



# Revista Brasileira de CIÊNCIAS DO ESPORTE

[www.rbceonline.org.br](http://www.rbceonline.org.br)



## ARTIGO ORIGINAL

# Trabalho voluntário em políticas públicas sociais de esporte e lazer: uma análise a partir de casos do Programa Escola Aberta



Leandro Forell<sup>a,\*</sup> e Marco Paulo Stigger<sup>b</sup>

<sup>a</sup> Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS), Osório, RS, Brasil

<sup>b</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Escola de Educação Física, Departamento de Educação Física, Porto Alegre, RS, Brasil

Recebido em 5 de agosto de 2013; aceito em 10 de junho de 2014

Disponível na Internet em 14 de novembro de 2015

### PALAVRAS-CHAVE

Políticas públicas;  
Trabalho voluntário;  
Programa escola  
aberta;  
Lazer

### KEYWORDS

Public policy;  
Volunteer;  
Open school  
programme;  
Leisure

**Resumo** No presente artigo apresentamos o relato de uma pesquisa que teve como objetivo compreender os significados do trabalho voluntário e suas implicações para as políticas públicas de esporte e lazer. De cunho qualitativo, as informações obtidas foram produzidas a partir de diários de campo e entrevistas semiestruturadas. Analisamos duas categorias: as identidades do trabalho voluntário; e as repercussões do trabalho voluntário para as políticas públicas. Constatamos que ele é representado como dádiva e/ou relação econômica, uma noção/condição. Mesmo que para muitas pessoas ele represente a possibilidade do acesso ao esporte e ao lazer, identificamos que isso traz implicações: a precarização do atendimento; a precarização do controle social; e o alargamento horizontal do Estado.

© 2015 Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte. Publicado por Elsevier Editora Ltda. Este é um artigo Open Access sob uma licença CC BY-NC-ND (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

### Voluntary work in sport and leisure policies: an analysis from cases of open school program

**Abstract** The present essay reports the results of a survey that aims at understanding the meaning of voluntary work and its implications in the development of Sports and Leisure Public Policies. Being a qualitative research, it has been based on field journal information and semi-structured interviews. Two basic categories have been analyzed: voluntary work identities, and its consequences in the development of public policies. We have We found that volunteer work is represented as a gift and/or economic relationship, a notion/condition. Even though, for

\* Autor para correspondência.

E-mail: [lforell@hotmail.com](mailto:lforell@hotmail.com) (L. Forell).

**PALABRAS CLAVE**

Políticas públicas;  
Trabajo voluntario;  
Programa Escuela  
Abierta;  
Ocio

many people, this work represents the possibility of access to sport and leisure, we identified that has implications: the precariousness of care; precarious social control, and the horizontal extension of the state.

© 2015 Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte. Published by Elsevier Editora Ltda. This is an open access article under the CC BY-NC-ND license (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

---

**Trabajo voluntario en políticas públicas del deporte y del ocio: un análisis de los casos del Programa Escuela Abierta**

**Resumen** En el presente artículo se presenta un estudio cuyo objetivo era comprender el significado del trabajo voluntario y sus implicaciones para la política pública del deporte y del ocio. Como investigación cualitativa, la información se obtuvo a partir de diarios de campo y entrevistas semiestructuradas. Se analizan dos categorías: las identidades del trabajo voluntario y las repercusiones del trabajo voluntario en la política pública. Se constata que éste aparece representado como dádiva y/o relación económica, una noción/condición. Al igual que para muchas personas, este trabajo representa la posibilidad de acceder al deporte y al ocio, y se identifica que ello tiene implicaciones: la precarización del cuidado; la precarización del control social, y la extensión horizontal del Estado.

© 2015 Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte. Publicado por Elsevier Editora Ltda. Este es un artículo Open Access bajo la licencia CC BY-NC-ND (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

---

## Introdução

Vivemos em tempos de movimentação crescente das políticas públicas de esporte e lazer. Em um primeiro momento a criação do Ministério do Esporte e posteriormente os compromissos com os megaeventos têm proporcionando um aumento de investimentos associados ao que [Zahariadis \(2007\)](#) chamaria de *oportunity windon*.<sup>1</sup> Muitos desses investimentos veem sendo sustentados politicamente por um discurso sobre a natureza positiva acerca do esporte, uma perspectiva que se constitui a partir de uma lógica otimista, na qual o esporte é invariavelmente identificado como elemento desencadeador de efeitos essencialmente benéficos aos indivíduos e à sociedade.

