

**UNIVERSIDADE METODISTA DE PIRACICABA
FACULDADE DE CIÊNCIAS DA SAÚDE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO FÍSICA**

**O LAZER NAS POLÍTICAS PÚBLICAS
PARTICIPATIVAS DE PORTO ALEGRE:
estudo das gestões municipais de 1994 a 2004**

Rejane Penna Rodrigues

**Piracicaba – São Paulo
2011**

**O LAZER NAS POLÍTICAS PÚBLICAS
PARTICIPATIVAS DE PORTO ALEGRE:
estudo das gestões municipais de 1994 a 2004**

REJANE PENNA RODRIGUES

ORIENTADOR: Dr. Nelson Carvalho Marcellino

Dissertação apresentada à Faculdade de Educação Física da UNIMEP, linha de pesquisa: Corporeidade e Lazer, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Educação Física.

**Piracicaba – São Paulo
2011**

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Nelson Carvalho Marcellino

Prof. Dr. Edmur Antonio Stoppa

Prof. Dra. Luciene Ferreira da Silva

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador Nelson Carvalho Marcellino pela sua sensibilidade à causa das políticas públicas, pela parceria de longa data e o apoio constante no dia a dia acadêmico.

Aos ex prefeitos de Porto Alegre: Tarso Genro, Raul Pont e João Verle que oportunizaram a vivência das políticas públicas participativas de Lazer.

Aos colegas e amigos da Secretaria Municipal de Esporte, Recreação e Lazer de Porto Alegre (SME) e da Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e de Lazer (SNDEL), especialmente Leila Mirtes Pinto, Muriel Plautz e Helen Wernik, companheiras de toda esta jornada, pelo carinho e dedicação.

O presente trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES – Brasil.

DEDICATÓRIA

Aos meus pais Edegar Rodrigues e Antonieta Penna Rodrigues (*in memoriam*), pelo apoio
e compreensão.

Aos meus filhos Lurian e André, pelo amor incondicional.

RESUMO

O principal objetivo desta dissertação foi identificar e analisar a inclusão do Lazer enquanto área da política pública de Porto Alegre, no período de 1994 a 2004, buscando compreender suas diretrizes, objetivos, pressupostos e projetos implementados. Nesta época, as iniciativas de participação popular estavam em curso na política do município. A metodologia combinou pesquisa bibliográfica e documental. A primeira foi realizada a partir dos sistemas de bibliotecas da UnB e Unimep, ampliando-se com consultas a obras indexadas na CAPES e na Rede CEDES, do Ministério do Esporte. O levantamento bibliográfico inicial tratou dos temas-chave: Lazer, Esporte e Políticas Públicas; Políticas Participativas; Administração Municipal de Porto Alegre. A pesquisa documental englobou relatórios, planejamentos, registros escritos de fatos vividos no cotidiano da ação política investigada, da legislação e outros documentos da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, neste período histórico. O estudo foi dividido em três capítulos inter-relacionados: o primeiro analisa o conceito de lazer que fundamenta as propostas políticas pesquisadas e também os fundamentos que sustentam as concepções de política pública; o segundo contextualiza o estudo realizado no que se refere às influências mundiais na sociedade e políticas públicas brasileiras; o terceiro faz um *link* entre os tópicos trabalhados nos capítulos I e II e a realidade vivida pela gestão municipal de Porto Alegre. As considerações finais sintetizam as análises dos dados levantados com base em seis itens: institucionalidade, objetivo principal, prioridade, enfoque, lógica de tomadas de decisões e financiamento. Os dados analisados nos apontam a especificidade das Políticas Públicas de Lazer, nos itens institucionalidade, objetivo principal, prioridade, enfoque, lógica da tomada de decisões e financiamento, onde o Orçamento Participativo teve papel importante, revelando-se o principal marco das discussões. A dissertação permitiu identificar fatores que demonstram inovações nas políticas vividas, principalmente em termos de participação popular e, ao mesmo tempo, limites e possibilidades na produção, apropriação e vivências do cotidiano estudado.

Palavras chave: Lazer, políticas públicas, participação popular

ABSTRACT

The main goal of the thesis was to identify and analyze the inclusion of leisure as an area of Porto Alegre's public policy in the period from 1994 to 2004 in order to understand its guidelines, objectives, assumptions and projects implemented. During that period, politics in the city were known by its ongoing popular participation. The methodology combined documental and literature review. The documental review was based on research of UnB and Unimep's library systems, as well as consultations of works indexed by CAPES and CEDES Network from the Ministry of Sports. The documents that were analyzed comprised reports, planning schemes, legislation, written records of events that took place in everyday political action during the investigated period and other documents of the Municipality of Porto Alegre. The literature review dealt with the following key themes: leisure, sports and public policy, participatory policy and Porto Alegre's Municipal Administration. The study is divided into three interrelated chapters. The first chapter examines the concept of leisure that underlies policy proposals and the foundations that support the concepts of public policy. The second chapter contextualizes the study in relation to global influences on Brazilian society and public policy. The third chapter is a link between the topics analyzed in chapters I and II and real life experienced by Porto Alegre's Municipality. Final considerations analyze collected data based on six items: institutionalism, main purpose, priority, focus, logic, decision making and funding. The analyzed data indicated the specificity of the Public Policies of leisure, on the items of institutionalism, main purpose, priority, focus, logic of making decision and funding, where the Participatory Budget played a significant role, especially as the main framework of discussions. The dissertation has identified factors that show innovation in lived policies, mainly in terms of popular participation and, at the same time, limits and possibilities in production, appropriation and daily life of the study.

Keywords: leisure, public policies, popular participation

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO - PONTO DE PARTIDA DO ESTUDO: história do Lazer em Porto Alegre..	12
2. O LAZER NAS POLITICAS PÚBLICAS.....	20
2.1 De que lazer falamos?.....	20
2.2 O lazer nas políticas públicas participativas brasileiras.....	25
2.2.1 Institucionalidade.....	33
2.2.2 Objetivo principal.....	35
2.2.3 Prioridade.....	38
2.2.4 Enfoque.....	40
2.2.5 A lógica da tomada de decisão.....	41
2.2.6 Financiamento.....	44
3. INFLUÊNCIAS MUNDIAIS NA POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA.....	49
3.1 O contexto mundial.....	49
3.2 A influência do contexto político mundial nas metrópoles.....	62
3.3 Influências mundiais na política pública de Porto Alegre.....	69
4. O LAZER NA POLÍTICA PÚBLICA DE PORTO ALEGRE (1994-2004): UMA LEITURA DOS DOCUMENTOS.....	76
4.1. A institucionalidade do lazer na política pública de Porto Alegre.....	77
4.2 A participação ativa na construção da política pública de lazer.....	80
4.3 A dimensão do direito ao lazer como objetivo principal.....	88
4.4 As transformações da política de lazer pela educação crítica.....	90
4.5 Valorização das manifestações culturais pela política de lazer.....	95
4.6 Mudanças no conceito de lazer.....	97
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	100
REFERÊNCIAS	104

