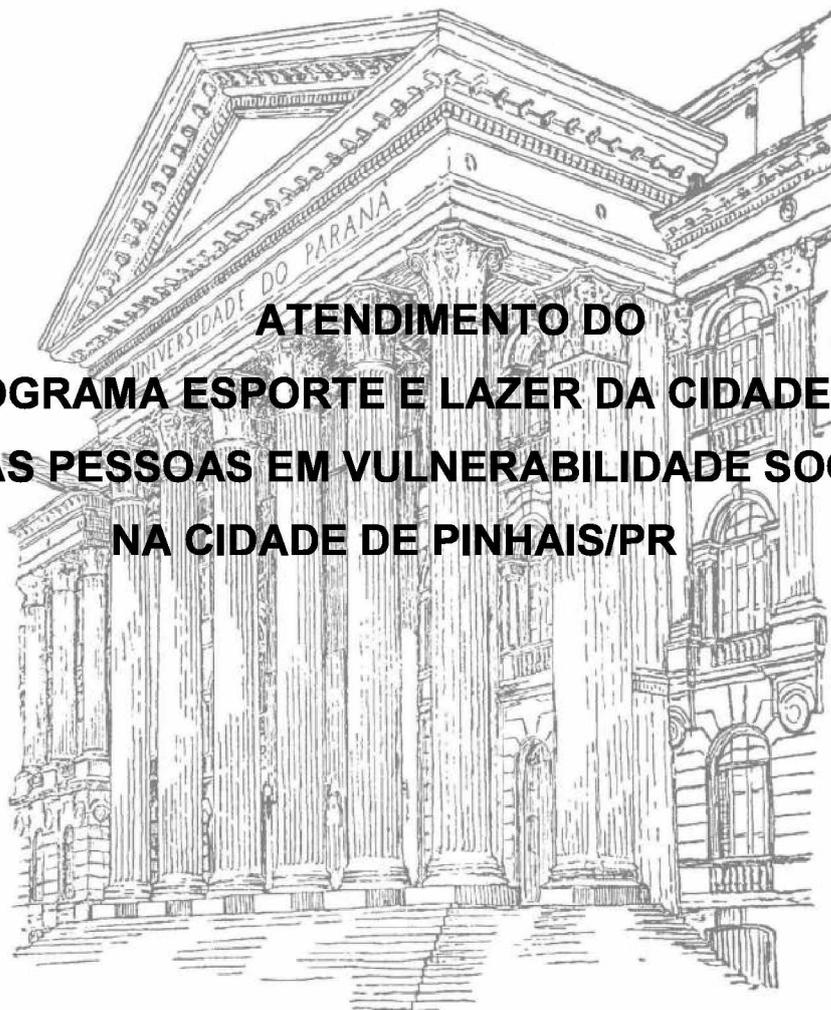


**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO FÍSICA**

RAFAELA STURMER

**ATENDIMENTO DO
PROGRAMA ESPORTE E LAZER DA CIDADE (PELC)
ÀS PESSOAS EM VULNERABILIDADE SOCIAL
NA CIDADE DE PINHAIS/PR**



CURITIBA

2018

RAFAELA STURMER

**ATENDIMENTO DO
PROGRAMA ESPORTE E LAZER DA CIDADE (PELC)
ÀS PESSOAS EM VULNERABILIDADE SOCIAL
NA CIDADE DE PINHAIS/PR**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Educação Física do Programa de Pós-Graduação em Educação Física, do Setor de Ciências Biológicas da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Dr. Fernando Marinho Mezzadri

Coorientadora: Dr^a Suélen Barboza Eiras de Castro

CURITIBA

2018

Universidade Federal do Paraná. Sistema de Bibliotecas.
Biblioteca de Ciências Biológicas.
(Telma Terezinha Stresser de Assis –CRB/9-944)

Sturmer, Rafaela

Atendimento do Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) às pessoas em vulnerabilidade social na cidade de Pinhais/PR. / Rafaela Sturmer. – Curitiba, 2018.

101 p.: il. ; 30cm.

Orientador: Fernando Marinho Mezzadri

Coorientadora: Suélen Barboza Eiras de Castro

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Biológicas. Programa de Pós-Graduação em Educação Física.

1. Lazer. 2. Esportes. 3. Políticas públicas. I. Título. II. Mezzadri, Fernando Marinho. III. Castro, Suélen Barboza Eiras de. IV. Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências Biológicas. Programa de Pós-Graduação em Educação Física.

CDD (20. ed.) 796

TERMO DE APROVAÇÃO

RAFAELA STURMER

“Atendimento do Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) às pessoas em vulnerabilidade social na cidade de Pinhais/PR”

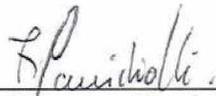
Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Educação Física, Área de Concentração Exercício e Esporte, Linha de Pesquisa de Esporte, Lazer e Sociedade do Programa de Pós-Graduação em Educação Física do Setor de Ciências Biológicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte Banca Examinadora:



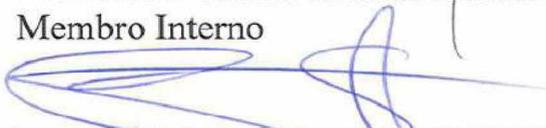
Professor Doutor Fernando Marinho Mezzadri
Presidente/Orientador



Professora Doutora Suélen Barboza Eiras de Castro
Coorientadora



Professor Doutor Fernando Renato Cavichioli
Membro Interno



Professor Doutor Alfredo Cesar Antunes
Membro Externo

Curitiba, 26 de Fevereiro de 2018.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por tudo que há e tudo que sou.

Aos espíritos de luz que caminham ao meu lado por colocar as oportunidades em meu caminho, me inspirar e amparar.

Ao professor Dr^o Fernando Marinho Mezzadri, meu orientador, por aceitar o desafio de ter em seu grupo uma acadêmica de outra área, que tinha muita vontade, mas que pouco sabia de políticas públicas. Obrigada por acreditar em mim.

A professora Dr^a Suélen Barboza Eiras de Castro, minha coorientadora, pela paciência, pelas leituras incansáveis, pelas dicas e por sua dedicação. Meu sucesso é reflexo do seu empenho, obrigada por me aceitar.

A minha mãe por me apoiar na vida e na lida acadêmica, mesmo com seu pouco estudo e entendimento sobre o que é esse mundo, nunca duvidou de que eu conseguiria. Obrigada por me permitir existir.

Ao meu marido por estar ao meu lado em todos os momentos, nos decisivos e no dia-a-dia, por seus sermões, seu amor, compreensão e dedicação. Eu não teria chegado até aqui sem o seu cuidado, sou grata por te ter como companheiro de caminhada.

As minhas irmãs e meu irmão por entenderem a minha ausência em momentos especiais, pelo apoio e por me amarem. Vocês são presentes do destino em minha vida.

A meus dois pais, por cada um me apoiar a seu modo. Sou melhor por ter vocês.

A minha amiga e cunhada Ana Bela pelas conversas intermináveis, conselhos acadêmicos e auxílio no desenvolvimento do meu pensamento crítico.

Aos demais familiares, meu obrigada por existirem, pois sou o que sou devido a influência de vocês.

RESUMO

O presente trabalho trata da análise do atendimento do Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) no município de Pinhais, tendo como foco principal o atendimento às pessoas em situação de vulnerabilidade social. Este estudo se caracteriza como uma pesquisa documental pautada em uma abordagem qualitativa e de caráter exploratório a partir do levantamento de documentos de domínio público que teve como objetivo analisar o atendimento do PELC-Pinhais às pessoas em situação de vulnerabilidade social utilizando o critério de renda. Utilizamos o Sistema de Monitoramento (Sistema M&A) para organizar e tabular nossos indicadores e, como parâmetro, utilizamos o recebimento dos recursos do Programa Bolsa Família (PBF) para caracterizar a vulnerabilidade social por meio da renda. A fim de descobrir os percentuais do atendimento do PELC-Pinhais aos beneficiários do PBF fizemos o recorte temporal do mês de dezembro de 2016, o mesmo mês utilizado pela Secretaria Municipal de Assistência Social de Pinhais (SEMAS) para criar o Mapa Social de Pinhais que contém os índices de vulnerabilidade no município. Cruzamos os nomes dos beneficiários PELC-Pinhais e PBF no intuito de estabelecermos as porcentagens de atendimento dos núcleos no município. A partir da análise destes dados tivemos o resultado de que apenas 5,56% de todas as pessoas em situação de vulnerabilidade social pelo critério de renda do município foram atendidas nos núcleos PELC-Pinhais naquele período. A partir dos documentos norteadores do PELC encontramos uma lacuna nas metas relacionadas com o atendimento as pessoas em situação de vulnerabilidade social. Os três documentos analisados PPA, Edital de Chamamento e os documentos de Orientação para Implementação do PELC não são coerentes quanto a prioridade, forma de quantificar e mensurar o atendimento a essa população. Os resultados da pesquisa evidenciaram que essa situação afeta no cumprimento de um dos principais objetivos do programa: democratizar o acesso ao esporte e lazer priorizando as pessoas em situação de vulnerabilidade social, para que esporte e lazer possam ser entendidos e efetivados enquanto direito. Além da lacuna nos documentos outros fatores impossibilitaram o PELC-Pinhais de cumprir a contento com seus objetivos: a falta de planejamento relacionado a localização dos núcleos de atividades, a não utilização de dados do PBF na identificação das pessoas vulneráveis pelo critério de renda e, principalmente; a falta de parceria e da intersectorialidade entre secretarias no planejamento e execução das ações.

Palavras-chave: Política Social. Esporte e Lazer. Atendimento. Vulnerabilidade social.

ABSTRACT

The present work deals with the analysis of the service of the City Sport and Leisure Program (PELC) in the municipality of Pinhais, with the main focus being the attendance of people in situations of social vulnerability. This study is characterized as a documental research based on a qualitative and exploratory approach based on the collection of public domain documents that had the objective of analyzing the PELC-Pinhais service to people in situations of social vulnerability using the income criterion. We used the Monitoring System (M & E System) to organize and tabulate our indicators and, as a parameter, we use the resources of the Bolsa Família Program (PBF) to characterize social vulnerability through income. In order to find out the percentages of the PELC-Pinhais attendance to the beneficiaries of the PBF, we made the temporal cut of the month of December 2016, the same month used by the Municipal Secretary of Social Assistance of Pinhais (SEMAS) to create the Social Map of Pinhais that contain the vulnerability indexes in the municipality. We cross the names of the beneficiaries PELC-Pinhais and PBF in order to establish the percentages of attendance of the nuclei in the municipality. From the analysis of these data we had the result that only 5.56% of all the people in situations of social vulnerability of the municipality were attended in the PELC-Pinhais nuclei in that period. From the guiding documents of the PELC we find a gap in the goals related to the attendance of people in situation of social vulnerability. The three documents analyzed PPA, Call Notice and Guidance documents for Implementation of the PELC are not coherent as to the priority, how to quantify and measure the service to this population. The results of the research showed that this situation affects the fulfillment of one of the main objectives of the program, democratizing access to sports and leisure, prioritizing people in situations of social vulnerability, so that sports and leisure can be understood and effective while right. In addition to the gap in the documents, other factors made it impossible for the PELC-Pinhais to comply with its objectives: the lack of planning related to the location of the activities centers; the non-use of PBF data in the identification of vulnerable persons by the income criterion and, mainly; the lack of partnership among secretariats, the lack of intersectoriality in the planning and execution of actions.

Keywords: Social policy. Sports and leisure. Attendance. Social vulnerability.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 -TABULAÇÃO DOS INDICADORES DO SISTEMA M&A PARA PELC-PINHAI	18
QUADRO 2 -QUESTÕES PARA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	38
QUADRO 3 -OBJETIVOS, PÚBLICO ALVO E INDICADORES DOS ATENDIMENTOS PELC NOS DOCUMENTOS DE ORIENTAÇÃO DO PROGRAMA DE 2007	51
QUADRO 4 -OBJETIVOS, PÚBLICO ALVO E INDICADORES DOS ATENDIMENTOS PELC NOS DOCUMENTOS DE ORIENTAÇÃO DO PROGRAMA DE 2008	52
QUADRO 5 -OBJETIVOS, PÚBLICO ALVO E INDICADORES DOS ATENDIMENTOS PELC NOS DOCUMENTOS DE ORIENTAÇÃO DO PROGRAMA DE 2009 A 2011	53
QUADRO 6 -OBJETIVOS, PÚBLICO ALVO E INDICADORES DOS ATENDIMENTOS PELC NOS DOCUMENTOS DE ORIENTAÇÃO DO PROGRAMA DE 2012	54
QUADRO 7 -OBJETIVOS, PÚBLICO ALVO E INDICADORES DOS ATENDIMENTOS PELC NOS DOCUMENTOS DE ORIENTAÇÃO DO PROGRAMA DE 2013 A 2015	55
QUADRO 8 -TERRITÓRIO CRAS E BAIROS ATENDIDOS	64

LISTA DE MAPAS

MAPA 1 - DELIMITAÇÕES TERRITORIAIS DA CIDADE DE PINHAIS E A LOCALIZAÇÃO DOS 4 NÚCLEOS PELC-PINHAIS E SEUS SUB-NÚCLEOS.....	59
MAPA 2 - LOCALIZAÇÃO DOS TERRITÓRIOS DE CADA UM DOS CRAS DE PINHAIS.....	65
MAPA 3 - LOCALIZAÇÃO DOS NÚCLEOS E SUNÚCLEOS PELC DE ACORDO COM OS TERRITÓRIOS DOS CRAS.....	71
MAPA 4 - MAPEAMENTO RESIDENCIAL DOS BENEFICIÁRIOS PELC E PBF ..	72
MAPA 5 - TERRITÓRIO SUL – CARACTERÍSTICAS DE RENDA MÉDIA MENSAL E LOCALIZAÇÃO NÚCLEOS PELC	74
MAPA 6 - TERRITÓRIO SUL – DENSIDADE POPULACIONAL.....	76
MAPA 7 - RENDA MÉDIA MENSAL TERRITÓRIO OESTE.....	78
MAPA 8 - DENSIDADE POPULACIONAL TERRITÓRIO OESTE	79
MAPA 9 - RENDA MÉDIA MENSAL TERRITÓRIO LESTE	80
MAPA 10 - DENSIDADE POPULACIONAL TERRITÓRIO LESTE	81
MAPA 11 - RENDA MÉDIA MENSAL TERRITÓRIO NORTE	83

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - METAS ATENDIMENTO PELC PINHAIS	60
TABELA 2 - TOTAL DE ATENDIMENTO MENSAL NÚCLEO POLIESPORTIVO ...	61
TABELA 3 - TOTAL DE ATENDIMENTO MENSAL NÚCLEO PERDIZES	62
TABELA 4 - TOTAL DE ATENDIMENTO MENSAL NÚCLEO CEU.....	62
TABELA 5 - TOTAL DE ATENDIMENTO MENSAL NÚCLEO CENTRO CULTURAL	63
TABELA 6 - QUANTITATIVO DE PESSOAS INSCRITAS NO CADÚNICO BENEFICIÁRIAS PBF NO MUNICÍPIO DE PINHAIS DE ACORDO COM OS TERRITÓRIOS DO CRAS	66
TABELA 7 - PORCENTAGEM DE BENEFICIÁRIOS PBF POR TERRITÓRIO	66
TABELA 8 - QUANTITATIVO E PERCENTUAL DE PESSOAS INSCRITAS NO CADÚNICO POR FAIXA DE RENDA PER CAPITA	67
TABELA 9 - QUANTITATIVO DA SITUAÇÃO DE POSSÍVEIS BENEFICIÁRIOS DO PBF NO CRITÉRIO DE ELEGIBILIDADE DO PBF	68
TABELA 10 - TOTAL DE BENEFICIÁRIOS PELC E PBF DEZEMBRO 2016	69
TABELA 11 - MUNÍCIPIES E BENEFICIÁRIOS PELC	69
TABELA 12 - TOTAL DE BENEFICIÁRIO PELC E PBF POR NÚCLEO PELC	70
TABELA 13 - FAMÍLIAS INSCRITAS NO CADÚNICO E QUE RECEBERAM RECURSO DO PBF NO MUNICÍPIO DE PINHAIS POR TERRITÓRIO	73
TABELA 14 - BENEFICIÁRIOS PBF TERRITÓRIO SUL.....	74
TABELA 15 - DADOS BENEFICIÁRIOS PELC E PBF DO TERRITÓRIO SUL.	75
TABELA 16 - BENEFICIÁRIOS NÚCLEOS PELC TERRITÓRIO SUL	77
TABELA 17 - BENEFICIÁRIOS PBF DO TERRITÓRIO OESTE	77
TABELA 18 - DADOS DOS BENEFICIÁRIOS PELC E PBF DO TERRITÓRIO OESTE	79
TABELA 19 - NÚMERO FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS PBF TERRITÓRIO LESTE	80
TABELA 20 - DADOS DOS BENEFICIÁRIOS PELC E PBF DO TERRITÓRIO LESTE	82
TABELA 21 - NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS DO PBF NO TERRITÓRIO NORTE.	83
TABELA 22 - DADOS DOS BENEFICIÁRIOS PELC E PBF DO TERRITÓRIO NORTE	84
TABELA 23 - TOTAL DE BENEFICIÁRIOS PBF E PELC POR REGIÃO	84

LISTA DE SIGLAS

CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais
CEDES	Centros de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e do Lazer
CEU	Núcleo Centro de Artes e Esportes Unificados
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
GAP	Gestão de Alta Performance
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
ME	Ministério do Esporte
OGU	Orçamento Geral da União
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PBF	Programa Bolsa Família
PELC	Programa Esporte e Lazer da Cidade
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
RMC	Região Metropolitana de Curitiba
SEMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social de Pinhais
SEMEL	Secretaria Municipal de Cultura Esporte e Lazer de Pinhais
SESI	Serviço Social da Indústria
SNDEL	Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e Lazer
SNEED	Secretaria Nacional de Esporte Educacional
SNELIS	Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
1.1	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	16
2	REFERENCIAL	20
2.1	CONCEITUANDO A VULNERABILIDADE SOCIAL	20
2.2	APRECIÇÃO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS E/OU SOCIAIS	23
2.3	ESPORTE E LAZER ENQUANTO DIREITO	30
2.4	AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	35
3	O PELC E A OFERTA DE ESPORTE E LAZER	41
3.1	PELC – DE 2003 A 2015	41
3.2	DOCUMENTOS NORTEADORES DO PELC E A RELAÇÃO COM OS ATENDIMENTOS	50
3.3	O MUNICÍPIO DE PINHAIS, O PELC E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	57
3.4	VULNERABILIDADES: UM MAPA SOCIAL DE PINHAIS	64
4	ANÁLISE E INTERCEPÇÃO DE DADOS: UMA CARTOGRAFIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE PINHAIS	69
4.1	TERRITÓRIO SUL.....	73
4.2	TERRITÓRIO OESTE.....	77
4.3	TERRITÓRIO LESTE	80
4.4	TERRITÓRIO NORTE	82
4.5	ATENDIMENTO PELC-PINHAIS.....	84
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	87
	REFERÊNCIAS.....	93

1 INTRODUÇÃO

O Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) foi criado em 2003 pelo Ministério do Esporte (ME) e desenvolvido por intermédio da Secretaria Nacional do Desenvolvimento do Esporte e do Lazer (SNDEL). Quando de sua criação o PELC tinha como compromisso suprir a carência de políticas públicas e sociais de forma a atender as crescentes necessidades e demandas da população por lazer e esporte recreativo, focando principalmente nas pessoas em situação de vulnerabilidade social e econômica, sendo que as circunstâncias, impostas por esse contexto social, são reforçadoras das condições de injustiça e exclusão social (BRASIL, 2007).

Em seu princípio o PELC estava organizado em dois conjuntos de ações. O primeiro deles estava voltado para os núcleos do programa, direcionado para a implantação de infraestrutura esportiva e do funcionamento de núcleos de esporte recreativo e de lazer. O segundo conjunto era 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) (PINTOS, 2017).

No tocante aos núcleos do programa, estes eram divididos em dois tipos: (1) “PELC – Todas as faixas etárias”, o qual previa o atendimento a crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos, pessoas com deficiências e com necessidades especiais; e (2) “PELC – Vida Saudável”, o qual direcionava o seu atendimento exclusivamente para a faixa etária a partir dos 45 anos de idade. Ambos os núcleos conduziam suas ações com o intuito de consolidar o esporte e o lazer como direitos sociais e de garantir o acesso da população brasileira a ações contínuas de esporte e de lazer (BRASIL, 2007).

Desde 2012, o PELC tem sido desenvolvido pela Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (SNELIS) do ME. Esta mudança na gerência do programa foi decorrente de uma alteração na estrutura administrativa do ME propiciada pelo Decreto nº 7.784 de 7 de agosto de 2012. A SNDEL, que anteriormente geria o PELC, foi agregada à Secretaria Nacional de Esporte Educacional (SNEE), responsável por desenvolver o programa Segundo Tempo, dando início a SNELIS. Esta secretaria, por sua vez, passou a gerenciar ambos os programas.

Também em 2012 houve mudanças relativas aos núcleos de esporte e lazer do PELC. A partir do referido ano, o PELC passou a contar com os seguintes núcleos: “Núcleos Urbanos”, voltados às cidades e subdividido em “Núcleo Todas as Idades” e “Núcleo Vida Saudável”; e “Núcleos para Povos e Comunidades Tradicionais”, voltado para os grupos culturalmente diferenciados como povos indígenas, quilombolas, populações ribeirinhas, dentre outras. Pouco mais tarde, ainda em 2012, o “Núcleo Vida Saudável” se desmembrou do PELC, tornando-se então o Programa “Vida Saudável” do ME, com o objetivo principal de desenvolver ações voltadas para pessoas a partir de 60 anos (BRASIL, 2016a).

Outra alteração observada nos documentos do programa está relacionada ao público-alvo do PELC. Com o passar do tempo, os documentos norteadores do PELC se modificaram, e houve a substituição, por vezes, do uso do termo “vulnerabilidade social” por “comunidades menos favorecidas”.

Apesar das alterações descritas, a essência do PELC continua a mesma. Segundo as Diretrizes Bases do Programa, o objetivo principal do PELC continua ser democratizar o acesso ao lazer e ao esporte recreativo (BRASIL, 2016a). Como objetivos secundários, o programa visa voltar suas ações a 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 e democratizar o acesso ao lazer e ao esporte recreativo, privilegiando as comunidades menos favorecidas (BRASIL, 2016a).

Para que a implementação do programa ocorra, o governo federal, por meio do ME, propõe parceria entre as prefeituras municipais e demais instituições. Anualmente, as prefeituras e instituições interessadas passam por um processo seletivo que tem início via chamamento público. Esse chamamento público tem por objetivo selecionar projetos que receberão recursos do Orçamento Geral da União (OGU) para a execução das propostas que visem a implementação e desenvolvimento de núcleos de esporte recreativo e de lazer. Estas parcerias, estabelecidas por meio de convênios, foi uma das formas encontradas com o objetivo de suprir as demandas por políticas públicas e sociais, especialmente nas regiões de maior vulnerabilidade social e econômica (BRASIL, 2012).

Para que possam participar da seleção as prefeituras e instituições devem elaborar um projeto de acordo com as exigências e normas contidas no edital de chamamento e responder a um questionário. Nesse mesmo documento devem optar por uma das modalidades de núcleos do PELC (BRASIL, 2012).

Em 2012, estavam disponíveis para escolha os núcleos: Todas as Idades; Vida Saudável; ou Povos e Comunidades Tradicionais. No chamamento do referido ano, por exemplo, 503 prefeituras municipais de diversos estados brasileiros se cadastraram a fim de participar do PELC na modalidade “Todas as Idades”. Todavia, apenas 45 delas tiveram seus projetos de participação aprovados (BRASIL, 2012). O aceite de um projeto depende de alguns fatores como: a capacidade técnica do proponente; a avaliação do custo na aquisição de bens ou na contratação de serviços; apresentação de todos os documentos obrigatórios; e análise técnica dos projetos. Todas as informações exigidas no edital têm um valor agregado e que refletirá na pontuação final do projeto, acarretando a sua classificação, aprovação, ou não aprovação (BRASIL, 2012).

O questionário a ser preenchido, a fim de pleitear a participação no convênio com ME, é extenso e bastante burocrático. Entretanto, apesar de o PELC ter o objetivo de democratizar o acesso ao esporte e ao lazer e promover a inclusão social, nos documentos oficiais não é citada uma forma de mensurar a população vulnerável de cada município interessado em participar do processo de seleção, dessa forma não são os municípios com maior população vulnerável os primeiros a implementar o programa. Somado a isso, verificamos que, de acordo com as diretrizes do PELC, há a alusão a 400 atendimentos por núcleo no total, sem qualquer tipo de filtro ou classificação, não possibilitando fazer uma avaliação do atendimento do programa à população vulnerável. Dessa forma, entendemos que existe uma lacuna relacionada ao objetivo do programa de atender às pessoas em situação de vulnerabilidade social, e a forma de verificar se o mesmo está sendo alcançado. Ao nos depararmos com essa questão fomos surpreendidos por outra: como identificar quando uma pessoa está, ou não, em situação de vulnerabilidade social?

Alguns índices vêm sendo utilizados para identificar as pessoas em situação de vulnerabilidade social, e dessa forma, distinguir quem é o público prioritário das ações por parte do Estado. Entre estes, está o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O IDH é citado no chamamento público do PELC como relevante para a aprovação dos projetos, mas segundo Santos (2017) apesar do uso do IDH, não há

de fato mecanismos que promovam, de forma diferenciada, as cidades mais vulneráveis.

O IDH é um índice produzido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e contempla três dimensões da vida: saúde (longevidade); educação e renda. O IDH de uma cidade pode ser classificado em: IDH Muito Baixo (MB) de 0,000 a 0,499; IDH Baixo (B) de 0,500 a 0,599; IDH Médio (M) de 0,600 a 0,699; IDH Alto (A) de 0,700 a 0,799; e IDH Muito Alto (MA) acima de 0,800 (UNDP, 2017).

Esses índices são resultados de cálculos feitos com informações sobre as três dimensões já citadas. Por exemplo: no âmbito da educação considera-se, entre outros, as taxas de alfabetização e de frequência. Na longevidade considera-se a expectativa de vida. Na renda consideram-se os índices de renda municipal per capita. Esses são dados considerados, também pelo governo federal, como parte dos critérios para participação de programas da assistência social de combate a vulnerabilidade social e distribuição de renda como o Programa Bolsa Família (PBF¹).

Ao detectarmos essa lacuna, relacionada ao atendimento às pessoas em situação de vulnerabilidade social nos documentos do PELC, procuramos uma forma de identificar essa população. Durante esse processo nos deparamos com um programa do governo federal que tem exatamente esse objetivo - encontrar e cadastrar pessoas em situação de vulnerabilidade social -, O PBF poderia então ser utilizado como forma de identificar quem é o público que deve ser priorizado nas ações de programas sociais como o PELC. Assim sendo, os beneficiários do PBF de certa região, ou cidade, podem ser caracterizados como público prioritário dos programas sociais a serem implantados.

No final de 2013 a prefeitura municipal de Pinhais fez a inscrição no site do ME a fim de conseguir o convênio para a implementação do PELC na região. O convênio de número 788171/2013 logrou êxito e as atividades relacionadas ao programa tiveram início no município em meados de 2015.

De acordo com o IBGE (2010), Pinhais contava com uma população de pouco mais de 117 mil habitantes no ano de 2010 e a estimativa do órgão era de que em 2016 seriam cerca de 125 mil habitantes.

¹ O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa do governo federal de transferência direta de renda, direcionado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o País, de modo que consigam superar a situação de vulnerabilidade (BRASIL, 2017).