Desenvolver análises sobre o esporte a partir da presunção de uma positividade intrínseca passa a ser um problema, na medida em que se trata de um fenômeno cultural polissêmico e heterogêneo, carregado e alimentado por emoções, interesses, disputas e diferentes formas de apropriação, em contextos culturais diversos, nos quais é atravessado por dinâmicas sociais e políticas, estatais e não estatais. Se a cultura é uma teia de significados à qual o ser humano está preso ([Geertz, 1989](#)), os processos pelos quais as diferentes populações se apropriarão do esporte transformam seus significados em algo vivo e pulsante e não homogêneo ([Stigger, 2002](#)). Pensar nas políticas de esporte sob essa perspectiva significa refletir sobre os processos nos quais os agentes promotores e os “públicos alvos”<sup>2</sup>

interagem e, nesse processo, adquirem papel-chave para desenvolver múltiplas possibilidades de implantação.

Desde a década de 1990, iniciativas governamentais vêm se intensificando e consolidando o esporte enquanto política social. O seu caráter “social” foi absorvido pela “direita” brasileira enquanto possibilidade da manutenção de valores relacionados à sua natureza, justifica, assim, a possibilidade de um aumento de “capital social”. Na esteira de um movimento renovador da educação física, os seus grupos de “esquerda”, que até então se pautavam por olhares críticos em relação ao esporte – talvez por terem ascendido a espaços de poder em âmbitos governamentais – também passaram a pensar no esporte a partir da sua positividade e a ver as políticas públicas como um espaço social propício a fazer a disputas da hegemonia na sociedade. Apesar dessa aproximação, é possível afirmar que, no campo das políticas públicas, existem diversas posições em disputa acerca de como tratar do esporte, as quais talvez pudessem ser identificadas a partir de diferentes objetivos, como “formar cidadãos aptos a se relacionar em uma sociabilidade neoliberal” e/ou “promover a cidadania a partir da compreensão dessa prática social, percebida como direito de todos”.

Nesse contexto, também aparecem diferenças relativas aos investimentos e às formas de gestão das políticas voltadas para o esporte. É possível considerar que o processo de expansão das políticas sociais do Governo Fernando Henrique Cardoso se desenvolveu a partir de um contexto socioeconômico atravessado pela implantação de políticas inspiradas no neoliberalismo, geradoras de recessão, no qual era necessário dar conta das demandas sociais, ao

---

<sup>1</sup> Janela de oportunidades.

<sup>2</sup> Segundo [Ingram et al. \(2007\)](#), essa noção de “público alvo” surge nas políticas públicas ocidentais a partir de meados da

década de 1980 e tem por objetivo delimitar os participantes de intervenções “focalistas”.

mesmo tempo em que se discutia a diminuição do gasto público (Abrúcio, 2005). Contrariamente a algumas iniciativas de “governos petistas” da época, que investiam na contratação de profissionais para os seus quadros, a lei federal 9608/98 regularizou o trabalho voluntário, desvinculou-o de encargos trabalhistas e possibilitou o pagamento de ajuda de custo sem o comprometimento legal com os trabalhadores. Posteriormente, quando chega à administração do Estado brasileiro, o Partido dos Trabalhadores também optou pelo uso do trabalho voluntário como forma de “contratação”, fato esse que pretendemos explorar neste trabalho.

A partir de um olhar cultural para as políticas públicas de esporte e lazer, passamos a nos preocupar com os acontecimentos sociais cotidianos por elas desencadeados. Mesmo que não seja possível pensar nesse cotidiano distanciado de estruturas macrossociais, é possível dizer que os trabalhos empíricos feitos nessa perspectiva apontam para uma relativização do sentido utilitário que muitas vezes pauta tais políticas (Decerteau, 2009, Netto, 1996, Carvalho, 1996). Por mais que haja expectativa de que determinadas políticas “sirvam” para determinados objetivos, nem sempre são estabelecidas conciliações com a realidade concreta na qual elas são implantadas.

É nessa ótica que apresentamos o relato de uma pesquisa por nós desenvolvida. Com ele nos propusemos a trazer elementos capazes de ajudar a refletir acerca do trabalho voluntário no esporte no universo das políticas sociais governamentais. Para tal, o Programa Escola Aberta (PEA) foi o lócus de investigação por nós escolhido, uma vez que se trata de uma iniciativa governamental que propõe o atendimento da população a partir do uso de trabalhadores com essa denominação. Num esforço para não tomar uma posição “contrária” ou “a favor” desse tipo de intervenção, tentamos compreender como o trabalho voluntário é pensado e vivido e que tipo de repercussão se estabelece quando ele se materializa no âmbito dos projetos sociais. Partimos, então, do seguinte problema de pesquisa: quais os significados do trabalho voluntário e quais são os seus possíveis desdobramentos nas políticas públicas de acesso ao esporte, dentro do Programa Escola Aberta?

Para responder essa pergunta foi desenvolvido um estudo de caráter qualitativo, feito numa cidade gaúcha<sup>3</sup> onde o Programa Escola Aberta é desenvolvido, em diversas escolas.<sup>4</sup> Nessa cidade, optamos por estudar em escolas de bairros reconhecidos como mais violentos pelo Pronasci,<sup>5</sup> o que se justifica em função de que um dos objetivos do Programa é a redução da violência nas imediações das escolas.

