

## Canais de participação da sociedade civil nas políticas públicas de esporte e lazer: o caso de Campo Grande no Brasil

### Channels of civil society participation in public policies for sports and leisure: the case of Campo Grande in Brazil

### Canales de participación de la sociedad civil en las políticas públicas de deporte y ocio: el caso de Campo Grande en Brasil

\*Samira Lopes Duarte, \*\*Bruno Modesto Silvestre, \*Anderson Volpato de Paiva, \*Dirceu Santos Silva  
\*Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (Brasil), \*\*Universidade de Pernambuco (Brasil)

**Resumo.** O objetivo desta pesquisa consistiu em analisar a participação da sociedade civil nas políticas públicas de esporte e lazer da Fundação Municipal de Esporte e Lazer de Campo Grande-MS, com ênfase na estruturação do Sistema Campo-grandense de Esporte e Lazer. Trata-se de uma pesquisa descritiva com abordagem qualitativa, baseada em análise documental e na realização de entrevistas semi-estruturadas com professores de Educação Física que atuavam na Fundação Municipal de Esporte e Lazer. Os resultados indicaram um crescimento da participação da sociedade civil a partir de 2017. Contudo, apesar desse aumento, a participação ainda ocorre de forma limitada, com baixa autonomia e independência para a proposição de políticas públicas. Conclui-se que existe uma necessidade de mudança organizativa nas instâncias decisórias do Sistema Campo-grandense e Esporte e Lazer, com a finalidade de garantir a participação da sociedade civil nas deliberações e não apenas na esfera consultiva.

**Palavras-Chave:** Política Pública. Política Social. Participação da Sociedade Civil. Esportes. Lazer.

**Abstract.** The aim of this research was to analyze the participation of civil society in the public policies for sports and leisure of the Municipal Sports and Leisure Foundation of Campo Grande-MS, with emphasis in the structuring of the Campo-grandense Sports and Leisure System. This is a descriptive research with a qualitative approach, based on documentary analysis and semi-structured interviews with Physical Education teachers working at the Municipal Sports and Leisure Foundation. The results indicate an increase in civil society participation since 2017. However, despite this growth, participation still occurs in a limited manner, with low autonomy and independence for proposing public policies. It is concluded that there is a need for organizational change in the decision-making instances of the Campo-grandense Sports and Leisure System is pertinent, aiming to ensure civil society participation in deliberations and not only in the consultative sphere.

**Keywords:** Public Policy. Social Policy. Civil Society Participation. Sports. Leisure.

**Resumen.** El objetivo de esta investigación fue analizar la participación de la sociedad civil en las políticas públicas de deporte y ocio de la Fundación Municipal de Deporte y Ocio de Campo Grande-MS, con énfasis en la estructuración del Sistema Deportivo y de Ocio de Campo Grande. Se trata de una investigación descriptiva con enfoque cualitativo, basada en análisis documental y entrevistas semi-estructuradas con profesores de Educación Física que trabajan en la Fundación Municipal de Deporte y Ocio. Los resultados indican un aumento en la participación de la sociedad civil desde 2017. Sin embargo, a pesar de este crecimiento, la participación aún se produce de manera limitada, con poca autonomía e independencia para proponer políticas públicas. Se concluye que existe la necesidad de un cambio organizacional en las instancias de toma de decisiones del Sistema Deportivo y de Ocio de Campo Grande, con el objetivo de garantizar la participación de la sociedad civil en las deliberaciones y no solo en el ámbito consultivo.

**Palabras clave:** Política Pública. Política Social. Participación de la Sociedad Civil. Deportes. Ocio.

Fecha recepción: 17-04-24. Fecha de aceptación: 10-06-24

Dirceu Santos Silva  
dirceu.silva@ufms.br

## Introdução

A década de 1980, no Brasil, foi marcada pelo processo de redemocratização política, alargamento da democracia e ampliação da participação da sociedade civil. O principal marco das conquistas sociais foi a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF-1988). A elaboração do texto constitucional foi um dos resultados da luta política e da resistência à ditadura civil-militar que assolou a sociedade brasileira entre os anos de 1964 e 1985. A despeito das contradições e limitações da promulgação da CF-1988, a legislação se constituiu como um ponto de partida para materialização dos direitos sociais (Fernandes, 1989). A CF-1988 estabeleceu o princípio da participação, incluiu mecanismos de democracia direta e participativa como os conselhos gestores para as políticas públicas municipais, estaduais e distrital/federal, com representantes da sociedade civil e do Estado. Apesar dos exemplos de

participação popular, que ocorriam desde o final da década de 1970, o reconhecimento na CF-1988 representou a consolidação dessa forma de participação por meio da institucionalização dos conselhos gestores (Dagnino & Teixeira, 2014).

Todavia, na década de 1990, com a incorporação de ideias neoliberais à administração pública brasileira, houve um processo de ressignificação e esvaziamento da participação da sociedade civil, com a emergência da “participação solidária” e responsabilização do Terceiro Setor. Passou-se de uma participação da sociedade civil do campo movimentalista (movimentos de rua) para uma participação da sociedade civil de forma institucionalizada (conselhos gestores e conferências) (Dagnino, 2000). O fato é que essa estrutura institucionalizada, por mais que não exclua outras modalidades de participação, cooptou parte das práticas políticas de movimentos sociais. Destaca-se, nessa perspectiva, o surgimento dos conselhos gestores, conferências, fóruns,

audiências públicas, planos diretores participativos e uma variedade de mecanismos e programas que envolvem o controle social. Esses espaços podem ser mais ou menos formalizados, com funções deliberativas, consultivas ou informativas e, a maioria envolve a participação de agentes do Estado, embora alguns sejam espaços sociais para atividades não estatais (Dagnino, 2004, 2014, 2016).

No contexto das políticas públicas de esporte e lazer, os canais de participação da sociedade civil ganharam notoriedade após a criação do Ministério do Esporte, em 2003, com destaque para o surgimento do Conselho Nacional de Esporte e da realização das Conferências Nacionais do Esporte (CNE) em 2004, 2006 e 2010 (Amaral et al., 2014; Silva et al., 2015). Apesar da criação dessa estrutura institucional, a agenda dos Megaeventos Esportivos foi priorizada. O esporte e lazer foram contemplados como direitos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, mas foi compreendido como “direitos” de segunda ordem e não se constituíram como prioridade na agenda política brasileira (Athayde, 2013; Salerno, Silva & Ferreira, 2022; Silva et al., 2021; Silva et al., 2023a).

