

# CARACTERIZAÇÃO DO ATENDIMENTO DO PROGRAMA ESPORTE E LAZER DA CIDADE (PELC) NOS DOCUMENTOS NORTEADORES (2003-2015)

## CARACTERIZATION OF THE ATTENDANCE OF THE CITY SPORTS AND LEISURE PROGRAM (PELC) IN THE GUIDING DOCUMENTS (2003-2015)

Sturmer, R., de Castro, S.B.E., Mezzadri, F.M. **CARACTERIZAÇÃO DO ATENDIMENTO DO PROGRAMA ESPORTE E LAZER DA CIDADE (PELC) NOS DOCUMENTOS NORTEADORES (2003-2015)**. R. bras. Ci. e Mov 2020;28(4):1-16.

**RESUMO:** As políticas públicas de esporte e lazer no Brasil têm sido desenvolvidas com o intuito de democratizar o acesso a práticas esportivas e de lazer, direcionando seus esforços principalmente as pessoas em situação de vulnerabilidade social. O Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) tem como um de seus objetivos oportunizar essa experiência, levando núcleos de esporte e lazer as mais variadas regiões do país. Nos documentos norteadores do programa utilizados neste estudo, PPA 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015, Orientações para implantação do PELC (2005 a 2015) e Edital de Chamamento (2008 a 2015), encontramos menção a garantia desse direito. Entretanto, esses documentos não são consoantes e não apresentam uma linearidade quanto aos objetivos e metas, também não apontam formas de verificar se o atendimento as pessoas em situação de vulnerabilidade social está de fato sendo oportunizado. Existe falta de diálogo entre os três documentos aqui estudados, onde os parâmetros indicados por um deles não são os mesmos estabelecidos pelos demais. As metas propostas nas diretrizes bases do PELC e no Edital de Chamamento são genéricas e apontam 400 atendimentos por núcleo, sem qualquer tipo de filtro ou classificação. Entretanto, os PPAs apontam a renda como um dos critérios a ser utilizado. A partir dessa disparidade não se estabelecem parâmetros reais de verificação dos tipos de atendimentos. Este artigo pretende auxiliar na exposição dessa lacuna e demonstrar como o não estabelecimento de metas e formas de verificação sobre o atendimento, e a falta de diálogo entre os documentos norteadores, podem comprometer o alcance do atendimento de programas sociais as pessoas em situação de vulnerabilidade social.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; Esporte e lazer; Atendimento; Vulnerabilidade social.

**Abstract:** Sports and leisure public policies in Brazil have been developed with the aim of democratizing access to sports and leisure practices, focusing their efforts mainly on people in situations of social vulnerability. The City Sports and Leisure Program (PELC) has as one of its objectives to facilitate this experience, bringing sports and leisure centers to the most varied regions of the country. In the guiding documents of the program used in this study, PPA 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015, Guidelines for implementation of the PELC (2005 to 2015) and Call Notice (2008 to 2015), we find mention of the guarantee of this right. However, these documents are not consonant and do not present a linearity in terms of objectives and goals, nor do they indicate ways of verifying whether care for people in situations of social vulnerability is in fact being offered. There is a lack of dialogue between the three documents studied here, where the parameters indicated by one of them are not the same as those established by the others. The goals proposed in the basic guidelines of the PELC and in the Call for Bids are generic and indicate 400 calls per core, without any type of filter or classification. However, PPAs point to income as one of the criteria to be used. From this disparity no real parameters of verification of the types of care are established. This article intends to help in the exposition of this gap and demonstrate how the non-establishment of goals and forms of verification on care, and the lack of dialogue among guiding documents, can compromise the reach of social programs for those in situations of social vulnerability.

**Key words:** Public policy; Sports and leisure; Attendance; Social vulnerability

Rafaela Sturmer<sup>1</sup>  
Suélen Barboza Eiras de Castro<sup>1</sup>  
Fernando Marinho Mezzadri<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Universidade Federal do Paraná

## Introdução

O Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) foi criado em 2003 pelo Ministério do Esporte (ME) e desenvolvido atualmente por intermédio da Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (SNELIS). Segundo as Diretrizes Bases do Programa<sup>1</sup>, o objetivo principal do PELC é democratizar o acesso ao lazer e ao esporte recreativo. Com objetivos secundários, o programa visa promover suas ações à públicos diferenciados (ex.: faixa etária, gênero, raça, etnia, e orientação sexual, pessoas com deficiência), estimular a participação da comunidade na gestão e na implementação de metodologias democráticas, promover formação continuada, valorizar e fortalecer a cultura local, promover a ressignificação dos espaços públicos<sup>1</sup>.

O PELC atualmente está organizado em dois conjuntos de ações. O primeiro deles voltado para a implementação de núcleos do programa através da implantação de infraestrutura esportiva e do funcionamento de núcleos de esporte recreativo e de lazer. O segundo conjunto direcionado para o desenvolvimento científico e tecnológico do esporte e do lazer a partir do estabelecimento de Centros de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e do Lazer (Rede CEDES)<sup>2</sup>.

No tocante aos núcleos do programa, atualmente estes estão divididos em dois tipos: (1) PELC Urbano, o qual prevê o atendimento à crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos, pessoas com deficiências e com necessidades educacionais especiais dos centros urbanos; e (2) PELC Povos e comunidades Tradicionais, direcionadas as pessoas que residem em comunidades indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais.

A implementação do programa ocorre a partir de uma parceria entre governo federal, por meio do ME, e as prefeituras municipais. Anualmente, as prefeituras interessadas passam por um processo seletivo que se inicia por meio de um chamamento público. Esse chamamento público tem por objetivo selecionar projetos que receberão recursos do Orçamento Geral da União (OGU) para a execução de projetos que visem a implementação e desenvolvimento de núcleos de esporte recreativo e de lazer. Estas parcerias, estabelecidas por meio de convênios, visam suprir demandas por políticas públicas e sociais, especialmente nas regiões de maior vulnerabilidade social e econômica<sup>3</sup>.