Estivemos expostos ao campo de outubro de 2008 a abril de 2009, quando usamos diários de campo<sup>6</sup> (Winkin, 1998),

entrevistas semiestruturadas<sup>7</sup> (Triviños, 1987) e análise de documentos<sup>8</sup> como formas de produção de informações. Posteriormente, no processo analítico-interpretativo, fizemos a triangulação dos materiais produzidos, na tentativa de conseguir compreender as relações derivadas de nossas inquietações de pesquisa. Com base nisso, nesse artigo, trataremos de duas dentre outras categorias<sup>9</sup> de análise que foram encontradas na investigação: as identidades do trabalho voluntário e o trabalho voluntário nas políticas públicas de esporte e lazer.

## As identidades do trabalho voluntário

Embora a expressão usada na seção anterior trate do trabalho voluntário como algo que parece “dado”,<sup>10</sup> é fundamental oferecer elementos que ajudem a compreender a complexidade que essa “condição” e/ou “noção” adquirem para as pessoas com as quais nos relacionamos no trabalho de campo, onde, em alguns momentos o trabalho voluntário se constitui como uma “condição de trabalho” e em outros se constitui como uma “noção” dos atores sociais, sobre o que fazem. A sua própria definição no campo foi problemática na medida em que vislumbrávamos encontrar um trabalhador voluntário próximo do que Landin (2001) denomina de “caridoso”. Porém, ao nos depararmos com o Programa Escola Aberta, acabamos por nos relacionar com trabalhadores voluntários que têm ressarcimento e que são caracterizados com o que se denomina de “novo voluntariado” (Landin, 2001).

A pesquisadora Leilah Landin aponta para três dimensões de trabalho voluntário, o Caridoso, o Militante e o Novo Voluntariado. Partindo desse olhar teórico é possível afirmar que existem fragmentos dessas perspectivas na atuação dos voluntários do Programa Escola Aberta no município estudado.

O uso do trabalho voluntário dentro da perspectiva da caridade é talvez a mais remota das representações desse tipo de ação. Esse tipo de trabalho voluntário se caracteriza frequentemente por fronteiras pouco nítidas entre o religioso e o secular, entre o público e o privado, pautadas por formas de sociabilidade marcadas pela pessoalização e por laços de solidariedade e reciprocidade, aos quais correspondem diversas obrigações. Bastante evidentes em sociedades civicamente frágeis, acontece via relações simbólicas e culturais, que moldam valores e mentalidades, e também estratégias de sobrevivência material de amplas camadas das populações. Aqui, a chave para se compreender a sociedade são os indivíduos e é notória “uma certa” despreocupação com o todo, situação em que o Estado não é visto como responsável pelo provimento de direitos e necessidades da população (Landin, 2001). Pudemos encontrar

<sup>3</sup> Optamos por omitir o nome do município, por razões éticas.

<sup>4</sup> Nesse município há até lista de espera de escolas interessadas em desenvolvê-lo.

<sup>5</sup> Foram pesquisadas quatro escolas. O Pronasci (Programa Nacional de Segurança com Cidadania) estabeleceu os bairros mais violentos das cidades, esses que receberam os programas que visam à redução da violência. O Ministério da Justiça busca estabelecer convênios com outros ministérios, nos quais têm dois programas: o PELC/Pronasci e o das Praças da Juventude.

<sup>6</sup> Foram produzidos 12 diários de campo (Fonseca, 1999).

<sup>7</sup> Foram produzidas 13 entrevistas com coordenadores escolares, diretores de escola e oficinairos.

<sup>8</sup> Foram usados documentos do Programa e das escolas onde as atividades eram desenvolvidas.

<sup>9</sup> A pesquisa original suscitou mais categorias: 1) o Programa Escola Aberta; 2) as identidades do trabalho voluntário; 3) o esporte pelo olhar dos trabalhadores voluntários; e 4) o trabalho voluntário e as políticas públicas de esporte e lazer.

<sup>10</sup> Como se a expressão se autoexplicasse.

fragmentos desde tipo de pensamento em algumas entrevistas:

Eu acredito que o trabalho voluntário realmente, um ajudando o outro, sinceramente eu acredito nisso. Eu acredito que cada um fazendo a sua parte e até eu vou te dizer, parece utopia. Mas fazendo um pouquinho para o outro, porque hoje em dia parece que a gente está cada vez mais egoísta, eu acredito que eu faça um trabalho voluntário. Se me faz bem e eu estou ajudando alguém, então se cada um fizesse um pouquinho, se doasse um pouquinho do seu tempo. (Simone).