Utilizando estes dados, e de acordo com as diretrizes do programa² a cidade de Pinhais foi contemplada com 4 núcleos e 6 subnúcleos do PELC. O mesmo documento de diretrizes indicava a meta de 400 atendimentos por núcleo e o objetivo de democratizar o acesso ao esporte recreativo e de lazer privilegiando as comunidades menos favorecidas (BRASIL, 2013).

Abordando a lacuna relacionada ao atendimento às pessoas em situação de vulnerabilidade social, citada anteriormente, nos perguntamos: Qual a relação entre o atendimento aos beneficiários PELC e os beneficiários PBF na cidade de Pinhais?

O objetivo desta pesquisa, portanto, é o de: analisar o atendimento do PELC-Pinhais aos beneficiários do PBF desta região. Para tal traçamos os seguintes objetivos específicos: (1) Quantificar o atendimento dos núcleos PELC-Pinhais durante o mês de dezembro de 2016; (2) Comparar a lista de beneficiários do PELC-Pinhais com a lista de beneficiários do PBF a fim de identificar e quantificar o atendimento a essas pessoas; (3) Mapear a localização dos núcleos PELC- Pinhais e dos beneficiários PELC e PBF dentro dos territórios do município, a fim de analisar as porcentagens de atendimentos de cada um deles.

Ao elencarmos como objeto de análise o atendimento do PELC na cidade de Pinhais/PR, propusemo-nos a atender uma das questões fundamentais na análise das políticas públicas: quem ganha o que? Segundo Guimarães (2017), esta questão somada a indagações relativas à por quê, e que diferença faz, resumem a essência dos estudos relativos a essa área do conhecimento.

Consideramos que esta pesquisa poderá contribuir com as produções relacionadas às políticas públicas de esporte e lazer, bem como trazer possibilidades de parâmetros de análise para futuros estudos que vierem a focar na mesma região ou no mesmo programa. Também julgamos que ela poderá fornecer subsídios para estudos que optarem por utilizar a análise de dados quantitativos e populacionais como recurso metodológico.

² Nas diretrizes do PELC a quantidade de núcleos do programa, responsáveis pelo atendimento aos beneficiários, está diretamente relacionada com a quantidade de habitantes do município: para cidades com até 50 mil habitantes, poderão ser implantados de 01 a 03 núcleos; para cidades com 50.00 habitantes até 199.000 habitantes, poderão ser implantados de 04 a 06 núcleos; para cidades com mais de 199.001 habitantes, de 07 a 10 núcleos (BRASIL, 2013).

1.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A fim de formular os indicadores da nossa avaliação essa pesquisa envolveu diversas etapas metodológicas. Iniciamos com os dados e documentos fornecidos por duas secretarias municipais: a Secretaria Municipal de Cultura Esporte e Lazer de Pinhais (SEMEL) e a Secretaria Municipal de Assistência Social de Pinhais (SEMAS).

A primeira etapa se deu com a identificação dos documentos da SEMEL relacionados ao atendimento aos beneficiários dos núcleos do PELC-Pinhais. Percebemos que os dados que mais se encaixavam em nossos objetivos eram as tabelas enviadas periodicamente ao ME que continham algumas informações dos beneficiários de cada um dos núcleos. Entre as que nos foram disponibilizadas, escolhemos as planilhas do mês de dezembro de 2016 por ser também o mês que foram recolhidos os dados para a confecção do Mapa Social de Pinhais.

Na segunda etapa recebemos via e-mail um arquivo da SEMAS que continha porcentagens diversas e filtros referentes a vulnerabilidade no município, taxas populacionais, taxa de cadastros no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico³), taxa de beneficiários do bolsa família e etc.. Tivemos acesso também a planilha completa que originou tais dados que continham nomes, endereços, telefones, e mais 50 outras informações em cada cadastro.

Nesta fase fizemos a análise dos dados dispostos pela SEMAS relacionados a vulnerabilidade social⁴ em Pinhais. A SEMAS nos disponibilizou Mapa Social- Perfil de Vulnerabilidade Social de Pinhais. Esse perfil do município foi elaborado a partir dos dados do CadÚnico, instrumento do governo federal que organiza e relaciona a redistribuição de renda pelo PBF. Portanto, optamos apenas pelos índices relativos a renda como filtro para nossa análise, por ser esse o fator utilizado pelo governo federal e por ser o que contem dados e números mais concretos, de acesso público e passíveis de verificação.

Com tais dados em mãos cruzamos as planilhas de beneficiários do PELC-Pinhais e do PBF, utilizamos os nomes como filtro a fim de identificar quais beneficiários estavam nos dois programas. Para os nomes comuns que davam mais

³ CadÚnico- Instrumento do governo federal que coleta dados e informações a fim de identificar todas as famílias de baixa renda existentes no país, assim como encaminhar essas mesmas famílias para programas como o Bolsa Família

⁴ A vulnerabilidade social se refere aos mais variados fatores como a alfabetização, o saneamento básico, pessoas com deficiência, idosos entre outros.

de um resultado no filtro, utilizamos a idade para garantir que estávamos relacionando a pessoa certa.

Finalizada essa etapa pudemos identificar a quantidade de beneficiários PELC-Pinhais que recebem os recursos do PBF, além de outros dados como nome e localização residencial, tipo de casa, renda familiar e per capita, CRAS pertencente, núcleo do PELC que frequenta e quais atividades do programa que participa.

Com estes dados pudemos compilar mapas com a localização geográfica dos núcleos e subnúcleos PELC, traçar os limites das regiões atendidas por cada CRAS e apontar a localização residencial dos beneficiários PELC e PBF por meio de cartografia temática.

A pesquisa também implicou na busca de documentos do ME, em especial os utilizados como diretrizes de implantação do programa, sendo o primeiro que encontramos referente ao ano de 2007 e o último datado de 2016. Além destes, utilizamos também o Plano Plurianual (PPA⁵) dos anos 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015, observando principalmente as metas e objetivos nestes documentos pudemos entender como o atendimento foi descrito e modificado ao longo dos anos. Com estes dados montamos uma tabela relacionando as metas e características de atendimento do PELC ao longo dos anos, segundo os documentos oficiais para, então, a partir dela, traçar parâmetros para a nossa pesquisa.

Para nossa análise pesquisamos diversos autores que discutem o esporte e o lazer enquanto política social, e escolhemos Sousa *et al.* (2010) pela proposta do Sistema de Monitoramento (Sistema M&A) apresentada em sua obra. Este sistema é um conjunto de elementos interligados que compõe um sistema avaliativo de forma complementar e interdependente, que permite estabelecer o que será avaliado, segundo quais enfoques e com base em quais indicadores e meios de verificação.

Todo esse processo, segundo Sousa *et al.* (2010), depende da clareza na descrição do objeto, o que facilitará a formulação de um indicador. Como facilitador a autora propõe os seguintes componentes:

Nome – o que pretende indicar;

Conceito – definição mais detalhada do indicador;

⁵ O PPA, como organizado pela Constituição, ocorre a cada quatro anos, com início no segundo ano de mandato de um presidente e término no primeiro ano de mandato do seguinte. Como justificativa principal, o constituinte quis garantir continuidade às políticas públicas em execução enquanto o novo governo se organiza, escolhe prioridade e faz o seu próprio PPA (BRASIL, 2008).

Interpretação – possibilidade de agregação de valor ao indicador;

Fórmula de cálculo – é o elemento matemático do conceito indicador;

Abrangência da análise – níveis possíveis de desagregação e agregação de indicadores;

Periodicidade – períodos possíveis para formulação do indicador;

Parâmetro – critérios que possibilitam agregar valor ao indicador;

Orientação para o tratamento do indicador – regras aplicáveis ao processamento e o detalhamento de dados (memória de cálculo) do indicador.

De acordo com Pintos (2017) esses parâmetros são considerados os principais elementos do processo avaliativo. Produzir um modelo avaliativo pressupõe definir com clareza os resultados esperados, a metodologia e seus condicionantes, as variáveis, as relações desta com o resultado, os parâmetros avaliativos e de comparações, bem como os indicadores.

A elaboração do Sistema M&A funda-se em duas etapas sendo a primeira a delimitação dos projetos avaliados e a indicação de como poderão ser verificados, enfoques avaliativos e meios, a segunda é o detalhamento daquilo que foi concebido, destacando-se o sistema de indicadores.

A partir das diretrizes propostas pelo Sistema M&A apresentadas acima, formulamos a seguinte tabulação para este estudo:

QUADRO 1 - TABULAÇÃO DOS INDICADORES DO SISTEMA M&A PARA PELC-PINHAIS

NOME	Atendimento PELC-Pinhais as pessoas em situação de Vulnerabilidade Social
CONCEITO	Quantas pessoas são atendidas no total em cada núcleo PELC e quantas delas recebem o Bolsa Família (indicador de vulnerabilidade do governo federal)
INTERPRETAÇÃO	O objetivo principal do PELC é: Democratizar o acesso ao lazer e o esporte recreativo para que os participantes tomem como própria a sua condição de cidadão, integrando-se à sociedade.
FÓRMULA DE CÁLCULO	Triangulação entre os dados: beneficiários do PBF x beneficiários do PELC
ABRANGÊNCIA DE ANÁLISE	Qual é a porcentagem de pessoas que recebem os recursos do PBF e que participam das atividades nos núcleos PELC
PERIODICIDADE	Construído com base no mês em que houve o recolhimento dos dados dos beneficiários do PBF para a construção do Mapa Social de Pinhais – os dados representam os atendimentos de dezembro de 2016.
PARÂMETRO	Pinhais contava com uma população estimada em 125 mil habitantes em 2016, destes 11.250 recebiam bolsa família. Desta forma 9% da população de Pinhais recebia o benefício no período indicado.

<p style="text-align: center;">ORIENTAÇÕES PARA TRATAMENTO DO INDICADOR</p>	<p>Serão utilizados:</p> <ul style="list-style-type: none"> - os valores totais de atendimento do PELC-Pinhais nos quatro núcleos durante o mês de dezembro de 2016; - o cruzamento entre os nomes dos beneficiários do PELC (de acordo com os dados fornecidos pela SEMEL) e os beneficiários do PBF (de acordo com os dados fornecidos pela SEMAS); - o levantamento da quantidade total de beneficiários PELC e PBF; - filtro dos beneficiários PELC e PBF por núcleo; - localização residencial dos beneficiários PELC e PBF por meio de cartografia temática, e a relação com os núcleos em que fizeram atividades;
---	---

FONTE: Modificada de SOUSA *et al.* (2010)

Com o intuito de atingir os objetivos aqui traçados, este trabalho está estruturado em cinco capítulos que são as bases estruturais da tabulação acima. O capítulo 1 tem função introdutória e apresenta as questões fundamentais relacionadas a este estudo incluindo a metodologia utilizada. No capítulo 2 intitulado “Referencial”, apresentamos autores que nos auxiliarão no entendimento dos conceitos pertinentes ao PELC como as políticas públicas, as políticas sociais, esporte e lazer na agenda política e o conceito de vulnerabilidade social.

O capítulo 3 é destinado a posicionar o PELC dentro dos contextos: histórico e político nacional; o programa no município de Pinhais; e o atendimento dos núcleos do programa na cidade de Pinhais.

No capítulo 4 “Análise e intercepção de dados” apresentamos os dados quantitativos referentes ao atendimento dos núcleos PELC-Pinhais, e as metas de atendimento apontadas nos documentos bases do programa, com o intuito de analisá-los e compará-los com demais estudos e teorias pertinentes as políticas públicas e sociais.

O último e quinto capítulo “Considerações Finais” utilizamos para a retomada dos principais achados na pesquisa, apontaremos algumas limitações que encontramos durante todo o processo e indicaremos algumas questões futuras, apresentaremos também as considerações pertinentes aos estudos e aos resultados da pesquisa.

2 REFERENCIAL

2.1 CONCEITUANDO A VULNERABILIDADE SOCIAL

Durante muito tempo os estudos relacionados as desigualdades sociais ficaram restritos às questões econômicas, porém a partir dos anos 90, com o olhar voltado as concepções sociais, o conceito de vulnerabilidade passou a ser associado a ótica do risco. A princípio os estudos eram direcionados apenas às questões ambientais, passando mais tarde a contemplar também os contextos socioeconômicos (SCHUMANN, 2014)

Schumann (2014) apresenta a multidimensionalidade do conceito relacionando 29 definições de vulnerabilidade, observando desde as questões socioeconômicas mais básicas até os índices de fertilidade em jovens, passando pelas questões do desemprego, violência, enfermidades, planejamento urbano ineficiente e deterioração do sistema democrático.

Entende-se então, que a vulnerabilidade é 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, e são justamente essas características que dificultam a construção de um indicador exato desse conceito, impossibilitando a designação de variáveis muito precisas (CANÇADO; SOUZA; CARDOSO, 2014).

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 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.

Cançado, Souza e Cardozo (2014) afirmam que ao unir Marx, Weber e Durkheim, se têm a base dos estudos sobre a desigualdade social a partir do determinismo econômico e da superação gradual do mesmo.

De acordo com Cançado, Souza e Cardozo (2014), no livro “O Capital”, 1867, de Karl Marx, essas questões já haviam sido abordadas, demonstrando um fragmento da vulnerabilidade a partir das questões econômicas e as formas de exploração do trabalho que definem uma classe dominante e uma classe dominada. Apesar do determinismo econômico presente na obra citada, é inegável a contribuição de Marx

na análise do conceito de vulnerabilidade. No livro “Ensaio de Sociologia”, de Max Weber, 1982, o autor aborda a questão a partir da percepção das oportunidades de vida, de status e prestígio que estar inserido em uma classe social proporciona ao indivíduo e ao seu grupo. Considerando as questões do trabalho, Durkheim (1893) afirma que a sociedade tornou-se mais complexa devido a divisão social do trabalho, gerando efeitos sobre a moral do indivíduo, acrescentando dessa forma o elemento da moral na compreensão da coesão social (CANÇADO; SOUZA; CARDOSO, 2014).

Resumidamente, Cançado, Souza e Cardoso (2014) apontam que Marx, Weber e Durkheim apresentam diferentes elementos que se relacionam e fazem parte de algumas características da vulnerabilidade social. Em Marx temos as questões financeiras e das diferenças entre classes, em Weber a análise das oportunidades de vida e em Durkheim, os quesitos morais e de compreensão da coesão social.

Nos anos 80 e 90 a pobreza voltou a ser assunto na agenda política. Entretanto os conceitos utilizados como marginalidade, exclusão e pobreza eram limitados, e não compreendiam toda a complexidade que estas condições realmente apresentam. Depois de todo esse processo, e ainda em meio aos efeitos da precarização do trabalho, Cançado, Souza e Cardozo (2014), afirmam que nos anos 90 surgiu o conceito de vulnerabilidade social, com uma análise inovadora apresentando um caráter dinâmico aos estudos relacionados a desigualdade. Segundo os autores, Katzman (1999 apud CANÇADO; SOUZA; CARDOSO, 2014) traz o conceito de que a vulnerabilidade social deve ser entendida como a ausência de ativos capazes de enfrentar determinados riscos, seja individualmente, por uma família ou grupo, ativos estes que lhes dariam maior autoridade sobre as forças que afetam seu bem-estar e permitiriam maior aproveitamento das oportunidades, já que essas não são uma constante em nossa sociedade.

Para Cançado, Souza e Cardoso (2014) os ativos necessários são divididos em: ativos físicos, humanos e sociais. Por vezes a dificuldade em superar as situações de vulnerabilidade estão relacionadas com a incapacidade de certos grupos ou indivíduos de aproveitar as oportunidades, assim sendo é essencial considerar não apenas aspectos quantitativos, mas também os qualitativos diante da oferta de oportunidades, contemplando uma perspectiva histórica, estrutural e dinâmica.

Sendo a desigualdade social o principal fator da vulnerabilidade, ela também se apresenta, por vezes, através da “segregação espacial da população de baixa renda”, termo utilizado por Cunha *et al.* (2016, p.145) para se referir ao fenômeno

urbano de afastamento do centro devido à diferença nos valores da terra nas áreas mais periféricas com relação ao valor dos centros urbanos.

Nas regiões periféricas, onde a pobreza predomina, também se acentuam as dificuldades de acesso aos serviços públicos, “sabe-se que a ‘periferia’, desprovida de serviços, amenidades e até mesmo de espaços adequados de sociabilidade, ainda continua sendo ‘reservada’ aos mais pobres” (CUNHA *et al.*, 2016, p. 146). Muitas vezes as políticas públicas não chegam até esses territórios, contribuindo ainda mais para o empobrecimento da qualidade de vida dessa população.

A análise social de um espaço figura-se na classificação do território de uma cidade e principalmente da sua população, para dessa forma construir uma representação concisa das diferenças inerentes aquele espaço, configurando uma tipologia socioespacial (RIBEIRO, 2003).

Para Ribeiro (2003) a tipologia socioespacial é uma técnica de análise preciosa para a investigação de fenômenos singulares em diferentes meios sociais, por meio dela pode-se investigar, por exemplo, se a pobreza de determinada região está associada a algum fator de diferenciação social como o espaço em que vive, e as condições de moradia.

De acordo com Paugam (2003), a pobreza não se refere apenas ao não possuir, mas sim a um status social mais específico que marca profundamente a identidade de todos, de sujeito a comunidade, por desvalorizar e inferiorizar os que vivem essa experiência. Zanoello (2004, apud PADOIN; VIRGOLIN, 2010) complementa o conceito de pobreza dizendo que o não acesso aos recursos fundamentais fomenta o sentimento de desencanto e frustração, situação que colabora para a erosão dos laços de solidariedade e a fragilização dos vínculos afetivos.

A vulnerabilidade, como traz Cunha *et al.* (2016), apesar de estar relacionada a inúmeros fatores, pode ser resumida a duas realidades básicas, a pobreza e a desigualdade, e todos os complexos fatores relacionados a essas questões.

A partir das leituras dos autores acima citados, entendemos que a vulnerabilidade social não é um conceito único, e que ela é composta por diversos fatores, desde os relacionados a comunidade em que se vive, a família a que se pertence e as características individuais. Fatores esses que podem ser facilmente mensuráveis ou não, podendo passar pelos aspectos físicos e psicológicos, desde a falta de serviços públicos assistenciais até a incapacidade de perceber e aproveitar

as oportunidades de mudar sua própria realidade. O que converge em todos esses fatores é que eles contribuem para a desigualdade social e cabe ao Estado e as políticas públicas diminuir essas desigualdades e auxiliar, indivíduo e comunidade, a encontrar estratégias para superar tais situações, emancipando-os da necessidade de ajuda do poder público, para que possam usufruir a vida e não apenas sobreviver.

2.2 APRECIÇÃO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS E/OU SOCIAIS

Tudo que envolve política está relacionado a uma dualidade social entre os que governam e os que elegem os governantes. A etimologia da palavra política, advém da palavra grega “*politikos*”, relativo ao cidadão ou ao Estado. Entretanto a palavra grega tinha origem em duas outras: “*polites*” que significava cidadão e “*polis*” relativa à cidade. Em português a palavra política pode apresentar variados significados e conotações, podendo se relacionar a diferentes fases dos processos políticos e da governabilidade. Vista pelo foco das instituições, a palavra política, se refere aos partidos políticos e órgãos governamentais, se o foco for os agentes, teremos pessoas em cargos políticos e de gestão, se visualizarmos a partir do desenvolvimento das ações políticas então, dirá respeito a programas e projetos (FREY, 2000).

Segundo Augusto (1989) o termo política se refere a um conjunto de objetivos que são direcionados a um programa governamental e possibilitam a sua execução, além de seguir uma ideia única quanto aos fins que devem ser atingidos por tais ações e programas. Cada política tem um objetivo e ele se manifesta no interior dos projetos, indicando a direção que o mesmo tende a seguir.

O termo política é relacionada as ações do Estado. Assim sendo, as políticas públicas podem ser entendidas como o próprio “Estado em ação”, entretanto:

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.³ A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (SOUZA, 2006, p. 24).

Os estudos relacionados às políticas públicas nasceram nos EUA e por ter uma análise diferente da que seguia a tradição europeia sobre o papel do Estado e de suas instituições, ela é considerada como um desdobramento dos estudos europeus. A disciplina acadêmica iniciada nos EUA passa diretamente para os estudos com ênfase nas ações do governo, pulando, por assim dizer, as questões relacionadas ao papel do Estado nessas políticas (SOUZA, 2006).

Estes estudos nos EUA foram consolidados com o pressuposto de que em democracias estáveis, o que o governo faz ou deixa de fazer, pode ser sujeito a ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores.

De acordo com Souza (2006) os fundadores dos estudos na área de políticas públicas foram: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton.

Souza (2006) traz a seguinte progressão dos estudos da área: Laswell (1936), criador da expressão *policy analysis* (análise de política pública), expressão esta que permitiu harmonizar a produção e conhecimento científicos e produções empíricas dos governos, facilitando o diálogo entre esses dois campos. Simon (1957) contribuiu com a introdução do conceito *policy makers* que aborda a racionalidade limitada dos decisores públicos. Lindblom (1959; 1979) propôs a incorporação de outros fatores além da racionalidade, até então proposta por Laswell e Simon, como as relações de poder e a integração nas diferentes fases do processo decisório. Easton (1965) traz o conceito de que a política pública é um sistema onde os grupos de interesse influenciam seus resultados e efeitos, em uma constante relação entre os processos de formulação, resultados e o ambiente (SOUZA, 2006).

Sendo assim, Souza (2006) propõe que os estudos em políticas públicas se resumem em: (1) o campo do conhecimento que busca analisar as ações do governo, ou colocá-lo em ação, e, quando necessário for, propor mudanças no curso dessas ações; e (2) o campo que pesquisa a formulação de políticas públicas, ou seja, a parte do processo em que os governos concretizam seus propósitos em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. Após serem desenhadas e formuladas, as políticas públicas se transformam em programas, planos, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando as propostas são colocadas em ação e são implementadas, ficam então submetidas a sistemas de avaliação e acompanhamento, sendo este um terceiro campo de pesquisa (SOUZA, 2006).

Segundo Starepravo *et al.* (2011) o Estado, ou, os agentes (eleitos ou escolhidos) que administram o Estado, são quem elaboram as políticas públicas nos mais variados setores. Eles têm o poder de decidir quais programas e serviços terão prioridade na locação dos recursos públicos extraídos da população, e que a ela deveriam retornar, porém, melhor distribuída.

Pode-se então delimitar o campo⁶ político/burocrático entre os que produzem políticas públicas e os que são “de fora” e “apenas” elegem os que farão parte do “jogo”. Starepravo *et al.* (2011) conceitua as políticas públicas, a partir dessa reflexão, e de acordo com Menicucci (2006), as políticas públicas servem como uma estratégia do Estado, e dos que o administram, de regular e intervir socialmente, com o objetivo de alcançar resultados ou produzir efeitos pré-determinados no que diz respeito a um problema ou a uma esfera da sociedade. Essas ações do governo têm como objetivo satisfazer a sociedade com relação a uma determinada carência, em sua grande maioria, relacionadas a garantia dos direitos sociais, como o acesso a educação, saúde, moradia e lazer.

De acordo com Vianna (2002), as políticas sociais se assemelham a uma modalidade de política pública, e se referem a ações que determinam o modelo de proteção elaborada pelo Estado. A princípio, essas ações são direcionadas para que haja a redistribuição dos benefícios sociais, com o objetivo de reduzir as principais desigualdades geradas pelo desenvolvimento socioeconômico. As políticas sociais são as formas de o Estado interferir para que exista a manutenção das relações sociais de determinado caráter social, considerando o Estado como:

uma instituição moderna com funções de manutenção e regulação social, dos seus respectivos aparatos de intervenção social – aqui especificamente as políticas sociais – e dos mecanismos constitucionais de proteção ao cidadão, legalmente inscritos como direitos sociais. (STAREPRAVO *et. al.*, 2011, pg. 235-236)

Simplificando, Vianna (2002) aponta que é uma convenção acadêmica de que a política pública é ação governamental com objetivos específicos, seguindo da ideia de que a política social é a ação governamental com objetivos específicos

⁶ Termo relacionado a “Teoria dos Campos” de Bourdieu, onde entende-se que o espaço de interação é o lugar de atualização da intersecção entre os diferentes campos. E os agentes na luta para imporem sua visão dispõem de força (capital) que dependem de seu pertencimento aos campos e da sua posição no campo. As estratégias discursivas dos diferentes atores dependerão das relações de força simbólicas entre os campos e dos trunfos (BOURDIEU, 1996).

relacionados com a proteção social⁷. O que é certo é que as políticas sociais visam atender as necessidades humanas (sociais) e os direitos por meio de programas, projetos e ações que os universalize. Existe, porém, uma imprecisão no uso deste termo (VIANNA, 2002).

Para Pintos (2017) a expressão “política social” acaba sendo utilizada com um sentido vago, até mesmo genérico a ponto de confundir o real sentido com ações voluntaristas e clientelistas. Essa indefinição, afeta a credibilidade dessa política e o que ela representa diante da sociedade (PINTOS, 2017).

É, portanto, a partir de políticas sociais que direitos sociais se concretizam e as necessidades humanas são atendidas. Sua função é democratizar e atender a sociedade como um todo, sem privilegiar os interesses de grupos detentores de algum tipo de poder (PINTOS, 2017).

Linhaes (1998) apresenta o argumento de Offe (1980), na qual o autor considera necessário analisar as capacidades de organização e de conflito que uma necessidade social pode dispor para se fazer representar junto ao Estado, a necessidade social que não diz respeito a totalidade dos indivíduos tem maiores dificuldades em sua capacidade organizacional.

De acordo com Boschetti (2007) todo fenômeno social analisado, e aqui se inserem as políticas públicas e sociais, deve ser compreendido em sua múltipla causalidade, bem como em sua múltipla funcionalidade, problema x solução. A autora nos apresenta ainda uma perspectiva dentro das relações, por vezes contraditórias, entre o Estado e a sociedade capitalista.

Existe um desafio em não discriminar cidadãos quanto ao seu direito de acesso a bens e serviços que, por serem públicos devem estar à disposição de todos, e desta forma não se deve estabelecer critérios desiguais, que diminuam o status de cidadania de quem precisa de proteção social pública. Sendo assim, cabe ao Estado ser protagonista na satisfação das necessidades humanas atendendo a população em sua totalidade por meio de programas, projetos e ações que democratizem o acesso a direitos e serviços que, por algum motivo, possam ser inacessíveis a população em situação de vulnerabilidade social (PINTOS, 2017).

⁷ Entende-se aqui a proteção social como parte de um sistema que provê serviços e benefícios assistenciais a um segmento populacional, até então, com limitado acesso aos direitos sociais. (VAITSMAN; RIEVERES; FARIAS. 2009. p. 279).

A política social tem um papel imprescindível na consolidação do estado democrático de direito, principalmente quando a entendemos como processo e resultado de relações complexas e, até mesmo, contraditórias entre o Estado e as classes sociais, assim sendo as políticas sociais devem ser entendidas e avaliadas como um conjunto de programas, ações e projetos que efetivamente universalizem direitos (BOSCHETTI, 2017).

Como dito anteriormente as pressões populares e mobilizações são o primeiro passo para a conquista de programas e ações das políticas sociais. Entretanto, em nosso país estas se voltam ainda para questões emergenciais como: saúde, educação e violência. A dificuldade e a demora em sanar as necessidades humanas básicas torna difícil pensar o esporte e o lazer enquanto políticas sociais e/ou prioridade na agenda política (LINHALES, 1998).

Segundo Linhales (1998) não existiam, até a data de seu estudo, representações que defendiam o esporte como uma necessidade ou direito social. Apesar de muito se avançar nesse quesito, ainda hoje, grande parte da população continua a mobilizar seus esforços nas conquistas de direitos básicos, enquanto o esporte e o lazer continua a ser vivenciado majoritariamente por quem tem recursos financeiros para partilhar de espaços destinados a esse fim. Por fim, o estabelecimento, ou não, de uma política social depende dos problemas e necessidades que ganham legitimidade no Estado por meio de pressões e mobilizações sociais, e para isso é necessário que a população se aproprie do objeto, neste caso, do esporte e do lazer, enquanto direito (LINHALES, 1998).

