



A coleção *Estudos do Lazer* destina-se a publicar pesquisas, relatos de experiência e propostas de atividades embasadas teoricamente que envolvam a manifestação humana lazer, seus diversos conteúdos culturais, nas suas relações com a sociedade, incluindo políticas de intervenção, com ênfase na realidade brasileira.

www.atomocalineia.com.br
VEMTE NOSSO WEBSITE



ISBN 978-85-7516-227-9



Editora Alínea



POLÍTICAS PÚBLICAS DE LAZER

Nelson Carvalho Marcellino (org.)

POLÍTICAS PÚBLICAS DE LAZER

Nelson Carvalho Marcellino
organizador



A partir da Constituição de 1988, o lazer passou a ser direito social de todos os cidadãos brasileiros. Foi assegurado também, praticamente, em todas as constituições estaduais e leis orgânicas de municípios de nosso país.

Muito ainda precisa ser feito antes que o lazer seja vivido, plenamente, como um direito social pela nossa população; para que o Sistema Nacional de Esporte e Lazer se consolide e funcione, ou para que o lazer torne-se um programa de governo, ligado a uma Secretaria Especial, por exemplo.

Este livro surge para contribuir na reflexão da complexa tarefa de formulação de políticas públicas setoriais na área de lazer. Além disso, também procura oferecer material para discussão aos muitos cursos, de Educação Física, Turismo, Administração e outros, que vêm adotando em seus currículos a disciplina de Políticas Públicas de Lazer.



Políticas públicas de Lazer

organizador
Nelson Carvalho Marcellino



Doado para o Projeto
BIBLIOTECA ABERTA



DIRETOR GERAL

Wilson Mazalla Jr.

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Willian F. Mighton

COORDENAÇÃO DE REVISÃO

Helena Moysés

REVISÃO DE TEXTOS

Lilian Moreira Mendes

EDITORIAÇÃO ELETRÔNICA

Fabio Cyrino Mortari

Fabio Diego da Silva

Tatiane de Lima

Warsten Mazalla

CAPA

Ivan Grilo

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Políticas públicas de lazer / organizador Nelson
Carvalho Marcellino. - - Campinas, SP: Editora
Alínea, 2008. - - (Coleção estudos do lazer)

Vários autores.

Bibliografia.

1. Educação física 2. Esportes - Brasil
3. Lazer - Brasil I. Marcellino, Nelson Carvalho.
II. Série.

07-9835

CDD-306.480981

Índices para Catálogo Sistemático

1. Brasil: Esportes e lazer: Políticas
públicas: Sociologia 306.480981
2. Brasil: Lazer e esportes Políticas
públicas: Sociologia 306.480981

ISBN 978-85-7516-227-9

Todos os direitos reservados à

Editora Alínea

Rua Tiradentes, 1053 – Guanabara – Campinas-SP
CEP 13023-191 – PABX: (19) 3232.9340 e 3232.2319
www.atomoealinea.com.br

Impresso no Brasil



Conselho Editorial

Prof. Dr. Edmur Antonio Stoppa - USP

Prof. Dr. Helder Ferreira Isayama - UFMG

Prof^a. Dra. Maria Cristina Rosa - UFOP

Prof. Dr. Nelson Carvalho Marcellino - UNIMEP

Prof. Dr. Ricardo Ricci Uvinha - USP

Prof. Dr. Victor Andrade de Melo - UFRJ

Doado para o Projeto
BIBLIOTECA ABERTA

SUMÁRIO

Apresentação	7
Capítulo 1	
Subsídios para uma Política de Lazer: o papel da administração municipal	11
<i>Nelson Carvalho Marcellino</i>	
Capítulo 2	
Pressupostos de Ação Comunitária: estruturas e canais de participação	17
<i>Nelson Carvalho Marcellino</i>	
Capítulo 3	
Políticas de Lazer: mercadores ou educadores? Os cínicos bobos da corte.....	21
<i>Nelson Carvalho Marcellino</i>	
Capítulo 4	
Estado e Sociedade na Construção de Inovações nas Políticas Sociais de Lazer no Brasil	43
<i>Leila Mirtes Santos de Magalhães Pinto</i>	
Capítulo 5	
Políticas Públicas de Lazer no Brasil: uma história a contar.....	79
<i>Leila Mirtes Santos de Magalhães Pinto</i>	

Doado para o Projeto
BIBLIOTECA ABERTA

Capítulo 6

Territórios do Lazer: panoramas e reflexões
sobre a animação sociocultural.....97

Débora Alice Machado da Silva

Capítulo 7

Formação dos Agentes Sociais de Esporte e Lazer:
história, limites e desafios.....119

Andréa Nascimento Ewerton

Marcelo Pereira de Almeida Ferreira

Capítulo 8

Espaços e Equipamentos de Lazer:
apontamentos para uma Política Pública.....133

Nelson Carvalho Marcellino

Felipe Soligo Barbosa

Stephanie Helena Mariano

Capítulo 9

Controle Social das Políticas de Esporte e Lazer.....153

Cláudia Regina Bonalume

Capítulo 10

O Papel do Estado nas Políticas Sociais:
elementos para discussão sobre a gestão das
Políticas Públicas de Lazer no Brasil.....171

Rejane Penna Rodrigues

Sobre os Autores.....187

APRESENTAÇÃO

A partir da Constituição de 1988, o lazer passou a ser direito social de todos os cidadãos brasileiros. Ele foi assegurado, também, praticamente em todas as constituições estaduais e leis orgânicas de municípios de nosso país.

No entanto, a política de hierarquização de necessidades, a pouca difusão de pesquisas e de sistematização (advindas de discussões e experiências concretas vivenciadas em políticas públicas inovadoras, diferentes daquelas do evento por si só) e os poucos recursos disponíveis fazem com que a área ainda careça de ações que abranjam de forma efetiva os municípios, os estados e a esfera federal.

Qual o lugar do direito ao lazer nos órgãos de governo? A confusão é gritante, com secretarias e departamentos de cultura, esporte, turismo, arte... Quais as estratégias mais adequadas para a formulação de políticas? Que itens devem compô-las?

A apresentação de novos estudos na área, em Congressos como o ENAREL – Encontro Nacional de Recreação e Lazer, na sua XVIII edição, abrigando nas cinco últimas o Encontro de Gestores Públicos de Esporte e Lazer; o Seminário Nacional de Políticas Públicas em Esporte e Lazer; na sua VI edição, e a força que a área tem ganhado em eventos mais amplos, caso do Congresso Brasileiro de Ciências do Esporte, com o desenvolvimento de dois grupos de trabalho temático, um em Recreação e Lazer e outro em Políticas Públicas em Educação Física, Esportes e Lazer, entre outros eventos significativos nas áreas de Educação Física, Turismo e Ciências Humanas etc., vem mudando, pouco a pouco, o panorama quanto à pesquisa. O número de grupos de pesquisa sobre a temática cresceu muito, nos últimos anos, no Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq. A organização dos gestores públicos na ASMEL – Associação de Gestores Municipais de Esporte e Lazer¹ e no Fórum Nacional de Secretários e Gestores Estaduais de Esporte e Lazer² contribuiu, de forma semelhante para a troca de experiências e organização do setor.

Importante contribuição foi dada pelo Governo Federal, mediante Ministério do Esporte³, ao realizar a I Conferência Nacional do Esporte, em 2004, com a temática Esporte, Lazer e desenvolvimento humano, cujo documento final⁴ serviu de referência para a construção da Política Nacional do Esporte⁵, aprovada pelo Conselho Nacional do Esporte em junho de 2005, de forte ênfase na inclusão social. A I Conferência indicou ainda a necessidade de criação do Sistema Nacional de Esporte e Lazer, que foi o tema da II Conferência – realizada em abril de 2006 – e discutido em quatro eixos:

1. Estrutura: organização, agentes e competências;
2. Recursos humanos e formação;
3. Gestão e controle social;
4. Financiamento.

Alguns setores ligados ao Esporte, presentes na II Conferência Nacional, defenderam a retirada do termo ‘lazer’ da nomenclatura do sistema. Essa atitude, se por um lado mostra avanço no âmbito do lazer e o seu caráter transversal em termos de políticas públicas, por outro lado ignora que – mesmo com as políticas governamentais que são formuladas de forma departamentalizada – dissociar o lazer do esporte agora, diferentemente do que estabelecem a Constituição Federal, as estaduais e as leis orgânicas dos municípios, seria retirá-lo da esfera das políticas públicas.

