituto SOS PEQUENINOS começa em 1997 pela mobilização de um grupo de mães voluntárias conhecido como Comunidade Pequeninos do Senhor, que queriam fortalecer os valores cristãos, éticos e morais na formação de seus filhos e resolveram estender essa iniciativa a outras crianças.

É apenas em 2000, que ocorre a fundação jurídica do Instituto, como organização da sociedade civil, de caráter privado, sem fins lucrativos, com a composição de 56 sócios fundadores de várias áreas (empresários, advogados, professores, entre outros) e o apoio do Cônego José Antônio Busch. Em 2005, o instituto se inscreve na rede

socioeducativa do município de Campinas, via Conselho de Assistência Social (CMAS) e Conselho da Criança e do Adolescente (CMDCA).

O Instituto tem como missão: promover a formação continuada e em serviço de educadores, ampliando a qualidade no atendimento e um maior desenvolvimento do potencial humano de crianças e adolescentes, nas unidades de proteção. E a partir desta perspectiva já desenvolveu mais de 25 projetos com as entidades parceiras e suas respectivas comunidades.

Dentre alguns dos projetos já desenvolvidos, destacamos: Recreando (objetivava o desenvolvimento de atividades culturais e esportivas para crianças das creches assistidas), Formação (era orientado para capacitação de educadores das entidades parceiras, realizados de forma voluntária por professores universitários de Educação Física), Da linguagem oral à linguagem corporal (tinha a finalidade de oferecer oficinas com contadores de histórias e atividades de expressão corporal, assim como oficinas para mães e educadores) e SOS Ginástica Artística (desenvolvia ações junto à equipes de competição de Ginástica Artística feminina do município).

Por sua vez, ao assumir a responsabilidade administrativa e financeira da gestão do PELC Campinas, o Instituto têm a possibilidade de se qualificar para atuação em nível federal e, reunir as condições para conseguir a certificação como entidade de assessoramento no município.

O Núcleo “Movimentos em Semente” é uma organização da sociedade civil, de direito privado, sem fins lucrativos, fundada em 2009 por professores de educação física, com atuação em diferentes campos da área, e outros profissionais que compartilham do

compromisso com o tratamento do esporte e do lazer como direitos sociais de todo cidadão.

A associação surge com a finalidade de “contribuir com a proteção e educação integral da criança e do adolescente, associando sua proposta pedagógica a assistência social em prol do fortalecimento familiar, comunitário e institucional estando pautado na ética, democracia, valores universais direitos humanos e focado na garantia e promoção dos direitos ao esporte, lazer, cultura e educação” (Estatuto Núcleo Movimentos em Semente, 2009).

Um dos objetivos definidos pela associação se refere ao fortalecimento de movimentos sociais urbanos e outras entidades de atendimento à criança e ao adolescente e suas famílias, visando promover o debate e gerar ações que estejam atreladas a garantia do direito ao esporte e ao lazer. E foi a partir desse objetivo que associação buscou articular a parceria com o Instituto SOS PEQUENINOS, para elaborar a proposta ao edital público do PELC de 2010, em que o Núcleo “Movimentos em Semente” assumiria a gestão pedagógica e a articulação da gestão compartilhada na implementação do PELC Campinas, que a partir de então passou a ser tratado como um “projeto-piloto”.

Apesar do Núcleo “Movimentos em Semente” ser uma “jovem associação” com menos de 5 anos de existência, seus integrantes possuem significativa trajetória e formação na área do esporte e do lazer, com experiências em instituições públicas, privadas e no terceiro setor. Essa diversidade, bem como o objetivo de contribuir também com o desenvolvimento da área em seus mais variados campos, permitiu que o “know how” acumulado por esse

coletivo, pudesse ser compartilhado com outras organizações que tem sua trajetória constituída mais no campo da assistência social, guardando em alguns casos uma experiência com o esporte e lazer fragmentada, descontínua e restrita a um conjunto de atividades com objetivo ocupacional ou assistencialista.

Colocamo-nos o desafio de problematizar essa visão hegemônica. Partimos da definição de um foco, tendo clareza das limitações próprias de uma “jovem associação”, a partir disso, buscamos estabelecer alianças estratégicas na tentativa de buscar a consecução das finalidades e objetivos aos quais nos propúnhamos, levando o debate e ações concretas de esporte e lazer para outras organizações sociais.