A despeito das incipientes experiências em âmbito nacional e da fragilidade em relação à efetivação desses direitos, o modelo institucionalizado de participação da sociedade civil nas políticas de esporte e lazer influenciou estados e municípios a criarem os seus próprios canais de controle social. Diante disso, torna-se pertinente investigar como esses canais foram estabelecidos nos diferentes entes federados.

Nessa perspectiva, o caso do município de Campo Grande, no estado de Mato Grosso do Sul, merece atenção. Em contraste com o cenário nacional e com a realidade de muitos estados e municípios, foi criado o Sistema Campo-grandense de Esporte e Lazer (SICEL) (Terra & Cruz, 2019) e com isso uma estrutura jurídica-administrativa que almeja a efetivação de direitos relacionados ao esporte e ao lazer.

A criação desse sistema se deu por meio da promulgação da Lei Complementar n.º 327, de 23 de julho de 2018, como forma de organização, promoção e fomento das políticas públicas de esporte e lazer. Os princípios de organização envolveram os seguintes eixos: universalização de acesso aos bens e serviços públicos; equidade nas ações; diversidade das práticas esportivas; democratização da gestão; descentralização; ampliação e diversificação de recursos humanos e materiais; autonomia das entidades de administração e prática esportiva; interação na execução das políticas; transparência e ética.

O SICEL tem em sua composição a Coordenação da Fundação Municipal de Esporte e Lazer (Funesp), o Conselho Municipal de Esporte e Lazer, a Conferência Municipal de Esporte e Lazer (COMEL), o Fundo Municipal de Esporte e Lazer (Fundo), a política de financiamento e ampliação de usuários, a criação de um Plano Municipal de Esporte e Lazer (PLAMEL) e o Cadastro Municipal de Esporte e Lazer (Campo Grande, 2018; Terra & Cruz, 2019).

Pesquisar a participação da sociedade civil e o controle social se mostra fundamental para verificar as contradições

e o nível de democratização das políticas públicas, bem como a articulação política com as diferentes esferas governamentais. Afinal, a participação da sociedade civil no controle social corresponde a uma parte fundamental para a democracia, o que demanda uma ação coletiva de fiscalização dos cidadãos sobre o Estado (Behring & Boschetti, 2008; Pereira, 2008). Ademais, a previsão dos canais de participação foi contemplada na CF-1988, mas só recentemente alguns municípios começaram a criar seus espaços de controle social no campo do esporte, como no caso do município de Campo Grande.

O objetivo foi analisar a participação da sociedade civil nas políticas públicas de esporte e lazer da Fundação Municipal de Esporte e Lazer de Campo Grande-MS, com ênfase na estruturação do Sistema Campo-grandense de Esporte e Lazer.

## Metodologia

Trata-se de uma pesquisa descritiva com abordagem qualitativa. A escolha por essa abordagem se justifica pelo enfoque na dimensão processual do conhecimento, o que permite realizar análises em profundidade (Bogdan & Biklen, 1994). O recorte temporal compreendeu os anos de 2017 a 2023, justamente o período da estruturação do SICEL, do Conselho Municipal de Esporte e Lazer, da realização da I COMEL, da criação e publicação do PLAMEL.

O referencial teórico que guiou a pesquisa teve como base no método de análise de política social proposto por Boschetti (2006), apoiado no referencial teórico crítico-dialético, o que envolve três aspectos: (1) Configuração e Abrangência dos Direitos e Benefícios; (2) Configuração do Financiamento e Gasto; (3) Gestão e Controle Social. Em decorrência do presente objeto de estudo, a ênfase foi dada sobre o terceiro aspecto à “Gestão e Controle Social”.

A análise das políticas sociais, a partir dessa perspectiva, não pode ocorrer de forma isolada ou fragmentada. Pelo contrário, deve ser orientada de modo a envolver os pontos de vista histórico, econômico, político e cultural como elementos da totalidade (Behring & Boschetti, 2016). Desse modo, por meio da lente de leitura explicitada, buscou-se analisar a constituição contraditória da política, afinal, ao mesmo tempo que as políticas sociais podem se originar de processo reivindicatório por direitos, podem se tornar um meio para a manutenção e reprodução da ordem vigente (Pereira, 2016). Os instrumentos metodológicos para coleta seguiram uma triangulação de dados em duas etapas (Flick, 2009). Na primeira, foi realizada uma análise documental nos planejamentos, arquivos, relatório da I COMEL, do SICEL, do PLAMEL, do Fundo e outras fontes de dados que embasaram as políticas públicas de esporte. Na segunda etapa, foi realizada uma coleta de dados de entrevistas semiestruturadas com professores de Educação Física que atuavam na Funesp. A escolha dos sujeitos a serem entrevistados ocorreu por meio da técnica conhecida como “Bola de Neve”, em que os sujeitos participantes indicaram outros até as respostas começarem a se repetir (Bogdan & Biklen, 1994).

N	Sexo/Idade	Tempo de atuação	Função
P1	Feminino/35 anos	14 anos e 8 meses	Professora de Educação Física
P2	Masculino/44 anos	Atuou por 8 anos.	Professor de Educação Física
P3	Masculino/44 anos	7 anos 8 meses.	Professor de Educação Física
D1	Masculino/54 anos	4 anos + meses	Diretor Presidente/presidente do conselho
D2	Masculino/38 anos	14 anos e 8 meses.	Diretor da Gerência de Atividades Sistemáticas
D3	Masculino/45 anos	6 anos 8 meses	Diretor na Gerência Pedagógica

Figura 1. Caracterização dos participantes. Fonte: dados da pesquisa

Todos os professores e diretores entrevistados não faziam mais parte ou não ocupavam o mesmo cargo na Funesp. A escolha dos sujeitos buscou alcançar os indivíduos que tiveram um papel de relevância no processo para a construção e implementação do SICEL.

A pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), sob o parecer: 5.121.047. O estudo foi elaborado dentro das normas e resoluções nacionais e internacionais para pesquisas que envolvem seres humanos e as entrevistas foram realizadas após a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

### ***Estruturação e organização da Funesp: o ponto de partida para o SICEL***

A participação da sociedade civil, no campo do esporte e lazer, ganhou destaque a partir dos anos 2000, sobretudo no Governo Lula e com a criação do Ministério do Esporte, no ano de 2003. Os canais de participação da sociedade civil, no período, foram institucionalizados, com destaque para a criação da Conferência Nacional do Esporte (CNE) e do Conselho Nacional de Esporte (Amaral et al., 2014; Silva et al., 2015; Silva et al., 2024).

A participação da sociedade civil nos órgãos de Estado e na estrutura de governo depende da criação de condições e de arranjos institucionais que propiciem esse movimento, como a formação de um grupo gestor, a criação de Conselhos Municipais ou órgãos semelhantes, fóruns temáticos, conferências, orçamento participativo, entre outros. A participação de representantes do setor público, de entidades privadas, entidades do Terceiro Setor, de moradores, lideranças locais, voluntários e entidades de controle social legítima as tomadas de decisão. Trata-se, de fato, de uma arena política, o que evidencia um espaço que busca dar visibilidade aos traços culturais específicos à cada comunidade, bairro, cidade ou região (Calvi, 2007).

Desse modo, a Funesp, criada em 2004, diz respeito ao primeiro componente necessário para a compreensão da participação social nas políticas de esporte e lazer. A fundação corresponde ao órgão de atuação programática e a principal estrutura responsável pelo esporte e lazer no município (Campo Grande, 2021).

Todavia, após realizadas as entrevistas com os professores e diretores que atuaram na Funesp, notou-se a existência de dois períodos da gestão. O primeiro período do final de 2004 a 2017 e, o segundo, de 2017 a 2022. De acordo com o entrevistado D1, a participação da sociedade civil se difere em ambos os períodos. No primeiro, não há indícios de participação da sociedade civil nas ações políticas da Funesp.

Em contraste, a partir de 2017, tem-se o que o entrevistado D1 caracteriza como período de reconstrução, já existia um modelo de organograma das funções, mas não de uma política. Os professores eram convocados de seus postos na Secretaria Municipal de Educação (Semed), mas sem funções específicas, conforme trecho a seguir. “Eu comecei meu trabalho aqui na Funesp, em 2017, [...] existiu uma troca de gestão, que se caracterizou como um período de reconstrução. Então eu cheguei praticamente no marco zero dessa nova gestão, no organograma anterior, a gente tinha algo antigo das funções, mas não da política. [...] O que a gente tinha antes era uma convocação dos professores da Secretaria de Educação [Semed] para atuarem aqui, e de forma aleatória, não vinham com uma função específica, eles vinham pra cá e aqui a gente localizava aquilo que ela tinha expertise [...]” (Entrevistado D1).

A partir disso, foi desenvolvido um organograma que, segundo o D2, possuía duas funções: a distribuição dos cargos e das atribuições. O organograma geralmente era desenvolvido pelo Diretor Presidente, o que previa uma participação mínima dos demais setores internos da Funesp. De forma semelhante, na entrevista com o P3, foi relatado que o Diretor Presidente organizava todos os organogramas: “[...] sempre trabalhei nesse sentido, organizar todos os organogramas, primeiro um organograma de pessoal, você vai definir todas as funções, e outro organograma de programas e projetos, os quais são as ações que aquela estrutura vai desenvolver, e depois você acaba juntando essas duas coisas” (Entrevistado P3).

Segundo o entrevistado P2, foi elaborado um setor de divisão pedagógica que não está mais no quadro de professores da Funesp, mas sim, na Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul (SED/MS). Esse setor esteve responsável especialmente por realizar os estudos relacionados aos programas e aos projetos da Funesp. Posteriormente esse setor ficou responsável pelos estudos relacionados aos assuntos externos de esporte e lazer, vide relato do entrevistado: “Foi criado um setor que era a divisão pedagógica. Esse setor foi específico para fazer esses estudos relacionados aos programas e aos projetos da fundação e depois posteriormente esse mesmo setor ficou responsável pelos estudos relacionados aos assuntos externos de esporte e lazer” (Entrevistado P2).

De acordo com Silva et al. (2023b), pesquisas sobre os programas são essenciais para a materialização da política pública de esporte e lazer. Dessa maneira, a criação de uma divisão pedagógica como ocorreu na Funesp é essencial para os estudos e pesquisas, o que pode contribuir para o alinhamento entre o planejamento e a execução.

Após o planejamento inicial, a Funesp ficou constituída pela seguinte estrutura básica: Órgão de Direção Superior, que corresponde ao Diretor-Presidente; pelos Órgãos Colegiados, que correspondem ao Conselho Municipal de Esporte e Lazer e Conselho Curador; pelas Unidades Organizacionais de Assessoramento, conforme Figura 2.

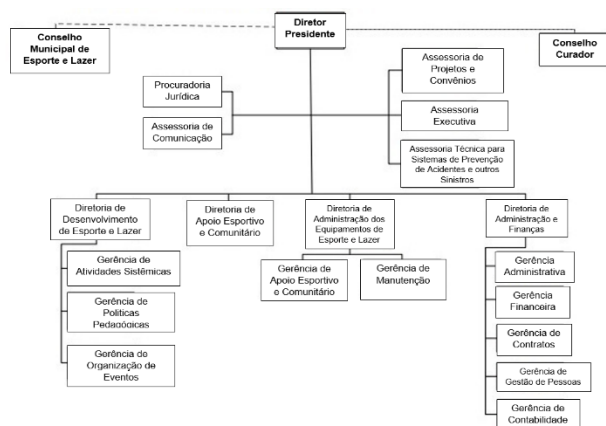


Figura 2. Organograma da Funesp. Fonte: Campo Grande (2004)

O P3 afirma que os órgãos gestores precisam ter uma estrutura com definições das competências. Isso é necessário para que cada um saiba seu papel, para a estipulação de metas, cumprimento dos prazos para o desenvolvimento das ações e para uma fiscalização mais efetiva dessas ações. Nas palavras do entrevistado: “Primeiro, assim: eu entendo que qualquer órgão gestor precisa ter uma estrutura que defina claramente as competências de cada um dos setores que

serão desenvolvidos ali. [...] De forma mais clara, qual é a estrutura, quem é responsável por cada estrutura, e o que cada estrutura dessa tem que fazer. [...] é muito importante que a pessoa saiba qual é a função dela, que a gente possa ter metas e prazos estabelecidos, e indicadores que demonstrem essas ações” (Entrevistado P3).