LISTA DE ANEXOS

1. Prioridades das regiões do OP - 1990
2. Lei nº 7.330 de 1993
3. Decreto Municipal nº 10.869 de 1993
4. Quadro Demonstrativo da Regionalização de 1990/2000
5. Material produzido pela SME para a I Conferência Municipal de Esporte, Recreação e Lazer, realizada em maio de 2000
6. Síntese das diretrizes da Iª Conferência Municipal de Esporte, Recreação e Lazer para encaminhamento ao III Congresso da Cidade e Listagem das Propostas (texto final) - 2000
7. Resultados da avaliação feita pela equipe de recursos humanos da SME no primeiro semestre de 2000
8. Modelo de avaliação do servidor -2000
9. Plano Plurianual – 1998/2001
10. Relatório de indicadores sociais de Porto Alegre de 2001
11. Documento de organização interna da SME - 2002
12. Relatório de atividades 2002 (Inclui o item “Assessoria Comunitária”)
13. Dados da SME, relativos a II Conferência Municipal de Esporte, Recreação e Lazer da SME realizada em maio de 2003
14. Diagnóstico da Assessoria Comunitária - 2003
15. Avaliação do relatório SME - 2003
16. Avaliação interna geral da SME - 2003
17. Relatório de atividade - 2004
18. Retrospectiva da SME 1993/2003 (Apresentação para reunião geral de professores e funcionários da SME - 2003)
19. Reuniões regionais de planejamento participativo –2004
20. Relatório de trabalho da Prefeitura de Porto Alegre período 2005/2007
21. Anuário Estatístico publicado em 2008 e referente ao período 1999/2008
22. Relação dos Centros Comunitários nas diversas regiões de Porto Alegre - 1999
23. Secretarias municipais agrupadas por temas afins (Plenárias Temáticas) - 1997
24. Proposta de qualificação profissional desenvolvida anualmente pela SME - 1998

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

AIDS – *Acquired Immune Deficiency Syndrome*
CAPES – Centro de Aperfeiçoamento de Professores do Ensino Superior
CEDES – Centro de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e de Lazer
CELAR – Centro de Estudos de Lazer e Recreação
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
CONOP/SP – Conselho do Orçamento Participativo de São Paulo
COP/POA – Conselho do Orçamento Participativo de Porto Alegre
DERP - Departamento de Esportes e Recreação Pública
ENAREL – Encontro Nacional de Recreação e Lazer
FESC – Fundação de Educação Social e Comunitária
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
ONGs – Organizações não-governamentais
ONU – Organização das Nações Unidas
OP – Orçamento Participativo
PI – Planos de Investimentos
PSO – *Public Service Orientation (PSQ)*
PT – Partido dos Trabalhadores
PUC – Pontifícia Universidade Católica
SERP – Supervisão de Esportes e Recreação Pública
SESC- Serviço Social do Comércio
SESI – Serviço Social da Indústria
SME – Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer
SNDEL - Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e de Lazer
TQM – *Total Quality Management* – Administração da Qualidade Total
UnB – Universidade de Brasília
Unimep – Universidade Metodista de Piracicaba
ZBB - Zero Based Budgeting

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Fig 1. Mapa de Porto Alegre de 1840. Fonte: <http://serqueira.com.br/mapas/poa.htm>

Fig.2. Praça Alto do Bronze – primeiro “Jardim de Recreio” de Porto Alegre. Fonte: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/vivaocentro/default.php?reg=17&p_secao=118

Fig. 3. Orçamento Participativo - Reunião do Fórum de Direitos Humanos da Região Centro do OP. Dia: 11/08/2010. Local: Sala 10 do Mercado Público – Porto Alegre. Fonte: <http://bancoimagemens.procempa.com.br>

Fig.4. Mapa das Regiões de Porto Alegre. Fonte: GENRO, T. & SOUZA, U. (1997)

1. INTRODUÇÃO

PONTO DE PARTIDA DO ESTUDO: história do Lazer em Porto Alegre

“Pensamos em uma política com programas, projetos e metas. Não queremos ser os que parecem que fazem. Pensamos em uma política que faz, provoca e cumpre sua razão essencial: muda consciências, estimula a participação, abre espaço. Faz a democracia, não um jogo de aparências, mas o resultado das participações sociais; faz do povo o sujeito do seu destino.”

FLÁVIO KOUTZII, 1991.

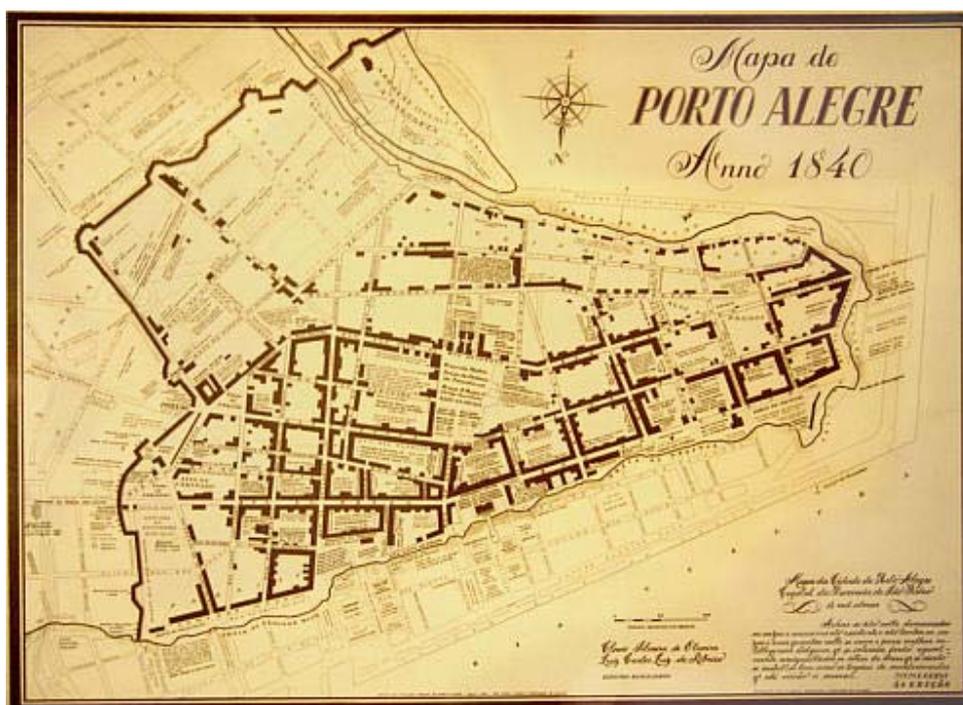


Fig 1. Mapa de Porto Alegre de 1840. Fonte: <http://serqueira.com.br/mapas/poa.htm>

O ponto de partida do presente estudo foi o início da história de Porto Alegre, buscando identificar o nascer de vivências no lugar, que pudessem sinalizar para a construção histórica do Lazer como área da política pública municipal.

Neste sentido, observamos que, fundada em 27 de julho de 1773, a Porto Alegre de hoje foi, no começo de sua história, chamada de Porto de Viamão, mais tarde Porto de São Francisco dos Casais e só depois Porto Alegre. Município que ostenta um riquíssimo sistema hidrográfico que deságua no Lago Guaíba, marginando a colina em que se assenta a cidade (PORTO ALEGRE, 1994).

Dentre suas festas e diversões mais antigas, origens de vivências até hoje presentes no lazer da cidade, os “Fogos do Espírito Santo” eram uma das mais queridas; as festas de Santo Antônio, São João e São Pedro as mais esperadas. As festividades de Nossa Senhora dos Navegantes também é uma das mais antigas festas populares. O carnaval, as cavalhadas, as serenatas, as touradas na várzea, os jogos de prenda, o bumba meu boi, os jogos de rua, a missa do galo na véspera de natal, os ternos de rei, as corridas de cavalos, as músicas das ruas, as sociedades dramáticas particulares, o Teatro Apollo, o Teatro Parque marcam a história das diversões mais populares da cidade (PORTO ALEGRE, 1994).