Esse desafio é ampliado pelas dificuldades enfrentadas por “jovens instituições” que devem trilhar um longo percurso para sua constituição formal e, posterior, vinculação às redes sócio assistenciais no município. Mas a proposta de debater o esporte e o lazer como direitos sociais a serem garantidos a população, sobretudo as que vivem em situação de vulnerabilidade social, foi prontamente aceita pelas entidades que percebendo a relevância do tema, se dispuseram a integrar o pleito a ser enviado ao Ministério do Esporte.

O Movimento Assistencial Espírita Maria Rosa (MAE Maria Rosa) é uma organização da sociedade civil, de direito privado,

sem fins lucrativos fundada em 1967. Suas ações de assistência social voltada as comunidades mais carentes do município tem início com a iniciativa da Sra. Vandir Dias que começa acolhendo o pedido de duas meninas que lhe bateram a porta pedindo alimento, transformando essa ação numa obra conhecida como “Sopa do Grameiro”, onde as pessoas necessitadas vinham de várias partes da cidade para tomar a sopa (1.200 pratos/dia), encontrando também doações de alimentos, roupas e brinquedos.

Foi a partir de 1975, num movimento denominado “Caravana Bataíra” que durou 3 anos, que a sede do Jardim Campineiro passou a funcionar conhecida como a nova “Casa da Sopa” fruto a ação de muitos voluntários que se envolveram na construção da sede e da prefeitura que cedeu parte do terreno. No final da década de 80 a Sra. Vandir Dias, recebe da imprensa campineira e da Câmara Municipal de Campinas o título de “Dama da Caridade⁶”, em reconhecimento a sua obra e ações assistenciais que se instalaram no Grameiro (hoje Parque Taquaral), bairro humilímo onde moravam migrantes provenientes de Minas Gerais e do Nordeste.

Após 35 anos de trabalho assistencialista o MAE Maria Rosa, filia-se a Federação das Entidades Assistenciais de Campinas (FEAC) e contrata uma assistente social que passa a responsabilizar-se pelo desenvolvimento de novos projetos ainda no campo assistencial, incluindo cursos

6 Destaque para o fato de que ela não possuía nenhum vínculo com a cidade até os 27 anos, quando se muda para o município com o marido, que assume um cargo na CATI – Coordenadoria de Assistência Técnica Integral. Ela nasceu e reside em Monte Carmelo – Minas Gerais, conheceu uma senhora negra, muito pobre que vivia em condições de extrema pobreza e que apesar disso, tinha um papel fundamental no auxílio às famílias da comunidade onde morava. A convivência com o trabalho de Maria Rosa, influenciou Vandir que, anos mais tarde, tornou-a mentora de sua obra assistencial, atribuindo-lhe o nome.

visando a geração de renda. Em 2009, a entidade decide encerrar sua ação assistencial de distribuição de sopas, o que aconteceu de maneira progressiva, por entender que a comunidade do entorno de suas duas unidades já não carecia mais de “sopa”. Os projetos assistenciais e de geração de renda passam a ocupar lugar central na entidade, que também passa a oferecer: (1) ações socioeducativas para 60 crianças da comunidade; (2) atividades de ginástica para a chamada “Turma da 3ª. Idade”; (3) atendimento à gestantes entre outras ações. Assim, a possibilidade de integrar a equipe do projeto-piloto de gestão compartilhada do PELC Campinas, em 2010, parece convergir com o momento em que a entidade busca se fortalecer para desenvolver ações de caráter sociocultural, buscando superar a visão assistencialista que esteve no bojo de sua criação, sendo de grande importância, mas que já não responde as demandas da comunidade em que está inserida.

A Associação de Educação do Homem do Amanhã (AEDHA - Guardinha Campinas) é uma organização não-governamental de fins não lucrativos, fundada em 1965, sucedendo à época a Guarda de Automóveis de Campinas, que foi criada em 1939, atendendo meninos que cuidavam de carros e ficavam a mercê de gorjetas.

A entidade foi fundada por Ruy Rodriguez, então presidente da Associação Comercial e Industrial de Campinas (ACIC) que, por questões estatutárias também presidia a “Guarda de Automóveis de Campinas”, percebendo que “muito mais do que mera gratificação eventual (por cuidar dos carros) seria imprescindível oferecer aos pequenos meninos um programa de atendimento que lhe propiciasse oportunidade de aprendizado para iniciação profissional

(na época o ensino público cobria apenas os quatro primeiros anos do ensino primário)”(AEDHA, 2012 - site).