Para a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura (UNESCO), a vulnerabilidade social é um resultado negativo da relação entre a disponibilidade dos recursos materiais ou simbólicos, sejam eles para grupos ou indivíduos, e o acesso a estrutura de oportunidades econômicas, sociais e culturais, incluindo as situações de pobreza, porém não se limitando a ela. Pode-se dizer que a vulnerabilidade social está relacionada às contradições inseridas na sociedade capitalista moderna<sup>4</sup>.

A vulnerabilidade é, portanto, uma conjunção de fatores sobrepostos de diversas maneiras, nas mais variadas dimensões, podendo tornar um grupo, ou até mesmo um indivíduo, mais suscetível aos riscos.

Uma das frentes de combate do Estado a essa condição de vulnerabilidade social, são as políticas sociais, Estas, de acordo com Vianna<sup>5</sup>, se referem a ações que são direcionadas para que haja a redistribuição dos benefícios sociais, com o objetivo de reduzir as principais desigualdades geradas pelo desenvolvimento socioeconômico. Ou seja, a política social é a ação governamental com objetivos específicos relacionados com a proteção social<sup>1</sup>.

Considerando-se que o esporte e o lazer foram regulamentados como direitos a partir da Constituição Federal de 1988 e os objetivos propostos pelo PELC, podemos inferir que, em tese, o

---

<sup>1</sup> Entende-se aqui a proteção social como parte de um sistema que provê serviços e benefícios assistenciais a um segmento populacional com limitado acesso aos direitos sociais (VAITSMAN; RIEVERES; FARIAS. 2009).

programa se configura como uma política social para o esporte e lazer. Neste sentido, o atendimento às metas propostas pelo PELC poderia cumprir um papel fundamental no processo de democratização ao esporte e lazer no país, especialmente daqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade social.

A proposta deste estudo é a de investigar as normativas relacionadas aos objetivos e metas do Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) em relação ao atendimento a população em situação de vulnerabilidade social. Como objetivos específicos, esta pesquisa visa: (1) levantar as metas de atendimento propostas pelo PELC entre 2003 e 2015; (2) verificar as modificações nos documentos norteadores do PELC em relação ao público-alvo e metas de atendimento ocorridas entre 2003 a 2015; e (3) apontar as formas de avaliação propostas pelo PELC no que tange às metas de atendimento.

Ao elencarmos como objeto de análise os objetivos e metas de atendimento do PELC, esta pesquisa visa atender a uma das questões fundamentais na análise da política pública: quem ganha o que? Segundo Laswell<sup>6</sup>, esta questão somada a indagações relativas à por quê, e que diferença faz, resumem a essência dos estudos relativos às políticas públicas. Acreditamos que este estudo poderá contribuir com as produções acerca das políticas públicas de esporte e lazer, bem como subsidiar a gestão de programas voltados para a promoção do acesso ao esporte e lazer no país.

## Método

Esse estudo se caracteriza como uma pesquisa documental pautada em uma abordagem qualitativa e de caráter exploratório. Como fonte de dados, elencamos documentos de domínio público divulgados nos sites oficiais do governo federal e do Ministério do Esporte. A coleta abrangeu três categorias de documentos: (1) Planos Plurianuais do governo federal; (2) Documentos Norteadores do PELC; e (3) Editais de Chamamento do PELC.

O Plano Plurianual (PPA) é o documento que estabelece, de maneira regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública<sup>7</sup>. Elaborado pelo Poder Executivo e Legislativo, este plano tem como propósito organizar e viabilizar a ação pública a partir da proposição de programas, objetivos e metas das políticas públicas para um período de 4 anos. Como um programa desenvolvido no primeiro mandato do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, o PELC surgiu como um programa governamental a partir do “Plano Brasil de Todos: participação e inclusão (2004-2007)”<sup>2</sup>. Desta forma, considerando-se o recorte temporal deste estudo, coletamos os seguintes planos de governo: “Plano Brasil de Todos: participação e inclusão (2004-2007)”, “Plano Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade (2008-2011)” e “Planos Mais Brasil” (2012-2015)<sup>3</sup>.

Na sequência, coletamos os documentos norteadores do PELC produzidos pelo Ministério do Esporte. Para isso, recorremos à página do Repositório Digital da Universidade Federal do Rio

<sup>2</sup> O programa foi criado em 2003 e foi desenvolvido inicialmente como programa-piloto nas cidades, o PELC somente passou a figurar no planejamento governamental como um programa finalístico a partir do PPA 2004-2007.

<sup>3</sup> Vale observar que, enquanto que nos planos 2004-2007 e 2008-2011 o PELC se configurou como programa finalístico, a partir de 2012, ele e os demais programas da pasta do Ministério do Esporte passaram a integrar um único programa temático: “Esporte e Grandes Eventos Esportivos”.

Grande do Sul – Centro de Memória do Esporte<sup>4</sup>, e baixamos todos os documentos disponibilizados de 2003 até 2015 referentes ao programa. Organizamos os documentos por data e, a partir da leitura destes, os classificamos como “documento oficial” ou “notícia”. Em seguida, iniciamos a escrita descritiva das considerações sobre o atendimento que encontramos nos documentos acessados de forma cronológica associando as mudanças encontradas ao período histórico relacionado.

Também coletamos Editais de Chamamento, estes documentos são editais que apontam as regras para participação na seleção para o convênio, a fim de implementar núcleos de esporte e lazer com o apoio do ME. Esses editais são documentos públicos disponíveis para acesso no site do ME.

Nestes três conjuntos de documentos, buscamos identificar os objetivos, público-alvo e metas de atendimento do PELC. A análise destes pontos partiu do reconhecimento dos trechos dos documentos que tratam do atendimento do programa, em seguida formulamos um quadro onde expusemos, seguindo ordem cronológica, os trechos encontrados. A análise se deu com a formulação deste quadro e teve o propósito de averiguar as convergências e divergências relativas ao atendimento à pessoas em vulnerabilidade social por parte desses três documentos norteadores do PELC.