Já a recreação pública de Porto Alegre na década de 20 do século passado (1920), experiência pioneira na América Latina, gestou a implantação dos “jardins gaúchos de recreio público” como um modelo de praças de desportos seguido por vários países. A implantação de praças não ocorreu de modo isolado, mas foi inserida na política da época. Seguindo as tradições locais e referências de cada tempo e, considerando que a cidade já contava com espaços públicos dessa natureza, os primeiros “Jardins de Recreio” foram inaugurados na gestão Otávio Rocha (1924-1928). O diferencial da proposta implantada em 1926 foi o fato de que alguns desses locais foram adaptados ou construídos com o objetivo de dar oportunidade para a prática recreativa orientada, tendo em vista a educação de crianças e jovens, reduzindo criminalidade infantil. Novidade trazida por Frederico Gaelzer de suas experiências, especialmente, norte-americanas (GOMES, 2003).



Fig.2. Praça Alto do Bronze – primeiro “Jardim de Recreio” de Porto Alegre. Fonte: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/vivaocentro/default.php?reg=17&p_secao=118

Na década de 1930 o lazer, entendido na época como tempo resultante do término das horas de trabalho, era tratado em Porto Alegre como um problema a ser enfrentado por meio da “adequada utilização das horas vagas”. A recreação pública, mesmo englobando atividades culturais e sociais, incluía, especialmente, as práticas da educação física. Em decorrência, os serviços desenvolvidos nos Jardins de Recreio na década de 1940 foram subordinados ao gabinete do prefeito José Loureiro da Silva, constituindo o Departamento Municipal de Educação Física (PORTO ALEGRE, 1982). Já aos 27 de novembro de 1950, foi criado, pela Lei Municipal n. 500, o Serviço de Recreação Pública (extinguindo o Departamento Municipal de Educação Física), que teve vigência a partir de 1º de janeiro de 1951. Ao mesmo tempo, a Lei Municipal n. 501 estabeleceu a taxa de recreação pública, com uma verba própria para custear este órgão (GOMES, 2003).

Com a Lei n. 1413, de 1955, foi reformulado o Serviço de Recreação Pública, que passou a integrar a então recém criada Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Porto Alegre (GAELZER, 1975), reforçando a recreação pública e difundindo as atividades de educação física e esportes.

Nos anos de 1970, a Secretaria Municipal de Educação e Cultura sentiu necessidade de desenvolver pesquisas, formar profissionais e incrementar ações na área do lazer de forma ampliada, qualificando os Centros de Comunidade implantados na

época como parte do “Projeto Recom: recreação, lazer e comunicação”. Para isso, a Secretaria estabeleceu convênio com a PUC-RS, do qual resultou a criação, em 1973, do primeiro “Centro de Estudos de Lazer e Recreação” implantados no país – o CELAR – sob direção de Zilah Totta. Esta iniciativa mobilizou muitos profissionais a participarem do 3º Seminário Brasileiro de Recreação (Rio de Janeiro em 1973) e a promoverem em Porto Alegre o 1º Encontro Estadual sobre Lazer e Recreação, em 1974. Essas e outras ações articularam saberes de diferentes áreas, estabelecendo novas orientações para a recreação e o lazer e o assessoramento pedagógico-técnico-administrativo para os Centros de Comunidade (GOMES, 2003).

Nas décadas de 1970 e 1980 as iniciativas públicas de recreação e lazer foram organizadas pelo Departamento de Esportes e Recreação Pública (DERP), vinculada à Secretaria de Educação, posterior Supervisão daquela Secretaria, e também pelos Centros Comunitários. Esses, em 1978, passaram a integrar a Fundação de Educação Social e Comunitária (FESC).

Já a partir do final dos anos 80, um movimento mobilizou a transformação da Supervisão em uma Secretaria de Esportes, Recreação e Lazer, criada em 1993. Período da história brasileira que consagrou o direito ao lazer pela Constituição Federal de 1988, a qual ampliou o escopo dos direitos sociais, proclamando, entre eles, o direito ao lazer (artigo 227, que se refere aos direitos sociais e artigo 217, que se refere ao direito ao esporte).

A chamada “Constituição Cidadã” (BRASIL, 1988), considerando a participação dos movimentos populares que envolveu em sua elaboração mesmo com várias restrições, organizou-se a partir de dois eixos básicos, ou seja, (1) a *justiça social*, com vistas a redução das desigualdades existentes e universalização/ampliação dos direitos sociais, e (2) a *desburocratização e descentralização* via a municipalização, a participação popular e a integração dos serviços (SILVA, 1994).

As conquistas no campo social, introduzidas pela nova ordem constitucional, requisitaram propostas e experiências de participação da sociedade civil na definição e execução das políticas públicas. Demandaram ações com objetivos de *inclusão social*,

garantindo o acesso de pessoas de todas as idades, gêneros, grupo social, raça, etnia, religiosidade, habilidade corporal; de *equidade* no acesso aos benefícios e formas de participação; de *vivência da diversidade das manifestações* a que se referem os direitos; do *caráter democrático e descentralizado* da gestão administrativa; da *intersectorialidade e integração em rede das políticas sociais* (DRAIBE, 1989).

Foi neste contexto de mudanças políticas no país que teve início a primeira Administração Popular de Porto Alegre (1989). Mudanças estas que desafiavam a superação das políticas públicas paternalistas de lazer, historicamente desenvolvidas em todo país, em busca de novos processos de tomadas de decisões que pudessem garantir os direitos de toda população ao esporte e ao lazer, que havia sido proclamado pela primeira vez por meio da Constituição Brasileira de 1988. Momento histórico decisivo no sentido de dar voz às demandas e necessidades dos cidadãos, prática política também inexistente entre as experiências políticas com o esporte e lazer no país.

Dentre as principais demandas enfrentadas inicialmente pela Administração Popular de Porto Alegre destacamos as questões de acessibilidade ao esporte e lazer, uma vez que todos os espaços públicos qualificados para o lazer esportivo, por exemplo, encontravam-se instalados nas áreas centrais da cidade, enquanto que as comunidades que mais demandavam ao governo este acesso, moravam nas periferias do município. Como atender a essa e outras demandas?

Os desafios postos pelo contexto político mostram que, na perspectiva desta nova sociedade civil emergente podemos, pois, vislumbrar horizontes possíveis para uma utopia democrática. Mas é também por esse ângulo que a questão da cidadania se define como problema - teórico e político - que escapa a fórmulas predefinidas, pois se sustenta em um terreno sujeito à imprevisão dos acontecimentos e desafiado pelo legado de longa tradição autoritária e excludente, somado aos novos dilemas postos pelas transformações do mundo contemporâneo.

Analisando esses dados históricos, algumas perguntas se tornam essenciais no presente estudo:

Em que medida as experiências participativas da Administração Popular de Porto

Alegre e os dilemas postos pelas transformações do mundo contemporâneo impactaram na política de Lazer do município?

Considerando as perspectivas teórica e política da concretização da cidadania, como o lazer se constitui como direito garantido no município de Porto Alegre, uma vez que esta área, historicamente em nosso país, vem, na maioria das vezes, sendo desenvolvida por meio de políticas com tradição autoritária e excludente?