Muito ainda precisa ser feito antes que o lazer seja vivido plenamente como um direito social pela nossa população, para que o Sistema Nacional de Esporte e Lazer se consolide e funcione ou para que o lazer se torne um programa de governo, ligado a uma Secretaria Especial, por exemplo.

Este livro surge para contribuir na reflexão da complexa tarefa de formulação de políticas públicas setoriais na área de lazer. Além disso, procura oferecer material para discussão aos muitos cursos de Educação Física, Turismo, Administração e outros, que vêm adotando, em seus currículos, a disciplina de Políticas Públicas.

Sua publicação, de certa forma, substitui dois outros livros organizados por nós: *Políticas públicas setoriais de lazer: o papel das prefeituras*⁶ e *Lazer & esporte: políticas públicas*⁷, ambos esgotados. Essas duas obras continham textos de importância histórica, uma vez que relatavam e refletiam sobre experiências inovadoras no campo do esporte e do lazer, mas cujo valor já foi incorporado à discussão que se desenvolve na área. Retiramos desses livros alguns textos mais gerais e, aqui, publicamos novamente, pela demanda que vínhamos sentindo e por julgarmos que ainda podem colaborar para os objetivos desta coletânea. São eles: *Subsídios para uma política de lazer: o papel da administração municipal*; *Pressupostos de*

ação comunitária: estruturas e canais de participação; Políticas de Lazer: mercadores ou educadores?.

Tratam de formas de viabilizar a construção de políticas do lazer, competências, formação e desenvolvimento de pessoal e estratégias de atuação.

Os demais textos são todos inéditos e abordam aspectos mais abrangentes da situação brasileira na área, de uma perspectiva histórica, e componentes específicos da Política Pública de Lazer, embasados em pesquisa e reflexão.

Finalizando, cabe destacar, como fazemos várias vezes nos textos integrantes do livro, que o lazer é, aqui, visto como política setorial, em sua especificidade, sem perder de vista sua inter-relação com os demais componentes do setor cultural e da vida social como um todo.

O organizador

Notas

1. asmel@uol.com.br
2. <http://www.sejel.sp.gov.br/sejel/ContentBuilder.do?open=subforumsecretarios&pagina=estatutosecretario>. Acesso em 15 maio 2006.
3. <http://portal.esporte.gov.br/>. Acesso em 15 maio 2006.
4. http://portal.esporte.gov.br/conferencianacional/1_conferencia/documento_final_visualizacao.jsp. Acesso em 15 maio 2006.
5. http://portal.esporte.gov.br/arquivos/conferencianacional/textoII_fundamentacao_sobre_sistema_23_01_06.doc. Acesso em 15 maio 2006.
6. MARCELLINO, N.C. (Org.). *Políticas públicas setoriais de lazer: o papel das prefeituras*. Campinas, Autores Associados, 1996.
7. MARCELLINO, N.C. (Org.). *Lazer & esporte: políticas públicas*. Campinas, Autores Associados, 2001.

Doado para o Projeto
BIBLIOTECA ABERTA

SUBSÍDIOS PARA UMA POLÍTICA DE LAZER

O papel da administração municipal¹

Nelson Carvalho Marcellino

A questão do lazer, quando é enfocada, quase sempre se restringe a um dos seus conteúdos culturais (Dumazedier, 1980a), como, por exemplo, o esporte, o turismo, as artes, não contemplando, assim, as discussões nas diferentes esferas do fazer cultural.

Dessa forma, quando se aborda a questão do lazer, principalmente relacionada à formulação de políticas de atuação, um primeiro aspecto a considerar é exatamente a abrangência do lazer e seu entendimento parcial e limitado, que pode ser destacado na ação de órgãos públicos, na pesquisa, na legislação etc. (Marcellino, 1987).

Nunca é demais repetir que a incorporação do termo 'lazer' ao vocabulário comum é relativamente recente, em termos históricos, e marcada por diferenças acentuadas quanto ao seu significado. O que se verifica, com maior frequência, é a simples associação com experiências individuais vivenciadas que, muitas vezes, implica a redução do conceito a visões parciais, restritas aos conteúdos de determinadas atividades. Essa tendência restrita, que pode ser constatada na linguagem popular pela simples observação assistemática, é alimentada pelos meios de comunicação de massas na veiculação da programação de atividades, via de regra ligadas ao esporte e à arte, e só mais recentemente distinguindo o lazer, quase sempre associado a manifestações de massa, ao ar livre, com conteúdo recreativo. Nem mesmo na denominação dadas pelos órgãos públicos a definição do campo abrangido pelo lazer fica evidenciada. A partir da década de 1970, incorporou-se o tema para denominar repartições de prestação de serviços públicos, geralmente associando-o restritivamente a setores específicos. Não são poucas, nos âmbitos federal, estadual e

SUBSÍDIOS PARA UMA POLÍTICA DE LAZER

O papel da administração municipal¹

Nelson Carvalho Marcellino

A questão do lazer, quando é enfocada, quase sempre se restringe a um dos seus conteúdos culturais (Dumazedier, 1980a), como, por exemplo, o esporte, o turismo, as artes, não contemplando, assim, as discussões nas diferentes esferas do fazer cultural.

Dessa forma, quando se aborda a questão do lazer, principalmente relacionada à formulação de políticas de atuação, um primeiro aspecto a considerar é exatamente a abrangência do lazer e seu entendimento parcial e limitado, que pode ser destacado na ação de órgãos públicos, na pesquisa, na legislação etc. (Marcellino, 1987).

Nunca é demais repetir que a incorporação do termo 'lazer' ao vocabulário comum é relativamente recente, em termos históricos, e marcada por diferenças acentuadas quanto ao seu significado. O que se verifica, com maior frequência, é a simples associação com experiências individuais vivenciadas que, muitas vezes, implica a redução do conceito a visões parciais, restritas aos conteúdos de determinadas atividades. Essa tendência restrita, que pode ser constatada na linguagem popular pela simples observação assistemática, é alimentada pelos meios de comunicação de massas na veiculação da programação de atividades, via de regra ligadas ao esporte e à arte, e só mais recentemente distinguindo o lazer, quase sempre associado a manifestações de massa, ao ar livre, com conteúdo recreativo. Nem mesmo na denominação dadas pelos órgãos públicos a definição do campo abrangido pelo lazer fica evidenciada. A partir da década de 1970, incorporou-se o tema para denominar repartições de prestação de serviços públicos, geralmente associando-o restritivamente a setores específicos. Não são poucas, nos âmbitos federal, estadual e

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
BIBLIOTECA

principalmente municipal, as Secretarias e Divisões de Esportes de Lazer, Recreação e Lazer, Cultura e Lazer, Turismo e Lazer (Marcellino, 1987).

Esse caráter parcial e limitado que se observa quanto ao conteúdo, dificulta o estabelecimento de ações específicas, e é verificado também quando se procura detectar os valores associados ao lazer. No senso comum, os mais relacionados são o descanso e o divertimento, deixando de lado os de desenvolvimento pessoal e social, que podem ser propiciados pelo lazer.

Um segundo aspecto a abordar é a necessidade de procurar o entendimento da totalidade das relações sociais, nas quais o trabalho ocupa posição fundamental, mas sem excluir uma compreensão articulada com as dimensões do não-trabalho (Oliveira, 1986, p. 35-7). E, se essa abordagem for efetuada não com base no pensamento liberal, mas em uma economia política do tempo disponível, é preciso questionar as afirmações correntes de que o brasileiro trabalha pouco.

Na Constituição de 1988, o lazer consta do Título II, Capítulo II, Artigo 6º, como um dos direitos sociais: o termo aparece em outras ocasiões, mas só é tratado, quanto à formulação de ações, no Título VIII, Capítulo III, Seção III, Do Desporto, no Artigo 217, no 3º e último parágrafo do item IV – O Poder Público incentivará o lazer como *forma de promoção social* (grifo a expressão por considerá-la carregada de vícios assistencialistas e considerar que não dá conta do direito à felicidade, que sempre precisa de justificativas baseadas em critérios de “utilidade”). Nota-se, ainda, a vinculação restritiva a um único conteúdo (esporte), conforme abordado no aspecto já anteriormente analisado.

Tudo isso contribui para dificultar o entendimento do lazer como objeto de estudo, campo de atuação profissional e como esfera de atuação do poder público.