Apesar de o esporte e o lazer serem direitos do cidadão, existe a diferença imposta pela disparidade entre classes econômicas, sendo que supostamente apenas as classes dominantes teriam tempo disponível para usufruírem de tais momentos. Porém, existe uma complexidade, para além das questões financeiras, relacionadas as barreiras que impedem/excluem um ou outro grupo de usufruir deste ou daquele direito, seja do esporte e lazer ou de todos os outros (LINHALES, 1998).

O esporte moderno pode ser entendido como um fenômeno social e historicamente construído, presente na vida das pessoas há séculos, sendo uma das principais ocupações do lazer e da expressão da cultura humana, devendo ser observado como espaço social que propicia a formação humana. Por essas características o esporte se apresenta como direito e necessidade social humana (PINTOS, 2017).

Com relação a distância dos núcleos de atividades e a participação popular, quando se trata de crianças, Souza e Mezzadri (2009), apontam que a maior dificuldade encontrada por pais, para manter os filhos em práticas esportivas está relacionado ao deslocamento para o espaço onde as atividades ocorrem. De acordo com Reis (2001), a proximidade é o principal motivo da ocupação e utilização de um espaço de lazer (neste caso, parque), entre jovens e adultos, o autor ressalta ainda que a construção e a localização desses espaços não atende de maneira equilibrada toda população. Eiras *et al.* (2009), apresenta que se tratando de idosos, a proximidade do local da prática da atividade física e do local de moradia é um facilitador, não apenas pela praticidade de acesso, mas também pela familiaridade e segurança que tal proximidade proporciona.

Os autores acima citados concordam a respeito de a distância ser um fator importante relacionado a participação de atividades físicas, independente da idade. Além da facilidade de acesso existe ainda as questões relacionadas a oferta de espaços para a prática de esporte e lazer dentro dos territórios, isso inclui as áreas de maior incidência de pessoas em situação de vulnerabilidade social.

Segundo Rocha (2012) é de suma importância que o Estado garanta a todos que pertencem a um território a acessibilidade aos bens e serviços fundamentais para a concretização de uma vida digna. Nesse sentido o desafio está em planejar as ações de forma estratégica para que o ponto de partida das políticas públicas e sociais seja a realidade local, para que o raciocínio se volte para o território enquanto espaço social e não apenas um lugar de ações desencontradas e ineficazes diante da demanda daquela população (ROCHA, 2012).

Após as diversas leituras e análises que fizemos a título de entender os aspectos da vulnerabilidade social, chegamos a conclusão de que não há uma forma única de a conceituar, a vulnerabilidade existe a partir de diversos aspectos combinados que fazem com que uma pessoa, família ou população estejam de alguma forma em situação de risco. Fatores como sexualidade, idade, local de moradia, grau de escolaridade, renda e diversos outros podem representar situação de risco social e conseqüentemente a vulnerabilidade. Entretanto como a maioria dos fatores é de difícil verificação, necessitando entrevistas e/ou questionários, decidimos nos ater ao fator de renda e recebimento do benefício do PBF, pois esses dados já existem e pudemos acessar com tranquilidade.

Quando uma pessoa vai até o CRAS a fim de fazer seu cadastro para receber o benefício do PBF, ela passa por uma entrevista e preenche um questionário com os aspectos da sua vida que possam indicar situações de vulnerabilidade social, dessa forma entendemos que parte do processo de verificação dos demais aspectos da vulnerabilidade já foi filtrado, e que o recebimento do benefício dessa política social é o indicador de que aquela pessoa está, de fato, em situação de risco.

Ao nos depararmos com todas essas informações sobre políticas públicas, sociais e seus deveres para com a sociedade, entendemos a importância de planejar e fiscalizar todo o processo de execução das mesmas. As políticas públicas são o meio de o governo concretizar seus projetos, aspirações essas que deveriam partir das necessidades da população, a fim de gerar mudanças que beneficiem a comunidade que eles representam dentro da política. Infelizmente não temos um cenário político que permita que aceitemos as demandas sem fiscalizar e analisar cada etapa das ações. Pois o que percebemos é o que está na mídia diariamente, o que era pra ser benefício à população se transforma em um “ralo de dinheiro público”.

As políticas sociais vão um pouco além, e entendemos que tenham ainda mais peso, pois atendem não só população de modo geral, mas focam nas necessidades mais essenciais das pessoas que pouco tem acesso a recursos. Através delas se proporciona o acesso a direitos sociais que as pessoas em situação de vulnerabilidade, de alguma forma, são privadas. Esse tipo de política ainda é essencial em nossa sociedade, pois vemos ainda pessoas com necessidades básicas de saneamento, alimentação, saúde, educação e outros sem recursos para mudar sua própria realidade. O acesso a esses direitos por vezes não acontece devido a má qualidade do que é oferecido a população mais carente, na falta de planejamento e investimento dos recursos públicos.

Todas essas questões reforçam a necessidade de avaliar, fiscalizar e analisar as políticas públicas e sociais, sejam elas em quais setores forem, pois os recursos políticos devem estar ao lado da população, provendo acesso aos direitos constitucionais e sanando as necessidades essenciais, as políticas públicas e sociais devem beneficiar a quem elas se destinam, a população em geral.

Refletindo sobre o esporte e lazer enquanto política social, sendo este um meio de proporcionar o acesso ao direito constitucional de lazer e cidadania, e no atendimento do PELC em Pinhais as pessoas em situação de vulnerabilidade social, nos apropriamos de uma das questões de Guimarães (2017) e nos perguntamos:

quem ganha o quê com as políticas de esporte e lazer, e mais especificamente, com o PELC?

2.3 ESPORTE E LAZER ENQUANTO DIREITO

O lazer e o esporte nem sempre estiveram em pauta nas decisões governamentais em nosso país. Entretanto a partir dos anos 30, segundo Menicucci (2006), os programas de esporte, lazer e “esporte da massa” começaram a ser incorporados na agenda política nacional.

Na Constituição Federal de 1988, segundo Zingoni (1998), o lazer ganhou força econômica com o crescimento da indústria cultural. Em seguida no final da década de 80 e início da década de 90, o número de estudos sobre o lazer cresceu, difundindo o conhecimento e a criticidade relacionados com o tema. Em nossa Carta Magna a educação, a saúde, o trabalho o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção a maternidade e a infância, a assistência aos desamparados, são tratados como direitos essenciais (BRASIL, 1988). Além desta, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) traz o lazer como direito assegurado, pela família, pela sociedade em geral e pelo poder público, onde os municípios devem estimular e facilitar programações culturais e de lazer voltadas para a infância e a juventude (BRASIL, 1990).

Sendo o lazer e o esporte um direito social, cabe as instituições públicas municipais, estaduais e federais, proverem condições e políticas públicas para que a população possa fruir desse direito. Porém, existem alguns problemas no prover desse lazer, pensando na diversidade de variáveis existentes para bem desfrutar esse direito.

Na atualidade, observamos que as políticas de lazer ainda são traduzidas, na prática, como políticas de atividades, de doação de material ou de cessão de equipamentos específicos sem a preocupação com a participação humana [...]. Paralelamente, encontramos, nas secretarias, a “cultura” dos eventos e da prática, a oferta de eventos passageiros, elitistas, discriminatórios e onerosos, sem reflexos sociais contínuos. Aliada a isso, a gestão das políticas públicas de lazer tende a fragmentar os indivíduos” (ZINGONI, 1998, p.37).

Na Constituição Federal de 1988, o artigo 217, informa que é dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não formais, como direito de cada um

(BRASIL, 1988). Assim sendo o não acesso às práticas esportivas e de lazer, por si só, exprime uma exclusão, ou seja, uma injustiça (SANTOS, 2011).

Apesar da Constituição de 1988 ser um marco na ampliação do esporte e lazer enquanto direito, este documento não apresenta claramente quais são as medidas, princípios, objetivos, diretrizes ou mecanismos para que o esporte e o lazer sejam efetivados enquanto direitos.

Com relação ao esporte, Pintos (2017), observa que para além da Constituição de 1988, do ponto jurídico-legal, a legislação foi sendo emendada com o objetivo de atender as questões que apareciam, sejam elas emergenciais, circunstanciais ou por interesses particulares, e ainda assim não houve mudanças substanciais e avanços realmente significativos. Para que o esporte e o lazer fossem reconhecidos como direitos sociais, era necessário que as políticas sociais fossem implantadas concretizando esse preceito.

Em 1997 o Programa de Mobilização da Sociedade pela Ação Desportiva Comunitária tinha como projeto/atividade o esporte solidário, infraestrutura desportiva, esporte educacional, esporte para pessoas portadoras de deficiência, atividade física para a terceira idade e o esporte de criação nacional. Essas atividades buscavam atingir diferentes públicos como idosos e pessoas portadoras de deficiências, dentre eles cabe ressaltar que o esporte solidário tinha por objetivo garantir o desenvolvimento de projetos de esporte para crianças e adolescentes em regiões de vulnerabilidade social. Esse projeto pretendia também buscar parcerias com diversos segmentos da sociedade a fim de otimizar espaços e equipamentos pré-existentes, mobilizando agentes sociais para fomentar a disseminação da prática esportiva (PINTOS, 2017).

Starepravo (2011) traz que os dados do relatório de acompanhamento das ações do governo de 1997 celebravam os convênios com estados, municípios, instituições federais de ensino superior e principalmente com a Confederação Nacional da Indústria (CNI) que juntamente com o Serviço Social da Indústria (SESI) teriam possibilitado a implementação do projeto em diversas comunidades. E apesar dessa movimentação houve um desempenho fraco na execução dessas ações, e eram justificadas como problemas relacionados a estrutura e recursos humanos, contingenciamento e liberação tardia de recursos para a celebração de convênios. Essas questões, contudo, não interferiram no esporte de rendimento.

Com o passar dos anos o esporte de rendimento continuou sendo o principal foco das ações do governo em comparação ao esporte participativo. Segundo Starepravo (2011) no segundo mandato do FHC (1999-2002) alguns programas foram adicionados e outros substituíram os que já existiam na área esportiva. O programa Esporte Solidário citado anteriormente teve seus objetivos alterados passando a buscar diminuir a situação de exclusão e risco social de crianças, adolescentes e jovens carentes. O programa era executado por meio de parcerias com entidades governamentais e não governamentais.

Outro programa voltado as questões sociais desse período era o Esporte Direito de Todos que tinha por objetivo contribuir para a inserção social visando a melhoria da qualidade de vida e a formação da cidadania, contava também com a capacitação de professores de escolas públicas para o esporte e lazer além da promoção de eventos esportivos e científicos. Mais tarde, em 2001 esse programa foi substituído por outro, de nome Esporte na Escola, que objetivava estimular a prática esportiva por estudantes da rede pública de ensino (STAREPRAVO, 2011).

Starepravo (2011) afirma que os mesmos problemas que ocorreram na primeira gestão de FHC voltaram a acontecer na segunda, como:

os baixos índices de execução físico-financeira de grande parte dos programas, a continuidade da pulverização e fragmentação das ações, sendo que diversas delas eram direcionadas para um mesmo segmento da população (STAREPRAVO, 2011, p. 227).

O esporte de rendimento continuou a crescer, recebendo grandes investimentos e ação direta do governo a fim de facilitar e ampliar os repasses a esse segmento (SATAREPRAVO, 2011).

O ano de 2003 foi marcado pelo início do mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Para o esporte foi um ano significativo, devido a conquista de uma pasta única dentro do ministério, que até então havia sido dividida com outros setores como a educação e o turismo. Deu-se então a criação do Ministério do Esporte (ME).

Com o início das atividades do ME as políticas públicas para o esporte e o lazer tendia a ganhar maiores proporções. Entre os programas iniciados por este ministério está o Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC). O PELC se transformou formalmente em programa em 2004 e absorveu parte de três projetos já

existentes denominados: Projeto Esporte Solidário; Projeto Esporte Especial e Vida Ativa na Terceira Idade.

Devido às divergências históricas entre os partidos do FHC (PSDB) e do Lula (PT), era de se esperar a descontinuidade dos programas, como marco da ruptura entre estes governos. (STAREPRAVO; JÚNIOR, 2013)

Os objetivos dos programas também foram reestruturados com a unificação dos programas. No Balanço Geral da União do ME de 2003 temos o seguinte:

O objetivo mais geral do PELC é o de “promover o acesso ao esporte recreativo e ao lazer”. No entanto, este objetivo ganha dimensão real quando o vinculamos ao objetivo setorial do Ministério do Esporte, qual seja, o de “democratizar e universalizar o acesso ao esporte e ao lazer – em todas as suas manifestações – através da implementação de políticas públicas promotoras de inclusão, direcionadas prioritariamente às populações em situação de vulnerabilidade social” (BRASIL, 2013 p.18).

O programa foi elaborado pela Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e do Lazer (SNDEL) durante o ano de 2003. Foi concebido a partir de “experiências oriundas do subcampo científico/ acadêmico das políticas públicas de esporte e lazer e das experiências de gestões municipais do Partido dos Trabalhadores (PT)” (STAREPRAVO; JUNIOR, 2013, p.935). Entretanto percebemos que os programas anteriores do governo federal tinham características bastante parecidas com as propostas do programa implementado no governo Lula, apesar de, anteriormente, não haver grande êxito no desenvolvimento de suas ações.

Durante o processo de implantação da política nacional do esporte, processo este que ainda está acontecendo, destacamos a importância das três conferências nacionais, respectivamente nos anos de 2004, 2006 e 2010.

Nessas conferências houve uma progressão na discussão sobre o esporte e lazer como direitos sociais fundamentados nos princípios da democratização e da inclusão social.

A I Conferência Nacional do Esporte trouxe uma nova forma de tratar o esporte e o lazer no país, para efetivá-los como direitos sociais, destacando-se o intuito da gestão democrática e participativa, a inclusão social e a reversão do quadro de injustiças (QUEIROZ, 2017).

O objetivo principal da II Conferência era de abrigar uma discussão e reflexão profunda a fim de avaliar a implementação da política de esporte no Brasil com o objetivo de melhor estruturar o Sistema Nacional de Esporte e Lazer, considerando as

esferas municipais, regionais, estaduais e federais bem como as responsabilidades sociais que lhes compete, procurando avançar no que diz respeito a garantia ao acesso ao esporte e lazer como direitos sociais (II CONFERÊNCIA NACIONAL DO ESPORTE, 2006).

Na III Conferência, que aconteceu no ano de 2010, o caminho que o governo pretendia trilhar era outro, colocando o alto rendimento em evidência na agenda governamental, sendo que nos anos que decorreram o país acabou por sediar grandes eventos esportivos. Com essa perspectiva, o rumo da formulação, implantação e desenvolvimento das políticas públicas de esporte e lazer no país deixaram de ser prioridade e, segundo Pintos (2017), percebe-se o não tratamento e até mesmo abandono por parte do governo das deliberações e resoluções que aconteceram nas conferências anteriores.

As políticas de esporte e lazer no Brasil tem historicamente uma trajetória de se apresentar como política de governo, isso significa que as ações são submetidas aos interesses dos mandatos dos governantes. Não existe, dessa forma, uma garantia de continuidade e desenvolvimento as tentativas de garantir a democratização do acesso ao esporte e ao lazer (PINTOS, 2017).

Apesar de o esporte e o lazer estarem presentes em diversos documentos em diferentes áreas das políticas públicas como no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), no Estatuto da Juventude, na Política Nacional do Idoso, na Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), não significa que tais “direitos sociais” serão efetivados, pois não se trata apenas de questões legislativas, é necessário que ações sejam feitas visando a sua legitimação (PINTOS, 2017).

Ao nos depararmos com nosso objeto de estudo, percebemos que tal afirmação é bastante válida. Promover o acesso ao esporte e ao lazer vai além das leis, é necessário proporcionar o acesso e a educação para o lazer. Não há como uma pessoa priorizar o lazer quando lhe falta o básico da alimentação, infelizmente nossa sociedade ainda carece de sanar as necessidades básicas de algumas pessoas e comunidades, promover o esporte e o lazer nessas condições é um desafio. Por isso a necessidade de identificar essa população e promover políticas sociais que as auxiliem a transpassar a barreira da vulnerabilidade, proporcionar o acesso facilitado aos locais de atividades de esporte e lazer, inserir centros de atividades dentro dos territórios em que essa população já reside talvez desperte nessas pessoas o

sentimento de pertencimento e de inclusão a sociedade, demonstrando que o lazer e o esporte não pertencem apenas às classes mais abastadas, que ele é de fato um direito de todos.

As políticas sociais, tanto de esporte e lazer quanto todas as demais, devem ser a “frente de combate” do Estado às vulnerabilidades que a população está sujeita, o sucesso ou fracasso de uma ação ou programa depende de estratégias apropriadas, que considerem as características e posições desiguais às quais os cidadãos se encontram. Além das estratégias, situações diversas podem ser previstas durante a execução das ações se forem avaliadas e monitoradas a contento (PINTOS, 2017).

A avaliação e monitoramento de programas que são destinados a garantir a ampliação de acesso a direitos e serviços é, atualmente, indispensável à gestão das políticas públicas. Segundo Pintos (2017) isso acontece porque a capacidade de potencializar os resultados de uma política pública, diante da transformação de uma determinada realidade social, cresce se as ações forem planejadas, executadas, analisadas, avaliadas e constantemente aperfeiçoadas.

2.4 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Apesar de, por si só, as iniciativas referentes a avaliação e monitoramento não serem suficientes para garantir a qualidade e o acesso as ações e programas, elas são de grande valia nos processos de tomada de decisão em políticas públicas. Avaliação e monitoramento tem o propósito de acompanhar continuamente o desenvolvimento do que é proposto e se as ações e programas lograram êxito quanto suas metas e objetivos. Pretende deste modo, informar se o que foi realizado está de acordo com o que era almejado e/ou se é necessário fazer alguma alteração ou aperfeiçoamento para seu devido cumprimento (PINTOS, 2017).

Segundo Boschetti (2007), algumas vertentes teóricas dão muita importância em diferenciar conceitos de análise e/ou de avaliação das políticas públicas e sociais, deixando de lado o que é realmente fundamental:

tratar esses diferentes momentos, sentidos e movimentos avaliativos como inter-relacionados e complementares [...] Mais que conhecer e dominar tipos e métodos de avaliação ou diferenciar análise e avaliação, é fundamental reconhecer que as políticas sociais têm um papel imprescindível na consolidação do Estado democrático de direito e que, para exercer essa função, como seu objetivo primeiro, devem ser entendidas e avaliadas como

um conjunto de programas, projetos e ações que devem universalizar direitos. Para tanto, toda e qualquer avaliação de políticas sociais (ou de programas e projetos) deve se sobrepôr à mera composição de técnicas e instrumentos, e se situar no âmbito da identificação da concepção de Estado e de política social que determina seu resultado (BOSCHETTI, 2007, p.4).

Para Boschetti (2007) existe ainda, uma gama de produções teóricas mais preocupadas com medições de desempenho do que em revelar as funções do Estado diante das desigualdades sociais, apresentam-se como instrumentos que determinam o custo-benefício dos programas sociais mostrando a quantidade de pessoas beneficiadas pelo mesmo, sem se atentar às especificidades dessas políticas na garantia de direitos. Ao avaliar políticas públicas deve-se ter como intenção apontar se uma ou outra ação está conseguindo reduzir as desigualdades sociais, ampliar direitos e propiciar a equidade (BOSCHETTI, 2007).

As políticas públicas, de modo geral, não deveriam ser analisadas apenas como espaços de tomada de decisão e de confrontos, mas sim como um processo complexo e contraditório com elementos de regulação das relações sociais de ordem política e econômica (BEHRING; BOSCHETTI, 2006). Assim sendo a análise e avaliação de políticas públicas ultrapassa a preocupação entre relações capitalistas, ou seja, de custo-benefício ou ainda de eficiência e eficácia. A análise de políticas públicas na verdade se situa na compreensão dos direitos e da democracia e no entendimento das funções do Estado e das classes sociais diante de sua construção.

É necessário que a população, enquanto cidadãos e contribuintes, saiba das características das ações das políticas públicas em sua comunidade. Segundo Guimarães (2010, apud SOUSA *et al.*, 2010, p.3) analisar as políticas públicas:

É zelar pela cidadania. É zelar para que o Poder Público vá ao encontro das suas mais fundamentais premissas, atribuições e obrigações [...] A expectativa é de que os programas desenvolvidos nesse campo contribuam para a inclusão daquelas famílias menos privilegiadas, oferecendo-lhes oportunidades de uma vida mais saudável e prazerosa. Por isso mesmo, constituir processos que permitam avaliar tais programas é contribuir para que os grupos beneficiados sejam verdadeiramente contemplados em termos da inclusão.

Para Boschetti (2007) a avaliação de políticas públicas trata de julgar e/ou atribuir valor a determinada política ou programa, envolvendo a aprovação ou não dos mesmos, principalmente pela ótica dos mais interessados, a população.

Como avaliar está atrelado ao juízo de valores não é possível que uma forma ou outra de avaliação ou análise de políticas públicas seja apenas um instrumento técnico e neutro, os resultados sempre dependerão da concepção teórica abordada e da compreensão da realidade (ARRETCHE, 2002).

Dessa forma, monitoramento e avaliação são mecanismos para subsidiar as decisões dos gestores políticos quanto as reformulações e ajustes necessários a fim de alcançar os objetivos inicialmente traçados, ou seja, essas são ações estratégicas para aperfeiçoar a ação do Estado.

No Brasil as avaliações de políticas públicas se expandiram a partir dos anos 80, momento onde reivindicações sociais foram mais fortes e ativas. À medida que as reivindicações cresciam, aprofundavam-se as críticas quanto ao padrão das políticas sociais até então implantadas que não focavam nos mais necessitados e as questões do mau uso de recursos públicos (SILVA, 2008). O reflexo disso apareceu na década seguinte, onde as avaliações tinham caráter fiscalizatório. Atualmente entende-se que as avaliações e análises de políticas públicas devem focar na capacidade das ações e programas sociais de expandir e promover direitos (PINTOS, 2017).

Apesar do crescimento das avaliações de políticas e programas sociais as práticas de avaliação ainda estão mais voltadas ao controle de gastos do que para o redimensionamento dos programas em desenvolvimento (SILVA, 2008).

Segundo Pintos (2017) a avaliação de uma política pública se distingue de outras modalidades de avaliação, tendo sempre mesmo que implicitamente, a concepção de justiça.

Para Arretche (2002) avaliar políticas públicas está relacionado a adotar métodos e técnicas de pesquisa que permitam estabelecer uma relação de causa e efeito entre um programa *x* e um resultado *y*, ou ainda que sem o programa *x* não existiria o resultado *y*.

Para além da avaliação das políticas públicas é necessário compreender esse processo como um processo político, que envolve interesses diversos entre os que precisam das ações para acessar direitos e os que reforçam as condições desiguais. É necessário compreender a avaliação de políticas públicas como um fenômeno social complexo e contraditório, denominado por múltiplas causas e inserido em uma perspectiva totalitária (BOSCHETTI, 2006).

Uma das variáveis dominantes para a categoria da análise é a dimensão econômica da realidade, as questões políticas vinculadas aos aspectos econômicos, ideológicos, culturais e sociais.

Segundo Silva (2001) a avaliação de políticas públicas deve ser vista como um momento no processo e este deve responder a algumas questões básicas: quando avaliar; onde avaliar; para quem avaliar; que avaliar; por que avaliar; para que avaliar; quem avaliar; e finalmente, como avaliar?

Assim sendo Silva (2001) apresenta aspectos relacionados a essas perguntas, e conseqüentemente a suas respostas, da seguinte forma:

QUADRO 2 – QUESTÕES PARA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

PERGUNTA	O QUE BUSCAR PARA RESPONDER
Quando e onde?	A avaliação deve ocorrer antes, durante e depois da implementação de um programa, seja de forma geral e nacional ou mais específico de forma local.
Para quem avaliar?	O foco tem múltiplos propósitos e varia conforme o usuário, sendo numerosos os destinatários para além das instituições políticas, passando pelos administradores e chegando até a população.
Que avaliar?	Deve considerar os critérios de relevância e exequibilidade, trata-se de aspectos e dimensões de devem orientar a avaliação
Por que avaliar?	Relacionada a diferentes motivações podem ser de ordem moral, política, instrumental, técnica e econômica, e se referem ao mérito da questão.
Para que avaliar?	Tem o olhar para os objetivos da ação, podem auxiliar na tomada de decisão, identificar limites. Ultrapassa a linha do controle e fiscalização.
Quem avaliar?	Parte do preceito de construção burocrática do processo, superando a dualidade entre avaliação interna e externa, considerando os próprios usuários como avaliadores por serem os mais interessados.
Como avaliar?	Nesse momento deve-se decidir pelo método, procedimentos e técnicas a serem utilizadas considerando o que permitir visualizar o campo estudado dentro de toda sua complexidade.

FONTE: Adaptado de SILVA (2001)

Para Boschetti (2006), existem modelos avaliativos que estão mais preocupados em verificar se as ações dos programas e/ou das políticas foram realizadas de acordo com os planejamentos operacionais e de custos, e se atingiram as metas pré-estabelecidas. Podemos dizer que dessa forma é possível descobrir se a política produziu os efeitos desejados, mesmo que estes resultados não tenham ajudado a alterar a realidade.

Ou seja, nem sempre o fato de atingir metas e números, significa modificar naquela comunidade o que foi proposto pelo programa. Melhorar a realidade social

tem a ver atingir objetivos não numéricos, estes dados só serão alcançados se, além das quantidades, também forem avaliados os resultados diante da perspectiva dos usuários, dos benefícios que a comunidade recebeu com tal política (BOSCHETTI, 2006).

Para que uma avaliação de políticas públicas seja efetiva, é necessário utilizar métodos que permitam obter informações relevantes para o estudo relacionadas da situação social, política, econômica e cultural de um determinado contexto, seja ele município, comunidade ou população e que possibilitem entender as ações de um determinado programa, ou de uma determinada política (SILVA, 2001).

De acordo com Silva (2001) é necessário focar em alguns critérios científicos de confiabilidade e validade. A validade expressa a capacidade de revelar que os valores e juízos foram capazes de estimar com rigor o que a avaliação pretendia comprovar. A confiabilidade deve oferecer resultados iguais ou aproximados quando as análises forem repetidas, demonstrando qualidade e estabilidade das informações, independente de alterações de avaliadores ou os instrumentos.

Segundo Figueiredo M e Figueiredo A (1986), o mais importante é fazer conexões entre os objetivos da avaliação, os critérios de avaliação e os modelos analíticos, e estes devem ser capazes de responder a seguinte pergunta: a política ou programa social avaliado foi um sucesso ou um fracasso? Sendo que o sucesso ou o fracasso de uma ação, está vinculado aos objetivos dessa política e ao propósito da avaliação.

Além dos critérios científicos existem modelos de avaliação de políticas públicas que voltam seus esforços para os quesitos de: políticas com propósito de produção de bens e serviços públicos; e as políticas com propósito de mudança e avaliação de impacto.

Para Silva (2001) a política com propósito de produção de bens e serviços preza pelo atendimento ao público nos mais variados setores, porém visa suprir apenas o crescimento de demandas devido ao crescimento demográfico, não buscando alterações da realidade entre o presente e o futuro. A avaliação desse tipo de política considera apenas o processo e não a alteração de uma determinada realidade social.

A política com propósitos de mudança e avaliação de impactos preocupa-se em identificar as mudanças nas condições sociais. Nesse aspecto Silva (2001) ressalta que os impactos objetivos são expressos por mudanças quantitativas na

população alvo e impacto substantivo, responsável por mudanças qualitativas nas condições de vida daquela comunidade.

