


Qualidade de vida e os estudos sobre políticas públicas de lazer





HERNÁN HOURCADE¹
GUSTAVO LUIS GUTIERREZ²

Introdução

Este artigo vai procurar apresentar uma reflexão a respeito de políticas públicas no campo do lazer, levando em consideração as contribuições atuais do debate sobre qualidade de vida. Para tanto, discute rapidamente a questão da definição de lazer, procura ilustrar a discussão a respeito de políticas públicas, e aponta as dificuldades inerentes à transformação deste debate teórico em ações concretas, que consigam provocar um impacto verdadeiro e positivo no cotidiano das pessoas, articuladas numa proposta mais ampla de melhoria de vida da população. Desde esta perspectiva, as políticas públicas de lazer têm o potencial de interferir na re-

¹ Professor de Educação Física, mestrando do Programa de Pós-graduação em Lazer da Faculdade de Educação Física da UNICAMP.

² Professor do Departamento de Estudos do Lazer da Faculdade de Educação Física da UNICAMP.





alidade social, minimizando alguns dos efeitos nocivos do ritmo e forma de vida mais característicos das sociedades atuais, não apenas como compensação ou remédio paliativo que ajuda a atenuar problemas, mas de uma maneira que leve também os cidadãos a uma reflexão crítica sobre os valores desta mesma sociedade.

Estaremos abordando aqui, portanto, como as pesquisas na área de lazer têm contribuído, e principalmente como podem vir a contribuir muito mais, para a formulação e implementação de políticas públicas que efetivamente possam auxiliar numa melhora da qualidade de vida da população, procurando não perder de vista a complexidade das diferentes áreas de pesquisa envolvidas no debate, assim como a contraposição de idéias dentro de cada campo.



Lazer e qualidade de vida

O conceito de qualidade de vida pode ser definido como “uma noção eminentemente humana que tem sido aproximada ao grau de satisfação encontrado na vida familiar, amorosa, social e ambiental, e à própria estética existencial” (Minayo et al, 2000, p.7). É um objeto de pesquisa de clara natureza multidisciplinar, com todas as implicações daí decorrentes, e que já foram apontadas num texto anterior (Gutierrez, 2004). Sua aproximação com a reflexão a respeito das políticas públicas de lazer deve passar por duas premissas importantes, por um lado é evidente a importância da dimensão lúdica e das atividades de lazer para a satisfação pessoal e, por outro lado, é preciso ter presente que as políticas públicas de lazer não ocupam um lugar central entre as preocupações dos governantes, seja como proposta de campanha, seja como percentual de verbas a serem investidas frente às outras áreas como segurança, saúde, educação, infraestrutura etc.



A reflexão a respeito das políticas públicas de lazer, desde a perspectiva de seu impacto na qualidade de vida, acaba incorporando as dificuldades inerentes aos diferentes níveis de análise necessários, decorrentes das distintas áreas de pesquisa envolvidas. Neste caso, vem somar-se à própria concepção multidisciplinar da qualidade de vida a dificuldade com relação a uma definição consensual de lazer, e a sua articulação na realidade concreta através de ações administrativas decorrentes de políticas públicas, ou ainda ações articuladas no seio da sociedade e que atravessam de alguma forma a sua constituição política.

O tema lazer tem gerado amplas discussões no meio acadêmico. Inúmeros autores têm contribuído, tanto quantitativamente como qualitativamente, para a produção de trabalhos científicos e publicações a respeito nos últimos anos. Veronez (2001) lembra que isto revela uma mudança significativa no tratamento dado a esta questão, se comparado a uma situação anterior, onde o assunto era considerado menos importante para a compreensão da sociedade. Com relação às políticas públicas no campo, um dos primeiros problemas que surge é o caráter parcial e limitado de como se vê a questão do lazer. Segundo Marcellino (2001), existem duas correntes antagônicas em relação ao Lazer: uma que enxerga o lazer cada vez mais como mercadoria, como mero entretenimento a ser consumido, ajudando a suportar, ou a conviver, com uma sociedade injusta e de insatisfação crescente; outra que o vê como gerado historicamente na sociedade e que dela emerge, podendo na sua vivência gerar também no plano cultural valores questionadores da própria ordem estabelecida. Outros problemas presentes no âmbito das políticas públicas são as relações entre cultura e lazer, geralmente separados em secretarias distintas nas administrações municipais. Para Marcellino (2001), isso se deve ao fato da palavra cultura ser vista de maneira restrita às artes e espetáculos, enquanto ati-





vidades como esportes, jogos, artesanato, consideradas manifestações de lazer, não são denominadas como cultura embora efetivamente o sejam. Para o autor, todo o lazer é cultura.