Pretendendo-se que o lazer não constitua apenas a oportunidade de recuperação da força de trabalho ou que possa ser caracterizado como instância de consumo alienado ou “válvula de escape”, que ajude a manter o quadro social injusto, o âmbito municipal é apenas um dos que deve ser considerado, na esfera da administração pública: é preciso que seja levado em conta, mas é fundamental que diferencie sua atuação das demais iniciativas, desde as espontâneas até as da chamada “indústria cultural”.

Aqui, administração pública é identificada, essencialmente, como uma função ou como atividade fim (condicionada a um objetivo) e como organização, isto é, como uma atividade voltada para assegurar a distribuição e coordenação do trabalho dentro de um escopo coletivo (Bobbio, 1986, p. 11).

Um terceiro e último aspecto a considerar é a relevância da problemática do lazer nos grandes centros urbanos, sua ressonância (Magnani, 1984); aqui merece destaque a questão do espaço para o lazer a ser considerado numa política urbana.

É interessante observar que as pesquisas de opinião realizadas pelos veículos de comunicação, e não destinadas a enfocar diretamente o lazer como tema principal, acabam revelando, de forma indireta, a importância que ele representa na vida das pessoas das grandes cidades (Marcellino, 1990).

Mas a ressonância social do lazer é diferente da dos chamados “temas sérios”. Magnani somente pôde constatar a importância do lazer na cidade, e mais propriamente na periferia, baseando sua pesquisa na observação: dessa forma, convivendo com a população no seu cotidiano, verificou uma diferença acentuada no peso dado à questão, comparativamente aos relatórios de pesquisa baseados em instrumentos formais do tipo questionário, por exemplo (Magnani, 1984; Marcellino, 1990).

Apesar de tudo, e embora não de modo exclusivo, é particularmente no tempo de lazer que são vivenciadas situações geradoras de valores que poderiam ser chamados de “revolucionários”. São reivindicadas formas de relacionamento social mais espontâneas, a afirmação da individualidade, a convivência com, ao invés do domínio sobre, a natureza. Falar no caráter “revolucionário” do lazer implica sublinhar mudanças ou questionamento de valores que vêm ocorrendo pelo “revolver” de uma estrutura temporal e espacialmente coercitiva no cotidiano das pessoas. Gente comum, bem distante do que se poderia caracterizar como classe ociosa, que trabalha, luta para trabalhar, mas que também faz questão de preservar a alegria, na maioria das vezes impossível no ambiente de trabalho, pela rotina, pela exploração etc.

O lazer do trabalhador – as pequenas parcelas de alegria permitidas aos que trabalham – não pode ser entendido, inspirado no modelo da Antiguidade, como finalidade da existência de privilegiados apoiados na exploração da maioria. Ao contrário, é fruto da sociedade urbano-industrial, e dialeticamente incide sobre ela, como gerador de novos valores que a contestam (Marcellino, 1990).

É uma questão de cidadania, de participação cultural. Entendo por participação cultural a atividade não-conformista, mas crítica e criativa, de sujeitos historicamente situados. Entendo, ainda, a participação cultural como uma das bases para a renovação democrática e humanista da cultura e da sociedade, tendo em vista não só a instauração de uma nova ordem social, mas de uma nova cultura. Isso não significa o isolamento do plano cultural,

do social e do econômico mas, tão-somente, que não cabe justificar o imobilismo pela existência de uma ordem social adversa.

Tudo isso amplia ainda mais o leque das discussões do papel da administração pública, com relação à formulação de políticas de lazer, e que vem se manifestando, na grande maioria de nossas cidades, pela ausência de explicitação, ou falta de identidade, sendo substituídas pelos “Calendários de eventos” ou “pacotes baixados dos gabinetes técnicos”.

Proponho que a discussão passe:

1. Pelo entendimento amplo do lazer, em termos de conteúdo sociocultural; pela consideração de seu duplo aspecto educativo, levando em conta, além de suas possibilidades de descanso e divertimento, também as de desenvolvimento pessoal e social e as de instrumento de mobilização e participação cultural; as barreiras socioculturais verificadas para seu acesso;
2. Por outro lado, pelos limites da Administração Pública Governamental Municipal e a necessidade de fixação de prioridades, a partir da análise de situação.

Vamos levar em conta cada um desses aspectos levantados, separadamente:

Considerar o entendimento amplo em termos de conteúdo significa levar em conta a abrangência dos diferentes interesses (analisados por Dumazedier, 1980a), todos inter-relacionados, o que requer, no âmbito público governamental municipal, observar as interfaces com os demais departamentos da própria Secretaria ou Órgão onde esteja centralizada a ação relativa à política de lazer:

Considerar o seu duplo aspecto educativo – objeto e instrumento de educação (Marcellino, 1987) – significa entender o lazer para além do descanso e do divertimento (fundamentais) nas suas possibilidades de desenvolvimento pessoal e social, o que requer, no âmbito público governamental municipal, observar a interface com as políticas públicas de Educação, Saúde, Promoção Social etc.

Considerar as possibilidades do lazer enquanto instrumento de mobilização e participação cultural, requer:

1. De um lado, integrar esforços de grupos populares da cidade, atuando a partir de suas manifestações culturais, considerando os níveis de participação e procurando através de uma política de animação sociocultural superar esses níveis, de conformistas para críticos e criativos, sem descaracterizar a participação;
2. De outro lado, a atuação conjunta, com grupos e organizações ligados ao setor cultural e ao setor público não governamental.

Considerar as barreiras socioculturais verificadas. Como sabemos, tendo como pano de fundo a questão econômica, existe uma série de barreiras de gênero, faixa etária, de espaços e equipamentos, de estereótipos etc., portanto intra e inter-classes sociais, que limitam o lazer qualitativa e quantitativamente (Marcellino, 1983), o que requer, no âmbito municipal, que se enfatize a atuação, objetivando minimizar seus efeitos, priorizando ações que facilitem o acesso às camadas da população que normalmente não são atendidas;

Considerar os limites da Administração Pública Governamental Municipal significa levar em conta que a questão do lazer só pode ser entendida na totalidade da ação humana, abrangendo questões que transcendem os executivos municipais, como jornada de trabalho, ocupação do solo urbano, por exemplo, o que requer, no âmbito municipal, incentivar e participar das discussões e ações que envolvam a questão de modo amplo, junto aos órgãos de classe, ao poder legislativo, ao setor público não-governamental e outros setores constituídos da sociedade civil. Se considerarmos o lazer de uma perspectiva ampla, como cultura vivenciada no tempo disponível, com determinadas características próprias (Marcellino, 1987), as diretrizes gerais de uma política municipal de lazer não podem se restringir apenas a uma política de atividades, mas devem contemplar também questões relativas à formação e desenvolvimento de quadros para atuação, aos espaços e equipamentos e critérios de reordenação do tempo (Requixa, 1980; Carvalho, s/d.);

Finalmente, no âmbito público governamental municipal existe a necessidade de fixação de prioridades, baseadas na análise de situação, confrontadas com os valores que orientam a Política Geral da Administração, o que envolve a resposta a algumas questões, dentre elas:

- Há equipamentos específicos subutilizados?
- Como os equipamentos estão distribuídos?
- Como são gerenciados?
- Há possibilidade de adaptação e utilização de equipamentos não específicos?
- Existe uma estrutura de animação capacitada e atuante?

É importante que o assunto seja examinado a partir da problemática da política pública em países da periferia do capitalismo, vista em seu “movimento pendular” (Freitag, 1987). Para Freitag, a problemática da política pública em países do capitalismo, deve ser vista

em seu movimento pendular entre a intenção original e básica de disciplinar as mentes, treinar a força de trabalho e reproduzir as estruturas, de um lado, e a sua capacidade de dinamizar os potenciais emancipatórios implícitos na realidade social, de outro (Freitag, 1987, p. 33).

Assim, se por um lado é preciso considerar que a questão do lazer não pode ser enfrentada de modo isolado da questão sociocultural na sua totalidade, é preciso também considerar as possibilidades de ações específicas, na área, que considerem o lazer na totalidade das relações sociais e os limites e possibilidades de políticas públicas setoriais.

Notas

1. Publicado em Marcellino, N. C. (Org.). *Políticas públicas setoriais de lazer: o papel das prefeituras*. Campinas: Autores Associados, 1996 – esgotado.