Apesar de existirem diversas linhas e vertentes de avaliação e análise de políticas públicas, Pintos (2017) traz que a melhor técnica é a que tem a melhor estratégia metodológica para responder a pergunta que motivou a avaliação, tendo clareza de que cada abordagem metodológica possui características próprias, vantagens e desvantagens e precisam ser escolhidas de acordo com as respostas que se deseja obter.

Além dos modelos avaliativos, analíticos e critérios científicos, Pintos (2017) propõe a criação de Sistema de Indicadores Sociais, que permitam identificar determinados aspectos da realidade social ou a área de intervenção pragmática. Essa construção de indicadores sociais está relacionada a aquilo que se pretende alcançar com um programa ou com uma política, e envolve diversas questões metodológicas entre elas a decisão de qual dimensão se deseja mensurar, a definição de indicadores apropriados para o que se pretende monitorar e estabelecer meios para obter os dados que produzirão os indicadores (PINTOS, 2017).

Para Soares e Cunha (2015) o sistema de monitoramento e avaliação pode ser entendido como uma teia inter-relacionada de atividades de registro, produção e análise de informações concebidas durante a execução de programas e projetos com a finalidade de assistir na tomada de decisões. Para tal é necessário definir o que será avaliado, de acordo com quais perspectivas e por meio de quais indicadores e formas de verificação.

O indicador é um sinal que expressa algo de forma observável e mensurável. Não é possível compreendê-lo em si. Torna-se necessário agregar parâmetros à sua interpretação. Por fim, é preciso compreendê-lo como o principal instrumento operacional dos processos avaliativos (SOUSA *et al.*, 2010, p.53).

Para Sousa *et al.* (2010) um sistema de indicadores se trata de um conjunto de indicadores que se inter-relacionam e se complementam baseando-se nos enfoques avaliativos e na sua relação com as etapas de planejamento e de gestão das políticas públicas, de programas ou de ações.

Seja qual a forma de avaliar o objetivo dessa ação é acompanhar e aferir se as estratégias, propósitos e execução do programa estão sendo realizados segundo

as definições previamente estabelecidas para aquele programa ou política social (SOUSA *et al.*, 2010).

3 O PELC E A OFERTA DE ESPORTE E LAZER

Pretendemos nesse capítulo situar o PELC dentro de um contexto histórico, observando a evolução da abordagem da vulnerabilidade social em seus objetivos. Em seguida trataremos um pequeno histórico da cidade de Pinhais, abordaremos também a implementação do programa no município, finalizaremos o capítulo com a apresentação dos dados sobre vulnerabilidade social na cidade de Pinhais.

3.1 PELC – DE 2003 A 2015

Organizado em quatorze ações inter-relacionadas e agrupadas em dois conjuntos, o PELC visa, em síntese, suprir a carência de políticas sociais por esporte recreativo e lazer da população brasileira, sobretudo daquelas em situação de vulnerabilidade social e econômica (PINTOS, 2017 p. 46).

Em outubro de 2003 o Programa Esporte e Lazer da Cidade foi lançado, e entre as cinquenta cidades que participavam do programa Esporte Solidário, dez foram escolhidas para implementar o projeto piloto do PELC, sendo elas: Bagé (RS), Dionísio Cerqueira (SC), Niterói (RJ), Ipatinga (MG), Juina (MT), Caetés (PE), Imperatriz (MA), Castanhal (PA), Ji-Paraná (RO), Xapuri (AC). Na ocasião o então secretário do Esporte e do Lazer, Lino Castellani Filho, declarou que ter um projeto piloto era uma forma de iniciar o programa, possibilitando a análise da execução e a correção dos rumos do mesmo, para então passar a implementação em todo o país. (BRASIL, 2013).

O PELC foi desenvolvido em meio a disputa política entre dois partidos que estavam envolvidos na administração do ME: o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e o Partido dos Trabalhadores (PT). Tal disputa gerou alguns entraves como a baixa publicidade e a restrição orçamentária durante o primeiro mandato do governo Lula (2003-2006). Essas questões refletiram na escala de atendimentos do programa, porém não afetou no reconhecimento do avanço do programa quanto a sua concepção (STAREPRAVO; JUNIOR, 2013).

Desde seu principio o programa esteve voltado a consolidação do esporte e do lazer como direitos sociais e o estímulo a produção científica e tecnológica voltada as políticas públicas de esporte e lazer, a partir da promoção de iniciativas voltadas a gestão pública participativa e democrática, a configuração de um sistema nacional de documentação e informação esportiva (PINTOS, 2017).

Trataremos nesse estudo mais especificamente sobre o primeiro deles, o funcionamento dos núcleos PELC, as modificações quanto aos objetivos de atendimento ao longo do tempo e, mais especificamente, o que for relacionado ao atendimento as pessoas em vulnerabilidade social por parte do programa.

No PPA de 2004-2007 do governo federal havia a indicação de que o objetivo do PELC era promover o acesso ao esporte recreativo e ao lazer tendo como público alvo a sociedade. Para isso, seria utilizado como indicador a taxa de cobertura da população em situação de vulnerabilidade social com esporte recreativo e de lazer (porcentagem) (BRASIL, 2013).

No PPA de 2008-2011 os objetivos do programa eram ampliar, democratizar e universalizar o acesso à pratica e ao conhecimento do esporte recreativo e de lazer, integrados às demais políticas públicas, favorecendo social, tendo com público alvo as famílias com renda até meio salário mínimo per capta e sem rendimento, neste documento o indicador utilizado seria a taxa de atendimento da demanda por esporte recreativo e de lazer às pessoas em situação de vulnerabilidade de social (percentual) (BRASIL, 2007).

Entretanto, como veremos a seguir, esses indicadores de atendimentos às pessoas em situação de vulnerabilidade social não foram explorados nas diretrizes do programa ao longo dos anos. Os documentos intitulados diretrizes do programa contêm as orientações básicas de implementação, contendo os objetivos, metas e demais particularidades de cada programa. Contrariando aos objetivos expostos no PPA 2008-2011 os documentos guias do programa não citam valores, metas ou formas de avaliar esse atendimento em particular.

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:

visa, em síntese, suprir a carência de políticas públicas e sociais que atendam 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 (BRASIL, 2007, p.3).

Ainda, no mesmo documento, nos deparamos com os princípios norteadores da Política Nacional de Esporte e Lazer que traz em primeiro lugar “da reversão do quadro atual de injustiças, exclusão e vulnerabilidade social” (BRASIL, 2007, p. 3), os demais princípios estão relacionados a democratização do esporte e do lazer e o seu conhecimento enquanto direito de cada um e dever do estado.

Em 2007, os núcleos do PELC 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. 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 (BRASIL, 2007, p. 07).

Segundo Pintos, Athayde e Godoflete (2007) 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.

A partir das falas e dados apresentados pelos participantes da 1ª reunião nacional de gestores e agentes do PELC, ocorrida em 2006 foi elaborado um diagnóstico sobre o lazer e a intersectorialidade das políticas públicas. Esse documento foi apresentado na 2ª reunião nacional de gestores e agentes do PELC, que aconteceu em Brasília no ano de 2007.

Nesse diagnóstico, foram mapeadas três demandas principais do público atendido pelo PELC, sendo a primeira delas a superação da vulnerabilidade social, e as demais relacionadas a organizações comunitárias e ações educativas e 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. (BRASIL, 2007)

Esse documento traz várias outras questões relevantes ao programa como o comprometimento com a qualificação continuada dos gestores e agentes, ampliação e diversificação de oportunidades culturais de lazer, consolidação de novas ações governamentais, entre outras. Entretanto, não encontramos metas de atendimento para esse público em específico, tão pouco formas de identificá-lo e acolhê-lo nas atividades, pudemos apenas perceber a intenção de estender o atendimento do programa a comunidades tradicionais:

crece o desenvolvimento de Núcleos do PELC em áreas rurais, quilombolas, de assentamento e ribeirinhas. A nossa dificuldade tem sido o atendimento das populações indígenas. Investimento que estamos dispostos a realizar no sentido de mapear as potencialidades dessas comunidades e sermos pró-ativos na consecução de políticas específicas para esses grupos, considerando os resultados levantados (BRASIL, 2007, p. 2).

Percebemos uma grande mudança a partir do ano de 2007 nas ações do ME relacionadas ao PELC. Houve a informatização do pleito para participação das prefeituras e instituições ao convênio com o ME a fim de implantar o PELC, e 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.

Em 2008 o então ministro do Esporte, Orlando Silva, assinou o Termo de Cooperação Técnica de Repasse de Verba pelo Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, o PRONASCI⁸, que tinha como público alvo adolescentes e jovens de 15 a 25 anos egressos no sistema prisional, reservistas, pessoas em des controle familiar e em conflito com a lei, presos ou adolescente infrator. Os recursos foram destinados a alguns programas do ME entre eles o Programa Esporte e Lazer da Cidade, “que garante ações de esporte e de lazer aos jovens inseridos em comunidades carentes” (BRASIL, 2008).

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 (BRASIL, 2008, p. 5).

Segundo dados do ME, 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 as pessoas em vulnerabilidade social (BRASIL, 2008).

Em 2009 as orientações para implementação do PELC foram direcionadas para o triênio: 2009; 2010 e 2011. Incorporando a partir de então o PRONASCI em suas ações.

Nesse documento é perceptível a alteração nos objetivos e diretrizes do programa. Agora o PELC teria como objetivo geral contribuir com a democratização

⁸ 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 (BRASIL, 2007).

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); 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 (BRASIL, 2009). Os núcleos PELC/ PRONASCI são:

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 (BRASIL, 2009, p.2).

As metas de atendimento eram de 400 inscritos nas atividades sistemáticas e 4000 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 desse documento 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 (BRASIL, 2009, p.2).

Esta análise gerou indicadores de performance que foram utilizados para avaliar o desempenho das ações do PELC. Os indicadores propostos estão relacionados a: Índice de qualidade da gestão; Índice de fomento a pesquisa; Índice de difusão e uso da base de informação CEDES; Índice de produção científica; Índice de participação (relacionados a participação em eventos fomentados pela SNDEL); Indicador do volume de material produzido; Indicador de capilaridade do PELC (nível de participação da sociedade); Índice de qualidade do PELC (evolução da qualidade dos núcleos); Indicador de investimento per capita; Indicador de performance do PELC (aplicação de recursos); Indicador de popularidade do PELC (de conhecimento do programa pela população municipal); Indicador de prospecção tecnológica do PELC; Indicador de investimento em formação e conhecimento; Indicador de investimento em pesquisa; Indicador de espaços de qualidade para prática do PELC; Indicadores infométricos; Indicador de eventos projetados; 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 às pesquisas. Porém, não apresentam meios de avaliar ou mesmo quantificar a abrangência do programa às pessoas em vulnerabilidade social, apesar de existirem nos documentos objetivos relacionados a esse atendimento, temos apenas uma pequena representação dessa população a partir dos índices relacionados às comunidades indígenas.

Com o passar do tempo os objetivos do programa foram sendo alterados. 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 (BRASIL, 2012).

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 (BRASIL, 2012).

No documento de 2012 voltaram a citar as diretrizes da Política Nacional do Esporte, sendo que a primeira delas é a reversão do quadro de injustiças, exclusão e vulnerabilidade social, e apesar da vulnerabilidade voltar a ser citada ainda não existem referências de como quantificar ou analisar o atendimento a esse público.

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. As metas de atendimentos continuam as mesmas dos documentos anteriores, ainda sem o indicativo temporal para os valores indicados (BRASIL, 2012).

Em setembro de 2012 foi lançado o Boletim da Coordenação Geral de Esporte e Lazer/ DEDAP/ SNELIS. Nesse boletim acessamos a notícia sobre a situação do PELC pois, o período de julho de 2011 a julho de 2012 foi marcado por um processo de reestruturação de todo o ME. Essa reestruturação atingiu o programa e seu futuro passou a ser incerto. O PELC deixou de ser um programa orçamentário, composto de diversas ações (funcionamento de núcleos, fomento à pesquisa, implantação e modernização de infraestrutura, entre outras), para tornar-se parte de uma única ação orçamentária, foram incorporados todos os programas de democratização de acesso ao esporte do ME. Essa mudança pode ser percebida também no encerramento da parceria entre PELC e PRONASCI.

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.

Em 2012 houve também a fusão da Secretaria Nacional de Esporte Educacional (SNEED) e a Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e Lazer (SNDEL), ensejando a criação da Secretaria de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (SNELIS), fruto da reestruturação do ME.

A SNELIS tinha como missão ampliar e qualificar o acesso da população ao esporte e ao lazer, por meio de articulações intersetoriais, promovendo a cidadania, a

inclusão social e a qualidade de vida, sendo esse o macro-objetivo estabelecido no PPA 2012-2015 para o ME (BRASIL, 2012).

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” (BRASIL, 2013).

Nessas diretrizes de 2013, 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.

Ainda 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 (BRASIL, 2014, p.6).

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, porém foi nesse ano que iniciou o convênio da prefeitura de Pinhais com o ME para implantação do PELC no município, para tal foi utilizado o documento “Orientações para Implementação – Diretrizes – Edital 2013”.

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 nos documentos.

3.2 DOCUMENTOS NORTEADORES DO PELC E A RELAÇÃO COM OS ATENDIMENTOS

Durante o levantamento dos documentos do governo federal relacionados ao PELC, percebemos algumas disparidades entre a formulação das metas e objetivos relacionados ao atendimento do programa. Utilizamos três documentos principais de 2007 a 2015, que deveriam funcionar de forma hierárquica quanto as resoluções do programa, e que retratam a não consonância no que se refere ao atendimento. São eles o Plano Plurianual (PPA), o Edital de Chamamento e as Diretrizes e Orientações para Implantação do Programa, no período entre 2007 e 2015.

QUADRO 3 - OBJETIVOS, PÚBLICO ALVO E INDICADORES DOS ATENDIMENTOS PELC NOS DOCUMENTOS DE ORIENTAÇÃO DO PROGRAMA DE 2007

ANO BASE 2007	PPA 2004-2007	EDITAL DE CHAMAMENTO	ORIENTAÇÕES PARA IMPLANTAÇÃO PELC
OBJETIVOS	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.
PÚBLICO-ALVO	Sociedade.		O PELC atende a todas as faixas etárias, sem abrir mão do atendimento a pessoas com deficiência e/ou necessidades especiais.
INDICADORES /METAS	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.

FONTE: O autor (2017)

Nos documentos acima citados, percebemos que o PPA traz alguns conceitos bastante amplos no que diz respeito aos objetivos e ao público alvo, porém quando nos atemos aos indicadores e metas percebemos uma inversão, as diretrizes trazem considerações quantitativas e pouco específicas, não citam a cobertura da população em situação de vulnerabilidade social como meta, tão pouco estabelece um percentual de atendimento como o indicado pelo PPA. Considerando que esses documentos são concebidos de forma hierárquica, iniciando pelo PPA, passando pelo Edital de Chamamento e finalizando com as Orientações para Implementação, era esperado que os documentos estivessem consonância e em prol de um mesmo objetivo, entretanto não é o que encontramos, conforme descrito acima.

QUADRO 4 - OBJETIVOS, PÚBLICO ALVO E INDICADORES DOS ATENDIMENTOS PELC NOS DOCUMENTOS DE ORIENTAÇÃO DO PROGRAMA DE 2008

ANO BASE 2008	PPA 2008-2011	EDITAL DE CHAMAMENTO	ORIENTAÇÕES PARA IMPLANTAÇÃO PELC
OBJETIVOS	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.	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.	<ul style="list-style-type: none"> - 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.
PÚBLICO-ALVO	Famílias com renda de até "9" e salário mínimo per capita e sem rendimento.	Crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e pessoas com deficiência e com necessidades especiais.	O PELC atende a todas as faixas etárias, sem abrir mão do atendimento a pessoas com deficiência e/ou necessidades especiais.
INDICADORES /METAS	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.

FONTE: O autor (2017).

Nos documentos do período acima representado encontramos mais disparidades, enquanto o PPA coloca como público alvo famílias com renda mínima ou sem rendimentos ou outros dois documentos apenas estimam as faixas etárias e atendimento a pessoas com necessidades especiais, sem citar o público vulnerável. Nos indicadores e metas aparece novamente a falta de consonância, no PPA são indicados percentuais de verificação de atendimento a pessoas em situação de vulnerabilidade social, sendo que nas Orientações para Implementação do programa está descrito apenas o quantitativo dos atendimentos sem mencionar qualquer filtro ou indicador que possam identificar essa população. A falta de coerência entre os documentos pode prejudicar o atendimento às pessoas em situação de

⁹ Símbolo apresentado no documento original PPA 2008-2011.

vulnerabilidade social, pois as diretrizes que as instituições e prefeituras que aderem ao PELC devem seguir estão nas Orientações para Implementação e no Chamamento Público, quando esses documentos não apresentam a população vulnerável como prioritária e não estipulam metas específicas a essa população é passível de que o atendimento mal chegue a ela.

QUADRO 5 - 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	EDITAL DE CHAMAMENTO	ORIENTAÇÕES PARA IMPLANTAÇÃO PELC
OBJETIVOS	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.	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.	Contribuir com a democratização do acesso ao esporte recreativo e ao lazer, por meio da promoção de ações educativas.
PÚBLICO-ALVO	Famílias com renda de até ? ¹⁰ salário mínimo per capita e sem rendimento.	Crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e pessoas com deficiência e com necessidades especiais.	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.
INDICADORES /METAS	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.

FONTE: O autor (2017)

¹⁰ Símbolo apresentado no documento original PPA 2008-2011

No período acima descrito houve uma mudança significativa no PELC, a parceria com o PRONASCI trouxe novo público alvo, mais específico e com características de alguns fatores da vulnerabilidade social, entretanto os indicadores e metas não mudaram, não havia meios de saber se o público alvo estava de fato sendo beneficiado. A disparidade entre PPA e os outros dois documentos continuou existindo nesse período, mesmo com as mudanças que o PRONASCI trouxe para o programa.

QUADRO 6 - OBJETIVOS, PÚBLICO ALVO E INDICADORES DOS ATENDIMENTOS PELC NOS DOCUMENTOS DE ORIENTAÇÃO DO PROGRAMA DE 2012

ANO BASE 2012	PPA 2012-2015	EDITAL DE CHAMAMENTO	ORIENTAÇÕES PARA IMPLANTAÇÃO PELC
OBJETIVOS	Desenvolver ações que garantam a implantação de projetos de esporte recreativo e de lazer.	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.	Contribuir com a democratização do acesso ao esporte recreativo e ao lazer, por meio da promoção de ações educativas.
PÚBLICO-ALVO	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.	Diversas faixas etárias.	Todas as faixas etárias e as pessoas portadoras de deficiência.
INDICADORES /METAS	553 municípios.		400 inscritos por núcleo 4000 beneficiados (inscritos e participantes de eventos) *não há referência de período para esses valores.

FONTE: O autor (2017)

Em 2012 o PPA trouxe novos parâmetros para o PELC, especificou o público-alvo e indicou as áreas em situação de vulnerabilidade social, modificou os indicadores e metas, saindo da população vulnerável e se voltando para a ampliação

de municípios atendidos. Entretanto os outros dois documentos continuaram com a mesma postura anterior sem nunca citar a população vulnerável ou indicar formas de contabilizar o atendimento desse público.

QUADRO 7 - OBJETIVOS, PÚBLICO ALVO E INDICADORES DOS ATENDIMENTOS PELC NOS DOCUMENTOS DE ORIENTAÇÃO DO PROGRAMA DE 2013 A 2015

ANO BASE 2013 a 2015	PPA 2012-2015	EDITAL DE CHAMAMENTO	ORIENTAÇÕES PARA IMPLANTAÇÃO PELC
OBJETIVOS	Desenvolver ações que garantam a implantação de projetos de esporte recreativo e de lazer.	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.	Democratizar o lazer e o esporte recreativo para que os participantes tomem como própria a sua condição de cidadão, integrando-se à sociedade.
PÚBLICO- ALVO	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 idades, incluindo pessoas com deficiência.	Pessoas de diversas faixas etárias e de pessoas com deficiência.
INDICADORES /METAS	553 municípios.		400 inscritos por núcleo.

FONTE: O autor (2017)

Neste último quadro (Quadro 7) percebemos que nada mudou, a falta de coerência relacionada ao atendimento entre os três documentos continuou a existir, a população vulnerável continuou a ser mencionada apenas no PPA como público alvo, e as diretrizes mantiveram a meta de 400 inscritos por núcleo sem filtrar quem são esses beneficiários ou a condição social a que pertencem.

Nos quadros acima 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 outros dois documentos apresentados em nenhum dos períodos relacionados. Fica evidente também que não há formas ou meios mencionados de filtrar ou analisar os atendimentos a fim de equacionar o quanto se atende 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.

Nos documentos “Chamadas Públicas”, na seção de seleção, traz 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 (BRASIL, 2008).

Quando os documentos norteadores de uma política social não estão consoantes quanto ao atendimento, e não apresentam formas de verificar sua atuação diante de um público, que é dito por eles mesmos como prioritário, entendemos que há uma lacuna e um problema, pois a garantia de que uma política social está sendo efetiva em suas proposições é o cumprimento das metas previamente estabelecidas e a avaliação a que ela se dispõe.

Segundo Santos (2017) 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 nos principais documentos norteadores deste programa menção a metas ou avaliações do atendimento as pessoas em situação de vulnerabilidade social. Se o PELC se posiciona como uma política social, seus documentos e ações deveriam privilegiar o atendimento a esse público, desde a forma de avaliar e classificar as cidades e regiões mais vulneráveis que participam da seleção para o convênio com o ME a fim de implementar o programa, até os territórios que mais necessitam da implantação de um núcleo de atividades recreativas PELC.

A partir disso passamos a entender como a relação entre documentos norteadores, metas, atendimento e, os territórios onde foram implantados os núcleos PELC podem influenciar no atendimento às pessoas em situação de vulnerabilidade social em cidades onde o programa foi implantado, como Pinhais, objeto deste estudo.

3.3 O MUNICÍPIO DE PINHAIS, O PELC E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

A cidade de Pinhais é um município jovem, teve sua emancipação no ano de 1992, até então seu território pertencia a cidade de Piraquara, PR. Apesar de ser o menor município do estado, no quesito de extensão territorial, possuindo apenas 60.92 Km², está entre as 14 cidades mais populosas do estado e pertence a Região Metropolitana de Curitiba (RMC¹¹) (PARANÁ, 2017).

A Lei Complementar n.º 14/1973 estabeleceu a RMC que posteriormente, foi ampliada por legislações estaduais. A RMC se desenvolve de forma desigual e seletiva, assim como as demais regiões metropolitanas do país, caracterizando-se, ainda, por intensas dinâmicas migratórias e de crescimento populacional, que dificultam a efetivação de políticas públicas na escala necessária para viabilizar o atendimento às novas e crescentes demandas (ALVES *et al*, 2012).

Este desafio é vivenciado pelos municípios do entorno metropolitano de Curitiba - PR, que, de um modo geral, são marcados por um menor dinamismo econômico, tornando ainda mais necessária a construção de políticas que garantam a efetivação dos direitos humanos e o exercício da cidadania.

Apesar das dificuldades partilhadas com as demais cidades metropolitanas, em 2009 a Prefeitura Municipal de Pinhais criou, como fruto da importância do esporte lazer e cultura na região, a Secretaria Municipal de Cultura, Esporte e Lazer de Pinhais (SEMEL), desmembrando a gestão cultural e desportiva da Secretaria Municipal de Educação. Essa mudança se iniciou na expectativa de priorizar o atendimento às crianças, adolescentes e jovens que se encontram em situação de risco social. Atualmente a Secretaria atua com duas frentes, sendo elas: o Departamento de Cultura e o Departamento de Esportes e Lazer, ambos amparados pela Divisão de Administração (PINHAIS, 2017).

Dada a relevância do Esporte e Lazer na cidade de Pinhais, em 2013 a Prefeitura Municipal participou e logrou êxito no processo seletivo para o convênio com o ME, visando a implantação do PELC na região.

¹¹ A Região Metropolitana de Curitiba (RMC) conta atualmente com 29 cidades divididos em dois blocos: o núcleo urbano central e as cidades que compõe o Vale da Ribeira. Conta atualmente com mais de 30% da população do estado, e é composta por cidades próximas a Curitiba que formam uma mancha urbana contínua.

No documento “Planejamento Pedagógico” enviado pela Prefeitura Municipal de Pinhais ao ME, encontramos o seguinte:

Na parceria com organizações ligadas a cultura, esporte e lazer, o PELC pretende ampliar sua implementação, tendo como pré-requisito a intersetorialidade. A integração com diferentes programas sociais (bolsa família, Saúde da Família e outros) tendo em vista potencializar as ações desenvolvidas, no intuito de promover a democratização do acesso às práticas de esporte e lazer para a população alvo, pela articulação de ações governamentais e a sociedade civil.

Esperamos que a diversificação de experiências culturais dos jovens possa ampliar seus repertórios e gerar possibilidades de releituras da realidade cotidiana, consolidando o tempo vivido como um espaço educativo para vivências significativas para a cultura da paz, como meio de transformação social focando sempre na inclusão (PINHAIS, 2016, p.4).

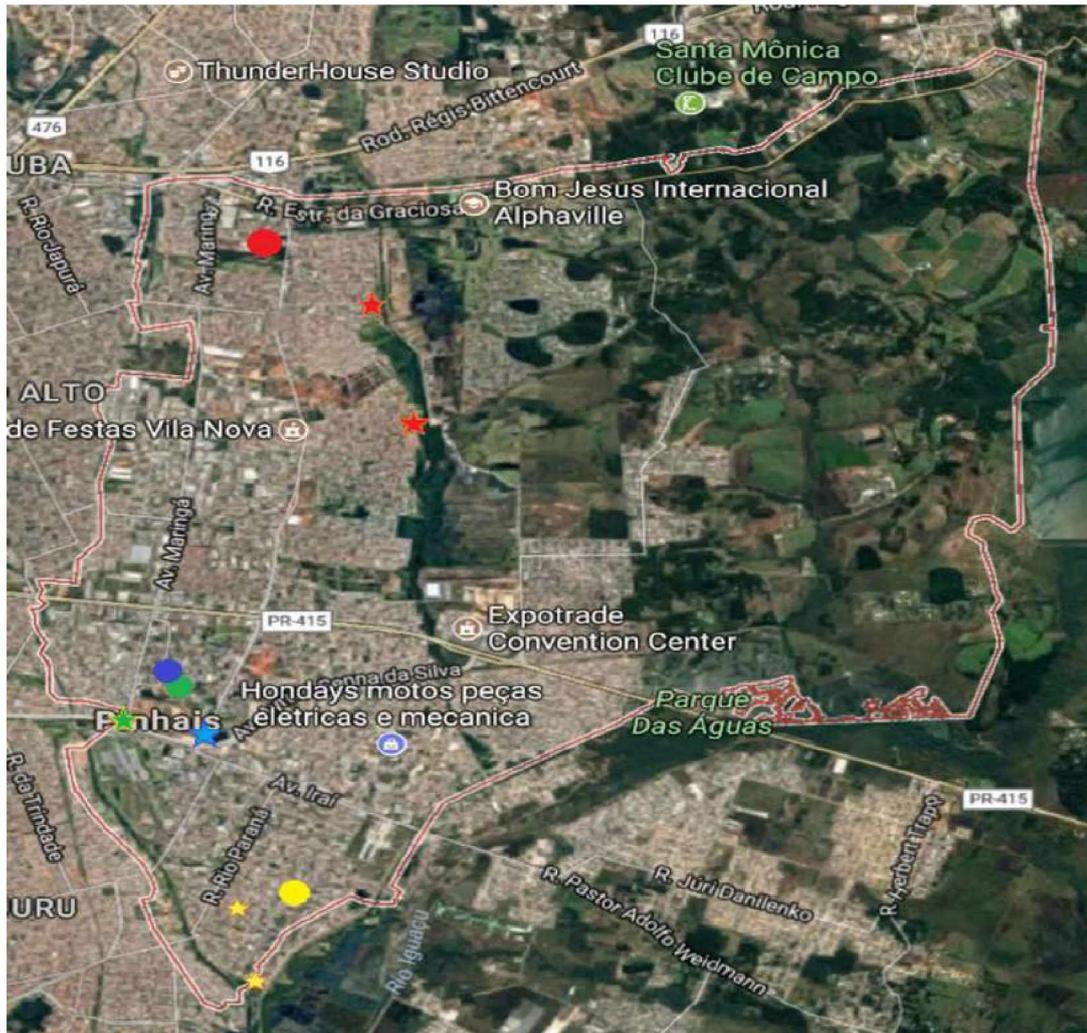
Neste mesmo documento encontramos nos objetivos a intenção de que o programa seja um fator de combate a vulnerabilidade social:

Democratizar o acesso à prática e à cultura do Esporte de forma a promover o desenvolvimento integral de crianças, adolescentes/jovens e idosos, como fator de formação da cidadania e melhoria da qualidade de vida, prioritariamente em áreas de vulnerabilidade social. Com a implantação do Projeto Esporte e Lazer da Cidade, iremos ampliar as ações de democratização do acesso a conhecimentos e práticas de esporte e lazer, considerando direitos sociais de todos os cidadãos (diversas faixas etárias), 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 (PINHAIS, 2016, p.5)

O benefício foi concedido por meio do convênio 788171/2013, e as atividades do programa na cidade de Pinhais tiveram início no segundo semestre de 2015.