A proposta original da fundação da AEDHA contava com o desenvolvimento de cursos para aprendizagem de ofícios, além de oficinas de sapataria, vestuário e marcenaria. Além disso, desenvolviam-se atividades culturais e esportivas, inclusive apresentações da banda musical.

Mas a cidade desde cedo mostrava sua vocação para novas tecnologias e os jovens revelavam seu interesse por atividades na área administrativa, de tal modo que passaram a receber, quase como proposta exclusiva, preparo básico para atuar – durante seu período de estágio laboral – como auxiliares de escritório, com atividades tais quais as costumeiramente denominadas de “office-boys”. E, com o passar do tempo, e as ações consistentes da instituição, “office-boy” passou a ser sinônimo de “guardinha” no município e mesmo em outras localidades. Deve ser registrado que, em abril de 1974, a entidade passou a acolher inscrições de meninas, ampliando a abrangência de seu olhar para o acompanhamento da juventude, no próprio ritmo das conquistas femininas por mais espaço de cidadania.(AEDHA, 2012)

Apesar de ter ampliado seu atendimento para programas sócio educativos a AEDHA ficou popularmente conhecida como “Guardinha”. A proposta se consolidou na cidade de Campinas e disseminou-se por todo o Estado de São Paulo e em outros Estados do Brasil.

A entidade é vinculada a FEAC, aos conselhos municipais CMDCA e CMAS, sendo que sua atual presidente, Sra. Maria Helena Novaes Rodriguez, filha do fundador, também preside o Conselho Municipal de Assistência Social de Campinas.

É relevante destacar que a escolha das entidades que receberiam o PELC em Campinas foi orientada por alguns critérios estabelecidos pelo Instituto SOS PEQUENOS e o Núcleo “Movimentos em Semente”, são eles:

1. Localização em regiões de vulnerabilidade social ou atendimento de público proveniente destas regiões (Conforme dados do Relatório de Gestão do CMAS 2009, para definir áreas de atendimento prioritário);
2. Identificação e levantamento do histórico das instituições potenciais para receber o PELC, considerando sua história e tradição de atendimento social, assistencial ou educativo;
3. Equipe gestora consolidada e multiprofissional;
4. Inexistência de projetos e ações sistemáticas de esporte e lazer nas entidades.

O perfil das instituições envolvidas na gestão compartilhada do PELC Campinas é bem distinto, no que tange aos aspectos relacionados ao período de fundação; missão e objetivos (assessoramento e atendimento direto); perfil de sócios, parceiros e público alvo, região de atendimento, dentre outros. No entanto, foi possível também detectar algumas características comuns, que justamente vão ao encontro das prerrogativas anunciadas anteriormente, dentre elas a de responsabilidade social, diálogo e impacto com a comunidade do entorno; tradição nas ações (seja pelo tempo de atuação da entidade, ou pelo que consolidou num curto prazo de tempo); boa qualidade nos serviços prestados (a partir de indicadores internos e externos).

Neste contexto, os aspectos comuns consolidaram, de partida, uma cumplicidade e alto grau de comprometimento nas ações pré-estabelecidas pelo projeto (assim como nas demais que foram sendo criadas). E os aspectos de diferenciação, somaram para uma análise profícua e constante de comportamentos e ações do projeto, muitas vezes, resultando numa reflexão e capacitação coletiva.

A partir da retomada da tradição das instituições podemos perceber a história de envolvimento de cada uma delas e, sobretudo identificar a constituição de novos grupos da sociedade civil que começam a se organizar para debater um tema que ainda é tratado de forma marginal no campo das políticas públicas.

RESPONSABILIDADE E INTERESSE PÚBLICO REAL NO PELC-CAMPINAS

Como já relatamos anteriormente, os ares reformadores da Constituição de 1988, certamente deram visibilidade ao controle social, sendo que sua existência é considerada, na história recente da democratização das políticas, um dos elementos mais importantes desta.