Referências

- BOBBIO, B. *Dicionário de Política*. Brasília: UNB, 1986.
- CARVALHO, A.M. *Cultura física e desenvolvimento*. Lisboa, Compendium, s.d.
- DUMAZEDIER, J. *Valores e conteúdos culturais do lazer*. São Paulo: SESC, 1980a.
- _____. *Planejamento de Lazer no Brasil – a Teoria sociológica da decisão*. São Paulo, SESC, 1980b.
- FREITAG B. *Política Educacional e Indústria Cultural*. São Paulo, Cortez, 1987.
- MAGNANI, J.G.C. *Festa no pedaço*. São Paulo, Brasiliense, 1984.
- MARCELLINO, N.C. *Lazer e humanização*. Campinas, Papirus, 1983.
- _____. *Lazer e educação*. Campinas, Papirus, 1987.
- _____. *Pedagogia da animação*. Campinas, Papirus, 1990.
- OLIVEIRA, P.S. Tempo livre, trabalho e lutas sociais. In: *Reflexão*. Campinas, vol. 35, 1986, p. 7-14.
- REQUIXA, R. *Sugestões de diretrizes para uma política nacional de lazer*. São Paulo, SESC, 1980.

PRESSUPOSTOS DE AÇÃO COMUNITÁRIA

Estruturas e canais de participação¹

Nelson Carvalho Marcellino

A ação comunitária pode ser considerada uma alternativa operacional dentro de políticas de ação social, de modo geral, e em especial e de forma privilegiada no campo do lazer, quando a Organização que formula a política não quer ver sua ação confundida ou reduzida à chamada “indústria cultural”, devendo, portanto, revesti-la de características próprias.

Essa alternativa, em qualquer área do social em que seja desenvolvida, leva em conta a necessidade do conhecimento da situação, ou seja, da realidade, interesses e aspirações de determinada clientela; sua participação efetiva no planejamento, organização e avaliação das ações e a integração com órgãos e instituições locais, quer em busca de apoio político ou de recursos para manutenção e/ou ampliação da ação.

Tudo isso é fundamental quando se atua com o lazer, visto como componente da cultura historicamente situada, atendendo a valores não apenas de descanso e de divertimento, mas também de desenvolvimento pessoal e social, o que significa levar em conta seu duplo aspecto educativo; assim, a alternativa operacional caracteriza-se como ação socioeducativa.

Situa-se, ainda, como uma tentativa de minimizar os riscos da atuação de especialistas, como o direcionamento de programações, o oferecimento dos chamados “pacotes de lazer”, sua ação como “censores” e a tendência de valorização de suas preferências.

Outros riscos que podem ser minimizados pela Ação Comunitária são aqueles decorrentes da ação institucionalizada. Nesse caso, disfarçada na idéia de participação, pode estar camuflado o cumprimento dos objetivos não dos grupos envolvidos, mas tão somente da instituição orientadora da ação. Não são apresentadas alternativas e a “participação” se dá pela persuasão, em atividades ou projetos de interesse institucional.

_____. *Sugestões de diretrizes para uma política nacional de lazer*. São Paulo: SESC, 1980.

RODRIGUES, A. B. Lazer e espaço na cidade pós-industrial. *Licere*. Belo Horizonte, v. 5, n. 1, p. 149-64, 2002.

ROLNIK, R. Qualidade de vida é possível? *Revista E*, São Paulo: SESC, outubro 2000a, p. 34-9.

_____. O lazer humaniza o espaço urbano. In: *LAZER numa sociedade globalizada: Leisure in a globalized society*. São Paulo: SESC/WLRA, 2000b.

SANTINI, R. de C. G. *Dimensões do lazer e da recreação*. São Paulo: Angelotti, 1993.

SANTOS, E. S. dos; MIOTTO, F. Parques públicos e área esportiva útil. In: ENCONTRO NACIONAL DE RECREAÇÃO E LAZER, 15., 2003, Santo André. *Anais...* Santo André: [s. n.], 2003. 1 CD-ROM.

SANTOS, M. *Pensando o espaço do homem*. São Paulo: Hucitec, 1982.

SASSEN, S. A cidade e a indústria global do entretenimento. In: *LAZER numa sociedade globalizada: Leisure in a globalized society*. São Paulo: SESC/WLRA, 2000.

Capítulo 9

CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS DE ESPORTE E LAZER

Cláudia Regina Bonalume

Controle social sobre as políticas públicas é um tema que vem sendo muito debatido em áreas como a saúde, assistência social e educação, principalmente a partir da década de 1980 e, mais especificamente no Brasil, da constituição de 1988. No tocante às políticas públicas de esporte e lazer, falar em controle social ainda significa falar de experiências pontuais que estiveram ou estão em construção e, na maior parte dos casos, encontram dificuldades no que diz respeito às possibilidades de aprofundamento e, especialmente, de continuidade.

Longe de ter a pretensão de elucidar todas as questões que envolvem esse tema, o texto se propõe a trazer algumas referências, problematizações e hipóteses que venham a contribuir com o debate e, quem sabe, estimular o aprofundamento da relação entre Estado e sociedade civil.

Observando-se o processo histórico, é possível perceber que o conceito de controle social vem evoluindo: o Estado controla a sociedade; a sociedade apenas contempla o Estado; a sociedade combate o Estado; a sociedade participa das decisões do Estado.

Para desencadarmos o debate acerca de como se dá essa participação, lançamos algumas questões:

1. Como chegar a uma gestão participativa, partilhada com a sociedade civil?
2. Como romper com a visão particularista de atendimento de demandas públicas e fiscalização de governos que gera corporativização e fragmentação da questão social e, em especial, desresponsabilização do Estado?
3. Que aspectos ainda dificultam uma efetiva implementação da participação da sociedade na formulação e implementação das políticas públicas de esporte e lazer?

O controle social no processo histórico mais recente

Podemos citar, no mínimo, três importantes conquistas da cidadania, referentes à questão legal, nos três últimos séculos: no século XVIII, os direitos civis; no século XIX, os políticos e, no século XX, os sociais.

De acordo com o processo histórico que predominou até o século XIX e, apesar de alguns avanços, persiste até os dias atuais, a democracia é considerada perigosa e indesejada por atribuir o poder de governar a quem estaria em piores condições técnicas para fazê-lo. Bobbio, discordando desse ponto de vista, aponta as principais justificativas para tal pensamento:

à medida que as sociedades passaram de uma economia familiar para uma economia de mercado, de uma economia de mercado para uma economia protegida, regulada e planejada, aumentaram os problemas políticos que requerem competências técnicas. Os problemas técnicos exigem, por sua vez, expertos, especialistas [...] Tecocracia e democracia são antiéticas: se o protagonista da sociedade industrial é o especialista, impossível que venha a ser o cidadão comum (apud Santos, 2002).

O sistema liberal produziu um enorme distanciamento entre governantes e governados ao defender a tese da necessidade de uma burocracia estatal especializada, que tem como propósito decidir sobre questões complexas para as quais o cidadão não é considerado preparado.

A crise do capitalismo contemporâneo e a derrocada do Leste Europeu, nos anos 80, abriram espaço para a emergência das teses neoliberais de desmonte do Estado enquanto instância mediadora da universalização dos direitos e da cidadania. No caso do Brasil, as conseqüências mais visíveis foram o acirramento das desigualdades, a redução dos direitos sociais e trabalhistas, o aprofundamento dos níveis de pobreza e exclusão social, o aumento da violência e o conseqüente agravamento da crise social.

Com a intensificação do debate a respeito das políticas públicas, especialmente de cunho social, como o esporte e o lazer, dá-se início ao questionamento acerca do padrão histórico que caracterizou a implementação das mesmas até então (seletivo, fragmentado, excludente e setorizado), bem como da necessidade de democratização dos processos decisórios.

Assim, a década de 80 foi extremamente contraditória, pois configurou um período de aprofundamento das desigualdades sociais e,

ao mesmo tempo, foi palco de avanços democráticos sem precedentes na história da política brasileira. A sociedade vivenciou, com o fim do regime ditatorial instaurado em 1964, um processo de democratização política acompanhado de uma profunda crise econômica que persiste até hoje. A década ficou marcada pela participação como fato inédito na história. Movimentos sociais e populares criaram e ampliaram o espaço público e a democracia assumiu um lugar central no campo político a partir desse período.

É nesse cenário que a discussão das políticas sociais entra na pauta, introduzindo oportunidades que, aos poucos, estimulam a participação de segmentos organizados da sociedade civil na formulação, gestão e controle social das políticas públicas.