## Resultados e Discussão

Elaborado nos últimos instantes da data limite imposta pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)<sup>8</sup> o PELC integrou o PPA 2004-2007 como um programa finalístico<sup>5</sup> que tinha como público alvo a população em geral e como objetivo a promoção do acesso ao esporte recreativo e ao lazer. Apesar de estar direcionado à sociedade em geral, o programa tinha como indicador de desempenho a “taxa de cobertura da população em situação de vulnerabilidade social com esporte recreativo e de lazer”<sup>9</sup>, o que denota uma focalização no atendimento do programa. Para o período de 2004-2007, foram estipulados R\$ 392,6 milhões ao programa, dos quais R\$ 44,8 milhões foram designados para o funcionamento de núcleos de esporte recreativo e de lazer<sup>9</sup>.

Apesar de o PELC ter iniciado suas atividades em 2003, o primeiro documento que encontramos sobre as orientações para a implementação do programa data de 2007. E ele traz, logo em seu início, que o PELC visava, suprir a carência de políticas públicas e sociais que atendessem às crescentes necessidades e demandas da população por esporte recreativo e lazer, sobretudo daquelas em situações de vulnerabilidade social e econômica, reforçadoras das condições de injustiça e exclusão social a que estão submetidas<sup>10</sup>.

<sup>4</sup> <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/40501>

<sup>5</sup> São programas, “dos quais resultam bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade, cujos resultados sejam passíveis de mensuração” (BRASIL, 2011b).

Em 2007, de acordo com o documento norteador, os núcleos do PELC eram abrangentes quanto a seu público, e as atividades eram direcionadas para todas as idades de crianças a idosos, incluindo pessoas com necessidades especiais. O “Núcleo para todas as idades” previa atender todos os públicos, crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e pessoas com necessidades especiais, já o “Núcleo Vida Saudável” tinha suas atividades voltadas aos idosos.

Nesse período os núcleos tinham as seguintes metas de atendimentos: 400 (quatrocentas) pessoas inscritas, 3 (três) atendimentos semanais para cada pessoa inscrita, totalizando 4.800 (quatro mil e oitocentos) atendimentos por mês. Em cada cidade, a quantidade de núcleos era definida a partir da população de cada município envolvido: municípios de 20.001 a 50.000 habitantes o projeto deverá prever o funcionamento de apenas 01 (um) núcleo; municípios de 50.001 a 80.000 habitantes projeto deverá prever o funcionamento de até 02 (dois) núcleos; municípios de 80.001 a 110.000 habitantes projeto deverá prever o funcionamento de até 03 (três) núcleos; municípios de 110.001 a 140.000 habitantes projeto deverá prever o funcionamento de até 04 (quatro) núcleos; municípios de 140.001 a 170.000 habitantes projeto deverá prever o funcionamento de até 05 (cinco) núcleos; municípios de 170.001 a 200.000 habitantes projeto deverá prever o funcionamento de até 06 (seis) núcleos; municípios de 200.001 a 230.000 habitantes projeto deverá prever o funcionamento de até 07 (sete) núcleos; municípios de 230.001 a 260.000 habitantes projeto deverá prever o funcionamento de até 08 (oito) núcleos; municípios de 260.001 a 300.000 habitantes projeto deverá prever o funcionamento de até 09 (dois) núcleos; municípios acima de 300.001 habitantes poderão apresentar projetos para funcionamento de até 10 (dez) núcleos<sup>10</sup>.

Segundo Pinto *et. al.*<sup>11</sup> o PELC até o ano de 2007 instalou 1.288 núcleos em 409 municípios de 26 estados e o Distrito Federal. O atendimento nesse período se configurava da seguinte maneira: o público que mais participava das atividades do PELC eram adolescentes e jovens de 13 a 24 anos; os adultos e as pessoas com algum tipo de deficiência eram os mais difíceis de serem mobilizados; existia um equilíbrio entre os participantes homens e mulheres, sendo que os mais jovens tendem a ser meninos em sua maioria e os mais idosos serem mulheres. Além disso, os eventos apresentaram maior quantidade de pessoas que as atividades sistemáticas. Entretanto, não haviam dados específicos sobre as populações em situação de vulnerabilidade social<sup>11</sup>.

Ainda em 2007, como iniciativa da 1ª Reunião Nacional de Gestores e Agentes do PELC, ocorrida em 2006, foi divulgado um diagnóstico sobre o lazer e a intersetorialidade das políticas públicas. Este diagnóstico, apresentado na 2ª Reunião Nacional de Gestores e Agentes do PELC em 2007, apontou que as principais demandas do público atendido pelo PELC, identificadas até aquele momento, tratavam da superação da vulnerabilidade social, e as demais demandas estavam relacionadas a organização comunitária e ações educativas conscientizadoras. Nos centros urbanos,

as ações do PELC foram ressaltadas como fatores de melhoria de qualidade de vida e como formas de combate às violências<sup>10</sup>.

O diagnóstico elaborado ainda traz várias questões relevantes ao programa, como, por exemplo: a administração dos núcleos e a evasão dos agentes sociais. Entretanto, não encontramos neste documento menções relativas às metas de atendimento específicas para o público em vulnerabilidade social, tão pouco formas de identificá-lo e acolhê-lo nas atividades. Percebemos, apenas, a intenção de estender o atendimento do programa a comunidades tradicionais, sendo que o documento trazia que naquele momento crescia o desenvolvimento de Núcleos do PELC em áreas rurais, quilombolas, de assentamento e ribeirinhas, e apesar desse crescimento havia dificuldade em atender populações indígenas. Entretanto esse era um investimento que estavam dispostos a realizar no sentido de serem pró-ativos na consecução de políticas específicas para esses grupos<sup>10</sup>.