Em que inova a inclusão do lazer na política pública participativa de Porto Alegre?

Orientados por estas questões chave, desenvolvemos o presente estudo que teve como objetivo principal identificar e analisar a inclusão do lazer enquanto área da política pública de Porto Alegre, no período de 1994 a 2004. Para isso, foi fundamental também analisar a proposta política de participação popular vivida no período histórico estudado, tendo em vista compreender suas diretrizes, objetivos, pressupostos e projetos implementados.

A metodologia usada considerou como pressuposto básico o fato de que a atitude para o conhecimento deve ser concebida como um processo contínuo e sistemático que resulte não só em reflexão aprofundada sobre o assunto como em aprendizado (DEMO, 1995).

A partir do método de estudo de caso (CHIZZOTTI, 1991) os fatos foram analisados até chegar às idéias, em um caminho dinâmico que relacionou teoria e prática como um processo que ocorre de forma simultânea. Desse modo, o trabalho realizado resultou em uma ação articulada entre a definição teórica pela pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental.

A pesquisa bibliográfica iniciou pela localização e consulta de fontes reunidas pelas bibliotecas institucionais da UnB e UNIMEP, ampliando-se com consultas a obras indexadas na CAPES e na Rede CEDES, do Ministério do Esporte. O levantamento bibliográfico inicial - que tratou dos temas-chave: lazer, esporte e políticas públicas; políticas participativas; administração municipal de Porto Alegre - ampliou-se com as demandas de análises ao longo do estudo.

A pesquisa documental orientou o mapeamento e análise de documentos oficiais e não oficiais que registram o fenômeno estudado, permitindo a reconstrução de conceitos, sentidos e significados do lazer vivenciado enquanto uma das áreas sociais tratadas pela política pública de Porto Alegre. Nesse estudo, vasculhamos relatórios, planejamentos, registros escritos de fatos vividos no cotidiano da ação política, legislação e outros documentos da Prefeitura Municipal de Porto Alegre no período histórico estudado, sendo os documentos que consideramos mais significativos para explicitar as análises da presente pesquisa foram colocados em Anexo no presente texto.

A leitura e análise de cada documento e posterior classificação em termos de relevância permitiu a associação de elementos identificados com fundamentos teóricos da pesquisa. (GIL,1991). Orientando-nos por Carvalho (1988), nas buscas documentais e bibliográficas utilizamos as técnicas de: identificação e localização de fontes; registro e armazenamento das informações pesquisadas em bancos de dados, discriminadamente; compilação de informações por meio de fichamentos contendo análise textual; além de análise interpretativa e crítica.

Ao longo da pesquisa surgiram dúvidas e imprevistos que exigiram uma atitude contínua de reflexão e diálogo já que produzir conhecimento envolve refletir e reconsiderar os dados disponíveis numa busca constante para apreender seu significado na realidade analisada (FREIRE et al, 1989).

Assim, como resultado deste estudo, o capítulo I analisa o conceito de lazer que fundamenta as propostas políticas estudadas, numa tentativa de responder ao questionamento: “de que lazer estamos falando?”. Esse capítulo analisa também fundamentos que sustentam as concepções de política pública, estabelecendo o que, no presente estudo, se entende por políticas sociais, política pública, questões de Estado e sociedade até se chegar no lazer como mais uma das áreas de atuação estratégica do setor público municipal de Porto Alegre.

O capítulo II contextualiza o estudo realizado no que se refere às influências mundiais na sociedade e políticas públicas brasileiras. Aqui é destacado como a globalização, a crise do capitalismo, o avanço da tecnologia e o desenvolvimento de

redes redefinem o papel das cidades no período histórico estudado. E, por fim, é analisado como Porto Alegre, na qualidade de metrópole, tem lidado com os desafios da nova ordem global.

O capítulo III faz uma articulação entre os tópicos trabalhados nos capítulos I e II e a realidade vivida pela gestão municipal de Porto Alegre. Por meio das análises bibliográfica e documental discute evidências identificadas, limites e alternativas construídas nas experiências analisadas, que enfatizam a elaboração coletiva de projetos, assim como o envolvimento e a participação da população no desenvolvimento da política de lazer.

O estudo proposto se justificou, principalmente, pelo fato de nos permitir debruçar sobre teorias e práticas vividas, abrindo um leque de possibilidades de interação social no âmbito da investigação científica no campo das políticas públicas de lazer. Permite-nos ampliar, também, discussões sobre a interferência de múltiplos fatores socioculturais históricos envolvidos na construção dos projetos políticos locais e nacionais, e seus impactos na área do lazer.

Esperamos que essa dissertação possa contribuir, ainda, com um melhor entendimento sobre como o setor público tem implicado a área do lazer e, ao mesmo tempo, como o lazer tem influenciado o setor público.

Nosso olhar é privilegiado por termos participado como gestora dessa política pública em Porto Alegre, no período analisado. Isso implica, por outro lado, no necessário distanciamento para a análise, que procurou centrar-se nos documentos e na revisão de literatura.

2. O LAZER NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo apresenta critérios de análise do estudo realizado. Primeiramente, posiciona sobre a discussão conceitual do lazer. Em seguida, avança sobre a contextualização desse debate no âmbito das políticas públicas participativas brasileiras, analisando seis aspectos inovadores decorrentes da inclusão do lazer nas políticas públicas participativas, destacados por Pinto (2008a).

2.1 De que lazer falamos?

No cotidiano dos grandes centros urbanos brasileiros têm sido atribuídos ao lazer vários sentidos como, por exemplo, descanso, férias, desocupação, distração, passatempo, diversão, tempo livre. Alguns associam o lazer às práticas culturais, vinculando-o às vivências de esporte, cinema, música, dançar, assistir TV e viajar, entre inúmeras outros sentidos de atividades culturais (GOMES *et al*, 2009).

No campo das investigações científicas também são encontrados olhares diferentes sobre o lazer. Mas, como a presente pesquisa focaliza o estudo em políticas públicas de lazer de um grande município, tomamos a decisão teórica sobre o entendimento de lazer considerado por Nelson Carvalho Marcellino (2002), que o compreende como:

1. cultura vivenciada no “tempo disponível” das obrigações profissionais, escolares, familiares e sociais, combinando os aspectos tempo e atitude;
2. fenômeno gerado historicamente e do qual emergem valores questionadores da sociedade como um todo, e sobre o qual são exercidas influências da estrutura social vigente;
3. um tempo privilegiado para a vivência de valores que contribuam para mudanças de ordem moral e cultural;
4. vivência que comporta o duplo aspecto educativo - veículo e objeto de educação.

Para este autor, em síntese, o lazer é entendido como

“a cultura - compreendida no seu sentido mais amplo - vivenciada (praticada ou fruída), no ‘tempo disponível’. É fundamental como traço definidor, o caráter ‘desinteressado’ dessa vivência. Não se busca, pelo menos basicamente, outra recompensa além da satisfação provocada pela situação. A ‘disponibilidade de tempo’ significa possibilidade de opção pela atividade prática ou contemplativa” (MARCELLINO, 2003).

Chegamos a esse entendimento após a análise da polêmica verificada entre os estudiosos do assunto, com relação ao peso atribuído aos aspectos “tempo” e “atitude” na caracterização do lazer na sociedade contemporânea urbano-industrial. É importante ressaltar, também, que o entendimento do lazer não é efetuado “em si mesmo”, mas como uma das esferas de ação humana historicamente situada. Outras opções implicariam na colocação apenas parcial e abstrata das questões aqui analisadas.