A concepção de gestão burocrática defende a centralização do poder e a busca de soluções homogêneas para cada problema administrativo, porém, na atualidade, as questões que envolvem as políticas públicas exigem cada vez mais soluções diversificadas e criativas. A burocracia centralizada não dá conta de lidar com o conjunto das informações necessárias para resolver questões como a criação e execução de políticas nas áreas sociais, ambientais e/ou culturais. Dessa forma, o conhecimento acumulado pelos atores sociais passa a ser elemento importante inclusive na solução dos problemas de gestão.

A constituição de 1988 permitiu a incorporação de novos elementos culturais da sociedade, abrindo espaço para a prática da democracia participativa. O processo representou, no plano jurídico, a promessa de afirmação e extensão dos direitos sociais, ao estabelecer mecanismos de democracia direta como plebiscitos, referendos, projetos de iniciativa popular e conselhos de gestão setorial.

O controle social aparece inscrito na constituição com o sentido de participação da população na elaboração, implementação, fiscalização e avaliação dos resultados alcançados pelas políticas públicas. Para tal, precisa ser tratado como um processo contínuo e em permanente construção.

Mais especificamente, no tocante ao esporte e ao lazer, a ruptura com a tutela do Estado sobre o esporte brasileiro passou a se concretizar no momento em que a referida Constituição tratou o esporte como “direito de cada um”, garantiu autonomia às entidades e associações e colocou o lazer entre os direitos sociais (Título II, Capítulo II, artigo 6º). No que diz respeito à formulação de ações, encontramos no Título VIII, Capítulo III, Seção III, no Artigo 217, no 3º Parágrafo do Item IV: O Poder Público incentivará o lazer como forma de promoção social.

Cabe fazer uma ressalva, que não vamos aprofundar aqui, ao caráter assistencialista, utilitarista e descomprometido ainda fortemente presente no texto da Constituição, no que diz respeito às políticas de lazer.

Com relação à descentralização das políticas públicas, importantes dispositivos foram definidos no sentido da criação de um novo pacto federativo. O município passou a ser tratado como ente autônomo da Federação, transferindo-se para o âmbito local novas competências e recursos públicos com o objetivo de fortalecer o controle social e a participação da sociedade civil nas decisões políticas. Áreas como educação, saúde e assistência social já garantiram importantes conquistas nesse sentido, uma vez que com a Constituição, veio a regulamentação da participação popular.

A história do esporte e do lazer acompanha a história da sociedade e, no caso do Brasil e do esporte, com forte presença do Estado brasileiro em suas questões. Além dos aspectos legais que tiveram lugar no século XX, o processo de urbanização vivido pela sociedade brasileira no mesmo período criou necessidades e levou a população a começar a reivindicar, junto aos governantes, políticas públicas de esporte e lazer.

A relação entre o estado e a sociedade civil

Inicialmente cabe mencionar a que concepção nos referimos ao falar de políticas públicas, Estado e sociedade civil.

Para *Política Pública* adotamos a definição de Pereira (2000): linha de ação coletiva que concretiza direitos sociais declarados e garantidos em lei. É através das políticas públicas que os bens e serviços são distribuídos ou redistribuídos, de acordo com as demandas da sociedade. Interessa a este trabalho buscar formas de construir relações de reciprocidade e antagonismo entre as esferas envolvidas, ou seja, Estado e sociedade civil.

As concepções de Estado e sociedade civil adotadas baseiam-se em Gramsci, para quem o Estado comporta duas esferas: a sociedade política ou Estado, no sentido estrito de coerção, e a sociedade civil, construída pelo conjunto de organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias. São essas duas esferas que constituem, em conjunto, o Estado no sentido amplo ou sociedade política mais sociedade civil.

Encontramos sistemas políticos autoritários e não autoritários, menos e mais democráticos, entre governos mais ou menos representativos, mais ou menos autônomos; porém, de um modo geral, a sociedade e a política, no

Brasil, ainda são caracterizadas pela total predominância do Estado e pelos obstáculos enormes à construção da cidadania, ao exercício dos direitos e à participação popular.

Quando um governo opta pela descentralização democrática, elege a sociedade civil como protagonista, ou seja, a participação da sociedade civil nos processos decisórios e de implementação das políticas públicas é tida como a verdadeira constituição de uma esfera pública capaz de rearticular a noção de espaço público e incorporar o controle social na política.

É importante reforçar aqui a afirmação de Pereira (2002), segundo a qual existem três aspectos a respeito da relação sociedade/Estado que precisam ser considerados: o estado não é unívoco, ou seja, varia muito, de acordo com o contexto histórico e sociocultural; o Estado não é criador da sociedade e sim criatura desta e existem diferentes e competitivas doutrinas, teorias ou concepções sobre essa relação.

As políticas públicas representam a via por meio da qual a sociedade penetra no Estado, ou seja, através delas a integração Estado/sociedade civil torna-se realidade. Ao optar por desenvolver as políticas públicas em co-gestão, o executivo não pode abrir mão do seu papel nessa relação, uma vez que detém e controla o conhecimento técnico, além de ser o responsável por produzir e ter acesso a informações relevantes para a tomada de decisões.

O Estado será democrático à medida que a população tomar mais consciência de seu dever e do seu direito ao exercício pleno da participação e, conseqüentemente, da democracia.

Refletindo acerca da democracia

A democracia é frágil como prática pela própria natureza de sua proposta: limitar e controlar o poder dos poderosos.

(Costa apud Bravo; Pereira, 2002)

A democracia tem sua origem em movimentos que questionam as práticas sociais de exclusão, por meio de ações que geram novas formas de controle dos cidadãos sobre o governo.

Procurar desenvolver uma cultura de participação da sociedade na atual estrutura mundial é um trabalho difícil, pois significa atuar contra o individualismo possessivo e mercantilista que o neoliberalismo tem

Doado para o Projeto
BIBLIOTECA ABERTA

implementado. A globalização também atua como ameaça à democracia por alimentar a tensão permanente entre a prática política de movimentos populares e associações civis e os obstáculos criados pela institucionalidade, com sua tendência de fazer prevalecer suas práticas.

Processos e meios pacíficos de controle ou ajustamento social pelos quais o Estado leva os membros da sociedade a adotarem comportamentos, idéias, relações e políticas competitivas com a lógica do sistema social do qual fazem parte (Pereira, 2002).

O Estado democrático precisa aprender a conviver com a participação da sociedade nos fóruns de discussão sobre decisões de interesse geral, sem abdicar de seu compromisso com o bem-estar dessa sociedade. Para isso, cabe ao poder público buscar a integração entre planejamento central, exercido pelo Estado, e controle democrático, exercido pela sociedade, uma vez que a participação é concebida como gestão coletiva das políticas, desde o planejamento, a fiscalização até a avaliação.

Ao tentarmos definir o que seria participar das decisões, encontramos diversas afirmações que se complementam:

- Se auto-governar;
- Aprender a distinguir entre seus interesses pessoais e o interesse público;
- Cumprir as decisões das quais participou;
- Cooperar;
- Educar-se pela liberdade;
- Educar-se para a vida pública.

Dessa forma, tudo indica que o procedimento democrático deve ser um exercício coletivo de poder político, baseado em um processo livre de apresentação de razões entre iguais.

Nas democracias, o Estado precisa estar voltado para o agenciamento da vontade geral, para o interesse público e não para determinados grupos que estão no poder ou mesmo que são parceiros para que esse poder se mantenha.

A importância da participação é reconhecida pela maioria dos autores e mesmo governantes, o que é questionada é sua viabilidade técnica e as formas de operacionalização, dada a magnitude, complexidade e burocratização dos sistemas políticos contemporâneos. Surge, então, a necessidade de criar e institucionalizar procedimentos democráticos viáveis.

Quando falamos em democratização, estamos tratando de um processo e não de um estado, processo este que deve articular os mandatos executivos e representativos com formas efetivas de deliberação em nível

local. População e governo devem estar juntos desde a elaboração das regras da participação que devem ser integradas e avaliadas permanentemente para evitar que sejam transformadas em processos de controle social organizados de cima para baixo, fazendo prevalecer os interesses de uma minoria.

A democracia participativa exige transparência entre a ação política e o resultado. Essa transparência depende da gestão eficaz das ações, da sua relação com os resultados e da capacidade de retorno das estruturas de delegação e representação. Por sua vez, a intensidade da participação depende do desenho institucional e das regras de funcionamento das instâncias participativas.

A gestão eficaz das ações de participação depende de fatores como frequência, organização, duração dos encontros, acessibilidade, relação entre o investimento nas ações de participação e os resultados, entre outros.