Encontramos mudanças significativas a partir do ano de 2007 nas ações do ME relacionadas ao PELC. Houve a informatização do pleito, a produção de documento norteador e de diagnóstico das ações do programa. Podemos relacionar tais mudanças a alterações no próprio ministério, pois em 2007, quem assumiu a pasta foi o então secretário executivo Orlando Silva Junior. Antes de ser ministro do esporte, Orlando foi secretário nacional de esporte e Secretário Nacional de Esporte Educacional (SNEE).

## 1 Objetivos, público alvo e indicadores dos atendimentos PELC

nos documentos de orientação do programa de 2007

<b>ANO BASE 2007</b>	<b>PPA 2004-2007</b>	<b>ORIENTAÇÕES PARA IMPLANTAÇÃO PELC</b>	<b>EDITAL DE CHAMAMENTO</b>
<b>OBJETIVOS</b>	-Promover o acesso ao esporte e ao lazer.	-Democratizar o acesso a políticas públicas de esporte e lazer; - Reconhecer e tratar o esporte e o lazer como direito social; - Articular ações voltadas para públicos diferenciados nos núcleos de esporte e lazer, de forma a privilegiar a unidade conceitual do programa.	
<b>PÚBLICO-ALVO</b>	Sociedade.	O PELC atende a todas as faixas etárias, sem abrir mão do atendimento a pessoas com deficiência e/ou necessidades especiais.	
<b>INDICADORES /METAS</b>	Taxa de cobertura da população em situação de vulnerabilidade social com esporte recreativo e de lazer (porcentagem).	400 pessoas inscritas 4.400 pessoas beneficiadas 4.800 atendimentos/mês.	

Também podemos verificar modificações no PELC ao analisarmos o PPA 2008-2011. De acordo com o documento, os objetivos do PELC passaram a ser a ampliação, democratização e universalização do acesso à prática e ao conhecimento do esporte recreativo e de lazer, a promoção do desenvolvimento humano e inclusão social. Seu público-alvo passou a ser definido como famílias sem rendimento ou com rendimentos de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo per capita e o seu indicador de desempenho era a taxa de atendimento da demanda por esporte recreativo e de lazer às pessoas em situação de vulnerabilidade social<sup>10</sup>. Isto é, houve uma focalização no público-alvo do programa neste documento. Para o PELC, foram previstos R\$ 556,8 milhões para o período de 2008-2011, dos quais R\$ 232,5 milhões foram planejados para o funcionamento de núcleos de esporte recreativo e de lazer<sup>17</sup>.

O primeiro documento que trouxe as normas para o pleito do PELC, a partir da informatização do processo, intitulado “Chamadas Públicas”, traz na seção de seleção, que os projetos analisados deverão estar de acordo com os conceitos, diretrizes, propostas e linhas de ação segundo os critérios definidos nos documentos de orientações para implantação do projeto, ou seja, os projetos enviados pelas prefeituras deveriam contemplar as normativas presentes no PPA e nas diretrizes do programa. A partir de então os projetos apresentados eram submetidos a exame e classificação por Comissão Ministerial, o processo seletivo passava por três etapas: 1º Triagem técnico-administrativa e análise econômica; 2º seleção; 3º classificação final.

Apesar das modificações já citadas o documento de orientação para implementação do PELC de 2008 pouco foi modificado. Os objetivos e princípios norteadores continuavam os mesmos, e a média de atendimento se mantinha igual ao ano anterior. Entretanto, a quantidade de núcleos/habitantes do município teve um pequeno ajuste. Nos Municípios até 50.000 habitantes, o projeto deverá prever o funcionamento de apenas 01 (um) núcleo; municípios de 50.001 a 100.000 habitantes - o projeto deverá prever o funcionamento de até 02 (dois) núcleos; municípios de 100.001 a 200.000 habitantes - o projeto deverá prever o funcionamento de até 04 (quatro) núcleos; municípios de 200.001 a 300.000 habitantes - o projeto deverá prever o funcionamento de até 06 (seis) núcleos; municípios de 300.001 a 400.000 habitantes - o projeto deverá prever o funcionamento de até 08 (oito) núcleos; municípios de 400.001 a 800.000 habitantes - o projeto deverá prever o funcionamento de até 10 (dez) núcleos; municípios acima de 800.001 habitantes - o projeto deverá prever o funcionamento de até 15 (quinze) núcleos<sup>12</sup>.

2 Objetivos, público alvo e indicadores dos atendimentos PELC  
nos documentos de orientação do programa de 2008

ANO BASE 2008	PPA 2008-2011	ORIENTAÇÕES PARA IMPLANTAÇÃO PELC	EDITAL DE CHAMAMENTO
<b>OBJETIVOS</b>	Ampliar, democratizar e universalizar o acesso a prática e ao conhecimento do esporte recreativo e de lazer, integrado às demais políticas públicas, favorecendo o social.	- Democratizar o acesso a políticas públicas de esporte e lazer; - Reconhecer e tratar o esporte e o lazer como direito social; - Articular ações voltadas para públicos diferenciados nos núcleos de esporte e lazer, de forma a privilegiar a unidade conceitual do programa.	Atender a crescente demanda da população por esporte recreativo e de lazer, considerando as diversas faixas etárias, interesses e necessidades, incluindo as pessoas portadoras de deficiência. Neste sentido, busca a integração com outros Programas de Governo, sobretudo aqueles que objetivam reduzir as desigualdades sociais e regionais.
<b>PÚBLICO-ALVO</b>	Famílias com renda de até “7 <sup>o</sup> ” salário mínimo per capita e sem rendimento.	O PELC atende a todas as faixas etárias, sem abrir mão do atendimento a pessoas com deficiência e/ou necessidades especiais.	Crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e pessoas com deficiência e com necessidades especiais.
<b>INDICADORES /METAS</b>	Taxa de atendimento da demanda por esporte recreativo e de lazer as pessoas em situação de vulnerabilidade social (percentual).	400 pessoas inscritas e 4.400 pessoas beneficiadas. 4.800 atendimentos/mês.	