Porém, essa não é a única perspectiva presente nos olhares acadêmicos que envolve o trabalho voluntário. Diferentemente da perspectiva individual do voluntariado caridoso, no trabalho voluntário militante existe uma relação coletiva entre os agentes e os beneficiários que fazem parte de ações nas quais se organizam e buscam melhorias e mudanças em escala coletiva. Essas ações podem ser diretas ou indiretas, como, por exemplo, pressionar o poder público para que tenha políticas públicas voltadas para determinadas demandas de uma determinada comunidade (Landin, 2001). Mesmo que tenhamos encontrado posturas que se aproximam disso, não foi possível identificar, nos discursos e nas práticas observados, um tipo de voluntariado focado fortemente nessa perspectiva "militante".

Outra perspectiva de trabalho voluntário encontrada na literatura é o "novo voluntariado" definido por Landin (2001) como aquele relacionado às iniciativas oficiais, aspecto que contribui para sua visibilidade e legitimação. São atores que surgem nos anos 1990 na área da ação social nas sociedades latino-americanas, vinculados à filantropia de origem empresarial, empenhada em projetos de incentivo à doação de tempo e dinheiro.

Esquemáticamente, essas aparecem quando se associa "voluntariado" a ideias como qualidade da ação, competência, eficiência, resultados, escolha individual autônoma, talento, assim como a civismo. Propõe-se uma "cultura moderna do voluntariado" com ingredientes e composta por um *mix* um tanto diversos dos anteriores (Landin, 2001)

Essa perspectiva de voluntariado parece ser a tônica das ações praticadas no Programa Escola Aberta que se sustenta por iniciativas nas quais o Estado assume papel preponderante, essas articuladas com o financiamento de um órgão internacional, a Unesco.

Mesmo de posse dessas classificações, fomos pautados por um estranhamento inicial, pois, já no início do trabalho de campo, percebemos que não era nítida a forma de trabalho que sustentava as ações do Programa Escola Aberta nas escolas estudadas. Aos poucos fomos compreendendo como se davam essas ambiguidades. Com a presença no universo empírico e a partir do olhar de nossos colaboradores, a própria condição/noção de trabalho voluntário causa dúvidas e até traz desconfortos. Isso pode ser evidenciado a partir dos depoimentos de alguns interlocutores:

"Um trabalho voluntário é você realmente não receber, não ser remunerado, não sei se o termo técnico é esse mesmo, mas não ser remunerado" (Carolina);

"O voluntário é aquele que vai lá e faz, o que gosta, e não exige um retorno principalmente financeiro, eu entendo isso, acredito nisso, mas eu vou dizer que não é pra qualquer um, tu tem que gostar muito" (Cezar).

No momento a gente não tem nenhum, mas a gente já teve mesmo voluntários até professores da escola. A gente tinha duas professoras que elas davam de 15 em 15 dias uma oficina e dois oficineiros nossos que ainda continuam até hoje. Foi quando deu problema na verba que não vinha, eles trabalharam acho que uns dois meses como voluntários mesmo." (Ana)

Mesmo que sempre esteja presente a noção de "voluntário", essas declarações também fazem alusão ao trabalho com o recebimento de valores, com diferentes justificativas. Apesar de alguma ambiguidade, quando perguntados sobre a "condição" de cada um dos trabalhadores, foi possível observar um consenso na compreensão de que todos os oficineiros são identificados como voluntários: "Todos são voluntários. O que acontece é uma verba que é um ressarcimento de transporte e alimentação, uma diária" (Marcelo); "Eu sou voluntário, não dependo daquilo que é ganho" (Caio); "Eu penso que talvez não se encaixaria no voluntariado. Juridicamente. Mas tu ainda recebe ajuda de custo" (Jacinta).

Nesse emaranhado de representações, fica palpável que a "condição" voluntária se diferencia da "noção" de voluntariado, na medida em que o ressarcimento se torna ponto de dúvida sobre ser ou não ser voluntário. Alguns depoimentos apontam para a não existência de trabalho voluntário em função do ressarcimento, enquanto outros redefinem suas noções a partir desse fato.

Esses movimentos se aproximam do que Geertz (1989) descreve como a diferença entre "visões de mundo" e *ethos*. Para o autor, as visões de mundo se relacionam com explicações tácitas que sustentam certos acontecimentos, as quais têm uma dimensão cognitiva. Enquanto isso, o *ethos* estaria inscrito na cultura e seria reproduzido pelos indivíduos na vida cotidiana, como "o tom, o caráter e a qualidade de sua vida, seu estilo moral e estético e sua disposição" (Geertz, 1989, p. 143).