Em Pinhais as atividades aconteceram em 4 núcleos e seus respectivos subnúcleos sendo eles: 1- Núcleo ginásio poliesportivo Tancredo de Almeida Neves, subnúcleo Escola Rodolfo Bescorovaine - APAE; 2- Núcleo centro cultural Wanda dos Santos Mallmann, subnúcleo Centro de Empreendedorismo e Artesanato (CEART); 3- Núcleo ginásio poliesportivo Perdizes subnúcleos pólo de cultura e esporte Pedro Arizona e campo de futebol Jardim Cláudia; 4- Núcleo Centro de Artes e Esportes Unificados (CEU), subnúcleo campo de futebol Weissópolis e escola municipal Thereza Correa Machado.

MAPA 1 - DELIMITAÇÕES TERRITORIAIS DA CIDADE DE PINHAIS E A LOCALIZAÇÃO DOS 4 NÚCLEOS PELC-PINHAIS E SEUS SUB-NÚCLEOS



Legenda:

Ponto amarelo – Núcleo PELC CEU

Estrelas amarelas – subnúcleos PELC referentes ao núcleo CEU

Ponto verde – Núcleo PELC Wanda dos Santos Mallman

Estrela verde – subnúcleo PELC referente ao núcleo Wanda dos Santos Mallman

Ponto azul – Núcleo PELC Ginásio Poliesportivo

Estrela azul – subnúcleo PELC referente ao núcleo Ginásio Poliesportivo

Ponto vermelho – Núcleo PELC Perdizes

Estrelas vermelhas – subnúcleos PELC referentes ao núcleo Perdizes

FONTE: Modificada Google Maps (2017)

No mapa acima temos a localização geográfica de cada um dos núcleos do PELC representada por pontos e seus respectivos subnúcleos representados por estrelas. Os equipamentos onde foram implantados os núcleos do PELC já existiam antes do convênio com o ME. Estes, já faziam parte dos espaços de esporte e lazer da SEMEL e ofereciam atividades gratuitas para a população, porém o programa

possibilitou a ampliação dos atendimentos e aumentou a variedade de oficinas com a contratação de novos agentes (PINHAIS, 2017).

Segundo as diretrizes do programa que norteia o convênio PELC-Pinhais, as atividades a serem desenvolvidas pelos agentes do programa, dentro dos núcleos e sub-núcleos, devem ser organizadas em forma de oficinas de acordo com as características e interesses da comunidade (BRASIL, 2013). Para tal, foi estabelecida uma política de formação profissional com a perspectiva da educação popular.

O ME implantou o Sistema de Formação dos agentes sociais do PELC em 2007, abordando os conteúdos e as estratégias metodológicas necessárias para formação dos agentes sociais de esporte e lazer a fim de auxiliar os educadores a promover atividades e oficinas de acordo com as características de cada região, sendo grande desafio consolidar a formação dos agentes como um pilar importante na estruturação do programa.

Em Pinhais a primeira formação de agentes foi ministrada pela formadora do ME, Eneida Feix em julho de 2015. Esse evento marcou o início efetivo do programa no município. Segundo Feix (2015) a Prefeitura de Pinhais já desenvolvia um trabalho bastante eficiente e diversificado nas áreas da cultura, esporte e lazer antes da implementação do PELC na cidade.

Segundo Santos (2017), o problema que fez surgir o PELC estava associado a uma avaliação de que havia carência de atividades esportivas e de lazer em âmbito nacional. Porém essa situação não era vivenciada em Pinhais como vimos anteriormente. O PELC viria para somar e qualificar o atendimento nessas áreas, além de proporcionar oficinas até então não existentes.

A ampliação do atendimento foi descrita no planejamento pedagógico enviado pela Prefeitura de Pinhais ao ME em forma de metas:

TABELA 1 - METAS ATENDIMENTO PELC PINHAIS

Metas – Público Alvo	
Nº Crianças/Adolescentes (até 14 anos):	500
Nº Jovens (15 a 24 anos):	300
Nº Adultos (acima de 25 anos):	600
Nº de Idosos (a partir de 60 anos)	150
Nº de pessoas com Deficiência (limitação física, mental, sensoriais ou múltiplas - inseridas na distribuição acima)	50
Nº Total de Inscritos:	1.600

FONTE: Adaptada de PINHAIS (2016)

Todavia, não podemos constatar que essas metas tinham a perspectiva de ampliar o número de atendimentos visto que não encontramos dados com a quantidade de pessoas atendidas nos equipamentos antes da implantação do programa, não permitindo, desta forma, um comparativo.

As metas foram previstas para um total de atendimentos, elencando apenas nas diretrizes, que os núcleos “Todas as Idades” devem atender a todos os públicos, de crianças a idosos, incluindo pessoas com necessidades especiais. Assim como nos demais documentos do PELC, não há menção sobre metas ou formas de quantificar o atendimento às pessoas em vulnerabilidade social apesar desse público ser citado nos objetivos do projeto pedagógico:

Democratizar o acesso à prática e à cultura do Esporte de forma a promover o desenvolvimento integral de crianças, adolescentes/jovens e idosos, como fator de formação da cidadania e melhoria da qualidade de vida, prioritariamente em áreas de vulnerabilidade social (PINHAIS, 2016, p.6).

Segue abaixo a planilha da SEMEL enviada ao ME que relaciona o total de atendimentos mês a mês em cada um dos núcleos do PELC

TABELA 2 - TOTAL DE ATENDIMENTO MENSAL NÚCLEO POLIESPORTIVO

MÊS DE ATIVIDADE EXECUTADO	MÊS E ANO DE REFERÊNCIA	META PACTUADA	BENEFICIADOS ATENDIDOS EFETIVAMENTE	PERCENTUAL ATENDIDO
1º Mês	FEV/2016	400	406	100%
2º Mês	MAR/2016	400	489	100%
3º Mês	ABR/2016	400	512	100%
4º Mês	MAI/2016	400	589	100%
5º Mês	JUN/2016	400	633	100%
6º Mês	JUL/2016	400	499	100%
7º Mês	AGO/2016	400	620	100%
8º Mês	SET/2016	400	630	100%
9º Mês	OUT/2016	400	612	100%
10º Mês	NOV/2016	400	615	100%
11º Mês	DEZ/2016	400	658	100%
12º Mês	JAN/2017	400	448	100%
13º Mês	FEV/2017	400	509	100%
14º Mês	MAR/2017	400	601	100%
15º Mês	ABR/2017	400	614	100%
16º Mês	MAI/2017	400	596	100%
17º Mês	JUN/2017	400	607	100%
18º Mês	JUL/2017	400	588	100%
19º Mês	AGO/2017	400	612	100%
20º Mês	SET/2017	400	624	100%

FONTE: Adaptada de PINHAIS (2017)

TABELA 3 - TOTAL DE ATENDIMENTO MENSAL NÚCLEO PERDIZES

MÊS DE ATIVIDADE EXECUTADO	MÊS E ANO DE REFERÊNCIA	META PACTUADA	BENEFICIADOS ATENDIDOS EFETIVAMENTE	PERCENTUAL ATENDIDO
1º Mês	FEV/2016	400	302	75,5%
2º Mês	MAR/2016	400	384	96%
3º Mês	ABR/2016	400	409	100%
4º Mês	MAI/2016	400	401	100%
5º Mês	JUN/2016	400	414	100%
6º Mês	JUL/2016	400	404	100%
7º Mês	AGO/2016	400	418	100%
8º Mês	SET/2016	400	409	100%
9º Mês	OUT/2016	400	417	100%
10º Mês	NOV/2016	400	406	100%
11º Mês	DEZ/2016	400	415	100%
12º Mês	JAN/2017	400	423	100%
13º Mês	FEV/2017	400	444	100%
14º Mês	MAR/2017	400	462	100%
15º Mês	ABR/2017	400	481	100%
16º Mês	MAI/2017	400	472	100%
17º Mês	JUN/2017	400	461	100%
18º Mês	JUL/2017	400	452	100%
19º Mês	AGO/2017	400	443	100%
20º Mês	SET/2017	400	433	100%

FONTE: Adaptada de PINHAIS (2017)

TABELA 4 - TOTAL DE ATENDIMENTO MENSAL NÚCLEO CEU

MÊS DE ATIVIDADE EXECUTADO	MÊS E ANO DE REFERÊNCIA	META PACTUADA	BENEFICIADOS ATENDIDOS EFETIVAMENTE	PERCENTUAL ATENDIDO
1º Mês	FEV/2016	400	261	65,25%
2º Mês	MAR/2016	400	328	82%
3º Mês	ABR/2016	400	357	89,25%
4º Mês	MAI/2016	400	403	100%
5º Mês	JUN/2016	400	400	100%
6º Mês	JUL/2016	400	360	90%
7º Mês	AGO/2016	400	377	94,25%
8º Mês	SET/2016	400	388	97%
9º Mês	OUT/2016	400	382	95,5%
10º Mês	NOV/2016	400	340	85%
11º Mês	DEZ/2016	400	380	95%
12º Mês	JAN/2017	400	281	70,25%
13º Mês	FEV/2017	400	317	79,25%
14º Mês	MAR/2017	400	390	97,5%
15º Mês	ABR/2017	400	400	100%
16º Mês	MAI/2017	400	428	100%
17º Mês	JUN/2017	400	382	95,5%
18º Mês	JUL/2017	400	400	100%
19º Mês	AGO/2017	400	421	100%
20º Mês	SET/2017	400	392	98%

FONTE: Adaptada de PINHAIS (2017)

TABELA 5 - TOTAL DE ATENDIMENTO MENSAL NÚCLEO CENTRO CULTURAL

MÊS DE ATIVIDADE EXECUTADO	MÊS E ANO DE REFERÊNCIA	META PACTUADA	BENEFICIADOS ATENDIDOS EFETIVAMENTE	PERCENTUAL ATENDIDO
1º Mês	FEV/2016	400	228	57%
2º Mês	MAR/2016	400	314	78,5%
3º Mês	ABR/2016	400	376	94%
4º Mês	MAI/2016	400	371	92,75%
5º Mês	JUN/2016	400	385	96,25%
6º Mês	JUL/2016	400	374	93,5%
7º Mês	AGO/2016	400	390	97,5%
8º Mês	SET/2016	400	346	86,5%
9º Mês	OUT/2016	400	309	77,25%
10º Mês	NOV/2016	400	322	80,5%
11º Mês	DEZ/2016	400	363	90,75%
12º Mês	JAN/2017	400	293	73,25%
13º Mês	FEV/2017	400	360	90%
14º Mês	MAR/2017	400	312	78%
15º Mês	ABR/2017	400	359	89,75%
16º Mês	MAI/2017	400	342	85,5%
17º Mês	JUN/2017	400	406	100%
18º Mês	JUL/2017	400	419	100%
19º Mês	AGO/2017	400	408	100%
20º Mês	SET/2017	400	403	100%

FONTE: Adaptada de PINHAIS (2017)

De acordo com os dados das planilhas o núcleo Poliesportivo foi o único a cumprir com o total de atendimentos durante todo o período do convênio entre a prefeitura e o ME, sendo que a média de atendimentos deste núcleo durante os 20 meses de vigência do convênio foi de 573 atendimentos mensais. Apesar de o núcleo Perdizes não ter cumprido a meta de atendimento em todos os meses a média passou a meta ficando em 422 atendimentos mensais. Os núcleos CEU e Centro de Cultura ficaram abaixo da meta estabelecida pelas diretrizes sendo que o núcleo CEU apresentou a media de 369 atendimentos mensais, e o núcleo Centro de Cultura apenas 339 atendimentos mensais em média.

Quantificar esses atendimentos é uma forma de avaliar se as metas preestabelecidas pelo convênio foram cumpridas. Todavia, elas só representam o total de atendimentos, sem nenhuma forma de filtro. Tal método está de acordo com as diretrizes do programa, porém não existem meios indicados nos documentos do ME, para equacionar os atendimentos às pessoas em vulnerabilidade social, apesar deste, supostamente, ser o principal objetivo do programa.

3.4 VULNERABILIDADES: UM MAPA SOCIAL DE PINHAIS

A Lei Orgânica da Assistência Social, define os serviços socioassistenciais como “as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas nesta lei” (BRASIL, 1993).

Segundo o Protocolo de Serviços dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) do Município de Pinhais (2016), é função da Proteção Básica municipal, identificar as situações de vulnerabilidade das famílias da região e alargar a capacidade e as formas de transformar as situações de vulnerabilidades encontradas.

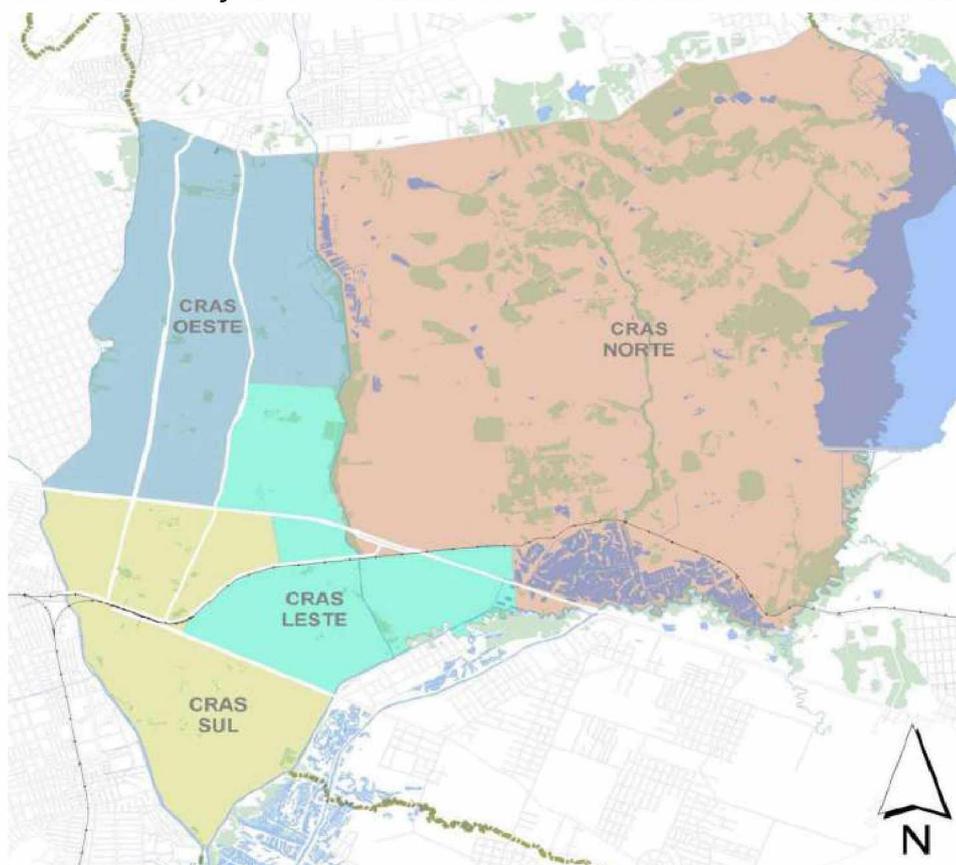
Em Pinhais a Rede Socioassistencial da Proteção Social Básica dispõe de quatro CRAS.

QUADRO 8 - TERRITÓRIO CRAS E BAIRROS ATENDIDOS

CRAS	BAIRROS ATENDIDOS
CRAS NORTE	Jd. Karla, Jd. Amélia, Parque das Águas, Parque das Nascentes, Privê, Rosi Galvão, Graciosa e Canguiri.
CRAS SUL	Weissópolis, Tarumã, Centro, Estância Pinhais, Varginha e Guilherme Weiss.
CRAS LESTE	Esplanada, Vila Dignidade, Triângulo, Vargem Grande, Palmital e Maria Antonieta.
CRAS OESTE	Boa Esperança, Pineville, Atuba I e II, Alto Tarumã, Emiliano Pernetá, Perdizes I e II, Sol Nascente, Jd. Eliza, Bonilauri, Joaquina, Jd. Fênix, Vila União, Pedro Demeterco, Moradias Palmital, Conjunto Áquila, Jd. Cláudia e Vila Tebas.

FONTE: o autor (2017)

MAPA 2 - LOCALIZAÇÃO DOS TERRITÓRIOS DE CADA UM DOS CRAS DE PINHAIS



FONTE: Adaptado de PINHAIS (2016)

As ações destes equipamentos destinam-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e/ou fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero, por deficiências, dentre outras).

Em dezembro de 2016 os quatro CRAS de Pinhais fizeram levantamentos de diversos dados da assistência social e de seus beneficiários para que fosse possível construir o primeiro mapa de vulnerabilidade social do município.

Esse documento, intitulado Mapa Social – Mapa da Vulnerabilidade Social de Pinhais – foi proposto pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS)¹² em seu terceiro caderno de capacitação. O livro “Vigilância Socioassistencial: Garantia do Caráter Público da Política de Assistência Social” (BRASIL, 2013), traz em seu

¹² O SUAS foi criado a partir da Política Nacional de Assistência Social de 2004 (PNAS/2004) durante mandato do ex presidente Lula. Junto com a política de assistência social foi necessária a criação da Vigilância Socioassistencial, responsável pelos resultados do que é realizado assim como pelo reconhecimento das demandas não incorporadas a assistência social (BRASIL, 2013).

conteúdo a importância da produção de indicadores, a fim de dar ênfase em outros critérios de avaliação além da eficiência, eficácia e impacto, tornando o olhar mais social, pensando na igualdade, equidade e na redistribuição.

O Mapa Social compilado pela SEMAS é fruto das ferramentas de produção de estudos de territórios propostos pela SUAS. Os mapas temáticos são construídos através de indicadores relacionados à vulnerabilidade social em nível intramunicipal a partir dos dados alimentados no sistema on-line do CadÚnico. O SUAS trabalha com o conceito principal de território, tanto para reconhecer demandas quanto para analisar os resultados obtidos por suas ações, por esse motivo, os CRAS de Pinhais são responsáveis por territórios específicos e bem delimitados.

Esses dados foram gerados referenciando a situação histórica de Pinhais no mês de dezembro de 2016, e permitiram fazer um comparativo entre os beneficiários do PELC em Pinhais e do PBF. Esse diagnóstico nos mostrou quantos moradores de cada área atendida pelos CRAS estavam sendo contemplados pelas atividades do PELC naquele período, desta forma obtivemos a porcentagem do total de atendimentos.

Segue a baixo os valores referentes ao CadÚnico e ao PBF, dados disponíveis no Mapa Social – Perfil da Vulnerabilidade Social de Pinhais.

TABELA 6 - QUANTITATIVO DE PESSOAS INSCRITAS NO CADÚNICO BENEFICIÁRIAS PBF NO MUNICÍPIO DE PINHAIS DE ACORDO COM OS TERRITÓRIOS DO CRAS

TERRITÓRIO	TOTAL PESSOAS INSCRITAS NO CADÚNICO	TOTAL DE PESSOAS BENEFICIÁRIAS DO PBF	% PESSOAS DO CADÚNICO BENEFICIÁRIAS DO PBF
NORTE	5846	1670	28,57 %
SUL	7497	2394	31,93 %
LESTE	8534	3249	38,07 %
OESTE	12015	3937	32,77 %
TOTAL	33.892	11250	33,19 %

FONTE: Adaptada de PINHAIS (2017)

TABELA 7 - PORCENTAGEM DE BENEFICIÁRIOS PBF POR TERRITÓRIO

TERRITÓRIO	PORCENTAGEM / TOTAL DE BENEFICIÁRIOS
NORTE	14,84 %
SUL	21,28 %
LESTE	28,88 %
OESTE	34,99 %

FONTE: Adaptada de PINHAIS (2017)

De acordo com as tabelas acima, percebemos que o território oeste é o que tem o maior quantitativo de pessoas em situação de vulnerabilidade social. Isto pode estar relacionado com o Conjunto Jerivá. Segundo o site da prefeitura de Pinhais (2017) o Conjunto Jerivá nasceu em 2013 com a construção de casas populares por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em Pinhais. Nessa obra foram construídos também outros conjuntos menores totalizando 747 casas, todas destinadas a famílias que moravam em áreas de risco e de preservação ambiental as margens de rios da região. A cada grande chuva esses rios transbordavam e traziam muitos transtornos a essa população. Essa ação trouxe pessoas em situação de vulnerabilidade social de diversos bairros da cidade para partilhar do mesmo território, o que deu ao espaço tal característica.

TABELA 8 - QUANTITATIVO E PERCENTUAL DE PESSOAS INSCRITAS NO CADÚNICO POR FAIXA DE RENDA PER CAPITA

	R\$ 0 a R\$ 85,00		R\$85,01 a R\$170,00		R\$ 170,01 até ½ SM		Acima de ½ SM		TOTAL
	Nº de Pessoas	%	Nº de Pessoas	%	Nº de Pessoas	%	Nº de Pessoas	%	Nº de Pessoas
Norte	846	14,8	761	13,2	2939	15,2	2016	16,1	6562
Sul	1230	21,5	1199	20,7	4401	22,7	2821	22,5	9651
Leste	1870	32,7	1625	28,1	4761	24,6	3248	25,9	11504
Oeste	1773	31	2193	37,9	7260	37,5	4454	35,5	15680
Total	5719		5778		19361		12539		43397

FONTE: Adaptada de PINHAIS (2017)

Observamos nos dados acima que a maior parte das pessoas inscritas no CadÚnico, 28,89% do total, 44,61% tem renda média per capita de R\$ 170,01 até meio salário mínimo, sendo que: apenas 13,18% corresponde aos que se apresentam em situação de extrema pobreza e sobrevivem com menos de R\$ 85,00 por mês per capita; 13,31% corresponde as pessoas em situação de pobreza com renda média per capita de R\$ 85,01 até R\$170,00; e 28,89% representa os que tem a renda média mensal de mais de meio salário mínimo per capita.

Com esses dados entendemos a relação entre a análise do IDH e a necessidade de políticas públicas. Em Pinhais ainda existe pessoas em situação de pobreza e de extrema pobreza, porém eles representam, hoje, uma parcela menor da sociedade. As políticas públicas sociais são necessárias para que esses índices diminuam cada vez mais a fim de um dia quem sabe, nem precisarem mais existir.

TABELA 9 - QUANTITATIVO DA SITUAÇÃO DE POSSÍVEIS BENEFICIÁRIOS DO PBF NO CRITÉRIO DE ELEGIBILIDADE DO PBF

	SITUAÇÃO DE EXTREMA POBREZA- Até R\$ 85,00			SITUAÇÃO DE POBREZA R\$85,01 a R\$ 170,00			TOTAL		
	Famílias	Pessoas	Média	Famílias	Pessoas	Média	Famílias	Pessoas	Média
Norte	62	196	3,1	69	215	3,11	131	411	3,13
Sul	90	262	2,9	102	309	3,02	192	571	2,97
Leste	132	355	2,6	149	476	3,19	281	831	2,95
Oeste	142	406	2,8	180	580	3,22	322	986	3,06
Total	426	1219		500	1580		926	2799	

FONTE: Adaptada de PINHAIS (2017)

Enquanto não chegamos às condições sonhadas em que as políticas públicas sociais não serão mais necessárias, analisamos a tabela anterior que nos mostra que os territórios Oeste e Leste abrigam a maior parte das pessoas em situação de vulnerabilidade social e a maior parte das pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza, parte dessa condição se deve ao fato de que o território Leste é um dos mais antigos e populosos da cidade, quanto ao Oeste, como citamos anteriormente, recebeu famílias de diversos locais que moravam em áreas ribeirinhas e de risco, direcionando boa parte das pessoas em situação de vulnerabilidade social para um único território.

4 ANÁLISE E INTERCEPÇÃO DE DADOS: UMA CARTOGRAFIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE PINHAIS

Utilizamos o Sistema de M&A, descrito anteriormente, como base para a avaliação do PELC enquanto política pública, e dessa forma poderemos então responder a questão fundamental na análise das políticas públicas proposta por Lasswell (1982): quem ganha o que?

Tendo como locus o território e/ou contexto social, o impacto social das políticas públicas se justifica de acordo com o proveito que as populações, comunidades e segmentos obtiverem com as ações do programa (ZINGONI; RIBEIRO, 2006, p. 107).

A partir desta premissa e da tabulação anteriormente apresentada foram elaborados os indicadores para a avaliação do atendimento do PELC-Pinhais. Para tal utilizamos os dados quantitativos do total de munícipes, o total de beneficiários do PELC-Pinhais e os beneficiários do PBF que participaram das atividades do PELC-Pinhais.

TABELA 10 - TOTAL DE BENEFICIÁRIOS PELC E PBF DEZEMBRO 2016

TOTAL DE BENEFICIÁRIOS PBF EM PINHAIS	11.250
TOTAL DE BENEFICIÁRIOS PELC- PINHAIS	1.816
TOTAL DOS BENEFICIÁRIOS PELC QUE RECEBEM BOLSA FAMÍLIA	101
PORCENTAGEM TOTAL DE BENEFICIÁRIOS PELC E PBF	5,56%

FONTE: O autor (2017)

Utilizamos como parâmetro a média da população de Pinhais em 2016 (cerca de 125 mil) com o total de beneficiários do PBF da região durante o mesmo período. Esse cálculo nos apresentou que 9% do total da população de Pinhais recebeu os recursos do programa no ano de 2016, sendo então essa população identificada como em situação de vulnerabilidade social.

TABELA 11 - MUNÍCIPES E BENEFICIÁRIOS PELC

QUANTIDADE DE MUNÍCIPES 2016	TOTAL DE BENEFICIÁRIOS PBF 2016	PORCENTAGEM DE MUNÍCIPES BENEFICIADOS PELO PBF
125.000	11.250	9%

FONTE: O autor (2017)

Apesar de um dos objetivos do PELC-Pinhais estar relacionado a democratização do esporte e do lazer por meio do atendimento as pessoas em situação de vulnerabilidade social, os dados nos mostram que menos de 6% dessa população vulnerável da região foi atendida nos núcleos do programa na cidade de Pinhais.

O PELC tem como um de seus objetivos proporcionar atividades de esporte e o lazer as pessoas em situação de vulnerabilidade social. No período estudado, apenas 5,56% (101 pessoas) do total da população vulnerável da cidade em questão no que tange ao indicador selecionado neste estudo foi atendida nos núcleos do PELC-Pinhais. Essa é uma porcentagem de atendimento bastante pequena para uma política pública que objetiva alcançar essa população.