Segundo dados do ME<sup>13</sup>, naquele ano (2008) foram feitos 125 convênios, criados 664 núcleos em 298 municípios num total de 3.263.001 pessoas beneficiadas, entretanto não existem dados relativos aos atendimentos às pessoas em vulnerabilidade social. Em 2009 as orientações para implementação do PELC foram direcionadas para o triênio: 2009; 2010 e 2011. Incorporando a partir de então o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI)<sup>6</sup> em suas ações.

O PRONASCI tinha como público alvo adolescentes e jovens de 15 a 25 anos egressos no sistema prisional, reservistas, em descontrole familiar e em conflito com a lei, presos ou adolescente infrator. A parceria entre os programas foi fruto da assinatura de um Termo de Cooperação Técnica de Repasse de Verba em 2008, pelo então ministro do esporte, Orlando Silva. Os recursos do PRONASCI foram destinados a alguns programas do ME entre eles o PELC, “que garante ações de esporte e de lazer aos jovens inseridos em comunidades carentes”<sup>13</sup>.

Nas diretrizes PELC-PRONASCI é perceptível as alterações nos objetivos e diretrizes do programa. Agora o PELC teria como objetivo geral contribuir com a democratização do acesso ao esporte recreativo e ao lazer, por meio da promoção de ações educativas. As diretrizes passam a se voltar para a valorização da diversidade dos sujeitos, dos grupos e das culturas; intergeracionalidade; auto-organização dos sujeitos e grupos; trabalho coletivo e gestão participativa; intersetorialidade; ludicidade; ação educativa crítica e criativa para formação de valores; promoção da cultura da paz (segurança, superação de violências, convivência ética);

<sup>6</sup> O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) destina-se à prevenção, controle e repressão da criminalidade, atuando em suas raízes sócio-culturais, além de articular ações de segurança pública com políticas sociais por meio da integração entre União, estados e municípios <sup>10</sup>.

territorialidade. Não está mais explícito nos objetivos a intenção de agir sobre a vulnerabilidade social, apesar de ela estar contextualizada no documento. A vulnerabilidade social agora aparece a cargo dos núcleos em parceria com o PRONASCI<sup>14</sup>. Os núcleos PELC/ PRONASCI eram para jovens entre 15 a 24 anos, suas famílias e comunidades, que vivem em situações de vulnerabilidade social e econômica, reforçadoras das condições de injustiças, violências e exclusão social a que estão submetidas, com vista à melhoria da qualidade de vida e resgate da auto-estima<sup>14</sup>.

As metas de atendimento eram de 400 inscritos nas atividades sistemáticas e 4.000 beneficiados, entre inscritos e participantes. Entretanto, não existe mais um período de referência para esses valores. Isto é, o texto não aponta se são valores relacionados aos atendimentos semanais, mensais, anuais ou durante todo o convênio. O documento também não faz referência a metas com relação às pessoas em situação de vulnerabilidade social.

A partir das diretrizes PELC-PRONASCI desse ano aparece a proposta de instalação de subnúcleos, sendo que os núcleos continuam a ser a referência das atividades, e é permitido apenas a cada núcleo ter dois subnúcleos a fim de ressignificar espaços de esporte e lazer. O quantitativo de municípios continuou a ser o parâmetro para a quantidade de núcleos que poderiam ser instalados em uma região, permanecendo os valores descritos nos documentos de 2008.

Em 2009, o ME, por meio da SNDEL e do Departamento de Ciência e Tecnologia do Esporte, lançaram o documento “Análise das ações e do planejamento da SNDEL” na intenção de determinar uma avaliação criteriosa e que agregasse valor ao processo de gestão de políticas públicas. Este trabalho utilizou a metodologia de Gestão de Alta Performance - GAP - para avaliação do planejamento estratégico e ações vinculadas, bem como, para orientar o trabalho de desenvolvimento de indicadores, sempre objetivando avaliar a performance dos programas de governo e determinar adequações ao processo que potencializem a conquista da melhoria contínua de performance das ações na área de esporte e lazer<sup>14</sup>.

Baseados na metodologia do GAP, foram gerados indicadores de performance que foram utilizados para avaliar o desempenho das ações do PELC. Os indicadores propostos estão relacionados a: (1) Índice de qualidade da gestão; (2) Índice de fomento a pesquisa; (3) Índice de difusão e uso da base de informação CEDES; (4) Índice de produção científica; Índice de participação (relacionados a participação em eventos fomentados pela SNDEL); (5) Indicador do volume de material produzido; (6) Indicador de capilaridade do PELC (nível de participação da sociedade); (7) Índice de qualidade do PELC (evolução da qualidade dos núcleos); (8) Indicador de investimento per capita; (9) Indicador de performance do PELC (aplicação de recursos); (10) Indicador de popularidade do PELC (de conhecimento do programa pela população municipal); (11) Indicador de prospecção tecnológica do PELC; (12) Indicador de investimento em formação e conhecimento; (13) Indicador de investimento em pesquisa; (14) Indicador de espaços de qualidade

para prática do PELC; (15) Indicadores infométricos; (16) Indicador de eventos projetados; (17) Indicador de participação indígena.

Nesse instrumento de aferição de indicadores, percebemos o esforço em instrumentalizar a SNDEL para poder avaliar o PELC. Entretanto, esses indicadores têm bases estritamente quantitativas e se destinam ao capital investido x rendimento e questões relacionadas ao fomento as pesquisas. Porém, não apresentam meios de avaliar ou mesmo quantificar a abrangência do programa às pessoas em vulnerabilidade social. Desta forma, apesar de existir nos documentos objetivos relacionados a esse atendimento, temos apenas uma pequena representação dessa população a partir dos índices relacionados as comunidades indígenas.