É na perspectiva do *ethos* que antropóloga Andréia Silva (2006) aponta que o trabalho voluntário se inscreve nas relações sociais a partir da lógica da dádiva (Malinowski, 1978, Mauss, 2003), na qual o valor das trocas simbólicas extrapola os interesses de uma troca específica, pois se espera que na próxima troca as desproporções sejam compensadas e que a posição dos atores da troca sejam determinantes para a manutenção da cultura de troca. Silva (2006) descreve que, nas trocas voluntárias, existe essa expectativa, uma vez que ao "ajudar" alguém o voluntário "espera algo para todos". No nosso caso particular, o que fica claro é que as esperanças com relação aos benefícios hipoteticamente causados pelo esporte seriam a troca permanente na relação de "dádiva". Isso se evidencia nas declarações que apontam para o retorno que o trabalho lhes dá e para as pessoas atingidas pelo programa:

Eu me sinto útil, eu venho de uma outra cidade pra cá, mas eu me sinto útil, pois como eu estou há muito tempo aqui na escola, é quase que como uma segunda casa, então tu veste a camiseta, é um pouco amor à camiseta,

mesmo tu pensando às vezes ‘‘hoje eu não vou, mas é um compromisso’’. E é bom tu vir, é compreensível lá na minha vida particular o entendimento de por que eu venho. Então é esse o retorno do carinho, é saber que as pessoas que estão vindo estão gostando’’. (Simone).

Às vezes era sábado de manhã que eu tava atrasada, tem uns guris que moram ali perto da minha casa que vão lá chamar, ‘‘vamo lá abrir a escola, a escola não vai abrir?’’, ‘‘calma não tá na hora’’. Tu tem que ser amiga deles pra tu ir ganhando a confiança deles, não aprontam e ainda te ajudam a cuidar até da tua casa durante a semana’’. (Jacinta).

Para alguns trabalhadores, a relação econômica de troca de força de trabalho por dinheiro faz com que as expectativas com relação a benefícios mais permanentes se esvaziem. Nessa perspectiva, a noção de dádiva desaparece: ‘‘É um trabalho, venho aqui recebo meu dinheiro, cumpo com minhas obrigações e vou embora’’ (Juliano); ‘‘Tem sim um interesse nessa verba remuneratória de transporte e alimentação. Virou fonte de renda para muitos, esse ressarcimento por pouco que seja virou fonte de renda’’. (Eduarda).

Com base no que foi apresentado nas páginas anteriores, é possível pensar que existe uma polifonia com relação a essas identidades relacionadas ao trabalho voluntário: entre ‘‘noção’’ e ‘‘condição’’, entre ‘‘visão de mundo’’ e *ethos* e entre ‘‘dádiva’’ e ‘‘relação econômica’’. Isso foi o que as nossas escolhas teóricas nos mostraram: um universo complexo e diverso. Outros estudos a respeito de projetos sociais esportivos (Thomassim, 2010) também apontam para essas características, fazem com que uma análise ‘‘de fora’’ de uma realidade específica conduza a uma generalização inapropriada acerca dessa realidade.

Apesar das ambiguidades por nós identificadas, é por meio desse trabalho voluntário – num sentido genérico – que muitas das políticas sociais são consolidadas no Brasil. Quais são as suas repercussões?

## As repercussões do trabalho voluntário nas políticas públicas de esporte e lazer

A partir do trabalho de campo e das identidades apresentadas até aqui, pensamos ser importante discutir três aspectos das relações entre trabalho voluntário e Programa Escola Aberta: a precarização das práticas de intervenção, a precarização enquanto controle social de políticas e o alargamento do Estado. Em que pese as interpretações apresentadas a seguir, vale destacar que os resultados obtidos neste estudo não são generalizáveis para outros casos. Mesmo assim, acreditamos que eles indicam temas para outras pesquisas que estudem trabalho voluntário, pensado a partir da Lei 9.608/98.

Com relação à precarização de intervenção, embora pareça que o uso do trabalho voluntário garanta a autonomia dos oficinairos, o programa é permeado por características de emprego formal, nas quais há pagamento de forma mensal por dias e horas trabalhados, assim como uma relação de subordinação dos oficinairos à direção da escola. Não dando garantias a esses trabalhadores, pode-se interpretar que esse é um tipo de precarização das relações de trabalho

(Pinto, 2005), análise que parece consequente, se observarmos, ainda, o baixo nível de escolaridade e de qualificação dos oficinairos, na relação com os valores que são pagos pelo trabalho feito:

O programa até prevê que preferencialmente serão jovens universitários, que virão dar as oficinas, mas não é o que tem acontecido, o universitário não quer vir para uma escola todo o dia ganhando essa grana [...] dos oficinairos. São pessoas da comunidade mesmo bem carentes, mas o grande perfil é composto por pessoas desempregadas. (Marcelo)