A coordenação da Funesp é composta pelo Diretor Presidente, por membros do conselho curador (poder executivo) e por membros do Conselho Municipal de Esporte e Lazer. A partir do organograma, o Diretor-Presidente junto ao Chefe do Poder Executivo representam a Funesp e estão encarregados de presidir o Conselho Municipal de Esporte e Lazer, subsidiar as ações do Conselho Curador e executar as atividades que lhe forem atribuídas na área de sua competência. A Diretoria de Apoio Esportivo Comunitário é subordinada ao Diretor-Presidente e possui a função de desenvolver a interação entre as políticas públicas, programas/ações executadas pela Funesp junto com a sociedade civil, gerir o Fundo com o auxílio da Diretoria de Administração e Finanças (Campo Grande, 2004). A gerência de atividades sistemáticas é subordinada à Diretoria de Desenvolvimento de Esporte e Lazer e, em consulta à sociedade civil, desenvolve pesquisas e levantamentos na área de esporte e lazer com o intuito de atender as metas estabelecidas e as demandas da população.

Além disso, a Diretoria de Apoio Esportivo Comunitário juntamente com a Gerência de Contratos elabora algumas ações que devem ser apresentadas ao Diretor Presidente a cada ano e que possuem relação direta com a sociedade civil, conforme quadro 1, abaixo:

	“Elaborar o planejamento da aplicação dos recursos do Fundo contendo os projetos e atividades a serem realizados pela Funesp e por organizações da sociedade civil, as metas e resultados a serem alcançados em cada uma das ações propostas”.
Diretoria de Apoio Esportivo Comunitário	“Elaborar estudos, pesquisas e pareceres sobre as necessidades da comunidade, que demandem a celebração de parcerias com organizações da sociedade civil, indicando o interesse público envolvido, o diagnóstico da realidade que se quer modificar, aprimorar ou desenvolver e, quando possível, a viabilidade, os custos, os benefícios e os prazos de execução da ação pretendida”
	“Acompanhar a execução das atividades dos termos de colaboração, termos de fomento e acordo de cooperação, desde o chamamento público, quando houver, até a prestação de contas, numa relação proativa com as organizações da sociedade civil”
	“Elaborar a prestação de auxílio técnico aos dirigentes e representantes das organizações da sociedade civil na concepção de propostas, instrução de processos, celebração das parcerias e regular execução do objeto, aplicação dos recursos e prestação de contas”.
Gerência de Contratos	“Executar os procedimentos necessários ao acompanhamento da execução do plano de trabalho previsto no instrumento jurídico e respectiva prestação de conta parcial e final, referente a Diárias (Decreto n. 13.780/2019), Parcerias com Organizações da Sociedade Civil (Decreto n. 13.022/2016) e Regime de Adiantamento (Decreto N. 13.796/2019)”.

Figura 3. Competências específicas da Diretoria de Apoio Esportivo Comunitário e Gerência de Contratos. Fonte Campo Grande (2004)

Apesar da indicação de participação da sociedade civil na Funesp, existem outros canais como a Comissão Municipal de Esporte e Lazer, o Conselho Municipal de Esporte e Lazer, o SICEL, o COMEL, o Fundo e o PLAMEL. O fato é que a partir da constituição da Funesp e subsequente criação do SICEL, foi aberto um caminho para a criação de uma estrutura institucional com espaço para a participação e controle social sobre a política de esporte e lazer em Campo Grande. A próxima seção é dedicada a detalhar esses instrumentos de participação e controle social e as disputas políticas inerentes a sua constituição.

### ***Participação e controle social das políticas de esporte e lazer em Campo Grande***

A participação da sociedade civil nas políticas públicas de esporte e lazer de Campo Grande ocorreu no processo de tramitação das legislações que formam o SICEL, conforme exposto em ordem cronológica no Quadro 3. O ordenamento legal e as entrevistas possibilitaram a análise da participação da sociedade civil na formulação e estruturação das políticas públicas de esporte e lazer no município de Campo Grande.

Participação da sociedade civil na legislação de esporte e lazer. Fonte: Elaboração própria a partir de Campo Grande (2004, 2018, 2019, 2020, 2021).

Legislação	Nomenclatura	Descrição
Lei n. 4.237, de 1º de dezembro de 2004	Fundação Municipal de esporte e lazer (Funesp)	Órgão da administração indireta do município de Campo Grande, autônoma, integrante do grupamento de atuação instrumental e vinculada diretamente ao Chefe do Poder Executivo. Atua para o fomento de políticas públicas de esporte e lazer.
Decreto n. 13.185, de 06 de junho de 2017	Comissão Municipal de Esporte e Lazer	Órgão colegiado de caráter consultivo que tem por finalidade auxiliar na organização e consolidação das políticas públicas de esporte e lazer.
Lei Complementar n. 327, de 23 de julho de 2018, regulamentado no Decreto n. 13.873, de 22 de maio de 2019	Conselho Municipal de Esporte e Lazer	Instância de participação social e de articulação entre o poder público e a sociedade civil; componente do SICEL.
Lei Complementar n. 327, de 23 de julho de 2018	Sistema Campo-Grandense de Esporte e Lazer (SICEL)	Conjunto de diretrizes que definem o modelo de estrutura, organização e funcionamento de políticas públicas de esporte e lazer para promover a prática formal e não formal da cultura esportiva e do lazer.
Decreto n. 14.001, de 19 de setembro de 2019	Conferência Municipal de Esporte e Lazer (COMEL)	Instância de participação social e de articulação entre o poder público e a sociedade civil.
Lei n. 6.511, de 15 de outubro de 2020	Fundo Municipal de Esporte e Lazer (Fundo)	Componente de gestão do SICEL voltado para apoiar e subsidiar financeiramente os programas, projetos e ações de esporte e lazer.
Lei n. 6.552, de 18 de janeiro de 2021	Plano Municipal de Esporte e Lazer (PLAMEL)	Componente de gestão do SICEL, voltado ao planejamento das políticas públicas de esporte e lazer.