Para efeito deste artigo, entendemos o lazer como uma zona privilegiada de existência humana onde cada pessoa pode, segundo suas possibilidades, seus gostos, talentos e aspirações, determinar o uso de seu tempo livre e inserir sua escolha de busca pessoal de prazer, de forma autônoma e espontânea através da prática das diversas manifestações culturais, como as artísticas, físico-esportivas, intelectuais, turísticas, etc, cuja finalidade está em si mesma e a partir das quais se estreitam laços de sociabilidade.

Políticas públicas

Bramante (1999) considera políticas como regras estabelecidas para governar funções e assegurar que elas sejam desempenhadas de acordo com os objetivos desejados, ou seja, políticas servem como guias para uma determinada ação. Já para Stigger (1998), a posição político-ideológica que norteia uma política pública é ponto fundamental, já que esta deverá estar inserida na concretização de todas as ações que vierem a ser adotadas. Segundo Fleury (2003), as políticas públicas, além do objetivo de melhorar a capacidade do poder público em dar respostas às demandas sociais, são muito mais que um simples instrumento para possibilitar o acesso a espaços ou serviços, devendo servir como um poderoso instrumento para forjar a sociedade que queremos criar, definindo as condições de inclusão de cidadãos na comunidade, ou seja, incentivando a cidadania.



Neste sentido, acreditamos que qualquer gestão pública democrática e preocupada em atender as necessidades sociais da população deve estar pautada em um princípio fundamental, que os cidadãos, sós ou agrupados em associações



representando a sociedade civil organizada, são e devem ser os principais atores de qualquer política pública. Isto implica em dizer que deve ser dado a eles a oportunidade de participação tanto na formulação das políticas, como na sua implementação, ou seja, como Marcellino (1996) propõe, a política pública deve ser sempre fruto da mais ampla participação dos habitantes da cidade.

Políticas públicas de lazer



Como já dissemos anteriormente as pesquisas sobre o lazer vêm aumentando consideravelmente nos últimos anos, principalmente no que diz respeito às políticas públicas. Todas essas discussões têm colaborado muito para mostrar e debater os problemas relativos às políticas de lazer na administração pública como, por exemplo, a crítica referente à escassez de formulação de políticas públicas diretas na área pelo Estado, restringindo-se apenas à criação de leis de incentivo fiscal e investimentos diretos em empreendimentos privados, resultando no crescimento do lazer como mercadoria de consumo e como entretenimento. Outro problema, citado por Marcellino (1996) e Bramante (1999), é o fato da política de lazer resumir-se a uma política de atividades, que na maioria das vezes acaba por constituir eventos isolados, e desconectados entre si, sem o devido planejamento e a necessária avaliação quantitativa e qualitativa de resultados. Isto é, serviços caracterizados por atividades que perpetuam o individualismo, a competição e a convivência em uma sociedade polarizada pelos desiguais, ao invés de uma vivência consciente onde seja valorizadas a solidariedade, a cooperação e a visão de uma sociedade mais justa. Segundo Veronez (2001), o fato do lazer não ser considerado, pelo poder público, uma prioridade que justifique uma efetiva ação de governo, pode decorrer da hierarquia de valores presentes na vida cotidiana da própria socie-



dade, que valoriza os interesses exclusivos do capital e não dá a mesma importância a outras questões sociais.

Mas as pesquisas também têm contribuído para mostrar experiências bem sucedidas e sugerir soluções, como as citadas por Marcellino (2001), onde ele coloca a necessidade de um trabalho integrado intersecretarias, ou seja, requer uma necessidade de interdisciplinaridade ou, pelo menos, de pluridisciplinaridade, uma vez que o lazer está ligado à educação, à saúde, à habitação, ao transporte, ao serviço social. Esta mesma questão já foi desenvolvida em um texto anterior (Gutierrez, 2001), onde se propõe um modelo matricial para a gestão das políticas de lazer, no qual seriam desenvolvidos projetos em conjunto com os outros setores da administração pública, por meio de uma coordenação múltipla ou de uma gerência específica para cada projeto.