A participação requer oportunidades igualitárias de acesso à informação e de capacitação, de forma que as discussões sejam feitas entre pessoas com entendimento claro das questões, com vista à construção de alternativas e decisões que contribuam para o avanço coletivo.

Se a informação é imprescindível no processo de democratização, cabe ao poder público investir no acesso à mesma, na sua difusão e inteligibilidade, ou seja, garantir que a informação disponível seja informação acessível e não tão técnica que não possa ser compreendida pela população.

A ampliação da democracia para além da atuação das instituições requer também iniciativas dos atores sociais com o objetivo de transformar demandas e reivindicações particulares em questões coletivas capazes de se tornarem políticas públicas, fazendo o Estado atuar na sociedade.

O poder é produto da capacidade humana de agir no espaço público e, através de suas ações, representar não apenas desejos individuais, mas aspirações coletivas expressadas pelos movimentos sociais e demais entidades da sociedade (Bezerra, 2005).

Para avançar na construção de uma sociedade na qual todos se reconheçam e se respeitem como iguais, porque cidadãos, é imprescindível a junção da democracia representativa a mecanismos que permitam a participação direta, como o OP (Orçamento Participativo), as conferências, plenárias temáticas, audiências públicas, congressos etc.

É mais difícil praticar a democracia direta, uma vez que não é possível colocar os usuários permanentemente envolvidos na discussão da política pública em questão, porém, em determinadas circunstâncias, a participação direta é possível e muito importante.

quando menor for uma unidade democrática maior será o potencial para a participação cidadã e menor será a necessidade para os cidadãos de delegar as decisões de governo para os seus representantes. Quanto maior for a unidade, maior será a capacidade para lidar com problemas relevantes para os cidadãos e maior será a necessidade dos cidadãos de delegar decisões para os seus representantes (Dahl, 1998, p. 110 apud Santos, 2002).

Falar em representação significa considerar, no mínimo, três escalas: a da autorização, via representação; a da identidade e a da prestação de contas.

A tensão entre democracia participativa e representativa parece fazer parte constitutiva das democracias modernas, já que a expansão de qualquer uma delas implica a redução da outra.

É possível combinar essas duas formas de democracia em articulação profunda se houver coexistência e complementaridade, ou seja, convivência de diversas práticas, organização administrativa e variação de formas de gestão, com o reconhecimento, pelos gestores, de que a participação, o controle social sobre o que é público e as deliberações coletivas podem substituir boa parte do processo de representação e deliberação.

Só tal articulação poderá viabilizar um processo de democracia participativa, coibir práticas clientelistas/patrimonialistas e construir políticas públicas que contribuam na reversão da desigualdade e na afirmação de direitos.

É importante transformar as práticas locais de democracia, por mais simples que sejam, em elos de redes e movimentos mais amplos e, conseqüentemente, com mais capacidade de transformação, pois estes permitem a aprendizagem recíproca e contínua, considerando que não existem soluções válidas para qualquer contexto. Não se deve confundir o valor intrínseco da democracia com uma mera utilidade instrumental ou estaremos criando uma caricatura de democracia.

Existem barreiras à participação que impedem a acessibilidade, principalmente dos setores populares mais carentes e menos organizados, que têm dificuldades em participar. Para superá-las é preciso investir no cidadão, construir formas de ação que facilitem a participação dos que mais precisam dela, combater os fatores que são indicados como nocivos à democracia: a burocratização, o clientelismo, a instrumentalização partidária, a manipulação das pessoas e/ou instituições participantes.

Para evitar os riscos oferecidos por esses fatores, a formação e reflexão permanentes são indispensáveis. É preciso assegurar e fomentar o pluralismo e a tolerância nas diversas ações participativas, sem os quais a democracia participativa define-se.

Podemos dizer que a distinção entre democracia como ideal e democracia como prática é a diferença entre o que se realiza e o que se deseja. É preciso buscar o que é possível, indo além do que existe na realidade atual.

Segundo Paulo Freire, uma proposta de trabalho democrático exige conhecimentos organizados, mas não cabe em pacotes predeterminados e está em constante processo de descoberta, ou seja, é necessário refletir sobre a própria situacionalidade, na medida em que, desafiados por ela, agimos sobre ela de forma crítica. Os homens *são* porque *estão* em situação. Pensá-la é pensar a própria condição de existir.

Institucionalizar a democracia é um processo de construção e depende do que Paulo Freire denomina “paciência histórica”.

Controle e emancipação social

O controle social favorece a transparência dos serviços e resultados, considerando as opiniões e reivindicações dos destinatários da política.

A desordem automática dos mercados financeiros é a metáfora de uma forma de regulação social que não precisa da idéia de emancipação social para se sustentar e legitimar (Santos, 2002).

Cada vez mais estão surgindo, em nível mundial, iniciativas, movimentos, organizações que lutam contra a regulação que não regula e contra a emancipação que não emancipa.

O controle social passa a ir além da luta pela garantia de um direito adquirido, pela potencialidade e criatividade dos usuários, reais conhecedores das necessidades e parceiros na elaboração da política. Reivindicar direitos implica questionar a gramática social e estatal de exclusão e propor uma mais inclusiva.

Nesses processos deliberativos os cidadãos devem se posicionar em perspectivas que lhes permitam redimensionar seus interesses individuais ou de grupo, em relação ao interesse coletivo.

O controle social busca, como um dos objetivos, garantir suporte a tomadas de decisões políticas quanto a propósitos, ações e alocação de recursos orçamentários, permitindo refletir sobre a ação, fornecendo resultados quantitativos e qualitativos para a avaliação das ações de esporte e lazer.

A deliberação pública, centrada no bem comum, requer alguma forma explícita de igualdade e moldes, uma identidade e interesse dos cidadãos de forma a contribuir para a formação de uma concepção pública de bem comum. (Costa apud Bravo, Pereira, 2002).

Instituições como associações, ligas e clubes podem e devem ser parceiras na luta pelo controle social das políticas públicas de esporte e lazer, com a intenção de criar mecanismos que contribuam com o objetivo de representar os interesses populares e de ampliar os processos de participação nas decisões referentes às políticas públicas.

Com o fito de substituir o projeto neoliberal, que defende o Estado mínimo – ausente nas políticas de esporte e lazer, assim como nas demais políticas sociais, desmobilizador da participação popular – pelo Estado participativo, valemo-nos de importantes estratégias como:

- Democratizar as informações referentes às políticas públicas;
- Realizar encontros com a população, em forma de reuniões, orçamento participativo, encontros, pré-conferências, conferências, plenárias temáticas, audiências públicas, congressos;
- Criar conselhos paritários e/ou fóruns populares de políticas públicas;
- Mobilizar entidades de profissionais e populares para a participação nos conselhos;
- Elaborar planos com a participação dos sujeitos sociais;
- Garantir a articulação entre conselheiros e população;
- Capacitar conselheiros, na perspectiva crítica e propositiva;
- Descentralizar políticas e decisões.

Apontamos alguns exemplos de espaços públicos que possibilitam a participação de sujeitos sociais:

Conselhos de políticas sociais e de direitos

Os conselhos de políticas sociais e de direitos surgem como inovações na gestão das políticas sociais que procuram estabelecer novas bases de relação Estado-Sociedade, opondo-se à histórica tendência clientelista, patrimonialista e autoritária do Estado brasileiro.

Diferentes formas de organização de conselho estão em curso atualmente no Brasil, revelando pressões em busca de novos canais de participação da sociedade civil na coisa pública.

Como espaço político por natureza, que congrega representações diversas e, por vezes, antagônicas, o conselho se constitui em espaço de disputa, discussão, negociação e conflito, combina participação direta com participação através de representantes. Visto dessa forma, o conselho permite a ampliação dos mecanismos de soberania popular e a diminuição da delegação de poder.

Conselho: espaço tenso em que diferentes interesses estão em disputa. É pautado pela concepção de participação social com base na universalização dos direitos e na ampliação do conceito de cidadania; é uma forma de controle exercida pela sociedade mediante presença e a ação organizada de diversos segmentos.

Por serem espaços de participação e controle democrático, os conselhos não devem ser confundidos com instâncias governamentais, nem assumir a função de executores das políticas públicas, em substituição à competência governamental. Vinculados à máquina estatal devem operar por meio da participação, com poder de planejamento e decisão.