O que esse interlocutor chama atenção é que os baixos valores oferecidos pelo programa<sup>11</sup> não são capazes de atrair pessoas qualificadas (universitários) para fazer o trabalho que se busca oferecer para a população, o que era sentido nos locais estudados e também nas outras unidades do Programa. Isso se relaciona com a ‘‘descontinuidade’’ das atividades, o que ficou evidente nas entrevistas: ‘‘Temos essa entrada e saída de oficinairos, mas os que estão aqui eles estão há bastante tempo. O que é bastante tempo pra mim? Seis meses? Eu acho bastante’’ (Simone); ‘‘A maioria das oficinas não tem um longo período de continuidade, até porque o oficinairo, ele é um voluntário, temos que pensar que estamos trabalhando com um voluntário’’. (Marcelo)

Outros elementos, na sequência do trabalho de campo, denotaram precariedades e descontinuidades que têm relação com o trabalho voluntário. Um exemplo disso é a troca do trabalho voluntário por um emprego melhor: ‘‘Ela durou um ano e pouco. Ela trocou de oficinairo porque a pessoa que fazia no primeiro momento não pôde mais continuar porque arranjou um emprego melhor’’ (Ana). Além do fato de que esse tipo de descontinuidade significa a ocorrência de períodos sem o oferecimento das atividades propostas, se pensarmos que a mudança do oficinairo representa um prejuízo pedagógico, é possível afirmar que a precarização da lógica de trabalho prejudica a qualidade de atendimento também nessa perspectiva. Esse fenômeno também foi evidenciado em pesquisa, na qual a volatilidade dos oficinairos (voluntários) do PEA, em uma escola de Porto Alegre, também se mostrou significativa.

Sobre esse aspecto, evidenciou-se que uma prática pensada pedagogicamente por uma pessoa qualificada era, em muitos momentos, deixada de lado. Nesses casos, ‘‘largar a bola’’<sup>12</sup> se transforma em fato cotidiano, como pode ser percebido nos excertos abaixo:

Observei quatro adolescentes jogando basquete em um dos poucos cantos com piso de concreto da escola, quando fui à outra direção observei uns 15 garotos jogando futebol de ‘‘goleirinhos’’ em um campinho de areia bem molhado. Vi, também, quatro casais de aproximadamente 40 anos tomando chimarrão embaixo de umas árvores com seus filhos brincando na pracinha da escola e mais um grupo de jovens adultos, entre 20 e

<sup>11</sup> Na época da pesquisa os valores que um oficinairo recebia eram no máximo de R\$ 240 para trabalhar oito horas por semana (no fim de semana).

<sup>12</sup> Expressão que se refere à omissão ‘‘pedagógica’’ por parte do professor.

30 anos, jogando futsal na quadra da escola. Mais umas crianças jogando ping-pong e fla-flu. Quando perguntei sobre quem estava dando oficina de esporte, me responderam: “Está ali enchendo a bola para a gurizadinha menor, sua função aqui é cuidar para que as crianças não se machuquem e cuidar do material.” (Diário de campo 20 fev./2009).

Com relação à precarização do controle social, é interessante descrever os processos de gerenciamento dos recursos, nos quais os pagamentos são repassados a uma entidade da sociedade, as Associações de Pais e Mestres das escolas (Apemems). Essas entidades recebem o dinheiro destinado ao programa, diretamente do MEC por meio do Programa de Dinheiro Direto na Escola (PPDE), e a sua prestação de contas deve ser feita à Secretaria Municipal de Educação. Esse gerenciamento – que deveria ser feito por representantes das comunidade –, na maioria das vezes acaba sendo feito pelos/as diretores/as das escolas onde o programa funciona,<sup>13</sup> o que ocorre, também, pela pouca qualificação de algumas dessas diretorias:

E dou um exemplo, em várias escolas que eu chego, e vejo como é o processo de pagamento de uma compra simples, o talão de cheque está assinado pelo presidente da Apemem, porque o PDDE, que é o Programa De Dinheiro Direto Na Escola, especificamente do Programa Escola Aberta, o Programa De Dinheiro Direto Na Escola nos fins de semana é na conta da Apemem. Quem assina a conta da Apemem? Presidente da Apemem e a diretora. Com quem fica o talão de cheque? Com a diretora com todos os talões assinados. Então ela compra o que quiser como ela bem entender e no fim do mês em uma prestação de contas... e em muitas vezes o presidente da Apemem até semianalfabeto é, temos muitos casos desses, então o poder ainda está na mão da diretora da escola.” (Marcelo)

A partir dessas análises, é possível dizer que a intervenção dos/as diretores/as estabelece um controle da administração pública municipal sobre o Programa, esses que recebem Adicional de Dedicção Plena (ADP) para se responsabilizar pela administração da escola. Porém, esse controle nem sempre é exercido de forma transparente. Durante todo o processo de campo nunca foi observado a Secretaria determinar oficinas nem oficineiros e numa situação chegamos a identificar uma diretora que contratava seus parentes (filho, filha e marido) para atuar como oficineiros, sem que esses, efetivamente, exercessem a atividade.