TABELA 12 - TOTAL DE BENEFICIÁRIO PELC E PBF POR NÚCLEO PELC

NÚCLEO	BENEFICIÁRIOS PELC	BENEFICIARIOS PELC E PBF	PORCENTAGEM DO TOTAL DE BENEFICIÁRIOS
PERDIZES	415	21	5,06%
CENTRO DE CULTURA	363	7	1,93%
CEU	380	52	13,68%
POLIESPORTIVO	658	21	3,19%

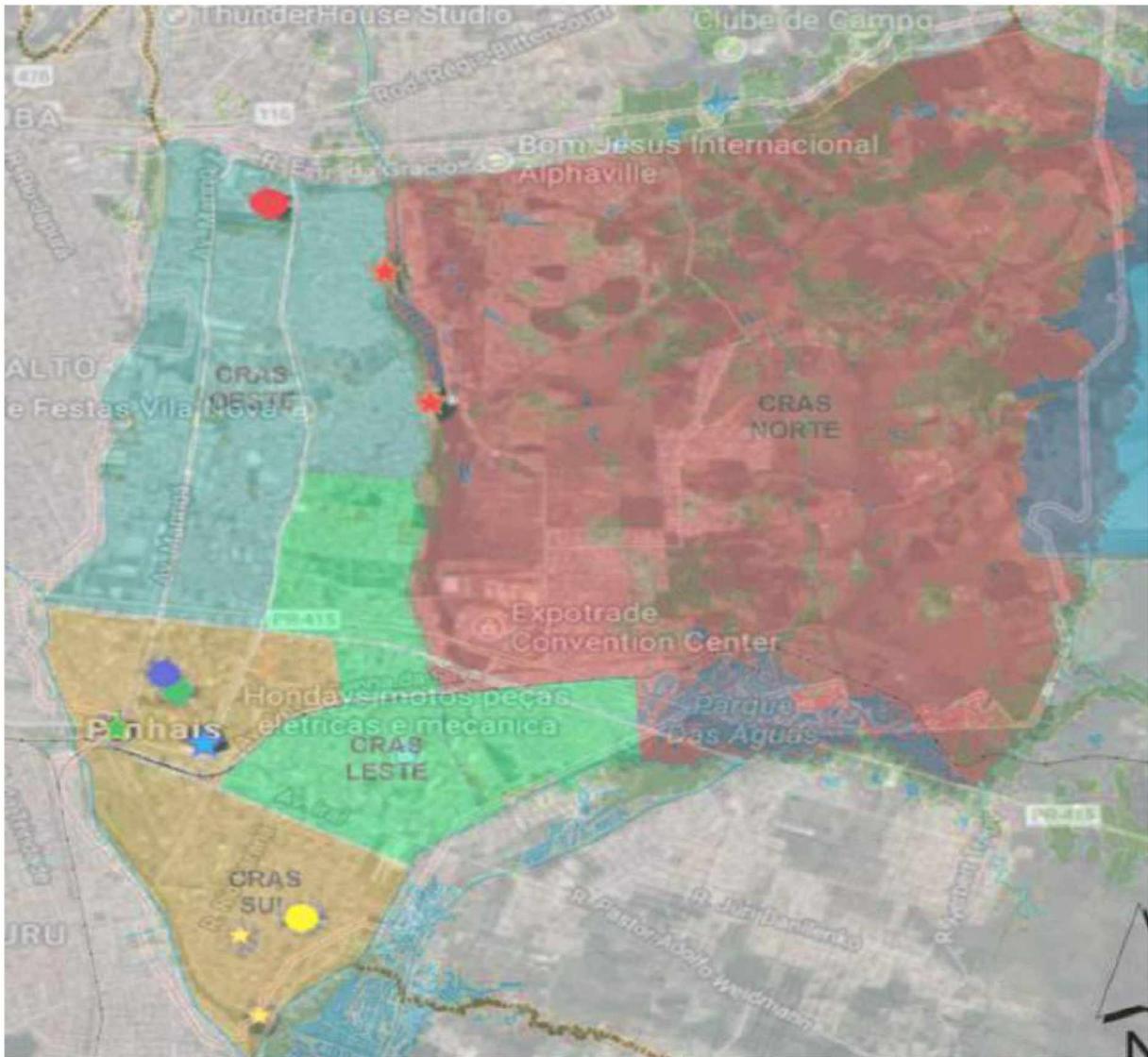
FONTE: O autor (2017)

Como nos mostram os dados, os menores índices de atendimentos a pessoas em situação de vulnerabilidade social são nos dois núcleos endereçados no centro da cidade de Pinhais, o núcleo Poliesportivo e o núcleo Centro de Cultura. Esses dois núcleos ficam a uma distância de 240 metros um do outro e foram responsáveis por 56,22% do total de atendimentos do PELC. Apesar de juntos atenderem a maior parte dos beneficiários, representam apenas 27,7% do total de atendimento aos beneficiários que recebem auxílio do PBF.

Entendemos que para as pessoas em situação de vulnerabilidade social a distância pode ser um fator que dificulta o acesso ao que lhes é direito como: escola, postos de saúde, e equipamentos de esporte e lazer, se enquadrando aqui aos núcleos do PELC. A locomoção gera custos que muitas vezes não podem ser supridos por essa população, seja o valor do ônibus, do combustível para carro ou até mesmo dispor de tempo para poder se deslocar a pé ou de bicicleta. Para uma população que carece de muitas coisas, o esporte e o lazer têm de estar disponível o mais perto

possível para que as pessoas possam usufruí-lo, se apropriem enquanto direito e despertem para a sua importância.

MAPA 3 - LOCALIZAÇÃO DOS NÚCLEOS E SUBNÚCLEOS PELC DE ACORDO COM OS TERRITÓRIOS DOS CRAS



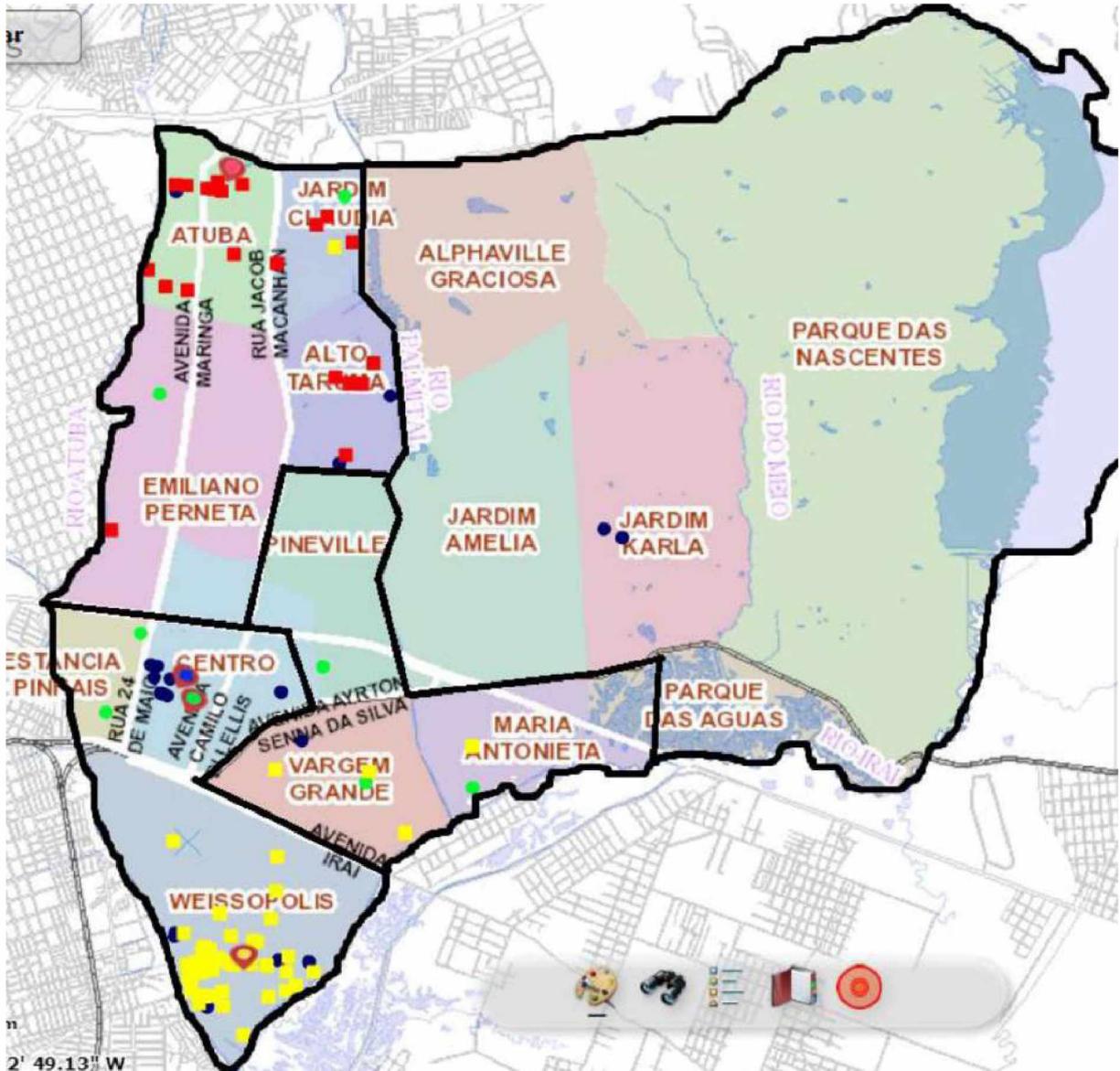
Legenda: Ponto amarelo: núcleo CEU
 Estrelas amarelas: subnúcleos do núcleo CEU
 Ponto azul: núcleo Poliesportivo
 Estrela azul: subnúcleo do núcleo Poliesportivo
 Ponto verde: núcleo Centro Cultural
 Estrela verde: subnúcleo do núcleo Centro Cultural
 Ponto vermelho: núcleo Perdizes
 Estrelas vermelhas: subnúcleos do núcleo Perdizes

FONTE: Modificado de PINHAIS (2016)

Na figura acima estão visíveis as divisas dos territórios de cada um dos CRAS e a localização dos núcleos e subnúcleos do PELC-Pinhais. Fica evidente que os

territórios do CRAS Leste e do CRAS Norte não foram beneficiados com núcleos do programa. O efeito dessa falta dos núcleos é percebida na quantidade de pessoas desses territórios que participam das atividades do PELC como demonstra o mapa abaixo.

MAPA 4 - MAPEAMENTO RESIDENCIAL DOS BENEFICIÁRIOS PELC E PBF



Legenda: Pin vermelho e amarelo: núcleo CEU
 Pin vermelho e azul: núcleo Poliesportivo
 Pin vermelho e verde: núcleo Centro de Cultura
 Pin vermelho e rosa: núcleo Perdizes
 Pontos amarelos: localização residencial dos beneficiários PELC núcleo CEU
 Pontos azuis: localização residencial dos beneficiários PELC núcleo Poliesportivo
 Pontos verdes: localização residencial dos beneficiários PELC núcleo Centro de Cultura
 Pontos vermelhos: localização residencial dos beneficiários PELC núcleo Perdizes

FONTE: Modificado de PINHAIS (2017)

O mapa acima aponta a localização residencial dos beneficiários PELC e PBF de acordo com o núcleo do programa. É perceptível a diferença na quantidade de beneficiários de acordo com os territórios. Os núcleos que mais recebem pessoas em situação de vulnerabilidade social são os núcleos periféricos, onde habitam a maioria das pessoas que recebem os recursos do PBF. Os territórios que não foram contemplados com núcleos, Leste e Norte, tem muito pouca participação nesses números, apesar de também serem periféricos e abrigarem juntos 43,7% das famílias que recebem o benefício.

TABELA 13 - FAMÍLIAS INSCRITAS NO CADÚNICO E QUE RECEBERAM RECURSO DO PBF NO MUNICÍPIO DE PINHAIS POR TERRITÓRIO

TERRITÓRIOS	NÚMERO DE FAMÍLIAS DO CADÚNICO	NÚMERO DE FAMÍLIAS QUE RECEBEM RECURSOS DO PBF	PERCENTUAL DE FAMÍLIAS DO CADÚNICO QUE RECEBEM RECURSOS DO PBF
Norte	2345	453	19,31%
Sul	3589	752	20,95%
Leste	4308	1016	23,58%
Oeste	5528	1138	20,58%
TOTAL	15770	3360	21,30%

FONTE: Adaptada de PINHAIS (2017)

A fim de facilitar a apresentação dos dados trataremos dos territórios separadamente, iniciando pelos territórios contemplados com os núcleos PELC.

4.1 TERRITÓRIO SUL

O território Sul de Pinhais abrange os bairros Jardim Weissopolis, Estância Pinhais, Centro e Vila Varginha. Esse território recebeu três dos quatro núcleos do PELC-Pinhais localizados no Jardim Weissopolis, no Estância Pinhais e no Centro.

A maior quantidade de atendimentos entre os núcleos PELC-Pinhais pertence ao núcleo Poliesportivo localizado no Centro da cidade. Outro núcleo deste território é o Centro de Cultura Wanda dos Santos Mallmann que apesar de estar no bairro Estância Pinhais, fica a 240 metros do núcleo poliesportivo. A maior quantidade de atendimentos a beneficiários PELC-Pinhais e PBF residem nas proximidades do Núcleo CEU, localizado no Jardim Weissopolis.

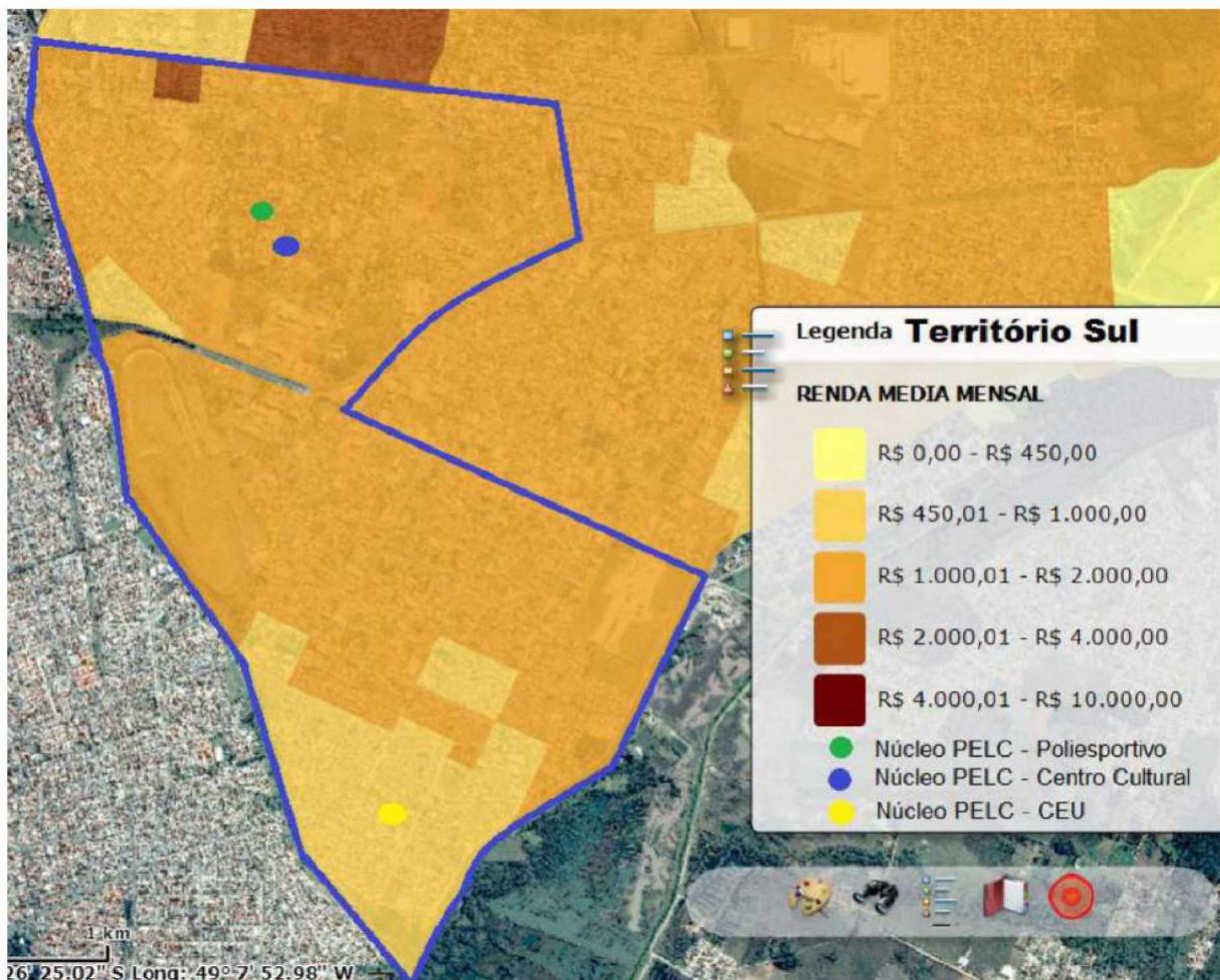
O território Sul é o segundo com maior percentual de famílias que recebem os benefícios do PBF.

TABELA 14 - BENEFICIÁRIOS PBF TERRITÓRIO SUL

TERRITÓRIO	Nº DE FAMÍLIAS DE PINHAIS BENEFICIÁRIAS PBF	NÚMERO DE FAMÍLIAS DO TERRITÓRIO SUL BENEFICIÁRIAS PBF	PORCENTAGEM DE FAMÍLIAS DESTE TERRITÓRIO BENEFICIÁRIAS PBF
Sul	3360	752	22,4%

FONTE: O autor (2017)

MAPA 5 - TERRITÓRIO SUL – CARACTERÍSTICAS DE RENDA MÉDIA MENSAL E LOCALIZAÇÃO NÚCLEOS PELC



FONTE: Modificada de PINHAIS (2017)

Verificamos de que a grande maioria da população do território Sul tem renda mensal de até R\$ 1.000,00, sendo que na região mais ao sul do território, no Jardim Weissopolis, onde está localizado o núcleo CEU, a renda média é de até R\$ 450,00 mensais.

No território Sul os três núcleos PELC (CEU, Centro Cultural, Poliesportivo) atenderam juntos, em dezembro de 2016, 1.401 pessoas. Dessas, 80 são caracterizadas como vulneráveis a partir da renda, sendo que 62 delas residem no território Sul, e a grande maioria nas proximidades no núcleo CEU como pode ser observado no mapa 4.

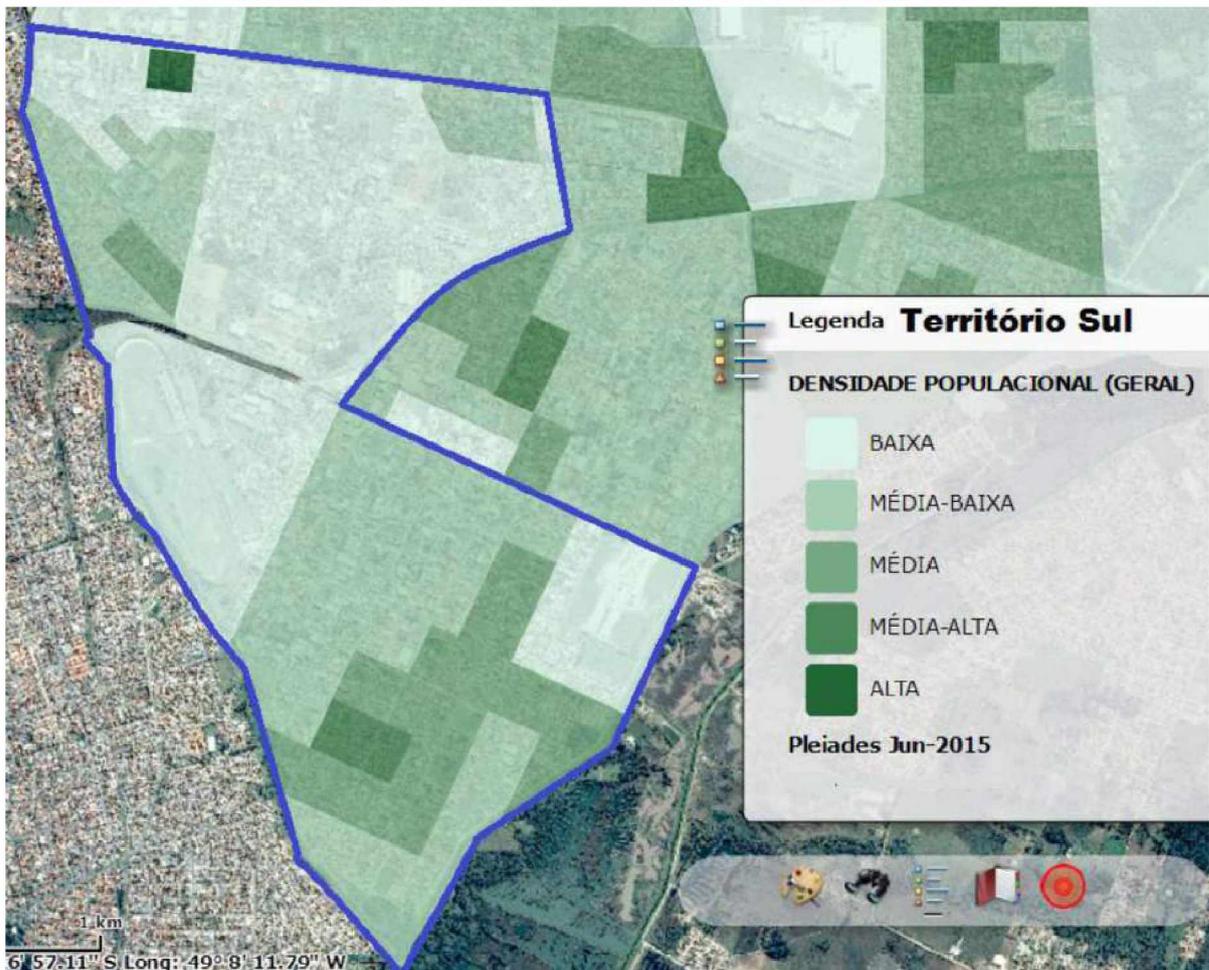
TABELA 15 - DADOS BENEFICIÁRIOS PELC E PBF DO TERRITÓRIO SUL.

POPULAÇÃO TERRITÓRIO SUL (2010)	TOTAL DE BENEFICIARIOS PBF TERRITÓRIO SUL(2016)	TOTAL DE BENEFICIARIOS PELC NOS NÚCLEOS DO TERRITÓRIO SUL(dez/2016)	TOTAL DE BENEFICIÁRIOS PELC-PINHAIS E PBF DO TERRITÓRIO SUL(dez/2016)
28.026	7.497	1359	62

FONTE: O autor (2017)

Fica evidente a partir dos dados da tabela acima como são poucos os beneficiários do programa Bolsa Família que fizeram parte das atividades do PELC-Pinhais neste território. Do total de pessoas que recebem o recurso do PBF deste território apenas 0,8% foram beneficiados pelo PELC-Pinhais no período estudado.

MAPA 6 - TERRITÓRIO SUL – DENSIDADE POPULACIONAL



FONTE: Modificado de PINHAIS (2017)

O território Sul de acordo com o último Censo (2010) abrigava um total de 28.026 pessoas, sendo o segundo mais populoso da cidade de Pinhais. Em 2016, 7.497 pessoas deste território foram beneficiadas pelo PBF.

Em dezembro de 2016, 380 pessoas participaram das atividades no núcleo CEU, sendo que 52 eram beneficiárias do PBF. No núcleo Poliesportivo 658 pessoas foram atendidas neste período sendo que 21 eram beneficiárias do PBF, já no núcleo Centro Cultural 363 pessoas foram atendidas em dezembro de 2016 sendo que destas 07 eram beneficiárias do PBF.

TABELA 16 - BENEFICIÁRIOS NÚCLEOS PELC TERRITÓRIO SUL

TERRITÓRIO SUL			
NÚCLEOS PELC	NÚCLEO POLIESPORTIVO	NÚCLEO CEU	NÚCLEO CENTRO DE CULTURA
Total de beneficiários PELC	658	380	363
Total de beneficiários PELC+PBF em cada núcleo	21	52	07
%	3,19	13,68	1,92

FONTE: O autor (2017)

De acordo com os dados apresentados apenas 0,8% da população vulnerável deste território, considerando o critério de renda e recebimento dos recursos do PBF, foram atendidos pelo PELC-Pinhais no período estudado.

4.2 TERRITÓRIO OESTE

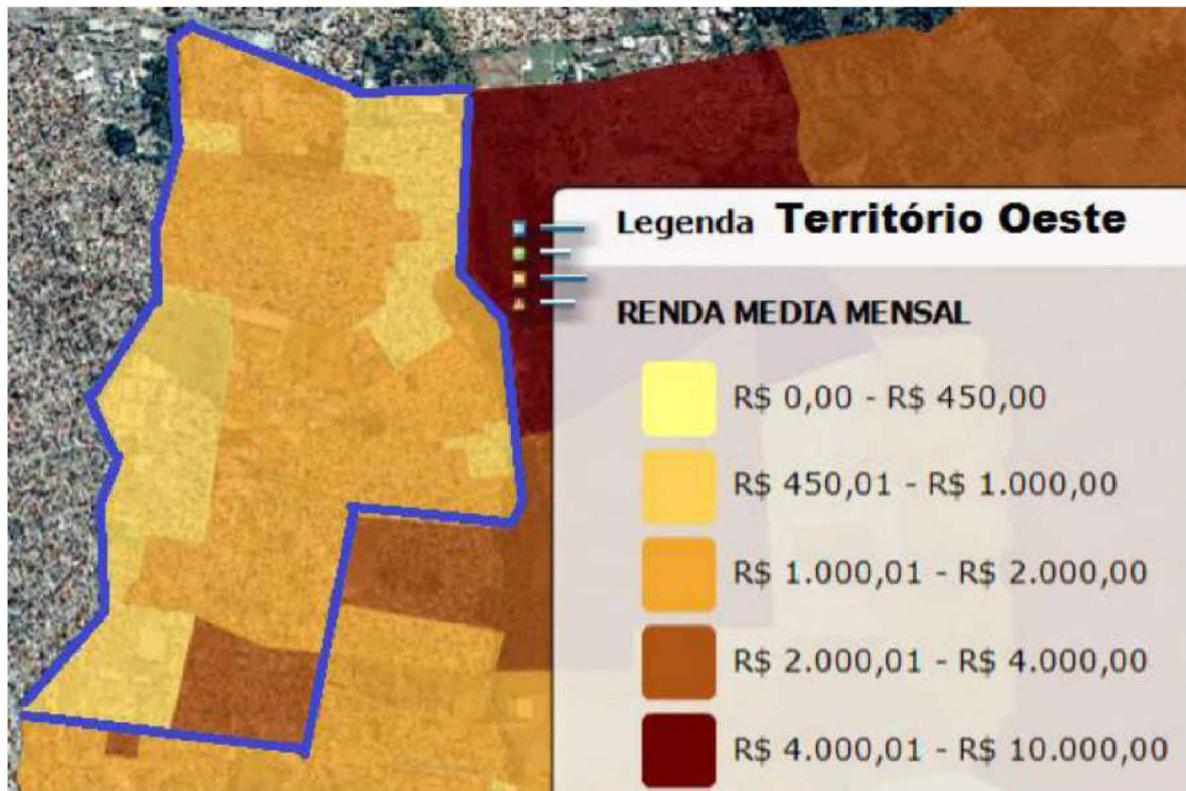
O território Oeste da cidade de Pinhais abrange os bairros Pineville, Atuba, Jardim Cláudia, Alto Tarumã e Emiliano Pernetá. O núcleo PELC desta região está localizado mais ao norte do território no bairro Atuba. Ao território Oeste pertence o maior percentual de famílias que recebem os recursos do PBF.