Segundo Carmem Cinira Macedo (1982), a noção de cultura deve ser entendida em sentido amplo, consistindo “num conjunto de modos de fazer, ser, interagir e representar que, produzidos socialmente, envolvem simbolização e, por sua vez, definem o modo pelo qual a vida social se desenvolve”. Isso implica o reconhecimento de que a atividade humana está vinculada à construção de significados que dão sentido à existência. A análise da cultura, pois, não pode ficar restrita ao “produto” da atividade humana, mas tem que considerar também o “processo dessa produção”- “o modo como esse produto é socialmente elaborado” (*Ibid*).

No que diz respeito ao conteúdo vivido no lazer, podemos encontrar praticamente uma classificação por autor que se dedica a examinar a temática. Considerando os objetivos de cada estudo, algumas abordagens são mais completas que outras, embora todas sejam passíveis de deixar conteúdos sem categorias, ou de determinar categorias diversas onde um mesmo conteúdo pode ser inserido em todas elas (PARKER, 1978). São todas tipologias e, como tal, são mais artificiais quanto mais abrangente e interligado for o objeto de classificação (MARCELLINO, 2002). Enfim, são vários olhares sobre o fenômeno lazer, que é constituído social, cultural e historicamente. Por isto, com avanços diferentes atribuídos por cada autor que lê.

Dumazedier baseia-se na distinção entre os interesses verificados no lazer, ou seja,

nas aspirações que predominam nas diversas áreas de atividade. O interesse deve ser entendido com o “conhecimento que está enraizado na sensibilidade, na cultura vivida” (DUMAZEDIER, 1980, p.110). Esse autor distingue cinco áreas de interesses: artísticos, intelectuais, manuais, sociais e físicos. Luís Octávio de Lima Camargo (1986) acrescentou a esses cinco, os interesses turísticos e Gisele Maria Schwartz (2007) o interesse virtual no lazer, dentre outros interesses possíveis de serem analisados.

Nesse sentido, Victor Melo (2003) lembra que precisamos ficar atentos à possibilidade de existência de outros interesses culturais de lazer que podem integrar as culturas das comunidades, cuja produção tem padrões culturais próprios que, muitas vezes, não se identificam com o nosso olhar sobre a vida vivida, e/ou refletem a dominação da indústria cultural sobre os sujeitos e grupos.

Analisando a interligação entre as várias áreas de interesses culturais no lazer, Marcellino (2002) conclui que a distinção entre elas só pode ser estabelecida em termos de predominância e representando escolhas subjetivas, evidenciando uma das características de atividades de lazer, ou seja, a escolha individual. E nem poderia ser de outra forma, pois os interesses culturais compõem um todo interligado que não é formado por partes estanques. A distinção aqui apontada, objetiva a análise de planejamentos de políticas públicas de lazer.

Quanto à dimensão dos gêneros das vivências no lazer, Marcellino destaca os gêneros da prática, do conhecimento e da fruição ou consumo propiciado pela assistência ao lazer como espetáculo (MARCELLINO, 2002).

No que diz respeito aos níveis do conteúdo cultural, Dumazedier (1980) sugere um escalonamento, que vai do elementar ao superior. O nível elementar seria caracterizado por atitudes conformistas, o médio marcado pela criticidade e o superior pela criatividade (MARCELLINO, 2002).

Essa análise tem significado especial no presente estudo uma vez que nas políticas públicas participativas é central a perspectiva da autogestão da comunidade, o que implica o desenvolvimento de ações numa perspectiva crítico-criativa com consciência dos seus objetivos, possibilidades e limites vividos nas ações implementadas.

Essa é uma discussão que considera o lazer num contexto que requer entender que, apesar dos avanços verificados quanto a conquista de direito ao lazer e, em decorrência, direito ao acesso ao tempo disponível e aos bens culturais, seu efetivo exercício e consciência de sua importância, hoje, ainda são marcado por limitações - um conjunto de aspectos, tendo como pano de fundo a questão econômica, formando um “todo inibidor”, quer em termos de quantidade, mas principalmente de qualidade de participação (MARCELLINO, 2002).

Afinal, o lazer, sendo uma construção social, possui significados, sentidos e valores que dependem das condições sócio-históricas onde acontece, que são estudados por vários autores que discutem o lazer.

Georges Friedmann (1968), por exemplo, discutindo o hedonismo que se expande nas nações industrializadas destaca como o progresso técnico não se restringe à evolução das máquinas. Como fato social, ele implica mudanças para além da cultura do trabalho e abarca, particularmente, os momentos de prazeres da população, seus hábitos de consumo e prática de lazer.

Outro exemplo clássico é o panfleto revolucionário escrito em 1880 por Paul Lafargue. Segundo Marilena Chauí, que escreveu a introdução da versão brasileira desta obra publicada em 1999, Lafargue chamaria seu escrito de “Direito ao Lazer”, ou “Direito ao Ócio”. A escolha do título “Direito à Preguiça” não foi, pois, por acaso. Lafargue refutou a religião de 1848 ao escolher como direito um pecado capital. Com isso, fez uma analogia ao que denominava “religião do trabalho”, credo da burguesia (não só francesa) para dominar mãos, corações e mentes do proletariado, em nome do progresso. Essa obra nos alerta de que o lazer só poderá se concretizar como liberdade se os sujeitos romperem os limites sociais que os oprimem.

Continuando essa discussão social, Dumazedier (2000), em “Lazer e cultura popular”, enfatiza que o lazer, como fator de desenvolvimento, precisa abrir espaço para a participação social mais livre, a prática “desinteressada” do corpo, de sua sensibilidade e razão. Ao oferecer oportunidades de integração pela livre escolha, o lazer passa a representar uma possibilidade do livre desenvolvimento de atitudes e de usos de

diferentes manifestações culturais (imprensa, rádio, TV, artes, entre outras). Com isso, a função de desenvolvimento do lazer pode representar possibilidades de novas formas de aprendizagens e condutas criativas, segundo estilos de vida pessoal e social.

Sendo assim, os dados levantados neste capítulo estimulam ainda mais o aprofundamento de reflexões sobre as políticas públicas em geral e as de lazer em particular. Isso porque à medida que se amplia a compreensão sobre as construções políticas de lazer, amplia-se também a leitura sobre a participação do lazer no desenvolvimento social e na “cultura - compreendida no seu sentido mais amplo - vivenciada (praticada ou fruída) no *tempo disponível*”, tempo de lazer como discute Marcellino (2002).

Entretanto, conhecemos muito pouco sobre a construção sociocultural do lazer, com a participação dos brasileiros, no desenvolvimento social, cultural e político, uma vez que estudos e publicações a esse respeito são escassos em nosso país.