Acreditamos que o conselho deve representar um espaço de partilha de poder e explicitação de conflitos, na tentativa de construção do interesse público e facilitação do processo educativo de aprendizagem da democracia. Pode ser uma das maneiras de estabelecer políticas públicas que atendam a um maior número de pessoas, formando cidadãos no lugar de simples clientes ou beneficiários das políticas públicas de esporte e lazer.

Os conselhos são espaços de interação que se caracterizam por um tipo de distribuição de poder justificada pela realização de uma tarefa comum, de interesse comum, para o aprimoramento de uma responsabilidade comum (Costa apud Bravo, Pereira, 2002).

Como instância paritária, os conselhos devem ter em igual número representantes do governo, por este indicados, e da sociedade, eleitos por seus segmentos, a fim de, por princípio, tornarem-se espaço de democracia participativa.

Os conselheiros devem ser estimulados a criarem formas de dar retorno ao conjunto das pessoas que representam, no tocante aos posicionamentos e decisões adotados no e pelo conselho. É imprescindível criar canais de comunicação que evitem que o único momento em que a plenária das entidades se reúna seja na eleição do conselheiro.

É preciso também ficar atento, com o propósito de garantir que o conselho não fique prisioneiro de uma visão fragmentada e/ou restrita ao seu tema específico, sem a compreensão do conjunto das políticas públicas, por meio da criação de canais de integração das mesmas, como fóruns/conselhos/plenárias/Op/congressos da cidade. Esses processos permitem a

construção de uma consciência mais cidadã dos membros de cada conselho, além de preservar o papel de instância autônoma, propositiva, fiscalizadora, controladora e reivindicatória.

Os conselhos, seguidamente, esbarram em erros como: fugirem do papel de discutir, elaborar e fiscalizar a política, perdendo-se em discussões de problemas pontuais como falta de quórum, centralização das informações pelo poder público, falta de apoio estrutural para funcionamento, pois que é necessário investimento para que os conselhos de fato atuem como parceiros no controle, elaboração e fiscalização das políticas.

Infelizmente, o mais preocupante é encontrarmos casos em que o conselho é espaço de consenso, pactuação entre sociedade e Estado, regulamentação de conflitos, pautados pela concepção liberal de democracia, funcionando como mecanismo de viabilização das ações do Estado, facilmente manipulado de acordo com os interesses das minorias dominantes.

Conferências

São eventos realizados periodicamente, cujo fim é discutir as políticas públicas em cada esfera e propor diretrizes de ação; suas deliberações devem nortear a implantação dessas políticas e podem influenciar, inclusive, as discussões dos conselhos.

Conferências são momentos privilegiados de avaliação da política e construção da agenda participativa a ser implementada pelos governos. Contribuem para a definição das diretrizes e princípios, definidos em forma de resoluções, a serem implementados pelo executivo e pela própria sociedade civil.

Uma conferência garante a participação somente se há realização de encontros preparatórios e/ou pré-conferências que permitam a participação direta da população. Desses encontros são tiradas as propostas e neles são eleitos os representantes que seguirão defendendo os interesses e necessidades dos envolvidos.

Orçamento participativo

O processo do orçamento participativo tem por princípio básico a discussão e decisão coletiva dos investimentos públicos. É uma das principais formas de democracia direta. Para tal, é preciso que quem está no governo tome a iniciativa de abrir mão de prerrogativas de poder, que até

então lhe eram exclusivas, em favor das formas de participação. É a sociedade política decidindo por ampliar a participação pela transferência e devolução de deliberação de prerrogativas decisórias até então sob sua única responsabilidade.

A experiência do OP configura um modelo de co-gestão, ou seja, um modelo de partilha do poder político mediante uma rede de instituições democráticas orientadas para obter decisões por deliberação, por consenso e por compromisso.

Santos (2002) aponta três principais características do orçamento participativo:

1. Participação aberta a todos os cidadãos sem nenhum status especial atribuído a qualquer organização, inclusive as comunitárias;
2. Combinação de democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes a definição das regras internas;
3. Alocação dos recursos para investimentos baseada na combinação de critérios gerais e técnicos, ou seja, compatibilização das decisões e regras estabelecidas pelos participantes com as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitando também os limites financeiros.

Plenárias temáticas

Como o próprio nome sugere, são plenárias em que governo e população discutem e deliberam a respeito de temas ou determinadas políticas públicas mais específicas, impulsionando o processo democrático ao aprofundarem a discussão acerca das carências e necessidades destas para a sociedade em geral.

As experiências de plenárias temáticas já desenvolvidas usualmente decidem os investimentos de caráter mais geral, ou seja, que beneficiam a maior parte da população usuária direta ou indireta de determinada política.

São espaços abertos à população em geral, nos quais as entidades representativas do setor exercem um papel importante por contribuírem com os conhecimentos específicos das demandas da área.

Congressos da cidade ou congressos constituintes

Consistem em um esforço de pensar a cidade como um todo, com a participação direta dos cidadãos e/ou através de seus representantes. Têm como principal objetivo articular os mais diversos setores sociais para planejar o futuro, dialogando com a sociedade, aprofundando a democracia e ampliando os espaços de debate no âmbito da cidade, estado ou país.

Os Congressos geralmente vêm sendo realizados como culminância e integração geral de todos os canais de participação e discussão, definindo o modelo de cidade, estado ou país que se quer construir.

O controle social nas políticas públicas de esporte e lazer

Embora o esporte e o lazer ainda não tenham garantido avanços na legislação federal, com extensão a estados e municípios, que resultem na criação de conselhos e no repasse de recursos a essas políticas, como ocorre nas áreas de saúde, educação e assistência social, em alguns locais do país esta organização já se dá, resultado da mobilização e participação popular.

Quando aproximamos mais a expressão 'participação popular' das políticas públicas de esporte e lazer podemos afirmar que ela visa:

- Priorizar a participação ativa da população;
- Valorizar as manifestações esportivas de nossa cultura, buscando ampliá-las qualitativamente;
- Efetivar a apropriação de sua prática, de sua assistência e de seu conhecimento;
- Garantir o esforço de mobilização, organização e capacitação da população em busca da co-gestão entre grupos comunitários e o poder público, na prática de lazer e, conseqüentemente, da autonomia.

Ou seja, construir o que Marcellino (1994) chamou de autonomia compartilhada:

As pessoas atuam como sujeitos nas suas comunidades, redefinindo sua existência e participando na construção de políticas públicas capazes de garantir a cidadania.

Uma política de esporte e lazer é feita por diversos atores que, no dia-a-dia, desenvolvem inúmeras ações voltadas ao público diretamente ligado a elas. Cada uma dessas iniciativas tem seu mérito e precisa ser valorizada, respeitando-se o papel, a ideologia e o espaço.

No intuito de garantirmos a participação e a construção coletiva, temos a ação comunitária como alternativa indispensável para dar ao esporte e ao lazer um tratamento especial, que priorize a participação ativa da população e, sobretudo, valorize as manifestações esportivas de nossa cultura, buscando ampliá-las qualitativamente e garantir a apropriação de sua prática, de sua assistência e de seu conhecimento.

A inserção de sujeitos coletivos no processo de construção/realização transforma o lazer em veículo e objeto da cidadania, conquista e vivência do espaço público compartilhado, quando permite esses mesmos sujeitos desvelar condições possíveis para superar a visão de lazer como produto de consumo, meio de conformismo e instrumento de alienação.

A ação comunitária é uma alternativa operacional nas políticas de lazer, entendida como esforço de mobilização, organização e capacitação da população em busca da co-gestão entre grupos comunitários e o poder público, na prática de lazer e, conseqüentemente, da autonomia. Para que essa ação gere as transformações desejadas, é preciso valorizar a participação consciente, crítica e criativa do sujeito no lazer. Esse processo geralmente passa por três etapas: a primeira é a de despertar a consciência para a necessidade de mudança; a segunda, transformar a necessidade em disposição e ação propriamente dita e, como terceiro passo, provocar mudanças cognitivas, de ação, de comportamento e, enfim, de valores.

A educação popular mudou a ética de se fazer ciência, ou seja, primeiro a experiência e depois a conceitualização. Todo processo de conhecimento se dá dentro dessa ótica. O povo passa o conhecimento pelas mãos, pela vida, enquanto nós passamos pela área intelectual e racional (Pereira, 1996).

Podemos apontar como pontos chave do trabalho comunitário: confiança mútua, clareza nos objetivos e disponibilidade de trabalhar com a comunidade e não para ela. Assim, uma alternativa de ação comunitária leva em conta a necessidade do conhecimento da realidade, dos interesses e aspirações de determinada população; a participação efetiva desta população no planejamento, organização, realização e avaliação das ações e a integração com órgãos e instituições.