Figura 4. Participação da sociedade civil na legislação de esporte e lazer. Fonte: Elaboração própria a partir de Campo Grande (2004,2018,2019,2020,2021)

Segundo o entrevistado D1, a criação de uma política sem uma sistematização de uma lei que garantisse a sua continuidade, ficaria sujeita às mudanças de governo. Por essa razão, surgiu a proposta de criação do SICEL, que seria independente dos gestores e da pasta municipal, conforme relato dessa entrevista: “Com essa política voltada à população [...] viu que não tinha como dar continuidade caso houvesse uma mudança política. A construção do sistema visou a continuidade independente do gestor. Então a ideia era criar esse sistema, para que ele desse o respaldo necessário, para que essa política de esporte e lazer fosse continuada ao longo dos anos [...]” (Entrevistado D1).

Após a necessidade de criação desse Sistema, que garantisse por lei a continuidade dos projetos e ações, começaram a discutir a respeito de uma Comissão Municipal de Esporte e Lazer. Segundo o D1, foi instituída “[...] uma comissão para que a gente montasse o sistema, para que desse legalidade e pudesse garantir isso por lei [...]”. A Comissão Municipal de Esporte e Lazer, instituída pelo Decreto n. 13.185, de 06 de junho de 2017, envolveu 20 representantes da sociedade civil e 11 representantes do poder público municipal em uma participação voluntária (Campo Grande, 2021). Vale destacar que a Comissão Municipal de Esporte e Lazer é composta por 64.5% da sociedade civil e 35.5% de representantes do Órgão Público Municipal, ou seja, mais da metade da sua composição foi formada pelos membros da sociedade civil.

De acordo com a P1, a comissão foi iniciada com a realização de um seminário e contou com a participação da sociedade civil. O evento foi intitulado como: Sistema Municipal de Esporte e Lazer - garantindo direitos e contou com a presença dos governos federal, estadual e municipal, entidades de modalidades esportivas, promotores e patrocinadores, frequentadores dos equipamentos de esporte e lazer, instituições de ensino superior, gestores públicos e interessados pelo tema (Terra & Cruz, 2019).

Além disso: “[...] tinha representantes de estudantes, ONGs [Organização Não Governamentais], universidades, tinha uma série de pessoas que representavam a sociedade civil, que trouxeram suas contribuições” (Entrevistado P1). As discussões levantadas apontaram para a necessidade de mudanças no âmbito da política municipal por meio da participação democrática, construção coletiva e incentivos do processo de articulação entre poder público e a sociedade civil (Terra & Cruz, 2019).

Após instituir a Comissão Municipal de Esporte e Lazer, começou a discussão de criação do Conselho Municipal de Esporte e Lazer, “instância de participação social e de articulação entre o poder público e a sociedade civil” (Campo Grande, 2021). Compõe o Conselho Municipal de Esporte e Lazer “[...] 10 (dez) membros titulares e 10 membros suplentes, sendo 5 (cinco) membros do poder executivo municipal e 5 (cinco) membros da sociedade civil [...]” (Campo Grande, 2018, p.3).

O Conselho Municipal de Esporte e Lazer (Figura 2) foi constituído por Presidência, que deve ser obrigatoriamente ocupado pelo representante do Poder Executivo, vinculado ao órgão gestor do esporte e lazer (possui voto ordinário e de desempate), Plenária e as Câmaras Técnicas, composta por conselheiros, escolhidos e aprovados em plenária (possuem direito à voz os colaboradores com notório conhecimento) (Campo Grande, 2018, 2021).

Por mais que os números demonstrem um quadro proporcional entre os membros da sociedade civil e órgão público municipal, a divisão de poder é desigual. A presidência que possui o voto ordinário, deverá ser constituída apenas por representantes do Órgão Público Municipal, enquanto a plenária e as câmaras técnicas, deverão ser constituídas pela sociedade civil em caráter consultivo. Os representantes do poder executivo são escolhidos pela Funesp, enquanto os representantes da sociedade civil devem estar vin-

culados aos segmentos distintos do esporte e lazer, com registro no Cadastro Municipal de Esporte e Lazer.

O cadastro foi criado com o objetivo de realizar as eleições do Conselho Municipal de Esporte e Lazer e eleger representantes da sociedade civil, de instituições de educação superior e pesquisa, federações, ligas, clubes e associações esportivas, da classe dos profissionais, das associações de moradores e das entidades nos quais são Organizações Não-Governamentais, das instituições de representação Étnico-Raciais, entre outros (Campo Grande, 2021). Os membros do Conselho têm o mandato de dois anos, que poderá ser renovado uma vez pelo mesmo período, ser substituído a qualquer momento e, todos precisam ter vínculo de atuação e desenvolvimento de atividades relacionadas ao esporte e lazer (Campo Grande, 2018).

Para Ungheri & Isayama (2020), avaliar os critérios dos membros que compõem os conselhos gestores é de grande importância, já que a compreensão em profundidade na área de atuação pode qualificar o trabalho e as ações do conselho. Além disso, o sucesso das ações ou programas irá depender do monitoramento constante e da capacidade de análise dos fiscalizadores.

A partir desse contexto, tornou-se perceptível falhas no processo de avaliação dos sujeitos que compõem o Conselho Municipal de Esporte e Lazer em Campo Grande. De acordo com Silva et al. (2018), isso pode ocorrer pela falta de independência dos conselhos, pela desconsideração de suas propostas e pela omissão de seus membros. O relato abaixo confirma o que foi encontrado na literatura científica: “[...] você faz toda uma participação democrática, você tem representantes de instituições [...] várias pessoas que participaram dessa discussão, você faz conselho, ele (Conselho) toma uma decisão. Aí o diretor presidente da Funesp diz: ‘não conselho, tudo o que você diz aqui, não vou acatar’” (Entrevistado P3).

A legislação determina que o Conselho Municipal de Esporte e Lazer em Campo Grande-MS tem a função de democratizar a participação do SICEL, no entanto, aferiu-se que possui caráter consultivo e não deliberativo. Esse dilema foi percebido no relato do entrevistado P3: “A função do conselho é democratizar essa participação do sistema. Acho que o que peca no conselho é não ter o poder do veto [...] ele é só consultivo. Então ele só vai participar se o Diretor Presidente da fundação quiser seguir, do contrário ele não segue” (Entrevistado P3).