Antonio Bramante (1999) também concorda com esse argumento e diz que, naquela época, os estudos sobre as tendências na recreação e no lazer para o futuro (2000) eram, em geral, dificultados especialmente pelo fato de não existir pesquisas que se debruçavam sobre as diversas variáveis intangíveis de mensuração e a própria natureza interdisciplinar do lazer. Segundo ele, as análises de variáveis como: o processo político, econômico, educacional, a urbanização crescente, a deteriorização ambiental e outras, concorrem para o entendimento do comportamento dos indivíduos no lazer com repercussões profundas na vida da população. Esse argumento tem sofrido mudanças substanciais, embora ainda não suficientes. Isto pode ser observado na crescente produção de teses e dissertações sobre políticas públicas no país.¹

Além disso, tomadas de decisões sobre pesquisas acerca do lazer no país colocam em pauta outro desafio, ou seja, a questão de saber até onde, observando nossas próprias vidas e o tipo de sociedade considerada desejável, deve-se pensar em termos de lazer

¹Uma das ações do Ministério do Esporte (Prêmio Brasil de Esporte e Lazer de Inclusão Social) nos mostra, em suas duas Edições (2008 e 2010) parte de significativa produção acadêmica sobre Políticas Públicas de Esporte e Lazer. Além disso, na Base Lattes do CNPq podemos ver o crescente número de Grupos de Pesquisa e de estudos que assumem a discussão de Políticas públicas de Esporte e Lazer.

propriamente dito.

Que valores sustentam as concepções de lazer fundantes das políticas públicas?

Outras questões surgem do paradoxo de que, a fim de que se obtenha a essência do lazer - a liberdade - talvez seja necessário que se aceite alguma forma de falta de liberdade no planejamento do lazer. Afinal, como se constitui a liberdade no lazer, partindo-se do princípio de que todos estão sujeitos a limitações ambientais, sociais e educacionais? De que forma as políticas podem influenciar as atitudes e o comportamento no lazer de seus membros? Deve-se "educar para o lazer" e, se assim for, de que modo isto pode acontecer nas políticas públicas?

Como visto, há tempo os estudiosos vêm relacionando o lazer a diversas questões inerentes às políticas, considerando, em particular, o sentido mais amplo deste último termo. Além disso, as discussões aqui traçadas sobre “de que lazer estamos falando?” reconhecem que a constituição do lazer se faz nas relações de contextos restritos e nos mais amplos da vida em sociedade.

Uma vez delimitados os fundamentos conceituais de lazer que orientam este estudo, o próximo passo é caracterizar como o lazer é integrado nas políticas públicas participativas no Brasil.

2.2 O lazer nas políticas públicas participativas brasileiras

A discussão do lazer nas políticas públicas brasileiras demanda um posicionamento sobre o que se entende como “política social” e “política pública”. O termo “*política*”, em sentido geral, refere-se a questões clássicas como eleições, voto, partido, parlamento, governo. No presente estudo, se refere a um sentido mais recente e restrito, relacionado às ações do Estado face às demandas e necessidades sociais, desde que este se tornou crescentemente interventor na sociedade. Neste sentido, “política pública” engloba a “política social”, ou seja, a “política social” é uma *espécie* do *gênero* da “política pública”.

Além disso, discute Ivanete Boscheti (2008), é importante considerar que a

“política pública” faz parte do ramo de conhecimento denominado *policy science* que, para Howlett e Ramesh (*apud* BOSCHETI, 2008), surgiu nos Estados Unidos e na Europa, no segundo pós-guerra. Esse novo ramo nasceu quando pesquisadores procuraram entender a dinâmica das relações entre governos e cidadãos, extrapolando o estrito apego às tradicionais dimensões normativas e morais do funcionamento de instituições específicas.

Continuando essa discussão, Boscheti (2008) lembra que antes do enfoque da *policy science* predominavam discussões teóricas que se dedicavam à definição de objetivos e ações dos governos, com vistas ao bem comum. Isso gerou, conforme afirmam Howlett e Ramesh, "uma rica discussão sobre a natureza da sociedade, o papel do Estado, os direitos e responsabilidades dos cidadãos e dos governos" (2008). Mas, com o crescente distanciamento que se verificou entre prescrição e ação dos Estados modernos, novas abordagens teóricas e metodológicas emergiram com o intuito de conciliar teoria e prática. Disso resultou a valorização da análise empírica das políticas existentes.

Estudos desta natureza não podem deixar de analisar o sentido clássico da atividade política. Na sua origem grega, a “política” era associada à *polis*, isto é, à cidade, indicando toda atividade humana que tinha como referência as esferas social, pública e cidadã. A partir da obra de Aristóteles “*Política*”, o conteúdo do termo se ampliou e passou também a significar o estudo do tema ou o saber construído sobre essa atividade. Ao longo do tempo, o termo política foi ganhando várias conotações, sempre mantendo como centro da atividade política o “Estado” (PEREIRA, 2008).

Para Gramsci (1987) mesmo que os primeiros elementos da “política” sejam muitas vezes esquecidos, eles continuam presentes pela sua reiteração, tornando-se, por isso, "pilares não só da política como de qualquer ação coletiva". E destaca: o primeiro desses elementos é a existência de governados e governantes. Em consequência, toda ciência e arte política se baseiam nesse fato.

Assim, desde seus primórdios, tratar da política é se referir a uma relação entre pessoas diferentes ou desiguais, relação, por isso mesmo, conflituosa em sua essência.

Nesse sentido, reafirma Hannah Arendt, a política "trata da convivência entre diferentes" (2008), em sociedades internamente diferenciadas. Os homens e as mulheres se organizam politicamente para atingir objetivos comuns e, assim, fogem do caos que se instalaria se cada um ficasse na defesa de seus interesses e objetivos particulares. Por ser uma relação entre diferentes ou desiguais, que busca consensos mediados pelo Estado, a política surge "entre-os-homens" e "intra-espço de convivência humana", estabelecendo-se como relação "super-partes" (ARENDR, 1972).

Dessa forma, ao estudar a política temos que ter consciência de que ela não é inerente à natureza humana e, sim, resulta da necessidade da convivência entre os humanos, que não apenas são diferentes quanto a idade, o sexo, a cor, a etnia, mas também possuem valores, crenças, opiniões e ideologias distintas e, especialmente em nossa sociedade, estão desigualmente situados na estrutura social (de classe e *status*).

Tudo isso gera conflitos que, em si, não podem ser vistos apenas como fato negativo. Isso porque os conflitos movem a história e o próprio desenvolvimento político. Graças ao consenso, conflitos podem assumir a forma de regulação civilizada e substituir formas arbitrárias do uso do poder, ou ao contrário disto, desmobilização de conquistas.

Na história das sociedades, os conflitos assumem duas principais formas de regulação social: a *coerção*, como nas ditaduras ou Estados restritos, e a *política*, como instrumento de consenso, negociação e entendimento entre as partes conflitantes, o que ocorre nas democracias ou Estados ampliados (RUA, 1998).

A *coerção* representa a falência da política porque, além de ser antidemocrática e incapaz de obter a completa subjugação dos oprimidos - seu principal objetivo -, impede o desenvolvimento de relações construtivas.

Ao se rejeitar a coerção como forma de regulação, estamos enfatizando a alternativa do uso legítimo da política. A vantagem da política em relação à coerção é que a primeira possibilita o exercício de procedimentos democráticos, uma vez que, no processo de resolução de conflitos, as partes envolvidas não cogitam eliminar a vida do opositor. É certo que a política também contém a possibilidade de certa "coerção", porque se pauta por regras e prevê penalidades aplicadas pelo Estado contra quem às

infringe. Mas, essa possibilidade tem que estar circunscrita aos limites das leis legitimadas pela sociedade e pelos princípios irrevogáveis previamente fixados. Da mesma forma, o poder coercitivo do Estado, além de lhe ser delegado pela sociedade, deve ser controlado por ela. É o que se chama de controle democrático (dos cidadãos sobre o Estado). Assim, a política representa "uma possibilidade de resolver conflitos sem a recíproca destruição dos conflitantes e com ganhos expressivos em termos de convivência" (NOGUEIRA, 1997).