Em que pesem essas fragilidades, o que pudemos perceber desse processo descritivo é que, com o uso de trabalho voluntário, mesmo precário, algumas populações passam a usufruir das escolas, que acabam implantando um tipo de políticas públicas que abrange o esporte e o lazer. Mesmo com esses limites, isso é um marco histórico importante para essas populações, as quais, anteriormente não tinham nem esse tipo de atendimento.

Percebemos então, que algumas contradições se manifestam. Talvez a principal delas seja o fato de um

programa que descrevemos como precarizado seja um espaço de ampliação da oferta de políticas sociais esportivas, num contexto social no qual a atenção governamental é ainda bastante deficiente. Denominamos esse fenômeno de “alargamento horizontal do Estado”, pois ele fica alargado sob o ponto de vista da sua horizontalidade, porém não tem profundidade e qualidade em seu atendimento.

Sobre isso, a produção acadêmica sobre políticas públicas de esporte e lazer vem apontando uma demanda represada relacionada ao acesso da população ao esporte. Sobre isso, é relevante pensar que a necessidade de alto gasto público e das escolhas orçamentárias nos ajuda a entender a opção governamental pelo trabalho voluntário. Embora a segunda Conferência Nacional de Esporte e Lazer tenha discutido o Sistema Nacional de Esporte e Lazer, a articulação das políticas enquanto efetiva consolidação de um “sistema” é ainda algo muito distante. Isso se relaciona com as múltiplas concepções sobre o assunto e com as desigualdades orçamentárias do esporte, na relação com outras demandas. Vale lembrar que o financiamento público do esporte disputa recursos orçamentários com outras pastas, essas que têm maior reconhecimento. Por conta disso, a educação e a saúde, por exemplo, têm percentuais fixos de investimento com fundos específicos aos quais são vinculados. Enquanto isso, o esporte precisa disputar os recursos livres e muitas vezes não é interessante politicamente, por exemplo, deixar de construir uma escola para financiar um projeto esportivo.

Para dar conta da demanda de acesso ao esporte, o gestor público se vê obrigado a achar soluções que sejam possíveis de ser feitas e, ao mesmo tempo, capazes de produzir resultados politicamente significativos. É nesse momento que as teorias da terceira via e a regulamentação do trabalho voluntário assumem importância (Giddens, 2001). Essas teorias apontam que a sociedade, por meio do trabalho voluntário, daria conta de ações sociais, pois o Estado “inchado” não deveria fazê-lo, já que o gasto público com ações sociais seria um peso que prejudicaria a liberdade e o mercado (Mead, 2000). Já os críticos da terceira via (Peroni et al., 2009) apontam que essa formulação garante à iniciativa privada uma inserção ideológica na manutenção do *status quo*. O que podemos perceber é que o Programa Escola Aberta é financiado pelo Estado, que transfere dinheiro para entidades da sociedade. Porém, é gerenciado, “de fato”, por membros do Estado que eventualmente usam seus cargos públicos para a implantação de acordo com os seus interesses. Nesse sentido a formulação de Max Weber (2001) ganha sentido na medida em que a gestão dos processos feitos em níveis hierárquicos menores é definitiva para compreendermos os fenômenos em questão.

## Considerações finais

Neste texto, procuramos discutir os significados e os desdobramentos das políticas públicas que são desenvolvidas via trabalho voluntário, por meio de análises que visaram a transpor a barreira do “positivo” ou “negativo”. Tentando problematizar situações cotidianas, iniciamos com um debate sobre as identidades do trabalho voluntário, no qual se verificaram suas oscilações/relações com “noção” e “condição” e também com “visões de mundo” (numa perspectiva idealizada) e com descrições relacionadas com “trocas simbólicas”.

<sup>13</sup> Esse fato é observado e relatado em outros locais onde o Programa é desenvolvido.

No segundo momento procuramos analisar os desdobramentos para as políticas públicas no uso desse artifício de gestão. Para tal, a análise foi desdobrada em três unidades, nas quais discutimos 1) a precarização das práticas, 2) a precarização do controle social e 3) o alargamento do Estado. Fatores como a dificuldade de continuidade dos oficineiros, a sua falta de qualificação e de formação se mostraram entraves bastante significativos para os nossos colaboradores. Essa problemática caracteriza o espaço estudado como uma política precária. Já as apropriações desenhadas de forma diversa da formulação das políticas são sinais de uma configuração bastante própria, que dialoga com uma demanda histórica, mas que, ao mesmo tempo, denota uma precariedade de controle social dessas políticas.