Algumas propostas, que se dizem comunitárias mas se furtam aos princípios essenciais desse processo, reduzem a participação à mão-de-obra barata, explorada, que legitima a retirada do Estado por uma falsa

autonomia da sociedade. É preciso perceber que a verdadeira mobilização acontece quando a comunidade envolvida decide e atua com um objetivo comum – a solução dos problemas ou dos desafios que se apresentam, envolvendo mudança de valores e atitudes.

O profissional, nesse trabalho, é educador social, dialógico, problematizador. Seu conteúdo é a devolução organizada, sistematizada e acrescentada à sociedade daqueles elementos que este lhe entregou de forma desorganizada. Seus parceiros são as pessoas da comunidade dispostas a trabalhar como multiplicadoras, permitindo a ampliação da ação.

Desenvolver um programa voltado para a maioria da população, ampliando os espaços de participação da cidadania, criando canais de comunicação entre população e poder público, estabelecendo novas relações e tratando o esporte e o lazer com novas perspectivas e possibilidades é uma tarefa que exige muito mais que boa vontade dos executivos locais. É necessário assumir o desafio de romper com as estruturas fragmentadas e construir propostas que norteiem a ação do poder público a um planejamento integrado com os demais setores da sociedade e com a proposta geral de cada administração.

Mais do que oferecer programas e atividades, uma política pública precisa criar condições para que o lazer passe a ser um valor indispensável na vida das pessoas, mudando a qualidade dessa vida, e fazendo com que a população passe a buscar este direito junto ao poder público.

Uma política municipal de esporte e lazer é feita por diversos atores que não devem ser vistos como concorrentes e sim como complementares e que, no dia-a-dia, desenvolvem inúmeras ações voltadas ao público diretamente ligado a elas. Cada uma dessas iniciativas tem seu mérito e precisa ser valorizada, respeitando-se o papel, a ideologia e o próprio espaço.

Por fim, vale citar Dowbor (1996), sintetizando sua idéia sobre o princípio da descentralização:

na dúvida, ou salvo necessidades claramente definidas de que as decisões pertençam a escalões superiores na pirâmide da administração, estas devem ser tomadas no nível mais próximo possível da população interessada. Referimo-nos aqui à capacidade real de decisão, com descentralização dos encargos, atribuição de recursos e flexibilidade de aplicação. [...] Não se trata de dotar as administrações centrais de “dedos mais longos”, com a criação de representações locais, mas sim deixar as administrações locais gerirem efetivamente as atividades.

Considerações finais

A democratização do Estado exige abertura de canais de participação acompanhados pela crescente organização da sociedade civil e de sua apropriação dos diversos espaços de discussão. Para que isso ocorra é imprescindível a consolidação de modelos de gestão que combinem democracia direta com democracia representativa, eficiência administrativa e qualificação dos serviços públicos.

Pelo que foi apontado e observando-se o dia-a-dia da construção, implementação, fiscalização e avaliação das políticas públicas de esporte e lazer, é possível afirmar que, apesar dos avanços contidos na Constituição Federal, se não houver intensa mobilização da sociedade civil, desde a escolha de seus representantes até a busca da construção de canais diretos de participação, o controle social sobre as políticas públicas permanecerá muito restrito.

Para alterar a tendência histórica de subordinação da sociedade civil ante ao Estado, é preciso que se permita e se estimule a atuação da população como interlocutora, dotada de representatividade e legitimidade, no processo de encaminhamento e tomada de decisões. Trata-se da construção de uma nova cultura política que consolide a participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas em geral.

As experiências de controle social precisam permitir a aprendizagem fundamental de uma dada consciência democrática de valorização da participação ativa, que ajude e/ou estimule os governos a voltar-se aos interesses dos setores populares, socialmente construídos. Trata-se da reconstrução do Estado enquanto pacto de poder, avançando da tradição autoritária na direção de uma concepção democrática de esfera pública.

É a devolução da palavra e da ação a quem a história sonheou o direito de constituir-se como sujeito na sociedade brasileira (Raichelis, 2000).

Referências

- ABRAMO, Zilah Wendel; FRATI, Mila (org.). *Democratização do Parlamento: alargando fronteiras da representação da participação popular*. Fundação Perseu Abramo, SP, 2005
- BEZERRA, Fátima. Cidadania, participação e parlamento. In: ABRAMO, Zilah Wendel; FRATI, Mila (org.). *Democratização do Parlamento: alargando fronteiras da representação da participação popular*. Fundação Perseu Abramo, SP, 2005

BONALUME, Cláudia Regina. Políticas Públicas de Esporte e Lazer em Caxias do Sul: uma vivência construída coletivamente. In: *Revista Participe*, Ijuí, Unijui, ano 5, n. 8-9, 2005.

COSTA, Vanda M. Ribeiro. Teoria Democrática e Conselhos de Política Social. In: BRAVO, Maria Inês; PEREIRA, Potyara A. P. (org.). *Política Social e Democracia*. Rio de Janeiro: Cortez UERJ, 2002.

DOWBOR, Ladislau. Governabilidade e descentralização. In: *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 3, jul-set. 1996.

DUMAZEDIER, Joffre. *Lazer e Cultura Popular*. São Paulo: Perspectiva, 2000

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do Oprimido*. 12. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

_____. Criando métodos de pesquisa alternativa: aprendendo a fazê-la melhor através da ação. In: BRANDÃO, Carlos Rodrigues. *Pesquisa Participante*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

I CONFERÊNCIA NACIONAL DO ESPORTE. *Texto Básico*, 2004.

II CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE ESPORTE E LAZER. *Caderno de Resoluções*. Caxias do Sul: Prefeitura Municipal, 2001.

MARCELLINO, Nelson Carvalho. (Org.). *Políticas Públicas Setoriais de Lazer: o papel das prefeituras*. Campinas, SP: Autores Associados, 1996.

_____. *Capacitação de Animadores Sócio-Culturais*. Campinas, UNICAMP, FEF, DEL; Brasília, D.F.: MED, SEED, PFDC, 1994.

MOORE, R.; COSCO, N. Vidas ricas em bairros pobres. In: *Lazer numa sociedade globalizada*, São Paulo: SESC, 2000.

PEREIRA, Potyara A. P. *Necessidades Humanas: subsídios à crítica do Mínimos Sociais*. São Paulo: Ed. Cortez, 2000.

RAICHELIS, Raquel. *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática*, São Paulo: Ed Cortez, 2000, 2. ed. revisada

SANTOS, Boaventura de Souza(org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

VARGAS, Pepe. *A Cidade que Queremos. Governo e Cidadania: reflexões sobre o modo petista de Governar*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

VAZ, José Carlos. *Superando o Governo Centralizado*. In: PAULICS, Veronika (org.). *Dicas: idéias para a ação municipal*. São Paulo: Pólis, 2000.

O PAPEL DO ESTADO NAS POLÍTICAS SOCIAIS

Elementos para discussão sobre a gestão das Políticas Públicas de Lazer no Brasil

Rejane Penna Rodrigues

No que precede o conhecimento, é lá que eu vivo.
Espero viver sempre às vésperas. E não no dia.

Clarice Lispector

A gestão da política pública brasileira vem, ao longo dos últimos anos do governo Lula, sofrendo modificações em sua pauta de debates e redefinindo, na prática, questões pactuadas pelos setores sociais ao longo de décadas. Essas alterações tem ocorrido com maior intensidade motivadas pelo compromisso da atual gestão do país com os movimentos populares e setores historicamente excluídos dos direitos sociais, garantidos pela nossa Carta Magna, dentre eles o lazer. Assim, o lazer, no Brasil contemporâneo, está incluído na pauta das políticas sociais. Portanto, é reconhecido como direito de todos os cidadãos, cabendo ao poder público a responsabilidade de garantir o seu cumprimento.

Esse é um desafio fundamental e, ao mesmo tempo, muito complexo, dada a abrangência desse compromisso e também a contraditória história do lazer no âmbito das políticas sociais brasileiras, que influencia e é influenciada por toda a conjuntura mundial, enfrentando inúmeros dilemas no século XXI.

Por isso, no presente texto, proponho refletir sobre a trajetória histórica das políticas sociais brasileiras, repensando alguns dados que

Doado para o Projeto
BIBLIOTECA ABERTA