### 3 Objetivos, público alvo e indicadores dos atendimentos PELC nos documentos de orientação do programa de 2009 a 2011

ANO BASE 2009 a 2011	PPA 2008-2011	ORIENTAÇÕES PARA IMPLANTAÇÃO PELC	EDITAL DE CHAMAMENTO
<b>OBJETIVOS</b>	Ampliar, democratizar e universalizar o acesso a prática e ao conhecimento do esporte recreativo e de lazer, integrado às demais políticas públicas, favorecendo o social.	Contribuir com a democratização do acesso ao esporte recreativo e ao lazer, por meio da promoção de ações educativas.	Ampliar ações de democratização do acesso a conhecimentos e práticas de esporte e lazer, considerados direitos sociais de todos os cidadãos (diversas faixas etárias), assim como fomentar ações integradas com as demais políticas públicas, com vistas à promoção de inclusão social e do desenvolvimento humano.
<b>PUBLICO-ALVO</b>	Famílias com renda de até 7 <sup>o</sup> salário mínimo per capita e sem rendimento.	Todas as faixas etárias, incluindo pessoas com deficiência. PELC/PRONASCI jovens entre 15 e 24 anos, suas famílias e comunidades, que vivem em situações de vulnerabilidade social e econômica, reforçadoras das condições de injustiças, violências e exclusão social a que estão submetidas, com vista à melhoria da qualidade de vida e resgate da auto-estima.	Crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e pessoas com deficiência e com necessidades especiais.
<b>INDICADORES /METAS</b>	Taxa de atendimento da demanda por esporte recreativo e de lazer as pessoas em situação de vulnerabilidade social (percentual).	400 inscritos por núcleo 4000 beneficiados (inscritos e participantes de eventos). *não há referência de período para esses valores.	

Com a implementação do PPA 2012-2015 outras alterações foram efetuadas no PELC. Como parte do programa temático “Esporte e Grandes Eventos Esportivos”, o PELC, de maneira integrada com outros programas, passou a ter como objetivo a ampliação e qualificação do acesso da população ao esporte e lazer, através de articulações intersetoriais, desenvolvendo a cidadania, a inclusão social e a qualidade de vida. Uma de suas metas era a de promover ações que garantissem a implantação de projetos de esporte recreativo e de lazer para a população, com atenção às necessidades das faixas etárias, à acessibilidade, à diversidade cultural, às questões de gênero e às

áreas em situação de vulnerabilidade social. Foram previstos o atendimento a 553 municípios brasileiros<sup>15</sup>. Não foram previstos indicadores de desempenho específicos para o atendimento à população e não foram indicados os recursos planejados especificamente para o programa.

No documento de diretrizes do PELC de 2012 o objetivo geral do programa passa a ser contribuir com a democratização do acesso ao esporte recreativo e ao lazer, por meio da promoção de ações educativas<sup>3</sup>. Os núcleos voltam a ter um modelo mais abrangente com o “Núcleo para todas as idades” e o “Núcleo Vida Saudável”, nos formatos que já existiam no início do programa. Apesar disso, em 2012 se institui, pela primeira vez, os “Núcleos para os povos e comunidades tradicionais”, sendo que o primeiro núcleo PELC em uma comunidade indígena foi instalado em maio de 2011, localizada na Amazônia aldeia Wai Wai<sup>16</sup>.

No documento de 2012, as diretrizes da Política Nacional do Esporte voltam a ser citadas, onde a primeira delas é a reversão do quadro de injustiças, exclusão e vulnerabilidade social. Apesar da vulnerabilidade estar citada, ainda não existem referências de como quantificar ou analisar o atendimento a esse público.

#### 4 Objetivos, público alvo e indicadores dos atendimentos PELC nos documentos de orientação do programa de 2012

<b>ANOBASE 2012</b>	<b>PPA 2012-2015</b>	<b>ORIENTAÇÕES PARA IMPLANTAÇÃO PELC</b>	<b>EDITAL DE CHAMAMENTO</b>
<b>OBJETIVOS</b>	Desenvolver ações que garantam a implantação de projetos de esporte recreativo e de lazer.	Contribuir com a democratização do acesso ao esporte recreativo e ao lazer, por meio da promoção de ações educativas.	Ampliar ações de democratização do acesso a conhecimentos e práticas de esporte e lazer, considerado direitos sociais de todos os cidadãos incluindo Pessoas com Deficiência, assim como fomentar ações integradas com as demais políticas públicas, com vistas à promoção de inclusão social e do desenvolvimento humano.
<b>PÚBLICO-ALVO</b>	População, com atenção às necessidades das faixas etárias, à acessibilidade, à diversidade cultural, às questões de gênero e às áreas em situação de vulnerabilidade social.	Todas as faixas etárias e as pessoas portadoras de deficiência.	Diversas faixas etárias.
<b>INDICADORES /METAS</b>	553 municípios.	400 inscritos por núcleo 4000 beneficiados (inscritos e participantes de eventos)  *não há referência de período para esses valores.	

A quantidade de núcleos continuou a ser definida pelo quantitativo populacional do município, porém de forma simplificada: 1 núcleo para cidades com até 50 mil habitantes; 2 núcleos para cidades entre 50.001 e 100 mil habitantes; 3 núcleos para cidades entre 100.001 a 150 mil habitantes; 4 núcleos para cidades entre 150.001 a 200 mil habitantes e 5 núcleos para cidades com mais de 200.001 habitantes<sup>16</sup>. As metas de atendimentos continuam as mesmas dos documentos anteriores, ainda sem o indicativo temporal para os valores indicados.

Segundo o Relatório de Gestão do Exercício de 2012, naquele ano o Vida Saudável deixou de ser considerado um tipo de núcleo do PELC e passou a ser um programa social único. A partir de então o PELC passou a ter apenas dois tipos de núcleos: o PELC Urbano e o PELC para Povos e Comunidades Tradicionais.