Isto posto, é fundamental analisar a concepção do SICEL, que pode ser vista como um mecanismo de organização de um conjunto de diretrizes, que estruturam o funcionamento dessas ações. Ao seguir a linha temporal, a Funesp no ano de 2017, por meio da Comissão Municipal de Esporte e Lazer, apoiada pelo poder executivo municipal, propõe a estruturação do SICEL, com o objetivo de organizar e dar autonomia às políticas públicas locais (Terra & Cruz, 2019). Foi elaborado um anteprojeto de lei aprovado e sancionado pela Câmara Municipal de CG-MS e pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, que culminou na Lei Complementar n. 327, de 23 de julho de 2018, que dispõe

sobre a elaboração do SICEL (Campo Grande, 2021).

A construção do SICEL contou com a participação da sociedade civil, ao articular as ações de gestão a partir das COMEL e do Conselho Municipal de Esporte e Lazer “[...] garantidos em dispositivos legais próprios, que os assegurem de forma continuada”, além da garantia da “[...] implementação de instrumentos de gestão institucional, valorizando a intersectorialidade e a convergência entre as ações do poder público e da sociedade civil, em favor do esporte e lazer no município” (Campo Grande, 2018, p.2).

O processo de elaboração do SICEL, iniciou-se com a inclusão, das suas metas, no programa de governo municipal, quando foi estabelecido a: implementação de um Conselho Municipal de Esporte e Lazer; Descentralização dos projetos de esporte na cidade; Gestão participativa com parceiros para gerir os parques municipais; Formação de recursos externos no Fundo de Apoio ao Esporte e Lazer; Programa de Incentivo aos atletas; entre outras.

O SICEL é composto por coordenação, instâncias de articulação e deliberação, instrumentos de gestão e os usuários, conforme Figura 6.

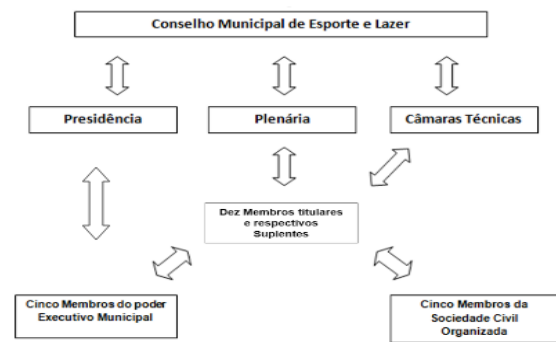


Figura 5. Estrutura do Conselho Municipal de Esporte e Lazer. Fonte: Elaboração dos autores com base em Campo Grande (2018, 2020).



Figura 6. Constituição do SICEL. Fonte: Elaboração própria a partir de Campo Grande (2018).

A coordenação do SICEL é composta por um órgão gestor próprio do esporte, que possui vínculo com a administração pública e faz parte da estrutura organizacional do poder executivo do município de Campo Grande. A sociedade civil tem a sua participação por meio do setor de articulação, deliberação e dos usuários. Nesse contexto, a sociedade civil só tem funcionado no modelo institucionalizado

por meio de canais de participação e no formato consultivo.

De acordo com o P2, por mais que o acesso ao esporte e lazer seja um direito social contemplado por lei, “[...] é muito mais uma parte política, quando eu monto o sistema, para o sistema funcionar, eu preciso de recurso”. A existência de uma lei municipal não muda o fato da dependência do “[...] interesse político, do interesse do gestor que vai fazer essa movimentação”.

Em comparação, Amaral (2005), em seu estudo, pesquisou sobre a participação popular na formulação de políticas públicas de esporte e lazer. Seus estudos giraram em torno das ações desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Esporte, Recreação e Lazer (SME) de Porto Alegre-RS. Foi relatado que as ações da SME são caracterizadas como práticas de parcerias, na qual o parceiro “mais forte”, administração municipal, dita as “regras do jogo” enquanto que a sociedade civil fica na dependência dessas iniciativas. O P2 também relata sobre a falta de conhecimento da população sobre o SICEL, o município “[...] peca em relação a divulgação do sistema para a comunidade [...] e realça a necessidade de ter uma divulgação muito mais massiva”.

Uma das finalidades do SICEL é coordenar a realização do COMEL. A COMEL é responsável pela construção das diretrizes do PLAMEL e, até o momento da coleta de dados, ocorreu uma única edição, em 22 de novembro de 2019, na Câmara Municipal sob a coordenação da Funesp, do Conselho Municipal de Esporte e Lazer e do SICEL (Campo Grande, 2019).

Em estudo de Amaral (2000, p. 158), foi relatado que a experiência da participação popular não se trata do “[...] Estado organizando a sociedade de cima para baixo [...]” e nem da venda dos “[...] direitos dos cidadãos sobre o seu próprio destino”. Ao participar das decisões municipais em que a sua localidade esteja envolvida, os indivíduos se tornam coautores da construção do seu ambiente de lazer. Isso é possível por meio das instâncias de participação como as conferências e o orçamento participativo.

De acordo com o documento do SICEL, o COMEL como canal de participação e de articulação entre o poder público e a sociedade civil possui algumas competências, entre elas: avaliar e propor políticas públicas de esporte e lazer; propor diretrizes e ações para a política municipal de esporte e lazer, a ser sugerida no PLAMEL; sugerir e aprovar proposições para a elaboração e avaliação do PLAMEL; consultar a sociedade civil durante todo o processo (Campo Grande, 2018).

Na COMEL houve debate sobre o esporte e lazer no município de Campo Grande, bem como sobre as necessidades nos níveis de atendimento e serviços ligados ao mesmo. Além disso, foram discutidos os recursos materiais, humanos e financeiros, do acompanhamento da execução das políticas públicas de esporte e lazer estabelecidas pelo PLAMEL e na consulta à sociedade civil sobre o curso regular à sua consecução (Campo Grande, 2021).

Importante também destacar o Fundo, criado em 2020, como principal mecanismo de fomento, com o objetivo de dar suporte e subsidiar financeiramente os projetos e ações

de esporte e lazer (Campo Grande, 2018, p.3). O Fundo é gerido pela Funesp com o apoio do Comitê Gestor, composto por três membros: um representante legal do órgão gestor de esporte e lazer (presidirá o Comitê), 33,3%; dois representantes do Conselho Municipal de Esporte e Lazer, organizados em um representante do poder executivo e um representante da sociedade civil, 66%. Do total, cerca de 75% de representantes da sociedade política e 25% da sociedade civil (Campo Grande, 2018).