TABELA 17 - BENEFICIÁRIOS PBF DO TERRITÓRIO OESTE

TERRITÓRIOS	NÚMERO DE FAMÍLIAS DE PINHAIS BENEFICIÁRIAS PBF	NÚMERO DE FAMÍLIAS DO TERRITÓRIO OESTE QUE RECEBEM DO PBF	PORCENTAGEM DE FAMÍLIAS DESTA TERRITÓRIO QUE RECEBEM DO PBF
Oeste	3360	1138	33,86

FONTE: O autor (2017)

MAPA 7 - RENDA MÉDIA MENSAL TERRITÓRIO OESTE

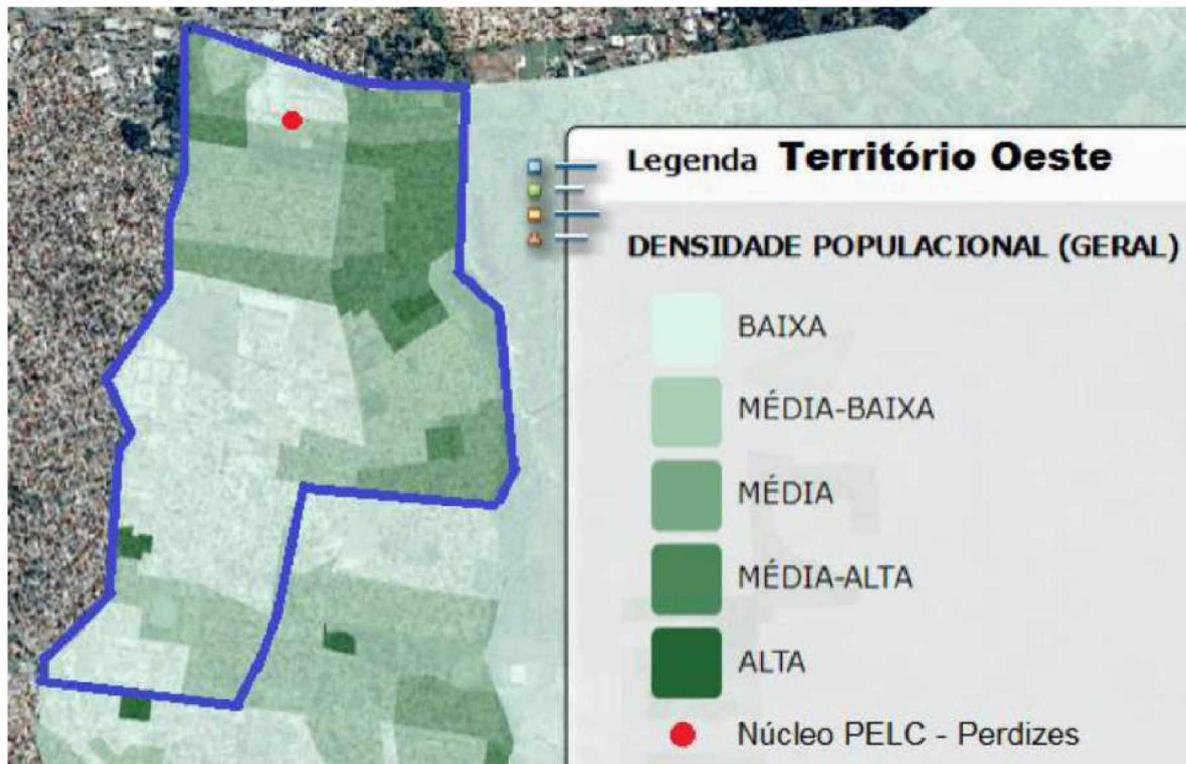


FONTE: Modificado de PINHAIS (2017)

De acordo com o mapa acima a maior parte da população deste território tem renda mensal de até R\$ 2.000,00, seguido por uma quantidade considerável que tem renda media de até R\$ 1.000,00. A minoria, residente mais próxima ao centro da cidade, tem renda acima de R\$2.000,00 mensais.

Entre todos os beneficiários PELC-Pinhais do território Oeste 27 pessoas foram caracterizadas como vulneráveis de acordo com a renda e participaram de atividades regulares do PELC-Pinhais em um dos quatro núcleos da cidade, sendo que a maioria delas frequentou o núcleo Perdizes, localizado ao norte desse mesmo território.

MAPA 8 - DENSIDADE POPULACIONAL TERRITÓRIO OESTE



FONTE: Modificado de PINHAIS (2017)

O território Oeste de acordo com o último Censo (2010) abrigava um total de 49.813 pessoas, sendo o território mais populoso de Pinhais. Em 2016, 3.937 pessoas deste território foram beneficiadas pelo PBF e 415 participaram de atividades regulares no núcleo PELC-Perdizes, localizado nesta região, sendo que de todas essas pessoas 28 eram também beneficiárias do PBF.

TABELA 18 - DADOS DOS BENEFICIÁRIOS PELC E PBF DO TERRITÓRIO OESTE

POPULAÇÃO TERRITÓRIO OESTE (2010)	TOTAL DE BENEFICIÁRIOS PBF (2016)	TOTAL DE BENEFICIÁRIOS PELC NUCLEO PERDIZES (dez/2016)	TOTAL DE BENEFICIÁRIOS PELC E PBF NÚCLEO PERDIZES (dez/2016)
49.813	3.937	415	28

FONTE: O autor (2017)

De acordo com os dados apresentados 10,5% de todos os beneficiários do PBF deste território foram atendidos pelo PELC-Pinhais no período estudado. Do total de beneficiários do PELC desta região 6,7% também eram atendidos pelo PBF.

Apesar de ser o território mais populoso e ter a maior quantidade de pessoas recebendo os benefícios do PBF, essa região tem apenas um núcleo PELC e atendeu pouco mais de 0,5% da população em situação de vulnerabilidade social da região.

4.3 TERRITÓRIO LESTE

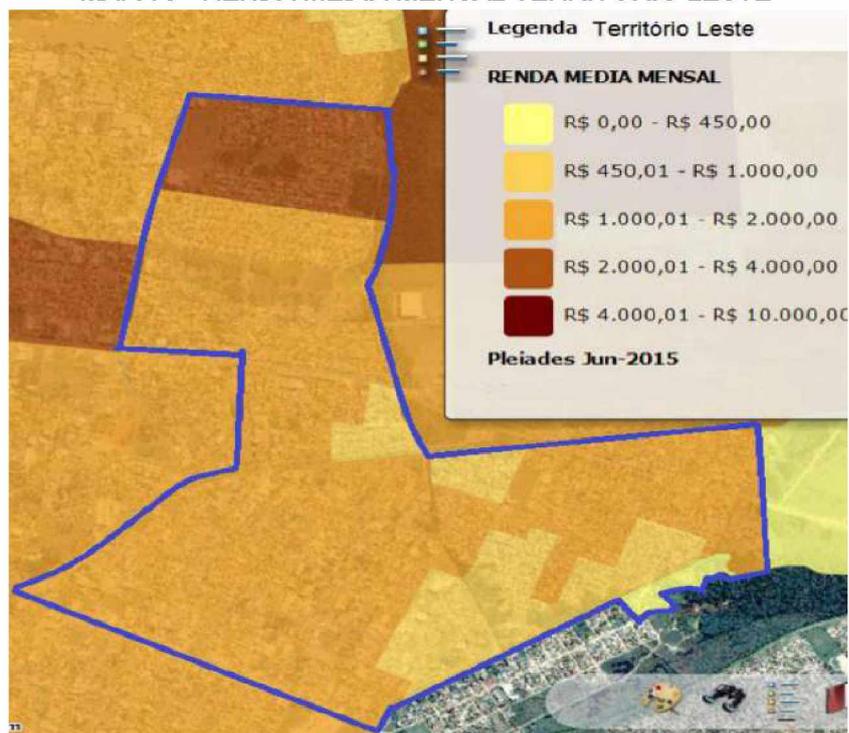
O território Leste de Pinhais abrange os bairros Maria Antonieta, Vargem Grande e Pineville. Esse território é bastante diverso quanto ao critério de renda, mais ao norte do território estão situados condomínios habitacionais mais abastados, com quadras de esportes, piscinas, salão de festas e segurança 24h. No outro extremo do território existem famílias que vivem da coleta de recicláveis e tem renda menor a R\$450,00 mensais. Essa disparidade no território reflete nos números de famílias beneficiadas pelo PBF desta região.

TABELA 19 - NÚMERO FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS PBF TERRITÓRIO LESTE

TERRITÓRIO	NÚMERO DE FAMÍLIAS DE PINHAIS BENEFICIÁRIAS PBF	NÚMERO DE FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS PBF	PORCENTAGEM DE FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS PBF
LESTE	3360	1016	30,24

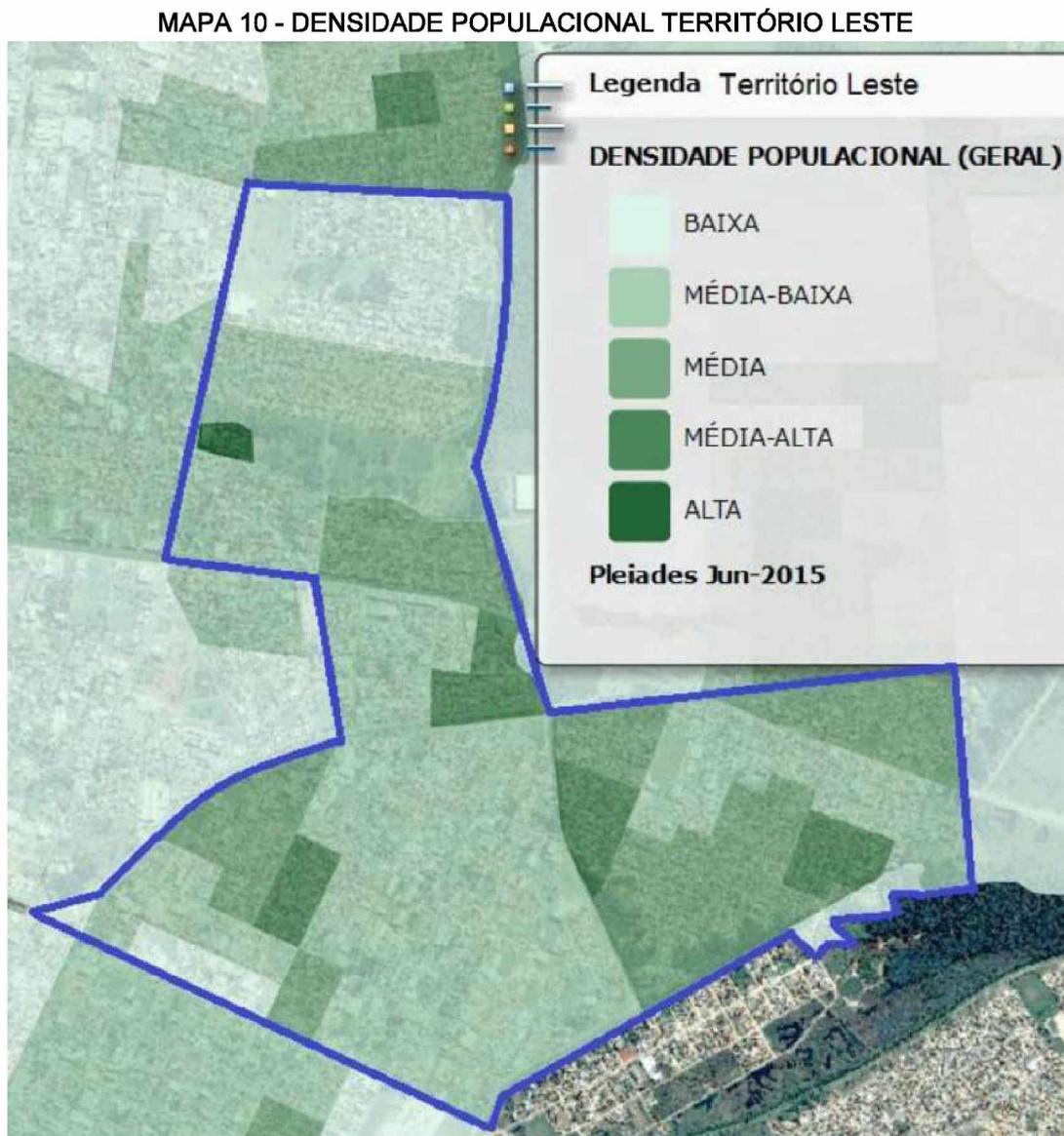
FONTE: O autor (2017)

MAPA 9 - RENDA MÉDIA MENSAL TERRITÓRIO LESTE



FONTE: Modificado de PINHAIS (2017)

A maior porcentagem de famílias que recebem o auxílio do PBF está no território Leste. Entretanto não existe nenhum núcleo PELC nessa região. A distância entre o território Leste e os núcleos do PELC pode ser um dos fatores impeditivos para que os beneficiários que residem nesse território participem das atividades nos núcleos do programa.



FONTE: Modificado de PINHAIS (2017)

De acordo com o Censo 2010, o território Leste abrigava 22.834 pessoas (BRASIL, 2009), apesar desse território ser o terceiro entre os quatro na quantidade de pessoas, ele ocupa a segunda posição na quantidade de beneficiários do PBF com 3.249 pessoas atendidas e destas, apenas nove participaram das atividades do PELC-Pinhais em dezembro de 2016.

TABELA 20 - DADOS DOS BENEFICIÁRIOS PELC E PBF DO TERRITÓRIO LESTE

POPULAÇÃO TERRITÓRIO LESTE (2010)	TOTAL DE BENEFICIÁRIOS PBF TERRITÓRIO LESTE (2016)	TOTAL DE BENEFICIÁRIOS PELC E PBF TERRITÓRIO LESTE (dez/2016)
22.834	3249	9

FONTE: O autor (2017)

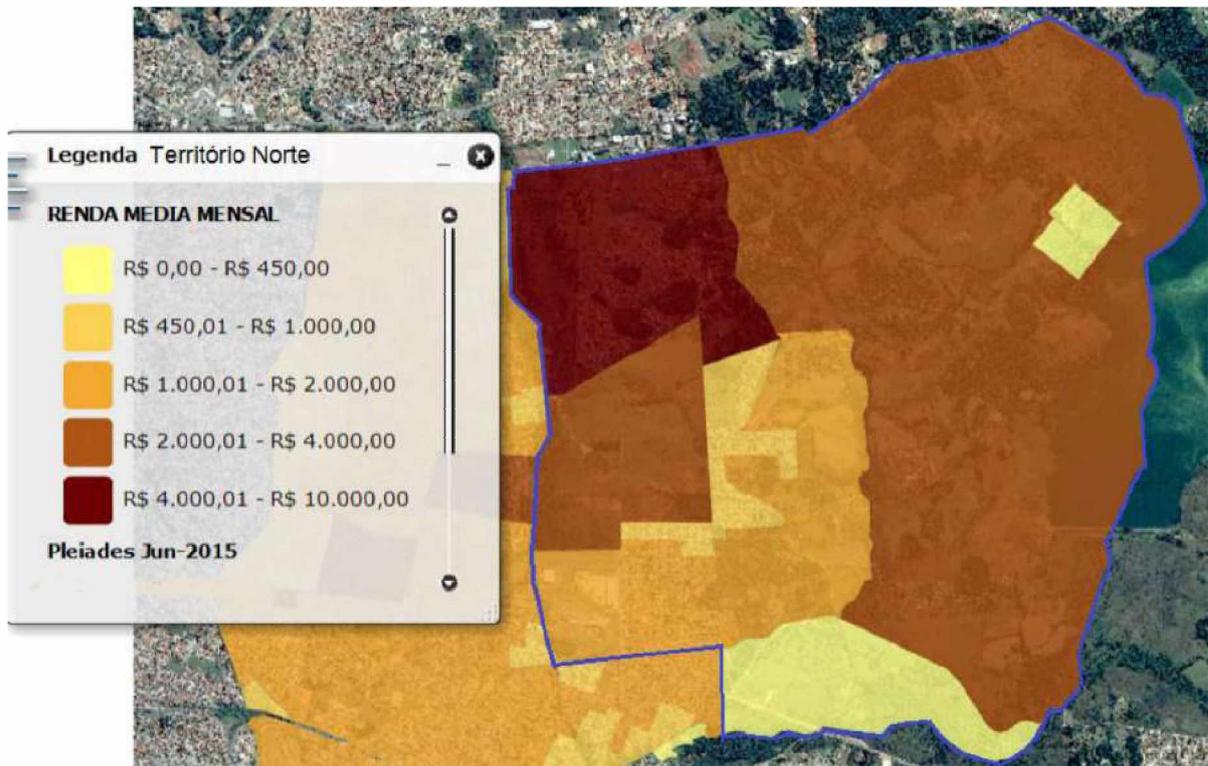
De acordo com o nosso levantamento apenas 0,2% do total de beneficiários do PBF do território Leste foi atendido pelo PELC no período estudado. Com relação ao total de beneficiários do PELC, os que residem no território Leste somam apenas 0,5%.

4.4 TERRITÓRIO NORTE

O território Norte, é o de maior extensão territorial em Pinhais. Entretanto, devido sua localização que agrega a represa do Iraí, a grande quantidade de cavas e matas, esse território, apesar de extenso, tem menos áreas habitadas do que os demais. Esse território abrange os bairros Jardim Carla, Jardim Amélia, Parque das Águas, Parque das Nascentes, Privê, Rosi Galvão, Canguiri, Pio XII e Alphaville. A região é bem diversa quanto a renda mensal, pois agrega desde o condomínio residencial Alphaville Graciosa, bastante conhecido por suas residências de alto padrão, clube e campo de golf, até famílias ribeirinhas que tem sua renda através da coleta de recicláveis.

Na imagem a seguir percebemos a disparidade na renda mensal nesse território, onde temos os dois extremos. A maior parte das pessoas desse território tem renda média entre R\$2.000,00 e R\$10.000,00. Porém esse também é o território que apresenta a maior quantidade de pessoas com renda de até R\$450,00 mensais.

MAPA 11 - RENDA MÉDIA MENSAL TERRITÓRIO NORTE



FONTE: Modificado de PINHAIS (2017)

TABELA 21 - NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS DO PBF NO TERRITÓRIO NORTE

TERRITÓRIO	NÚMERO DE FAMÍLIAS DE PINHAIS BENEFICIÁRIAS PBF	NÚMERO DE FAMÍLIAS DO TERRITÓRIO NORTE BENEFICIÁRIAS DO PBF	PORCENTAGEM DE FAMÍLIAS DESTE TERRITÓRIO BENEFICIÁRIAS DO PBF
NORTE	3360	453	13,49%

FONTE: O autor (2017)

Como dissemos anteriormente, apesar da extensão, o território Norte é o que tem a menor população da cidade de Pinhais. Todavia ainda assim 453 famílias recebem os benefícios do PBF, num total de 1670 pessoas atendidas por esse programa.

Durante o refinamento dos dados percebemos que há apenas dois beneficiários do PBF residentes nessa região que foram atendidos pelo PELC-Pinhais, e assim como acontece no território Leste. Entendemos que isso se deve ao fato de não haver nenhum núcleo PELC nas proximidades. Apesar de os subnúcleos do núcleo Perdizes parecerem estar perto daquele território, quando nos atentamos ao mapa, percebemos que há um rio que divide os dois territórios, e as vias que atravessam o rio ligando as duas regiões estão nos dois extremos dos territórios em questão.

TABELA 22 - DADOS DOS BENEFICIÁRIOS PELC E PBF DO TERRITÓRIO NORTE

POPULAÇÃO TERRITÓRIO NORTE (2010)	TOTAL DE BENEFICIÁRIOS PBF TERRITÓRIO NORTE (2016)	TOTAL DE BENEFICIÁRIOS PELC E PBF TERRITÓRIO NORTE (dez/2016)
16.335	1670	2

FONTE: O autor (2017)

As duas pessoas residentes do território Norte que foram atendidas nos núcleos PELC-Pinhais representam 0,1% do total de beneficiários PELC-Pinhais e do PBF.

4.5 ATENDIMENTO PELC-PINHAIS

Resumidamente o programa PELC-Pinhais atendeu em dezembro de 2016 1816 pessoas, dessas 101 eram beneficiárias do PBF. Ou seja, 5,56% do total de pessoas em situação de vulnerabilidade social pelo critério de renda da cidade de Pinhais.

TABELA 23 - TOTAL DE BENEFICIÁRIOS PBF E PELC POR REGIÃO

TERRITÓRIO	TOTAL BENEFICIÁRIOS
CRAS LESTE	9
CRAS SUL	62
CRAS OESTE	28
CRAS NORTE	2

FONTE: O autor (2017)

De acordo com as diretrizes do programa o PELC- Pinhais alcançou, de modo geral, suas metas com relação aos atendimentos. Entretanto isso não significa que ele cumpriu com o seu objetivo principal de levar esporte e fazer as pessoas em situação de vulnerabilidade social da região, visto que apenas 5,56% dessa população usufruiu das atividades oferecidas pelos núcleos.

A questão de democratização do esporte e lazer também deixou a desejar por não contemplar todos os territórios deixando uma parcela significativa da população sem acesso às atividades promovidas pelos núcleos. A má distribuição dos núcleos fica evidente quando três dos quatro núcleos PELC-Pinhais ficaram em um único território e dois deles ficam a 240m de distância um do outro, onde ambos atenderam a menor quantidade de beneficiários do PBF.

De acordo com os dados levantados, é notório que a relação entre a distância dos núcleos PELC e a residência das pessoas mais vulneráveis reflete diretamente na quantidade de atendimentos aos mesmos, confirmando as impressões de Souza e Mezzadri (2009), Reis (2001) e Eiras *et al.* (2009). Os núcleos mais próximos das regiões mais vulneráveis tentem a ter um percentual maior de atendimentos a essa população, então se a localização dos núcleos tivesse sido planejada a partir de uma pesquisa territorial a fim de identificar os locais com maiores índices de vulnerabilidade, maiores seriam as taxas desse tipo de atendimento.

É de grande importância que seja garantido dentro de cada território o acesso aos bens e serviços, isso inclui áreas de educação, saúde, esporte e lazer, para que as comunidades menos favorecidas não fiquem excluídas, que apesar das dificuldades que a população possa estar passando, aquele território familiar seja um espaço social e ofereça assistência e segurança.

Segundo Santos (2017) o PELC enquanto política social deveria garantir o acesso às atividades a que se propõe, atendendo aos critérios de justiça social, alcançando prioritariamente as pessoas mais vulneráveis. Entretanto percebemos que nem mesmo a escolha da localização dos núcleos de Pinhais coopera para que esse objetivo seja alcançado. Por isso reforçamos a necessidade de planejamento, avaliação, fiscalização e análise em todas as etapas da elaboração e execução das políticas públicas.

Se antes da implementação houvesse uma pesquisa das necessidades de cada território, a identificação das áreas mais carentes e o diálogo entre os diversos setores e secretarias da prefeitura, talvez o atendimento do PELC-Pinhais às pessoas em situação de vulnerabilidade social fosse mais efetivo. Se mesmo depois da implantação fossem filtradas as informações sobre os beneficiários do PELC-Pinhais e observado os baixos índices de atendimentos as pessoas mais carentes estratégias poderiam ser traçadas para mudar o rumo das ações e quem sabe melhorar as porcentagens. Enfim, existiam muitos recursos nos métodos de avaliações de políticas públicas que poderiam ter sido utilizados para melhorar o desempenho do programa no atendimento as pessoas em situação de vulnerabilidade social na região, e que por algum motivo não foram utilizados. Porém existia um recurso de fácil acesso que poderia ter mudado todo o rumo dessas questões de atendimento, se os documentos norteadores do Edital de Chamamento e das Orientações para Implementação tivessem dado continuidade no que previam os PPA de 2007 até 2015 para as metas

e indicadores, onde se estabeleciam percentuais de atendimento as pessoas em situação de vulnerabilidade social.

Talvez se estivesse estabelecido nesses documentos uma porcentagem de atendimento a pessoas que comprovassem situação de vulnerabilidade social, houvesse um esforço para que essa população fizesse parte significativa dos atendimentos, a fim de que metas fossem alcançadas. Como dissemos anteriormente, a falta de consonância entre os três principais documentos do PELC pode ter prejudicado o cumprimento do objetivo do programa de democratizar o acesso ao esporte e lazer às pessoas em situação de vulnerabilidade social.

Segundo Figueiredo M e Figueiredo A (1986), o sucesso ou o fracasso de uma ação está diretamente vinculado aos objetivos dessa política e o propósito da avaliação. Pensando nesse sentido e analisando o modo como o PELC foi implementado em Pinhais, podemos dizer que o programa foi um fracasso no que diz respeito a priorização do atendimento as pessoas em situação de vulnerabilidade social pelo critério de renda. Entretanto entendemos que políticas sociais voltadas ao esporte e lazer são de extrema importância, a extinção de programas sociais como o PELC não resolveriam a questão da democratização do acesso. A partir deste estudo é evidente que são necessárias reformulações desde a base, iniciando com o revisão e consonância dos documentos norteadores do programa, passando pelo método de classificação para participação do convênio com o ME para implementação até a análise dos territórios mais carentes e que seriam melhor beneficiados com os núcleos PELC.

Segundo Pintos (2017) a avaliação e monitoramento tem o propósito de acompanhar continuamente o desenvolvimento do que é proposto e se as ações e programas lograram êxito quanto suas metas e objetivos. Pretende deste modo, informar se o que foi realizado está de acordo com o que era almejado e/ou se é necessário fazer alguma alteração ou aperfeiçoamento para seu devido cumprimento. Desta forma apesar de ser um trabalho bastante grande, a reformulação, desde os documentos bases, baseada em estudos científicos e num olhar mais social, auxiliaria o programa a atingir seus objetivos de forma mais eficaz, priorizando os que mais necessitam e auxiliando no enfrentamento da vulnerabilidade social, assim o PELC estaria mais próximo de lograr êxito enquanto política social.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após percorrer um longo caminho na busca pelo entendimento dos aspectos das políticas públicas e sociais, do PELC, da vulnerabilidade social, do atendimento e dos territórios, como forma de trazer os aspectos mais relevantes a este estudo, entendemos e ressaltamos que a dissertação em questão teve como papel principal compreender a complexidade das ações do programa em um município, sem a pretensão de ser finalística 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 desta pesquisadora.

Todavia, retomamos a pergunta inicial, e posteriormente aos objetivos, que nortearam este estudo. Movidos pelo questionamento de Lasswell (1982), quem ganha o que? Iniciamos este estudo com a pergunta: Qual a relação entre o atendimento aos beneficiários do PELC e os beneficiários PBF na cidade de Pinhais?

Objetivando analisar o atendimento do PELC-Pinhais aos beneficiários do PBF da mesma região, traçamos os seguintes objetivos específicos: (1) Quantificar o atendimento dos núcleos PELC-Pinhais durante o mês de dezembro de 2016; (2) Comparar a lista de beneficiários do PELC-Pinhais com a lista de beneficiários do PBF a fim de identificar e quantificar os mesmos; (3) Mapear a localização dos núcleos PELC-Pinhais e dos beneficiários PELC e PBF dentro dos territórios da cidade a fim de analisar as porcentagens de atendimentos de cada um deles.

Ao quantificar os atendimentos dos núcleos PELC-Pinhais, entendemos que atingir metas estipuladas nem sempre compreende atingir aos objetivos previstos. Visto que um dos objetivos do PELC é atender de forma prioritária as pessoas em situação de vulnerabilidade social o cumprimento das metas de 400 atendimentos por núcleo não indica que essa população esteja efetivamente sendo beneficiada.

Os núcleos do programa na cidade de Pinhais atenderam, em dezembro de 2016, respectivamente 405 pessoas no núcleo Perdizes, 353 pessoas no núcleo Centro de Cultura, 370 pessoas no núcleo CEU e 646 pessoas no núcleo Poliesportivo. Esses números demonstram que a meta de 400 atendimentos por núcleo, estipulada pelas diretrizes do programa, foi cumprida quase em sua totalidade.