Olhando para o caso aqui estudado, constatamos que as confusões que ainda cercam a temática do controle social foram sendo explicitadas ao longo de todo o processo de implementação do PELC em Campinas. Num primeiro momento, quando estávamos na fase de elaboração e envio do projeto ao Ministério do Esporte e tendo contato com as diretrizes de implementação (BRASIL, 2008) optamos por inserir uma das entidades que receberia o projeto para desempenhar o papel de controladora, ao levar e debater o tema numa das reuniões do

Comitê Gestor e buscando outras fontes que nos auxiliassem a compreender o controle social, percebemos a necessidade de que a entidade não assumisse a dupla função de integrar a gestão compartilhada e, ao mesmo tempo, ser controladora social. Isso nos colocou diante do desafio de analisar quais as possibilidades para definirmos o impasse, o tema se tornou pauta da reunião seguinte do comitê gestor⁷.

Consideramos que essa segunda reunião, inaugura uma segunda etapa no entendimento do controle social, ao mesmo tempo em que deixa explícita as tensões e posições políticas de cada um dos envolvidos na gestão compartilhada do PELC Campinas, proporcionando o diálogo e levantando argumentos os mais variados que nos auxiliaram a criar um parâmetro do que o coletivo PELC Campinas desejava para que a definição da entidade de controle social não fosse algo apenas pró-forme, mas que pudesse se constituir em oportunidade para reflexão e aprimoramento sobre as formas de gestão e bom uso dos recursos públicos, tendo como foco principal o atendimento da população.

Nesse momento, foram aventadas três possibilidades para encaminhar a definição da entidade de controle social: (1) Conselho da Criança e do Adolescente do Município de Campinas; (2) Federação das Entidades Assistenciais de Campinas (FEAC); (3) Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP); (4) Serviço Social do Comércio (SESC).

O CMDCA foi apontado pelo grupo, como a instância pública a quem caberia a função social de “acompanhar e avaliar as ações governamentais e não governamentais dirigidas ao atendimento dos Direitos” (CMDCA, site sobre competências), por esse motivo foi colocada como primeira entidade a ser consultada.

A FEAC - Fundação Odila e Lafayette Álvaro, é uma entidade beneficente de assistência social, com 48 anos de experiência na ação social no município, cujo objetivo é aglutinar os esforços empreendidos pelas diferentes organizações sociais na cidade, oferecendo assessoramento técnico, político, administrativo e financeiro para entidades sem fins lucrativos do município de Campinas que atuam nas áreas da Assistência Social, Educação e Saúde.

A perspectiva de buscar uma universidade para assumir o papel de entidade de controle social, aparece fundamentada no argumento apontado ao longo da introdução desse artigo que se refere a necessidade de maior reflexão, debate e produção de conhecimentos sobre o que se constitui o que temos chamado de “controle social”.

Finalmente, a última proposta aventada se refere ao Serviço Social do Comércio, entidade de caráter privado, fundada em 1946, que tem larga experiência e tradição no desenvolvimento de programas, projetos e ações de grande porte nas áreas artística, esportiva, turística, socioeducativa e de lazer.

Foram critérios levantados, debatidos e consensuados nesse momento:

7 O Comitê Gestor é uma instância de gestão do projeto que possui caráter consultivo, deliberativo e executivo, “composta por representantes dos diversos segmentos envolvidos no desenvolvimento das ações do núcleo de esporte e lazer (representantes inscritos, entidades parceiras, agentes sociais, coordenadores de núcleo, coordenador geral, representante de entidade de controle social entre outros, de acordo com a realidade local” (Brasil, 2010).

1. Considerando o aporte de recursos e o fato do PELC Campinas estar se constituindo como uma experiência piloto de gestão compartilhada, entendemos que seria fundamental que a entidade escolhida conseguisse efetivamente realizar o controle social do programa em implementação, não se limitando a apenas “dar o nome” para os processos de formalização necessários junto ao Ministério do Esporte.
2. Ainda com base no montante de recurso e na experiência piloto, entendemos que seria fundamental que a entidade de controle social tivesse um histórico no que tange ao acompanhamento, implementação e/ou avaliação de políticas públicas, a partir do poder público ou em parceria com ele, sendo um diferencial se a entidade reunisse experiências em políticas públicas de esporte e lazer.
3. Além de reunir esses quesitos, consideramos que seria importante que o histórico da entidade nos últimos anos, estivesse em consonância com o objetivo anteriormente apontado, de buscarmos aproveitar a oportunidade de reflexão e aprimoramento sobre novas formas de gestão e bom uso dos recursos públicos, tendo como foco principal o atendimento da população, ou seja, o interesse público real.
4. Um dos argumentos discutidos e validados nesse momento foi a necessidade de que sendo um recurso público, seria conveniente que o controle social fosse realizado por uma instituição pública, uma vez

que a gestão seria realizada por instituições da sociedade civil, de caráter privado, sem fins lucrativos.