Por mais que se encontre relatos nos documentos da participação da sociedade civil dentro da estruturação do Fundo, não é explícita e não há descrição de como ocorreu. O Fundo se configura como o componente do SICEL com menor participação da sociedade civil. Nas entrevistas, o Fundo foi avaliado como insuficiente e em construção. O P3 e D3, demonstram que a política de financiamento ganhou notoriedade em relação aos anos anteriores, já que há ausência de uma política federal e estadual. Porém, ainda não está em um patamar ideal.

O P2 relata que a nossa única fonte de financiamento é a “[...] ISS (Lei orçamentária)”. Em concordância, a fala do D1 mostra que “o esporte tem um repasse pequeno [...] hoje a gente tem uma média de 0,4 à 0,5 % da receita, que é destinado ao esporte, se a gente pudesse dobrar isso, com certeza a gente poderia fazer muito mais [...]”. Além disso, existe a necessidade de uma discussão mais aprofundada em relação ao repasse das receitas. De acordo com Athayde et al. (2023), o financiamento das políticas públicas de esporte e lazer no Brasil apresenta um percentual inexpressivo para materialização dos programas.

Por último, vale destacar a criação do PLAMEL, em 2020, que corresponde ao documento de fundamentação, regulamentação e direcionamento do desenvolvimento das políticas públicas de esporte e lazer necessárias ao município, com a previsão dos anos de 2021 a 2028 (Campo Grande, 2021). O PLAMEL, de acordo com a Funesp, foi elaborado a partir de uma construção coletiva. É “[...] um processo participativo e democrático realizado em várias etapas durante o ano de 2020, entre os meses de fevereiro a outubro, pelos membros do Conselho Municipal de Esporte e Lazer” (Campo Grande, 2021, p.2) e pela Funesp. Nesse sentido, é importante salientar que houve propostas de distintos segmentos do Poder Público Municipal e da sociedade civil.

A construção do PLAMEL se deu em um momento da pandemia da Covid-19, em que houve dificuldade para a realização dos encontros presenciais para debate. Por isso, eles foram elaborados por comissões e cada um tratava de um processo do plano (P1). De acordo com o D2, esses debates se embasaram na produção científica e em consultas públicas para que, as metas, pudessem estar de acordo com as necessidades da população.

O P2 também relata que essa foi uma construção coletiva em que “tinha representantes da sociedade civil, representantes de universidades, de outras secretarias, todo esse grupo discutiu essa elaboração [...]”. Dessa forma, o PLA-

MEL busca mudar a realidade do esporte e lazer do município, a partir das ações do poder público municipal em parceria com a sociedade civil. Destaca-se a ampliação de acesso aos espaços e equipamentos de esporte e lazer (Campo Grande, 2021). Por fim, vale frisar que o PLAMEL possui duração de oito anos, é instituído por lei específica, é revisado a cada quatro anos e seu processo de elaboração e execução das políticas públicas de esporte e lazer para o município de CG-MS deve envolver, no mínimo, cinco etapas: Análise situacional; Normatizações; Recursos; Fiscalização; Consultas (Campo Grande, 2021).

### Considerações finais

Frente ao exposto, vale destacar que a participação social pode se colocar como uma alternativa para a constituição e efetivação de políticas de esporte e lazer, pois possibilita que a formulação e implementação dessas políticas priorizem os interesses e necessidades populares. Porém, a sociedade civil dentro das instâncias de participação do Conselho Municipal e do SICEL são de caráter consultivo e não deliberativo. Isso faz com que a participação social perca sua autonomia e independência na proposição de ações políticas, tornando a população suscetível aos interesses dos diferentes governos e gestores.

Ao analisar a participação da sociedade civil na Funesp, notou-se dois períodos que dividem sua gestão. No primeiro (2004-2017), não havia indícios dessa participação, enquanto que no segundo período (2017-2022), configurou-se como um marco da reconstrução da Funesp, surgiram as instâncias de participação social institucionalizadas.

As discussões mostram também que 64.5% da composição da Comissão Municipal e 50% da composição do Conselho Municipal, fazem parte ou são realizadas pela sociedade civil. Porém, em nenhuma dessas instâncias a sociedade civil se encontra como presidência ou com a função de deliberação. Isso indica que suas propostas podem não ser consideradas do ponto de vista operacional. Sobre o Fundo, conclui-se que a participação social não é explícita e não há descrição de como ela ocorre nos documentos e relatórios analisados. Concluímos também, que a análise do Fundo é insuficiente, por ainda estar em processo de construção.

Outro ponto importante a ser considerado é a falta de formação para os membros da sociedade civil no âmbito de uma construção coletiva. Foi analisado que a população desconhece a existência do SICEL e de seus objetivos para com a comunidade ou possuem desinteresse no assunto. Nesse sentido, só foi identificada a participação da sociedade civil de forma institucionalizada.

Tais elementos demonstram a necessidade de que seja previsto no PLAMEL uma ampliação da participação da sociedade civil em relação aos seus direitos. Do mesmo modo, se mostra pertinente uma mudança nas proporções do regimento interno do SICEL e a implementação de uma lei municipal a fim de garantir que a participação da sociedade civil tenha um papel deliberativo e não apenas consultivo.

Por fim, a despeito das contradições e limitações do SICEL, a experiência de implementação de um sistema municipal de esporte e lazer e a participação da sociedade civil em suas instâncias abre a possibilidade para a construção do direito ao esporte e ao lazer no município.