Entretanto, quando se fala *de* possibilidade da política resolver conflitos não é só porque ela é uma das formas de regulação, mas porque, assim como tudo que lhe diz respeito (incluindo o Estado), ela é dialeticamente contraditória, isto é, não contém apenas aspectos positivos. A ela estão associadas complexidades – como poder, autoridade, interesses, ambições, força e persuasão, leis e armas, afeto e repressão. Seria impossível a política ser apenas a expressão da justiça, do correto, daquilo que é bom (NOGUEIRA, 1997). É por isso que se diz que a política é uma arena de conflitos de interesses.

Entretanto, por ser conflituosa (e contraditória), a política permite a formação de “contra poderes” em busca de ganhos para a comunidade e de ampliação da cidadania. É por meio da luta política que a cidadania se amplia e amadurece.

É, pois, a política que permite a organização do social como espaço instituído, historicamente construído e articulado por conflitos, propiciando a diversificação e a multiplicação de direitos de cidadania, conforme afirma Bobbio (2001). Além disso, tendo como meta as vantagens da comunidade e a satisfação das necessidades sociais, a política verte-se em participação democrática.

“Enfim, a política compõe-se, ao mesmo tempo, de atividades formais (regras estabelecidas, por exemplo) e informais (negociações, diálogos, confabulações) adotadas num contexto de relações de poder e destinadas a resolver, sem violência, conflitos em torno de questões que envolvem bens e assuntos públicos. Mas, ela é também, nos termos de Aristóteles, o estudo dessas atividades e dos arranjos adotados pelos homens para coexistirem em sociedade” (PEREIRA, 2008).

A explicitação sobre a compreensão que temos sobre “política” foi um primeiro passo que demos para trilharmos o percurso histórico da experiência do lazer na política pública vivida em Porto Alegre.

Analisando esta trajetória histórica, Leila Pinto (2008b) mostra que a conquista do lazer se insere nas relações sociais como um todo, perpassado pelos vários interesses conviventes em cada época: políticos, econômicos, sociais, culturais e outros. Porém, institucionalmente, a história das políticas públicas de lazer no país, segundo esta autora, tem como marcos principais: a (1) legalização do “tempo livre” na política assistencialista de Bem-Estar Social dos anos 30 e 40 do século XX; a (2) consolidação da Política Social Brasileira dos anos 60 e 70, baseada no mérito, na seletividade e na ação burocrática; a (3) conquista de espaços sociais e força nas políticas econômicas nos anos 80; e o (4) reconhecimento do lazer como direito social nas políticas sociais democráticas a partir dos anos 90.

A análise dos limites e das conquistas de cada um desses momentos mostra que, ao mesmo tempo em que o lazer participou da reprodução social vivida em cada momento histórico, abriu espaços importantes para a reversão de valores e papéis sociais e históricos. Pois, segundo Pinto (2008b) o lazer é tempo-espaço-oportunidade tanto de reprodução da ideologia dominante e de desigualdades sociais como de produção crítica e criativa sobre suas próprias relações e conteúdos vividos.

O Decreto-lei n. 5.452, de 1943, que dispôs sobre a Consolidação das Leis do Trabalho (BRASIL, CLT, 1943), também pautou um período mínimo de descanso para os trabalhadores (art. 66); um intervalo para repouso/alimentação no trabalho (art. 71); a remuneração para repouso semanal (do art. 67 ao 69), feriados (art. 70) e férias (do art. 129 ao 153). Neste momento histórico o lazer foi incluído na pauta da Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada em 1948 pela Resolução da III Sessão Ordinária da Assembléia-Geral das Nações Unidas (ONU), da qual o Brasil é signatário (*Ibidem*).

A implementação da CLT gerou “políticas de atividades recreativas” – de caráter

assistencialista e corporativista, privilegiando apenas o grupo social dos trabalhadores –, com vista a ocupar o seu “tempo de não-trabalho” legalmente regulamentado. Isso contribuiu para acentuar as desigualdades sociais relativas ao direito ao tempo de lazer, uma vez que a legalização/institucionalização desse “tempo” como direito, por um bom tempo, ficou restrito aos trabalhadores assalariados urbanos (*Ibidem*).

Essas políticas foram difundidas nacionalmente com o objetivo principal de promover a recreação como distração, descanso e recomposição da força de trabalho. E, implicitamente, manter diferenças na posse da vida cultural a ser vivida nesse “tempo” pelos indivíduos das diferentes idades e camadas sociais (PINTO, 2004).

Nos anos 60 e 70 com a transformação do perfil da “política social brasileira” no âmbito institucional-financeiro foram abertos espaços para organização da área de bens e serviços sociais básicos, ampliando-se ações com tendências universalizantes ao molde das “políticas de massa”. Nesse sentido, Pinto (2008b) destacou duas estratégias que marcaram a história das políticas públicas brasileiras, ou seja:

1) a instituição, em 1958, da *Campanha de Ruas de Recreio* – que mobilizou a promoção de atividades esportivo-recreativas em ruas e praças das cidades. As *Ruas de Recreio*, posteriormente chamadas de *Ruas de Lazer*, foram difundidas de tal forma nas décadas seguintes, que, até hoje, representa o modelo de política pública de lazer de muitos municípios e estados brasileiros. Ação que pode ser considerada como a principal propagadora da política de lazer como “cultura de eventos” – esporádicos, discriminatórios e “pacotes” de atividades baixados pelos gabinetes técnicos.

2) a aliança entre as políticas de esporte, educação física e lazer, nas décadas de 60 e 70, alicerçada pelo Decreto n. 69.450 (BRASIL, 1971) – em vigor até 1996, que dispôs sobre a obrigatoriedade da Educação Física escolar como prática de atividades esportivo-recreativa em todos os níveis de ensino do País. Aliança consolidada nas secretarias municipais e estaduais de Esporte e Lazer do País, consagrando o campo da Educação Física como o principal difusor das políticas

de lazer no Brasil. Essa estratégia foi fundamental ainda para promover uma educação orientada pelas necessidades do desenvolvimento capitalista.

Para o sucesso destas estratégias, foi também importante a difusão de políticas esportivo recreativas traduzidas como políticas de atividades, influenciando nas políticas de doação de material e cessão de equipamentos específicos, sem se preocupar com a participação humana nas atividades vividas (ZINGONI, 2002).

Os primeiros anos da década de 1980 marcaram o reconhecimento do lazer como força econômica no País. As exigências do modo de vida capitalista influenciaram na propagação do lazer como tempo-espço necessário para o consumo de várias formas de entretenimento alavancando a indústria cultural. Assim, ampliou-se a produção e consumo de bens, a oferta de serviços e geração de empregos atendendo demandas específicas ligadas ao lazer (PINTO, 2002).

Por um lado, o lazer despontou como um mercado emergente, em pleno crescimento, que gerou expressiva atividade econômica, passando a exigir mão-de-obra diversificada e qualificada para atender aos novos empreendimentos e demandas. O capitalismo provocou a disseminação do lazer veiculado pela indústria cultural, tratando os indivíduos como potenciais consumidores de mercadorias lúdico-culturais. Isso provocou o aumento do acesso diferenciado a esses bens. E devido a diferenças de condições socioeconômicas e educativas entre as camadas da população, alargam-se as desigualdades quanto ao acesso à produção cultural disponível no lazer (PINTO, 2008b).