Nas diretrizes do PELC de 2013 o objetivo principal do programa estava relacionado a “democratizar o lazer e o esporte recreativo para que os participantes tomem como própria a sua condição de cidadão, integrando-se à sociedade”<sup>3</sup>. Ainda neste documento, os princípios da Política Nacional do Esporte voltam a ser citados, entretanto, com algumas alterações em seu texto. O termo vulnerabilidade social não foi utilizado e os princípios passaram a ser: Universalização do acesso e promoção da inclusão social; Desenvolvimento humano; Ciência e tecnologia do esporte; Promoção da saúde; Paz e desenvolvimento social; Desenvolvimento econômico; Gestão democrática – participação e controle social; Descentralização da política esportiva e de lazer.

No documento de 2013 a previsão de núcleos continua a ser relacionada a densidade populacional, entretanto de forma simples: cidades com até 50 mil habitantes poderão ter de 01 a 03 núcleos; cidades entre 50.001 e 199 mil habitantes poderão ter de 04 a 06 núcleos; cidades com mais de 199.001 habitantes poderão ter de 07 a 10 núcleos. As metas de atendimento também foram simplificadas e apenas aparece o valor de 400 inscritos por núcleo. O documento continua sem trazer um período de tempo para relacionar ao valor de atendimentos, tão pouco metas relacionadas aos atendimentos a pessoas em situação de vulnerabilidade social.

Nas diretrizes de 2014 o objetivo principal do PELC foi simplificado em democratizar o lazer e esporte recreativo e dividido em objetivos específicos: Nortear ações voltadas para públicos diferenciados (faixa etária, gênero, raça, etnia, e orientação sexual, pessoas com deficiência, entre outros) nos núcleos de lazer e esporte recreativo; estimular a gestão participativa entre os atores locais direta e indiretamente envolvidos; estimular a implementação de metodologia participativa e democrática para o desenvolvimento de políticas públicas intersetoriais de lazer e esporte recreativo; promover a formação inicial e estimular a formação continuada dos agentes sociais e gestores municipais de lazer e esporte recreativo; valorizar e fortalecer a cultura local na apropriação do direito ao lazer e ao esporte recreativo; promover a ressignificação e a qualificação de espaços e equipamentos públicos de lazer e esporte recreativo; Democratizar o acesso ao lazer e

esporte recreativo, privilegiando as comunidades menos favorecidas<sup>18</sup>. A quantidade de inscritos por núcleo também foi alterada nesse documento passando a ser: cidades com até 50 mil habitantes poderão ter de 01 a 03 núcleos; cidades entre 50.001 e 199 mil habitantes poderão ter de 04 a 06 núcleos; cidades com mais de 200.000 habitantes poderão ter de 07 a 10 núcleos. As metas de atendimento se mantiveram as mesmas, 400 inscritos por núcleo. Em 2015 não foi lançado novo documento com as diretrizes do programa.

#### 4 Objetivos, público alvo e indicadores dos atendimentos PELC nos documentos de orientação do programa de 2013 a 2015

<b>ANOBASE 2013 a 2015</b>	<b>PPA 2012-2015</b>	<b>ORIENTAÇÕES PARA IMPLANTAÇÃO PELC</b>	<b>EDITAL DE CHAMAMENTO</b>
<b>OBJETIVOS</b>	Desenvolver ações que garantam a implantação de projetos de esporte recreativo e de lazer.	Democratizar o lazer e o esporte recreativo para que os participantes tomem como própria a sua condição de cidadão, integrando-se à sociedade.	Proporcionar a prática de atividades físicas, culturais e de lazer, que envolvam todas as faixas etárias e as pessoas com deficiência; estimulem a convivência social, a formação de gestores e lideranças comunitárias; fomentem a pesquisa e a socialização do conhecimento, contribuindo para que o esporte e o lazer sejam tratados como políticas públicas e direitos de todos.
<b>PUBLICO-ALVO</b>	População, com atenção às necessidades das faixas etárias, à acessibilidade, à diversidade cultural, às questões de gênero e às áreas em situação de vulnerabilidade social.	Pessoas de diversas faixas etárias e de pessoas com deficiência.	Todas as idades, incluindo pessoas com deficiência.
<b>INDICADORES METAS</b>	553 municípios.	400 inscritos por núcleo.	

Pudemos perceber ao longo da história do PELC que o programa passou por diversos ajustes e mudanças, indo de acordo com os interesses dos responsáveis por sua agenda. De 2003 a 20015, o PELC passou de um programa com objetivos amplos direcionados ao combate a vulnerabilidade social, que pretendia possibilitar o acesso ao esporte e ao lazer das comunidades mais carentes, para um programa que objetiva a participação e gestão por parte da população, e o envolvimento de lideranças comunitárias, visando a emancipação do cidadão e a sua integração à sociedade. Nesse período diminuíram as citações relacionadas a vulnerabilidade social nos documentos e ao compararmos os três documentos norteadores percebemos que

Nos quadros apresentados são notáveis os objetivos dos PPA's com relação ao atendimento às pessoas em situação de vulnerabilidade social. Todavia essa população não é citada como público alvo nos demais documentos do programa. Fica evidente também que as metas de atendimento não são filtradas ou analisadas a fim de equacionar o atendimento desta população. Todos os que participam das atividades nos núcleos são contabilizados e não existe um referencial nas diretrizes para identificar os beneficiários em situação de vulnerabilidade social ou ainda formas de levantar a porcentagem de atendidos que estão nestas condições.

Segundo Santos<sup>19</sup> o PELC enquanto política social deveria garantir o acesso as atividades que se propõe, atendendo aos critérios de justiça social, alcançando prioritariamente as pessoas mais vulneráveis. Porém, como resumimos no quadro acima, não há nesses documentos menção ao atendimento as pessoas em situação de vulnerabilidade social, demonstrando a disparidade entre a proposição de que o PELC é uma política social sendo que os seus documentos não privilegiam a esse público.