### Agradecimentos

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001

### Referências

- Amaral, S. C. F. (2000). Lazer e participação popular. *LICERE - Revista do Programa de Pós-graduação Interdisciplinar em Estudos do Lazer*, 3(1). <https://doi.org/10.35699/1981-3171.2000.1408>
- Amaral, S. C. F. (2007). Avanços e contradições da participação popular na definição de políticas públicas de lazer em Porto Alegre. *Movimento*, 11(3), 9–25. <https://doi.org/10.22456/1982-8918.2880>
- Amaral, S. C. F., Silva, D. S., Santos, M. I. dos., & Vargas, G. R. (2014). A sociedade civil e os conflitos na construção dos megaeventos esportivos no Brasil. *Sociedade e Estado*, 29(2), 637–660. <https://doi.org/10.1590/S0102-69922014000200015>
- Athayde, P. F. A. (2013). O Direito ao Lazer e as Novas Expressões da “Questão Social” Frente à (Ir)Realidade Brasileira. *LICERE - Revista do Programa de Pós-graduação Interdisciplinar em Estudos do Lazer*, 16(2). <https://doi.org/10.35699/1981-3171.2013.651>
- Athayde, P. F. A., Menezes, U. A., & Figueiredo, A. J. B. (2023). Financiamento do esporte no Brasil e Portugal: uma análise sobre a magnitude dos recursos públicos entre 2004 e 2020. *Revista Brasileira de Ciências do Esporte*, 45, e20230016a. <https://doi.org/10.1590/rbce.44.e20230016a>
- Behring, E. R., & Boschetti, I. (2017). *Política social: fundamentos e história*. Cortez editora.
- Boschetti, I. (2006). Dimensões, categorias e indicadores para análise e avaliação de políticas sociais. *Texto didático preparado para a disciplina Análise de Políticas Sociais*. Programa de Pós-graduação em Política Social. SER-UnB.
- Bogdan, R., & Biklen, S. (1994). *Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto editora.
- Calvi, K. U. (2008). O controle social nos conselhos de políticas e de Direitos (Social control in councils for political policy and rights). *Emancipação*, 8(1).
- Campo Grande (2004). Lei n. 4.237, de 1º de dezembro de 2004. Aprova o regimento interno da Funesp (Funesp). *Diário Oficial [do] município de Campo Grande*, ANO XXIII n. 6.146
- Campo Grande (2018). Lei Complementar n.º 327, de 23 de julho de 2018. Dispõe sobre a criação do SICEL e dá



- outras providências. *Diário Oficial [do] município de Campo Grande*. n. 5.299, p. 39.
- Campo Grande (2019). Programação da 1ª Conferência de esporte e lazer em 22 de novembro de 2019. *Esportems*. Campo Grande. Lei n. 6511 de 15 de outubro de 2020. Cria o Fundo Municipal de esporte e lazer, como mecanismo de fomento do SICEL. *Diário Oficial [do] município de Campo Grande*.
- Campo Grande (2021). Lei nº 6.552, de 18 de janeiro de 2021. Aprova o PLAMEL de Campo Grande, para o oitavo biênio de 2021 a 2028. *Diário Oficial [do] município de Campo Grande*, Poder Executivo, Campo Grande, MS, ano XXIV, n. 6.181.
- Dagnino, E. (2000). Os movimentos sociais e a construção democrática: sociedade civil, espaços públicos e gestão participativa. *Idéias*, 2, 7-96.
- Dagnino, E. (2004). Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política Soc.* 5 (10): 139-64.
- Dagnino, E., & Teixeira, A. C. C. (2014). The participation of civil society in Lula's government. *Journal of Politics in Latin America*, 6(3), 39-66.
- Dagnino, E. (2016). State-society relations and the dilemmas of the new developmentalist State. *IDS Bulletin*, 47(2A), 157-168.
- Fernandes, F. (1989). *A constituição inacabada: vias históricas e significado político*. Estação Liberdade
- Flick, U. (2009). *Qualidade na pesquisa qualitativa: coleção pesquisa qualitativa*. Bookman editora.
- Pereira, P. A. P. (2008). *Política social: temas & questões*. Cortez.
- Salerno, M. B., Silva, D. S., & Araújo, P. F. (2022). Leisure for people with disability: perceptions of undergraduate students in physical education. *Journal of Physical Education*, 33(1), e-3316. <https://doi.org/10.4025/jphyseduc.v33i1.3316>
- Silva, R. M. P. da, Gonçalves, A. de O., Santos, A. C., & Pirkiel, E. C. (2018). Controle social: a atuação dos conselhos municipais na região nordeste. *Gestão & Regionalidade*, 34(101). <https://doi.org/10.13037/gr.vol34n101.4067>
- Silva, D. S., André, L. C., & Amaral, S. C. F. (2023a). Gestão de Riscos para la Copa Mundial de la FIFA Brasil 2014 en São Paulo (Risk Management of the 2014 FIFA World Cup Brazil in São Paulo). *Retos*, 50, 134-142. <https://doi.org/10.47197/retos.v50.98748>
- Silva, D. S., André, L. C., & Salerno, M. B. (2024). Formação profissional nos programas sociais PELC e PST no Brasil: Uma revisão sistemática. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 32. <https://doi.org/10.14507/epaa.32.8090>
- Silva, D. S., Borges, C. N. F., & Amaral, S. C. F. (2015). Gestão das políticas públicas do Ministério do Esporte do Brasil. *Revista Brasileira de Educação Física e Esporte*, 29(1), 65-79. <https://doi.org/10.1590/1807-55092015000100065>
- Silva, D. S., Ramos, J. M. A., Tonetti, V. de A., & D'auria, B. B. (2023b). Programa Segundo Tempo: uma revisão sistemática da principal política pública de esporte educacional no Brasil. *Movimento*, 29, e29011. <https://doi.org/10.22456/1982-8918.124377>
- Silva, D. S., Ribeiro, O. C. F., Silvestre, B. M., & Salerno, M. B. (2021). Copa Mundial de la FIFA y Juegos Olímpicos y Paralímpicos en Brasil: legados en la ciudad de Campinas-SP (FIFA World Cup and the Olympic and Paralympic Games in Brazil: Legacies in the municipality of Campinas-SP). *Retos*, 40, 86-94. <https://doi.org/10.47197/retos.v40i1.82617>
- Terra, R. B., & Cruz, R. P. V. (2019). A Política de Esporte e Lazer no Município de Campo Grande/MS: Caminhos e Possibilidades para a Gestão Pública. *LICERE - Revista do Programa de Pós-graduação Interdisciplinar em Estudos do Lazer*, 22(2), 570-613. <https://doi.org/10.35699/2447-6218.2019.13582>
- Ungheri, B. O., & Isayama, H. F. (2020). Controle e participação social no programa esporte e lazer da cidade (PELC): reflexões sobre o papel e a atuação das instituições. *Movimento*, 26, e26055. <https://doi.org/10.22456/1982-8918.100711>

#### Datos de los/as autores/as:

Samira Lopes Duarte  
Bruno Modesto Silvestre  
Anderson Volpato de Paiva  
Dirceu Santos Silva

samira.lopes@ufms.br  
modesto.b@gmail.com  
anderson.paiva@unigran.br  
dirceu.silva@ufms.br

Autor/a  
Autor/a  
Autor/a  
Autor/a