Após estabelecer esses critérios buscamos as aproximações com as parceiras potenciais para apresentação do PELC. As duas primeiras entidades (CMDCA e FEAC) acabaram não sendo viabilizadas por não cumprirem a um ou mais dos critérios estabelecidos acima.

O contato com a Faculdade de Educação Física da Unicamp se deu via Grupo de Pesquisa em Lazer e Política. A proposta de controle social foi acolhida e a entidade cumpria os critérios anteriormente apresentados, além disso, abriu-se também a possibilidade de formalizar uma parceria institucional que se desdobraria na realização de uma pesquisa científica sobre o tema do controle social a partir de uma experiência concreta de implementação de uma política pública financiada pelo poder público federal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O esforço de pesquisa e sistematização sobre a temática do controle social no processo de implementação do PELC CAMPINAS, tem se apresentado como oportunidade de construção de arenas políticas, em que organizações não-governamentais, com tradições totalmente diversas, convergem para o debate de uma agenda comum, tendo como tema central o esporte e lazer como direitos sociais.

O debate, apesar de iniciado por organizações não governamentais, aparece orientado aos interesses públicos reais, mas é pertinente destacar que a iniciativa ao se manter desvinculada de uma aproximação

com o poder público, acaba perdendo força em seu objetivo central que é o de contribuir com a democratização do esporte e do lazer.

A tradição das instituições aponta para diferentes caminhos de participação e uso de recursos públicos. No entanto, nenhuma delas havia passado pela experiência de ter uma entidade de controle social associada aos projetos que se desenvolvem na perspectiva acima apontada. Isso implica que cada entidade possui um entendimento de controle social que está intimamente atrelado a sua trajetória e tradição. Nesse sentido, a experiência de implementação atrelada ao desenvolvimento de pesquisa sobre o tema, tem contribuído para que o coletivo em questão vá aos poucos elaborando e/ou ampliando a compreensão que possuem do controle social.

Ao considerar que todo movimento social é histórico, os comportamentos e os indicadores balizadores de determinadas ações são re-significados por seus partícipes durante o próprio processo vivido, resultante dos conflitos, anseios, partilhas e enfrentamentos, pois cada um deles possui suas particularidades à priori e durante as novas situações. Neste sentido, o conceito de controle social foi sendo re-significado coletivamente, produzindo uma diferente concepção aos poucos construída, assim como, novos delineamentos acerca de suas formas de controle social/participação.

O fato da implementação do PELC CAMPINAS ter se dado por meio da estratégia da gestão compartilhada, colocou às instituições, dirigentes, coordenadores, agentes e voluntários, bem como à comunidade participante o desafio de construção de instrumentos específicos de controle social, que não foram discutidos ou apresentados

nesse artigo, mas certamente serão alvo de outras publicações.

REFERÊNCIAS

- ARAUJO, S.M.; JARA, I.C.; MAGALHÃES, Y.C.S. **O processo de participação democrática e controle social nas políticas públicas de esporte e lazer.** In: ARAÚJO, S.M. (Org.). *Conselhos Estaduais de Esporte e Lazer no Nordeste Brasileiro: Participação popular e Controle social em questão.* São Luís: Edufma, 2011, p.17-80.
- BOBBIO, Norberto, MATTEUCI, N. e PASQUINO, G. **Dicionário de Política.** (vol. I e II) 5ª ed.: Brasília:UNB e SP: Imprensa Oficial, 2000.
- BONALUME, Cláudia. *Controle social das políticas de esporte e lazer.* In: MARCELLINO, Nelson Carvalho (org). **Políticas Públicas de Lazer.** Alínea. Campinas, 2008, PP.153-170
- BRASIL. Lei nº 11.653, de 07 de Abril de 2008
- BRASIL. Ministério do Esporte. **Diretrizes de implementação do Programa Esporte e Lazer da Cidade.** Disponível em: <http://www.esporte.gov.br/sndel/esporteLazer/default.jsp>. Acessado em: 08 ago. 2008.
- _____. Ministério do Esporte. **Chamada Pública – Edital para seleção de propostas do Programa Esporte e Lazer da Cidade 2010.** Disponível em: <http://www.esporte.gov.br>. Acesso em 05/01/2010.
- _____. Ministério do Esporte. **Programa Esporte e Lazer da Cidade.** Disponível em: <http://www.esporte.gov.br/sndel/esporteLazer/default.jsp>. Acesso em: 14 out. 2011.