## **Conclusão**

Após a busca pelo entendimento dos aspectos do PELC, da vulnerabilidade social e do atendimento como forma de trazer os aspectos mais relevantes a este estudo, entendemos e ressaltamos que o artigo em questão teve como papel principal compreender a complexidade dos documentos norteadores do programa que tratam da questão do atendimento, e principalmente do atendimento as pessoas em situação de vulnerabilidade social, sem a pretensão de ser finalístico ou determinista quanto as suas considerações. São tantos os caminhos a percorrer e variáveis a considerar que vão, com toda certeza, muito além das possibilidades de entendimento e de tempo despendidos a este.

Os objetivos que traçamos para este estudo e os diversos textos que consultamos nos fizeram perceber que existem sérias limitações na estrutura dos documentos bases do PELC, no que diz respeito ao atendimento a pessoas em situação de vulnerabilidade social, a começar por suas metas e diretrizes que não auxiliam no cumprimento de suas proposições. Tal situação é afirmada nas disparidades dos documentos pesquisados, pensando em um estrutura hierárquica os PPAs deveriam nortear as diretrizes do PELC, e estes dois o edital de chamamento, porém o que temos são documentos que tratam de um mesmo programa, pensando em objetivos e metas de forma diferente um dos outros.

Ao comparar os PPAs ao longo dos anos depreendemos que, com relação ao PELC houve apenas um vai e vem de propostas, sem que houvesse alteração nas diretrizes do programa ou nas chamadas públicas.

Democratizar o acesso ao esporte e lazer vai além da existência de um programa social, é necessário pensar nas diretrizes e metas necessárias que impliquem no cumprimento dos objetivos pré-estabelecidos, e para tal os documentos precisam estar em consonância. Além do mais, para cada objetivo do programa seria necessário haver uma meta e uma forma de aferir o cumprimento da mesma, assim os documentos norteadores cumpririam com seu papel de conduzir o programa no êxito de suas proposições.

## Referências

1. Brasil. Diretrizes bases do Programa Esporte e Lazer da Cidade 2016. Ministério do Esporte. Disponível em: [http://www.esporte.gov.br/arquivos/snelis/2016/diretrizes/diretriz\\_pelc\\_2016\\_atualizada.pdf](http://www.esporte.gov.br/arquivos/snelis/2016/diretrizes/diretriz_pelc_2016_atualizada.pdf) [2016 jul 28]
2. Pinto AS. Análise da experiência em monitoramento e avaliação de políticas públicas do Programa Esporte e Lazer da Cidade–PELC. 2017. Dissertação de mestrado, faculdade de educação física da Universidade de Brasília
3. Brasil. Diretrizes bases do Programa Esporte e Lazer da Cidade 2013. Ministério do Esporte. Disponível em: [http://www.esporte.gov.br/arquivos/snelis/esportelazer/diretrizespelc\\_edital%202013\\_09.06.2014.pdf](http://www.esporte.gov.br/arquivos/snelis/esportelazer/diretrizespelc_edital%202013_09.06.2014.pdf) [2016 jul 17]
4. UNESCO. Relatório mundial de ciências sociais. 2016 o desafio das desigualdades: caminhos para um mundo justo. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002459/245995POR.pdf> [08 set 2016]
5. Vianna MW. Em torno do conceito de política social: notas introdutórias. Rio de Janeiro:[sn], p. 72-73, 2002.
6. Lasswell H. Política quem ganha o que, quando, como. Universidade de Brasília. 1984.
7. Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.
8. Castellani FL (org.) Gestão pública e política de lazer: a formação de agentes sociais. São Paulo: autores associados, 2007.
9. Brasil. Plano Plurianual 2000 a 2003. Congresso Nacional. 2000
10. Brasil. Orientações para implementação do Programa Esporte e Lazer da Cidade 2007. Ministério do Esporte. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/133586> [2017 maio 05]

11. Pinto AE, Athayde PFA, Godoflite MCS. Municipalização do esporte e do lazer. *Licere*, 20(3), 424-448. 2017.
12. Brasil. Orientações para implementação do Programa Esporte e Lazer da Cidade 2008. Ministério do Esporte. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/129957> [2017 maio 05]
13. Brasil. Histórico Ministério do Esporte. Ministério do Esporte. Não paginado. Disponível em: <http://www.esporte.gov.br/index.php/component/content/52-ministerio-do-esporte/institucional/o-ministerio/historico/76-historico?Itemid=168> [2016 nov 13]
14. Brasil. Orientações para implementação do Programa Esporte e Lazer da Cidade 2009/2010. Ministério do Esporte. Disponível em: <http://www.esporte.gov.br/arquivos/sndel/esportelazer/orientacoes.pdf> [2017 jun 06]
15. Brasil. Programa Esporte e Lazer da Cidade 2011. Ministério do esporte. Disponível em <http://portal.esporte.gov.br/sndel/esportelazer/default.jsp>. [2016 abril 04]
16. Brasil. Programa Esporte e Lazer da Cidade 2012. Ministério do Esporte. Disponível em <http://portal.esporte.gov.br/sndel/esportelazer/default.jsp>. [2016 abril 04].
17. Brasil. Plano Plurianual 2008 a 2011. Ministério do Planejamento, Brasília, 2007.
18. Brasil. Diretrizes bases do Programa Esporte e Lazer da Cidade 2014. Ministério do Esporte. Disponível em: <http://www.esporte.gov.br/arquivos/snelis/esportelazer/diretrizvs2014atualizada.pdf> [2016 jul 26]
19. Santos ES. Análise do desempenho do programa segundo tempo de 2005 a 2009: o papel dos partidos, da sua capacidade fiscal e do ambiente institucional em sua difusão. Porto alegre. 2011.