Sobre os objetivos a serem alcançados pelas políticas públicas de lazer, Santovito (1988) cita a melhoria da qualidade de vida, pressupondo a adoção de uma visão humanística do fenômeno urbano, onde a cidade é o “habitat”, o lugar em que o homem vive e aspira também o lazer. Prevê ainda a ordenação e ocupação do território, bem como a localização estratégica dos equipamentos de lazer para que sirva de estímulo à sua utilização. Para Bonalume (2001), o lazer, como parte da educação em geral e espaço de aprendizagem social, são princípios básicos nos quais as políticas públicas devem se nortear. A política pública de lazer, como qualquer outro setor, deve ter uma postura crítica e articular-se, compartilhando objetivos e recursos, além de adotar como critérios fundamentais o incentivo à sociabilidade espontânea e o desenvolvimento da sensibilidade e do autoconhecimento dos participantes (Gutierrez, 2001). Enfim, podemos dizer que o lazer, publicamente oferecido, deve atender às reais necessidades de cada comunidade e estar centrado nos benefícios humanos e sociais correspondentes, segundo os critérios de utilidade





social, recursos disponíveis e oferta de serviços. E seu objetivo primeiro deve ser o de aumentar a gama de possibilidades de um lazer de qualidade, acessível e adaptado às realidades de cada grupo social.

Políticas públicas de lazer - implementação

Apesar da contribuição inegável destas discussões, quando o assunto tratado refere-se à implementação de políticas públicas de lazer, a situação se torna um tanto preocupante. Ainda é incipiente na nossa área estudos que abordem esta questão e a não fixação e implementação de políticas sérias significam a ausência de contraponto aos desmandos do lazer mercador colocado no “mercado” pela esmagadora maioria da indústria cultural (Marcellino, 2001). Silva & Melo (2000) propõem que os estudos de políticas públicas, programas e projetos, devem focar de forma privilegiada o processo de implementação, já que este tem sido entendido como uma das dimensões cruciais, senão a variável central, para a explicação do insucesso dos governos em atingir os objetivos estabelecidos pelas políticas públicas.

Os profissionais do lazer que atuam nas gestões municipais sentem falta de pesquisas e reflexões mais profundas e críticas acerca da etapa posterior à formulação de políticas públicas, ou seja, sobre as questões relativas à implementação destas como, por exemplo, a discussão e o levantamento de sugestões que auxiliem na elaboração de ações sociais bem formuladas, objetivos e atividades bem definidas e, principalmente, gerenciadas de forma eficaz. Isto ficou evidente no Primeiro Encontro de Gestores Públicos em Recreação e Lazer, realizado no XV ENAREL em Santo André no ano de 2003, onde o grupo temático - Administração e Gestão Pública do Lazer – foi muito concorrido. Neste grupo, o assunto discutido foi justamente a implementação das políticas públicas. Neste



sentido, têm sido proposta uma alternativa que se denominou administração pública gerencial. Seus defensores acreditam que pode dar respostas às novas características do mundo atual e opor-se à administração burocrática tal como é praticada no setor público. Tal racionalidade é resumida por Osborne e Gaebler (Vergara 2003) nos seguintes termos: *estabelecimento de competição entre os que prestam serviço ao público; transferência de poder aos cidadãos; medição dos resultados; orientação para missão e objetivos; redefinição dos usuários como clientes; prevenção dos problemas; formação de parcerias com o setor privado e com as organizações voluntárias*. Bramante (1999), por sua vez, sugere que uma política de atuação neste campo, além da ampliação do tempo disponível das pessoas, do desenvolvimento de espaços apropriados e da orientação adequada através de animadores sócio-culturais, seja consubstanciada por meio de um conjunto de ações cuidadosamente articuladas em termos de periodicidade, grupo-alvo, natureza da experiência, diversidade de locais, entre outros fatores.

Enfim, para que uma gestão pública de lazer possa realmente atender aos anseios da população, incentivar a sociabilidade e permitir o desenvolvimento de uma plena cidadania de seus participantes, os pesquisadores da área devem estar atentos não só às questões referentes à formulação das políticas públicas, mas também às questões referentes à sua implementação. Não estamos querendo dizer com isto que as pesquisas devam fornecer fórmulas ou receitas prontas de modelos de gestão, mas sim fornecer subsídios para que os gestores e todos os sujeitos envolvidos no processo, após a formulação de uma política coerente com as reais necessidades de cada comunidade, possam implementá-la com sucesso e alcançar o objetivo principal que é oferecer a todos os cidadãos a possibilidade de uma melhor qualidade de vida através de prática de atividades de lazer.

Observações finais

Como foi colocado no início, acreditamos que não há dúvidas a respeito da importância da dimensão lúdica e das atividades de lazer com relação à melhoria da qualidade de vida das pessoas. A sua transformação em ações de políticas públicas, contudo, é bastante complexa, não só em função da discussão a respeito da definição de lazer, mas também por que se trata de uma área específica que concorre por espaço e verbas no contexto da definição mais ampla de um projeto político, partidário ou pessoal, seja em nível municipal, estadual ou federal. A sua compreensão, assim como o desenvolvimento futuro da pesquisa no campo, deve portanto passar pela própria definição de qualidade de vida, incorporando o debate a respeito do objeto lazer e sua articulação no campo das políticas públicas, a partir de uma perspectiva multidisciplinar onde seja considerado o confronto entre as diferentes teorias e perspectivas de análise.