Apesar de os atendimentos do PELC-Pinhais estarem de acordo com as diretrizes do programa, ao filtrarmos esses atendimentos com o critério de vulnerabilidade social no quesito de renda como indicado nos PPA de 2007 a 2017,

verificamos que a população em situação de vulnerabilidade social tem pouca representatividade diante dos números expostos. Durante o período estudado apenas 5,56% de pessoas atendidas pelo PELC-Pinhais eram beneficiárias do PBF. A partir disso, entendemos que o PELC-Pinhais não cumpriu com o objetivo de priorizar o acesso ao esporte e lazer as pessoas em situação de vulnerabilidade social. Para o critério de vulnerabilidade que estipulamos para esse estudo é negativo o fato de apenas 5,56% da população vulnerável tenha participado das atividades nos núcleos PELC. Esses valores apontaram que o atendimento do PELC-Pinhais aos beneficiários do PBF, se apresentou quase como um não-atendimento diante dos baixos índices revelados.

O mapeamento dos núcleos PELC-Pinhais e dos beneficiários PELC e PBF revelou que o fato de os núcleos PELC terem sido implantados em locais preexistentes, pertencentes a SEMEL, e em localizações afastadas da população vulnerável, pode ter sido uma condição determinante aos baixos índices de atendimentos a beneficiários do PBF. Ficou evidente que a localização dos núcleos do PELC-Pinhais não foi pensada de forma a garantir o melhor acesso da população vulnerável às atividades de esporte e lazer.

Tal como exposto por Ribeiro (2003), compreendemos que está se formando um consenso de que a política social deve buscar focalizar nos territórios onde se concentram as desvantagens sociais, onde o território influencia no acesso, ou não-acesso da população aos recursos necessários ao bem estar social, e a integração deste indivíduo à sociedade. A partir deste estudo, e em concordância com o autor acima citado, percebemos que o conhecimento sobre as necessidades dos territórios facilitam no entendimento e monitoramento da ação pública, otimizando os gastos sociais em razão de maior eficácia na focalização e desenho das políticas sociais.

Observamos com o mapeamento, e com o suporte dos autores citados, que a distância entre os núcleos e as pessoas em situação de vulnerabilidade social é um fator importante diante do atendimento e do acesso. O PELC-Pinhais poderia ter sido melhor sucedido nesse quesito, se os quatro núcleos estivessem distribuídos de outra forma pela cidade, caso não tivesse equipamento da SEMEL em outros territórios. O diálogo com as demais secretarias poderia ter proporcionado a implementação em outros equipamentos, resultando números de atendimentos diferentes, e quem sabe, atingindo mais amplamente a população vulnerável.

A cidade de Pinhais tem uma estrutura bastante organizada de equipamentos que poderiam ser utilizados como núcleo PELC melhorando a distribuição das atividades. No bairro Maria Antonieta, localizado no território Leste, que não foi contemplado com núcleos do PELC, existe o Centro da Juventude¹³ e o Núcleo Norte, equipamentos da Secretaria de Assistência Social. Além das várias escolas municipais e CMEIS que poderiam ser utilizados em parceria com a Secretaria Municipal de Educação.

Para além da distribuição diferenciada dos núcleos, se houvesse parceria entre a SEMEL e a as demais secretarias como a SEMAS, talvez fosse possível proporcionar transporte para que essa população tivesse acesso aos núcleos. A parceria com os quatro CRAS de Pinhais também ajudariam na identificação dos beneficiários e possibilitaria a busca ativa a essas pessoas.

Os dados levantados a partir dos CRAS poderiam ajudar a sinalizar as prioridades de atuação de programas sociais e políticas públicas, pois neles encontramos aspectos relacionados ao público a que se destinam tais programas e ações. É necessário que a intersectorialidade deixe de existir apenas no papel e passe a ser realidade no planejamento e execução das ações. Talvez a solução para parte dessas questões estivesse no cumprimento de objetivos estabelecidos no Plano Pedagógico (PINHAIS, 2016) enviado ao ME onde pretendia-se ampliar a implementação do PELC por meio da intersectorialidade, integrando diferentes programas sociais como o PBF, com o objetivo de potencializar as ações e promover a democratização de acesso ao esporte e lazer para a população vulnerável.

O caso da cidade de Pinhais nos mostra o quanto é importante que exista um monitoramento com melhores filtros relacionados ao atendimento do PELC, mais critérios ao traçar metas e objetivos. Entretanto percebemos também, com este estudo que é necessário maior rigorosidade no processo de seleção das cidades interessadas em implementar programas sociais.

¹³ O Centro da Juventude é um espaço acessível de convivência para adolescentes e jovens que oferece, em tempo integral, atividades de lazer, esportes, cultura e qualificação profissional. Um programa desenvolvido pelo Governo do Estado para afastar adolescentes e jovens de situações de exposição ao risco e vulnerabilidade social e realizar ações que favoreçam a sua formação pessoal, profissional e política. O programa é baseado em três pilares: cidadania, convivência e formação, e faz parte da rede socioassistencial de Proteção Social, pois seus objetivos convergem com os dos Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, da Proteção Social Básica da Política de Assistência Social (PARANÁ, 2018)

O IDH da cidade de Pinhais é classificado como A, ou seja, IDH Alto considerando os valores gerais divulgados em 2014 (IDH 0,751). Ao considerarmos também que o município já tinha uma boa estrutura e diversidade de atividades de esporte e lazer antes do PELC, concordamos com Santos (2011) ao afirmar que há “um forte indicativo de que o desenho do programa atua de forma contrária às políticas sociais” ao permitir que o programa seja implantado em locais que não têm tanta urgência de suas ações. Além disso, as escolhas feitas com relação ao local dos núcleos do PELC-Pinhais acabam por corroborar com tal afirmativa quando pensamos nas questões de território e vulnerabilidade.

Concordamos com Vieira et al. (2017) de que o fator de IDH deveria ter um papel mais importante e ser considerado, além de melhor utilizado como critério, no início do processo, pois sua utilização permite que se priorizem cidades em condições mais adversas, assim como o mapeamento social permite que os territórios sejam melhor analisados e os núcleos do programa implementados nos locais de maior vulnerabilidade.

Por fim chegamos a questão fundamental de Lasswell (1982) que nos trouxe até aqui: quem ganha o que?

Apesar de a forma como o programa foi concebido em Pinhais ignorar a desigualdade de acesso que o fez surgir, e não atender minimamente as pessoas em situação de vulnerabilidade social do município, em dezembro de 2016, 1816 pessoas usufruíram das atividades nos núcleos PELC-Pinhais, não podemos afirmar que o esporte e o lazer não foram democratizados, afirmamos apenas que o acesso por parte dos beneficiários do PBF foi mínimo. Diversos munícipes ganharam o direito ao acesso ao esporte e lazer, entretanto a minoria deles estava em situação de vulnerabilidade social.

Os objetivos traçados para este estudo, os diversos textos consultados e os dados que nos foram disponibilizados, nos fez perceber que existem sérias limitações na estrutura de atendimento do PELC enquanto política social, a começar por seus documentos, metas e diretrizes que não auxiliam no cumprimento de suas proposições.

É importante também, que sejam feitos estudos/mapeamentos sobre os territórios que abrigam as pessoas em situação de vulnerabilidade social nas cidades que gostariam de participar da seleção para pleitear programas destinados a justiça social, a democratização de acesso e ao combate a vulnerabilidade social. Além de

passar a utilizar os dados que já estão disponíveis no SUAS, nos CRAS das cidades e no CadÚnico para auxiliar no planejamento dessas ações e na implementação dos programas.

A intersetorialidade é necessária e benéfica, muito se fala sobre parceria entre secretarias, mas pouco se faz, é importante que as políticas sociais passem a ser pensada com o seu real objetivo, auxiliar a população mais vulnerável, e não como produto de barganha ou objeto de exibição. Devia ser a partir de políticas sociais que direitos sociais se concretizariam e as necessidades humanas atendidas. Concluímos que, tal como exposto por Pintos (2017) a função das políticas sociais deveria ser democratizar e atender a sociedade como um todo, sem privilegiar os interesses de grupos detentores de algum tipo de poder. Se as secretarias se unissem, e deixassem as relações de poder de lado, e fizessem o que podem fazer para melhorar a situação das pessoas que correm mais risco na sociedade, os resultados seriam mais efetivos e quem sabe teríamos algo a comemorar.

Possibilitar o acesso vai além de ter na cidade um projeto ou programa social, é necessário pensar onde esse projeto é mais necessário, quais parcerias poderiam auxiliar no diagnóstico, ceder espaços para as atividades propostas acontecerem a fim de que a política social seja efetiva. Pensar política pública e social é pensar também qualitativamente, onde as ações serão melhor aproveitadas por quem tem menos oportunidades.

Dessa forma o PELC-Pinhais, se apresentou apenas como uma política pública, e não uma política social, pois, colaborou de forma pouco efetiva para o acesso ao esporte e ao lazer por parte da população em situação de vulnerabilidade social. Com esta pesquisa passamos a partilhar da opinião de Boschetti (2007) de que todo fenômeno social analisado deve ser compreendido em sua múltipla causalidade, bem como em sua múltipla funcionalidade, em um esquema de problema x solução. Diante disso temos o PELC, sendo que a má disposição dos núcleos nos territórios dificultou o acesso da população em situação de vulnerabilidade social a partir do critério de renda, esse problema poderia ter sido solucionado com uma análise territorial a partir dos dados dos CRAS. A população mais vulnerável pouco foi atendida sendo que existem instrumentos que poderiam ter sido utilizados para localizar e priorizar essa população, os dados do CadÚnico, a relação de beneficiários do PBF, e as informações dos CRAS não foram aproveitados para chegar ao objetivo. A intersetorialidade seria a chave para que a população em situação de

vulnerabilidade social fosse amplamente atendida, os dados da secretaria de assistência social auxiliaria na localização dessas pessoas, o planejamento da localização do núcleos poderia ter sido feito em parceria com as secretarias de educação, assistência social e de esportes e lazer a fim de decidir quais equipamentos poderiam ser utilizados para levar o acesso ao esporte e lazer a essa população.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, M.; *et al.* **Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina: desafios para políticas públicas.** Brasília : UNESCO, BID, 2002.

AGUM, R.; RISCADO, P.; MENEZES, M. Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. **Agenda Política**, v. 3, n. 2, p. 12-42, 2015.

ALVARENGA, M.S. **Risco e vulnerabilidade: razões e implicações para o uso na política nacional de assistência social.** 2012. Dissertação (Mestrado em política Social) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2012.

ALVES, L.G.; *et al.* **Projeto básico do Programa Esporte e Lazer da Cidade- Prefeitura Municipal de Pinhais.** 2012.

AREIAS, K.T.V.; BORGES, C.N.F. As políticas públicas de lazer na mediação entre estado e sociedade: possibilidades e limitações. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, v.33, n.3, 2011.

ARRETCHE, M. **Avaliação de políticas públicas é objeto de pesquisa.** Consciência, SBPC/Labjor, 2002.

AUGUSTO, M.H.O. Políticas públicas, políticas sociais e políticas de saúde: algumas questões para reflexão e debate. **Tempo Social**, v.1, n.2, p.105-119, 1989.

BEHRING, E.R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história.** São Paulo: Cortez, 2006.

BELLONI, I.; MAGALHÃES, H.; SOUSA, L.C. **Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional.** São Paulo: Cortez, 2000.

BONALUME, C.R. O paradigma da intersectorialidade nas políticas públicas de esporte e lazer. **LICERE-Revista do Programa de Pós-graduação Interdisciplinar em Estudos do Lazer**, v. 14, n. 1, 2011.

BOSCHETT, I. **Avaliação de políticas, programas e projetos sociais.** Serviço Social, 2017. DISPONÍVEL em: < <http://www.poteresocial.com.br/site/wp-content/uploads/2017/08/5.6-Avalia%C3%A7%C3%A3o-de-pol%C3%ADticas-programas-e-projetos-sociais-%E2%80%93-Ivanete-Boschetti.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

_____. O futuro das políticas sociais no governo Lula. **Revista katálysis**, v. 10, n. 1, p. 13-14, 2007.

_____. **Questões correntes no debate sobre metodologias de avaliação de políticas públicas.** Texto didático preparado para o Curso de Especialização à Distância Política Social e Desenvolvimento Urbano. Brasília: UnB-Departamento de Serviço Social, 2006.

BOURDIEU, P. **Coisas ditas.** São Paulo: Brasiliense, 1990.

_____. **Razões Práticas:** sobre uma teoria da ação. Campinas: Papiрус, 1996.

_____. **Questões de sociologia.** Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.

BRASIL. Governo Federal. **Estatuto da Criança e do Adolescente.** Lei federal, v. 8, 1990.

_____. Lei Orgânica da Assistência Social; dos objetivos e das definições. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Brasília: 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm>. Acesso em: 14 set. 2017.

_____. Ministério do Esporte. Programa Esporte e Lazer da Cidade PELC. **Orientações para Implantação:** Diretrizes Bases do 2013. Brasília: 2013. Disponível em: <http://www.esporte.gov.br/arquivos/snelis/esporteLazer/DiretrizesPELC_Edital%202013_09.06.2014.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2016.

_____. Ministério do Esporte. Programa Esporte e Lazer da Cidade. **Orientações preliminares para implantação e desenvolvimento de núcleos de esporte recreativo e de lazer.** Brasília: 2014. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/arquivos/snelis/esporteLazer/diretrizVS2014atualizada.pdf>>. Acesso em: 20 Jul. 2016.

_____. Ministério do Esporte. Programa Esporte e Lazer da Cidade – PELC. **Diretrizes.** Brasília: 2016a. Disponível em: <http://www.esporte.gov.br/arquivos/snelis/2016/Diretrizes/Diretriz_PELC_2016_atualizada.pdf> Acesso em 28/07/2016

_____. Ministério do Esporte. Programa Esporte e Lazer da Cidade – PELC & Vida Saudável. **Orientações Estruturantes.** 2016b. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/arquivos/snelis/2016/VidaSaudavel/Orientaes%20Estruturantes%20PELC%20e%20Vida%20Saudavel.pdf>> Acesso em: 13 Jan. 2017.

_____. Ministério do Esporte. Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social. **Edital nº 001/2012 de Chamamento Público de Projetos de Esporte e de Lazer.** Brasília, DF: Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC), 2012. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/129960>> Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. Ministério do Esporte. **Orientações para Implementação do Programa Esporte e Lazer da Cidade**. Ações: Funcionamento de Núcleos, Vida Saudável, Eventos Interdisciplinares e Modelos. Brasília, DF: Ministério do Esporte, 2007. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/133586>> Acesso em: 05 mai. 2017.

_____. Ministério do Esporte. Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC). **Orientações para Implementação do Programa Esporte e Lazer da Cidade**. Brasília: 2008. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/129957>> Acesso em: 05 mai.2017.

_____. Ministério do Esporte. **Orientações para Implementação do Programa Esporte e Lazer da Cidade**. Brasília: 2009. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/arquivos/sndel/esporteLazer/orientacoes.pdf>> Acesso em: 06 mai.2017

_____. Ministério do Esporte. **Programa Esporte e Lazer da Cidade**. 2016. Disponível em <<http://portal.esporte.gov.br/sndel/esporteLazer/default.jsp>>. Acesso em: 23 abr. 2016.

_____. Senado Federal. **Constituição da república federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

CÂMARA, G.; et al. Análise espacial e geoprocessamento. **Análise espacial de dados geográficos**, v.2, 2002.

CANÇADO, T. C. L.; SOUZA, R. S.; CARDOSO, C. B. S. Trabalhando o conceito de vulnerabilidade social. In: **XIX Encontro Nacional de Estudos Populacionais**. São Pedro/SP: ABEP, 2014. p.1-21.

CASTELLANI FILHO, L (Org.) **Gestão pública e política de lazer: a formação de agentes sociais**. São Paulo: Autores Associados, 2007.

CEPAL- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Vulnerabilidad sociodemográfica: viejos e nuevos riesgos para comunidades, hogares e personas**. Santiago de Chile: LC/G 2170, 2002. (Síntesis e Conclusiones).

COAKLEY, J. **Sports in Society: issues and controversies**. 11th edition. New York: Mc Graw Hill, 2015.

_____. **Sports in Society: issues and controversies**. 9th edition. New York: Mc Graw Hill, 2007.

CUNHA, J. M. P.; et al. A vulnerabilidade social no contexto metropolitano: o caso de Campinas. **Anais**, p.1-19, 2016.

DA COSTA NETO, J.F.; DANTAS, R.A.E. Políticas públicas de esporte e lazer nas cidades: aspectos socioeconômicos e geográficos do programa de esporte e lazer nas cidades–PELC, do Ministério do Esporte. **Universitas Humanas**, v. 8, n. 1, 2011.

DE CASTRO, S.B.E.; *et al.* O estado da arte em políticas sociais de esporte e lazer no Brasil (2000-2009). **Pensar a Prática**, v. 15, n. 2, 2012.

DE SOUSA BONFIM, W.L.; DA SILVA, I.N. Instituições políticas, cidadania e participação. **Revista de Sociologia e política**, n. 21, p. 109, 2003.

DE SOUSA, D.P.; *et al.* As produções do periódico “pensar a prática” que relacionaram os seus objetos às políticas públicas de esporte e lazer (1998-2015). **Pensar a Prática**, v. 19, n. 3.

DE SOUZA LIMA, A.C.; *et al.* Notas para uma Abordagem Antropológica da (s) Política (s) Pública (s). **Revista Antropológicas**, v. 26, n. 2, 2016.

DUARTE, R. Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. **Cadernos de pesquisa**, v.115, n.1, p.139-54, 2002.

EIRAS, S.B.; *et al.* Motivadores e barreiras para a prática de atividade física em idosos. In: **Anais do XVI Brasileiro de Ciências do Esporte e III Congresso de Ciências do Esporte**, 2009.

EMMENDOERFER, M.L. **Análises de Dados Qualitativos: Intersecções e Diferenças em Pesquisas Sobre Administração Pública**. 2012.

FEIX, E. **Programação da Formação de Agentes Sociais de Esporte e Lazer** Pinhais: 2015.

FERRÃO, J. **O ordenamento do território como política pública**. Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

FIGUEIREDO, M.F.; FIGUEIREDO, A.M.C. **Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica**. São Paulo: Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo, 1986.

FILHO, J.L.; IOCHPE, C. **Introdução a sistemas de informações geográficas com ênfase em banco de dados**. 1996.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, 2000.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo, v. 5, n. 61, p. 16-17, 2002.

GOMES DE ASSIS PIMENTEL, G. O passivo do lazer ativo. **Movimento**, v. 18, n. 3, 2012.

GUIMARÃES, A.A. **Políticas públicas no âmbito do Ministério do Esporte e os planos plurianuais dos governos Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff: com o orçamento quem ganha o quê, quando e como?**2017, 204f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais Aplicadas), Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2017.

HÖFLING, E. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, v.21, n.55, p.30-41, 2001.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Senso 2010. Panorama: Pinhais**. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/pr/pinhais/panorama>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

ISAYAMA, H.F.; LINHALES, M.A. **Sobre lazer e política: maneiras de ver, maneiras de fazer**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

LINHALES, M.A. São as políticas públicas para a Educação Física/Esporte e Lazer efetivamente políticas sociais?. **Motrivivência**, n. 11, p. 71-82, 1998.

MAGNO, C.; *et al.* **Instrumentos de Aferição de Indicadores da Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e do Lazer para o PELC**. 2009.

MARCELINO, N.C. **Lazer e Esporte: política públicas**. 2. Ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

MARCHI JR, W. **O esporte “em cena”: perspectivas históricas e interpretações conceituais para a construção de um Modelo Analítico**. ALESDE, 2016.

_____. **“Sacando” o Voleibol**. Ijuí: Unijuí, 2004.

_____. Desporto. In.: GONZÁLEZ, F. J.; FENSTERSEIFER, P. E. (org.). **Dicionário Crítico da Educação Física**. Ijuí: Unijuí, 2005.

MENICUCCI, T.M.G. **Gestão de políticas públicas: Estratégias para construção de uma agenda**. IX Congreso Nacional de Recreación Coldeportes. Bogotá: 2006.

MONTAGNER, M.Â.; MONTAGNER, M.I. A teoria geral dos campos de Pierre Bourdieu: uma leitura. **Tempus Actas de Saúde Coletiva**, v. 5, n. 2, p. 255-273, 2011.

MONTEIRO, S.R.R.P. O marco conceitual da vulnerabilidade social. **Sociedade em Debate**, v. 17, n. 2, p. 29-40, 2012.

NORONHA, V. **Pensando sobre políticas públicas de lazer para juventudes em contextos de vulnerabilidade social: contribuições a partir de pesquisa em Ribeirão das Neves**. 2010.

PADOIN, I.G.; VIRGOLIN, I.W.C. **A vulnerabilidade social como uma dificuldade à participação política**. Seminário interinstitucional de ensino, pesquisa e extensão. Cruz Alta: UNICRUZ, 2010.

PARANÁ. Secretaria do Desenvolvimento Urbano. **Região Metropolitana de Curitiba**. Disponível em: <<http://www.comec.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=123>>. Acesso em: 11 dez. 2017.

PASSOS, F.B. **Análise do esporte na política de Assistência Social**. 2017. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Educação Física, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

PAUGAM, S. **Desqualificação social: Ensaio sobre a nova**. São Paulo: Educ & Cortez, 2003.

PIMENTEL, G.G.A. O passivo do lazer ativo. **Movimento (ESEF/UFRGS)**, v.18, n.3, p. 299-316, 2012.

PINHAIS. **Mapa Social: Perfil da Vulnerabilidade Social em Pinhais**, 2017.

_____. **Planilha de beneficiários PELC dezembro 2016**. 2016.

PINTOS, A. E.; ATHAYDE, P. F. A.; GODOFLITE, M. C. S. Municipalização do Esporte e do Lazer. **LICERE-Revista do Programa de Pós-graduação Interdisciplinar em Estudos do Lazer**, v.20, n.3, p.424-448, 2017.

PINTOS, A.E.S. **Análise da experiência em monitoramento e avaliação de políticas públicas do Programa Esporte e Lazer da Cidade–PELC**. 2017. 195 f. Dissertação (Mestrado em Educação Física) - Faculdade de Educação Física, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

PIZZIO, A. Desqualificação e qualificação social: uma análise teórico conceitual. **Revista mal-estar e subjetividade**, v. 9, n. 1, 2009.

PIZZIO, A.; VERONESE, M.V. Possibilidades conceituais da sociologia das ausências em contextos de desqualificação social. **Cadernos de Psicologia Social do Trabalho**, v. 11, n. 1, p. 51-67, 2008.

QUEIROZ, A. **Esporte, lazer e desenvolvimento humano**. 1ª Conferencia Nacional do Esporte. Disponível em: <<http://www2.esporte.gov.br/conferencianacional/arquivos/teseFinal.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

REIS, R.S. *et al.* **Determinantes ambientais para realização de atividades físicas nos parques urbanos de Curitiba**: uma abordagem sócio-ecológica da recepção dos usuários. 2001. Dissertação (mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Desportos, 2001.

RIBEIRO, L.C.Q. Segregação residencial e políticas públicas: análise do espaço social da cidade na gestão do território. **Cidades, Comunidades e Territórios**, n. 6, jun. 2003.

ROCHA, L.C. **Políticas públicas de esporte e lazer na Bahia**: um estudo analítico do Território Litoral Norte e Agreste Baiano. 2012. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

ROSA, R.L. **A Política Nacional do Esporte e sua relação entre o global e o local**. 2011. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná, 2011.

SANN, Janine. G. O papel da cartografia temática nas pesquisas ambientais. *Revista do Departamento de geografia*, 16, 61-69, 2011.

SANTOS, E.S. Análise do Desempenho do Edital de 2012 do PELC. **LICERE-Revista do Programa de Pós-graduação Interdisciplinar em Estudos do Lazer**, v. 20, n. 3, p. 41-58, 2017.

_____. **Análise do desempenho do Programa Segundo Tempo de 2005 a 2009: o papel dos partidos, da capacidade fiscal e do ambiente institucional em sua difusão**. 2011. 205f. Tese (Doutorado em Ciências do Movimento Humano), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

SCHUMANN, L.R.M.A. **A multidimensionalidade da construção teórica da vulnerabilidade**: Análise histórico-conceitual e uma proposta de índice sintético. 2014. 165 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de pós-graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

SILVA, M.G. A. **Análise da formação acadêmica e intervenção profissional dos agentes sociais no campo do lazer em programas do governo federal na cidade de Bauru-SP**. Bauru: 2017.

SILVA, M. O. S. Avaliação de Políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, M.O.S et al **Pesquisa Avaliativa**: aspectos teóricos e metodológicos. São Luís, MA: GEAEP, 2008.

_____. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: SILVA, M.O.S. (Org.) **Avaliação programas sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras Editora, 2001, p. 47-93.

SOARES, M. M.; CUNHA, E. P. **Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) – Ensino a Distância (EAD)**. Curso de Formação em Políticas Públicas de Esporte e Lazer: Módulo Avaliação. Belo Horizonte: UFMG, 2015.

SOUSA, E.S.; et al. **Sistema de monitoramento & avaliação dos programas Esporte e Lazer da Cidade e Segundo Tempo do Ministério do Esporte**. Belo Horizonte: O Lutador, 2010.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, n 16, p- 20-45, 2006.

SOUZA, D.L.; MEZZADRI, F.M. Adesão e aderência da criança à atividade física regular: apontamentos para políticas públicas. **Journal of Physical Education**, v. 20, n. 3, p. 441-452, 2009.

STAREPRAVO, F.A.; JÚNIOR, W.M. Aspectos técnicos, conceituais e políticos do surgimento e desenvolvimento do Programa Esporte e Lazer da cidade. **Pensar a Prática**, v.16, n.3, 2013.

STAREPRAVO, F.A. **Políticas Públicas de Esporte e Lazer no Brasil: aproximações, intersecções, rupturas e distanciamentos entre os subcampos político/ burocrático e científico/acadêmico**. Curitiba: UFPR, 2011.

STAREPRAVO, F.A.; DE SOUZA, J.; MARCHI JUNIOR, W. Políticas públicas de esporte e lazer no Brasil: uma proposta teórico-metodológica de análise. **Movimento**, v. 17, n. 3, 2011.

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. **Motrivivência**, n. 11, p. 83-98, 1998.

TORRES, H.G.; MARQUES, E. Políticas sociais e território: uma abordagem metropolitana. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, n. 4, p. 28-38, 2004.

UNDP. **Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano**. 2017. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/idh/rdhs-brasil/relatorio-nacional-desenvolvimento-humano-2017.html>>. Acesso em: 11 Abr. 2016.

VERONEZ, L.F. C.; *et al.* **Quando o Estado joga a favor do privado: as políticas de esporte após a Constituição de 1988**. 2005.

VIANA, A.L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 2, p. 5-43, 1996.

VIANNA, M.L.W. **Em torno do conceito de política social: notas introdutórias.** Rio de Janeiro:[sn], 2002, p. 72-73.

VIEIRA, A.A.; et al. Programa Esporte e Lazer da Cidade—PELC: Interfaces Entre o PELC e as Desigualdades Sociais. **LICERE-Revista do Programa de Pós-graduação Interdisciplinar em Estudos do Lazer**, v. 20, n. 1, p. 161-180, 2017.

ZINGONI, P. Políticas públicas participativas de esporte e lazer: da congestão à co-gestão. **Motrivivência**, n. 11, p. 31-46, 1998.

ZINGONI, P.; RIBEIRO, C.A. **Elaboração, monitoramento e avaliação de projeto social de lazer.** Brasília: SESI/DN, 2006.

II CONFERÊNCIA NACIONAL DO ESPORTE. **Coletânea de Textos: Texto básico para as etapas da II conferência.** Brasília: 2006.