Já a noção de “alargamento horizontal do Estado” é constituída a partir da constatação de que esse programa, descrito como precário, tem a capacidade de oferecer acesso ao esporte a populações que nunca tiveram esse tipo de oportunidade. Isso tem relação com formulações de garantias de direitos sociais por meio do “não estatal”, mas ao mesmo tempo é controlado de forma indireta pelo Estado. Esse debate nos leva ao questionamento sobre a “quantidade/qualidade do atendimento” versus “qualidade do gasto público”.

Pensamos, assim, que a complexidade do campo de pesquisa se materializa neste estudo de forma sempre precária, pois são também precárias as capacidades desses atores de compreender a totalidade do Programa. Por outro lado, procuramos, dentro dos casos estudados, compreender as organizações locais, que são atravessadas pelas formulações do Programa, mas que não se resumem a elas. Esse aspecto coloca em destaque a importância de pesquisas que buscam analisar esses temas e processos a partir de âmbitos “menores”.

A configuração social desenhada nos mostra que o Programa Escola Aberta, que não é um programa esportivo, vem se transformando num importante instrumento de acesso ao esporte e ao lazer. Diferentemente de outros direitos sociais que foram sucateados, o acesso ao esporte é algo relativamente recente e se constitui uma novidade para as populações estudadas. Por outro lado, não podemos perder de vista que é uma “novidade precarizada” e que o uso do trabalho voluntário é significativa para essa caracterização. O grande problema, a nosso ver, são os critérios usados para se adjetivar uma política. Pois se usarmos apenas critérios quantitativos de atendimentos, chegaremos à conclusão de que o acesso ao esporte no programa é algo positivo; por outro lado, pensamos que é importante que uma avaliação do Programa se preocupe com os processos, ou seja, como as coisas acontecem nesse espaço.

## Conflitos de interesse

Os autores declaram não haver conflitos de interesse.

## Referências

- Abrúcio FL. *A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula*. *Revista de Sociologia Política* 2005;24:41–67.
- Carvalho MCB. O conhecimento da vida cotidiana: base necessária à prática social. In: NETTO José Paulo. *Cotidiano: conhecimento e crítica*. 4ª. ed. São Paulo: Cortez, 1996.
- Decerteau M. *A invenção do cotidiano 1: artes de fazer*. 16ª. ed. Petrópolis: Vozes; 2009.
- Fonseca C. Quando cada caso não é um caso. *Revista Brasileira de Educação* 1999;10:58–78.
- Geertz C. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan; 1989.
- Giddens A. *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. Rio de Janeiro: Record; 2001.
- Ingram H, Schneider AL, Deleon P. Social construction and policy design. In: Sabatier PA. (Org.). *Theories of the policy process*. Cambridge, MA: Westview, 2007. p. 93-126.
- Landin L. As pessoas: voluntariado, recursos humanos, liderança. In: Seminario Filantropía, RESPONSABILIDAD SOCIAL Y CIUDADANÍA, 2001, Antigua, Guatemala. [Anais...]. [s.l.]: CEDES, Fundación W.K. Kellogg, 2001.
- Malinowski B. *Argonautas do Pacífico Ocidental: um relato do empreendimento e da aventura dos nativos nos arquipélagos da Nova Guiné melanésia*. 2ª. ed. São Paulo: Abril Cultural; 1978.
- Mauss M. *Sociologia e antropologia*. São Paulo: Cosac Naif; 2003.
- Mead L. The new politics of the new poverty. In: THE WELFARE state reader. Cambridge: Polity, 2000.
- Netto José Paulo. *Cotidiano: conhecimento e crítica*. 4ª. ed. São Paulo: Cortez; 1996.
- Peroni VMV, Oliveira RTC, Fernandes MDE. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. *Educação & Sociedade* 2009;30:761–78.
- Pinto CRJ. A sociedade civil e a luta contra a fome no Brasil (1993-2003). *Sociedade e Estado* 2005;20(1):195–228.
- Silva AFda. Trabalho voluntário: considerações sobre dar e receber. Rio de Janeiro: Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais/UFRJ; 2006.
- Stigger MP. *Esporte, lazer e estilos de vida: um estudo etnográfico*. Campinas: Autores Associados; 2002.
- Triviños ANS. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas; 1987.
- Thomassim LE. O “público-alvo” nos bastidores da política: um estudo sobre o cotidiano de crianças e adolescentes que participam e projetos sociais esportivos. 2010. 297 páginas. Tese (Doutorado em Ciências do Movimento Humano)–Escola de Educação Física, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.
- Weber M. *Ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Pioneira Thomson; 2001.
- Winkin Y. Descer ao campo. In: *A nova comunicação: da teoria ao trabalho de campo*. Papyrus: Campinas; 1998. p. 129–45.
- Zahariadis N. The multiple streams framework: structure, limitations, prospects. In: Sabatier PA. (Org.). *Theories of the policy process*. Cambridge, MA: Westview, 2007. p. 65-92.