Referências bibliográficas

BONALUME, C.R. *DIRETRIZES NORTEADORAS DE UM PROGRAMA DE DESCENTRALIZAÇÃO E DEMOCRATIZAÇÃO DO LAZER – A EXPERIÊNCIA DE CAXIAS DO SUL*. IN: MARCELLINO, N.C. (ORG). LAZER E ESPORTE: POLÍTICAS PÚBLICAS. CAMPINAS: EDITORA AUTORES ASSOCIADOS, 2001.

BRAMANTE, A. C. FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA SETORIAL DE LAZER: AVALIAÇÃO CONTEXTUAL DO DISTRITO FEDERAL. *REVISTA CONEXÕES*. VOL.1, N.2, 1999.

FLEURY, S. *POLÍTICAS SOCIAIS E DEMOCRATIZAÇÃO DO PODER LOCAL*. IN: VERGARA S.C. (ORG) PROPOSTAS PARA UMA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL EFETIVA. RIO DE JANEIRO: EDITORA FGV, 2003.

GUTIERREZ, G. L. *LAZER E PRAZER: QUESTÕES METODOLÓGICAS E ALTERNATIVAS POLÍTICAS*. CAMPINAS: EDITORA AUTORES ASSOCIADOS, 2001

GUTIERREZ, G.L. *ASPECTOS ORGANIZACIONAIS E LÚDICOS DA QUALIDADE DE VIDA: ABORDAGEM MULTIDISCIPLINAR*, IN GONÇALVES, AGUINALDO E VILARTA, ROBERTO (ORGS.), QUALIDADE DE VIDA E ATIVIDADE FÍSICA: EXPLORANDO TEORIA E PRÁTICA, BARUERI – S.P., 2004.

MARCELLINO, N. C. *POLÍTICAS PÚBLICAS SETORIAIS DE LAZER*. CAMPINAS: AUTORES ASSOCIADOS, 1996.

MARCELLINO, N.C. POLÍTICAS DE LAZER – MERCADORES OU EDUCADORES? OS CÍNICOS BOBOS DA CORTE. IN: MARCELLINO, N.C. (ORG). *LAZER E ESPORTE: POLÍTICAS PÚBLICAS*. CAMPINAS: EDITORA AUTORES ASSOCIADOS, 2001.

MINAYO, M. C. S., HARTZ, Z. M. e BUSS, P. M. “QUALIDADE DE VIDA E SAÚDE COLETIVA: UM DEBATE NECESSÁRIO”, *CIÊNCIA E SAÚDE COLETIVA*, 5(1):7-18, RIO DE JANEIRO, ABRASCO/FIOCRUZ, 2000.

SANTOVITO, T. C. *A EFICÁCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FRENTE AO LAZER: O CASO DE SÃO PAULO*. DISSERTAÇÃO DE MESTRADO – ESCOLA DE COMUNICAÇÕES E ARTES DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. SÃO PAULO, 1988.

SILVA, P.L.B. & MELO DE, M.A.B. *O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: CARACTERÍSTICAS E DETERMINANTES DA AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS*. CAMPINAS: CADERNO Nº 48 DO NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS – UNICAMP, 2000.

STIGGER, M. P. POLÍTICAS SOCIAIS EM LAZER, ESPORTES E PARTICIPAÇÃO: UMA QUESTÃO DE ACESSO E DE PODER; OU SUBSÍDIOS PARA TOMAR UMA POSIÇÃO FRENTE À PERGUNTA: SÃO AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EDUCAÇÃO FÍSICA, ESPORTES E LAZER, EFETIVAMENTE POLÍTICAS SOCIAIS? FLORIANÓPOLIS: *REVISTA MOTRIVIVÊNCIA DA UFSC*, ANO X, n. 1, 1998.

VERGARA, S. C. CARACTERÍSTICAS DO MUNDO CONTEMPORÂNEO E AS REPERCUSSÕES NA GESTÃO MUNICIPAL. IN VERGARA, S. C. e CORRÊA, V. L. A. *PROPOSTAS PARA UMA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL*. RIO DE JANEIRO: FGV, 2003.

VERONEZ, L.F.C. *POLÍTICAS PÚBLICAS DE LAZER: CONCESSÃO OU DIREITO?* CAXAMBU: ANAIS DO XII CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 2001.