- CERTEAU, Michel de. **A cultura no plural**. Campinas, SP. Papirus, 2005
- CORREIA, Maria Valéria. **Controle social**. http://www.epsjv.fiocruz.br/upload/d/Controle_Social_-_rec.pdf
- DEMO, Pedro. **Pobreza política**. 5ed. Campinas, Autores Associados, 1996.
- FONSECA, Claudia. **Quando cada caso não é um caso**. Pesquisa etnográfica em educação. In: XXI Reunião anual da ANPEd, Caxambu, 1998.
- GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. Vol. 3 – Maquiavel – notas sobre o Estado e a política. Civilização Brasileira, 2000.
- GOHN, Maria da Glória. *Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais*. In: **Saúde e Sociedade**. V.13,n.2, p.20-31,2004
- ISAYAMA Hélder; UVINHA, Ricardo R.; STOPPA, Edmur Pinto, ANTONIO, Leila M.S.. (Org.). **Gestão de políticas de esporte e lazer: experiências, inovações, potencialidades e desafios**. 1 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.
- LONGUINI, Vera. **Vandir Dias – voluntária do amor**. MAE Maria Rosa, Campinas, 2002.
- MAGNANI, José Guilherme Cantor. *Antropologia e educação física*. In: Carvalho, Yara Maria de & Rubio Katia (orgs). **Educação física e ciências humanas**. São Paulo: Hucitec, 2001. p.17–26.
- PINTO, et. al. (Org.) **Brincar, jogar, viver: lazer e intersetorialidade com o PELC**. Brasília: Gráfica e Editora América LTDA, 2008.
- SANTOS, Flávia e AMARAL, Sílvia Cristina Franco. **Sobre lazer e políticas sociais: questões conceituais**. In: Pensar a Prática, Goiânia, v. 13, n. 3, p. 113,set./dez. 2010
- SILVA, F.C.C. **Controle social: reformando a administração para a sociedade**. In : Prêmio Serzedello Corrêa 2001. Monografias Vencedoras: Perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública, Brasília, TCU, 2002 pp 21-74
- SILVA, D.A.M et al. **Gestão de Políticas Públicas de Esporte e Lazer: princípios e pressupostos teóricos**. Coleção Cadernos interativos – elementos para o desenvolvimento de políticas, programas e projetos intersetoriais, enfatizando a relação lazer, escola e processo educativo. Brasília: Gráfica e Editora Ideal, 2011.
- Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. Janeiro 2011 - n. 46 Revista TCMRJ. http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/5030/Revista_TCMRJ_46.pdf

Sites consultados:

- <http://www.sospequenos.org.br> – Instituto SOS Pequenos
- <http://www.maemariarosa.org.br/home/historico> - MAE Maria Rosa
- <http://corpocomolinguagem.blogspot.com.br/> - Movimentos em Semente
- <http://www.guardinha.org.br/> - Guardinha Campinas
- <http://www.esporte.gov.br> – Ministério do Esporte

THE ROLE OF INSTITUTIONS IN CONTROL OF SOCIAL PELC CAMPINAS

ABSTRACT

The purpose of this study attempted to understand possibilities and constraints to popular engagement of institutions have involved in PELC/Campinas, especially in the social control and knowledge to do tools for this aims. The ethnographic was our methodology, because we understood that only macro structural perspective couldn't explain the situation, we considered the practice conception from each group. Thus, our priority has understating the tradition of each institution with popular participation. We has known that for the effective social control the institutions needs to change the manichaeon, assistentialist and patrimonialist concepts. Yet, we explained the criteria to choose the formal social control institution.

Keywords: sport; leisure; social control; governmental programs.

Recebido em: março/2012

Aprovado em: julho/2012