Por outro lado, a década de 1980 culminou com a promulgação de uma Constituição avançada quanto à ampliação/extensão dos direitos sociais e afirmação da cidadania, neles incluído o lazer.

A inclusão do lazer na Carta Magna representou avanço quanto ao reconhecimento do lazer como um dos direitos sociais. No entanto, essa legislação manteve uma conotação estigmatizante, questionada por muitos. Sobre isso, Marcellino (2001) analisa a inclusão do lazer no Título VIII, Capítulo III, seção III, Do Desporto, art. 217, § 3º e último parágrafo do item IV, que diz: “o Poder Público incentivará o lazer,

como forma de promoção social”. Para o autor, a expressão “promoção social” é carregada de vícios assistencialistas, compreendendo o lazer como “utilidade” e, não, como um dos fatores do desenvolvimento social e humano.

“Mesmo com limites apontados, a inclusão do lazer nos direitos constitucionais inaugurou um fato “novo” nas nossas experiências políticas. O lazer deixa de ser considerado um benefício social concedido apenas aos trabalhadores, passando a ser tratado no conjunto de medidas políticas necessárias à melhoria da qualidade de vida de todos. Este fato passou a desafiar governantes e a sociedade no sentido da elaboração e implementação de políticas que pudessem reconhecer e proteger tal direito. Esse desafio trouxe no seu bojo outro maior ainda, ou seja, a necessidade de repensarmos as políticas de lazer desenvolvidas como políticas de atividades, sem reflexos sociais mais amplos e continuidade nas ofertas para a população” (PINTO, 2008b).

Com a redemocratização do estado brasileiro, iniciada em meados da década de 1980, ocorreu a abertura de novos espaços para reflexões sobre conceitos e estratégias políticas, relacionando questões do estado e da sociedade. Ainda nesse momento histórico, a dimensão econômica se sobrepõe nas nossas políticas de lazer. Nessa sociedade coexistem formas distintas de ver e agir politicamente. Duas se destacam: a que se pauta pelo interesse da acumulação de capital em detrimento de seus impactos na vida humana, especialmente dos mais excluídos, e outra que inclui a promoção dos sujeitos e a defesa dos direitos como meio de produzir novos sentidos para experiências até então negligenciadas nas relações humanas (*Ibidem*).

A partir da segunda metade dessa década, expandiu-se pelo País a discussão sobre fatores determinantes do desenvolvimento, colocando em pauta a demanda do provimento dos direitos do cidadão. Isso requereu políticas que concebesssem o desenvolvimento não somente como possibilidade de crescimento econômico, mas também como distribuição equitativa dos resultados dos bens e serviços gerados. Decisões que implicaram mediações entre o econômico, social, ambiental e humano com vista à melhoria da qualidade de vida da população e a um mercado orientado pela universalização do acesso aos bens e serviços oferecidos. Nesse contexto, nascem políticas pautadas por valores de sociabilidade, cooperação e associativismo (ZINGONI, 2002).

Nesse período histórico, o debate sobre a participação popular se renovou, revelando mudanças no fomento do lazer em administrações municipais brasileiras, como algumas identificadas e analisadas por Leila Pinto (2008a), dentre elas a de Porto Alegre no período de 1998 a 2005. A autora mostra que a discussão sobre as “políticas públicas participativas”, de um modo geral, se renovaram com a inclusão do lazer como mais uma de suas áreas de atuação estratégica do setor público municipal, mudanças consideradas inovadoras segundo seis aspectos: 1) a institucionalidade; (2) ao objetivo principal; (3) a prioridade; (4) ao enfoque; (5) a lógica de tomadas de decisões e (6) ao financiamento.

Tais inovações se sustentam, sobretudo, pela participação popular nas políticas públicas, contribuindo para ampliar articulações e mobilização de esforços conjuntos do poder público com os demais setores sociais e a sociedade civil no enfrentamento dos problemas sociais.

Nesse contexto, destaca-se a construção de um ambiente de transparência, respeito mútuo e honestidade na apresentação dos problemas, embora muitas vezes faltassem tomadas de decisões conscientes sobre a vida social e os dilemas vividos, com definições de articulações mais efetivas do lazer com os demais fatores de qualidade de vida como saúde, educação, trabalho, segurança, etc. (PINTO, 2008a).

Segue abaixo uma breve explicação sobre os seis aspectos inovadores em decorrência à inclusão do lazer nas políticas públicas participativas, destacados por Pinto (2008a), e que se constituem em categorias de análises do presente estudo.

2.2.1 Institucionalidade

As políticas orientadas pela participação coletiva implicam mudanças nas práticas individuais, grupais e institucionais, operadas no plano interpessoal e na inter-relação dos atores envolvidos: população beneficiária, gestores, provedores, financiadores e parceiros.

E isso passa pela ordem legal-institucional que depende, sobretudo, de uma cultura pública democrática que se abra ao reconhecimento da legitimidade dos conflitos e dos direitos demandados como exigência de cidadania.

Trata-se, portanto, da experiência de pluralidade da prática política, que exige um espaço social histórico para que possa emergir e se constituir como medida que transcende a vida pessoal de cada um. E isso exige o que Kant define como capacidade de julgamento e que, na interpretação de Hannah Arendt, constitui uma faculdade especificamente política, pois, na medida em que implica a capacidade de ver as coisas não apenas do próprio ponto de vista, permite aos sujeitos se orientar no domínio público. Ao mesmo tempo, exige uma forma peculiar de comunicação humana que é a opinião, que tem um critério de validade heterogêneo e depende da persuasão, de acordos e consentimento público, para que seja reconhecida como uma verdade (TELLES, 1999).

Essa trama intersubjetiva é ancorada no senso comum, na construção do mundo comum e tem, portanto, uma dimensão cognitiva e valorativa, inscrita nos critérios que definem o que é relevante e irrelevante, legítimo e ilegítimo, justo e injusto a ser considerado na “política pública”. Tem um modo de dizer e nomear a ordem do mundo articulado por um conjunto de categorias por meio das quais se faz a distinção entre a ordem e desordem, possível e impossível, permitido e interdito. Estas categorias muitas vezes estão implícitas nas formas de percepção, nas convicções, nos códigos de comunicação, nos valores morais e tradições culturais. Isso significa dizer que os direitos estão inscritos na dinâmica cultural e simbólica da sociedade. Determinam-se nesse ponto de intersecção entre a legalidade e cultura, norma e tradições, experiências e imaginário, circunscrevendo o modo como os dramas da existência são apreendidos, problematizados e julgados nas suas exigências de equidade e justiça (*Ibidem*).

A reflexão aqui construída diz respeito à possibilidade de se pensar “política” como algo que não se define exclusivamente por referência ao Estado. Se qualifica como forma de sociabilidade e que, por isso mesmo, depende da forma como a sociedade se institui enquanto espaço que cria suas próprias regras e seus próprios critérios, pelos quais os acontecimentos e os constrangimentos da vida em sociedade podem se fazer visíveis e inteligíveis para os que dela participam. É o que Hannah Arendt (1973) sugere quando enfatiza a questão da permanência em que a palavra, a memória e a tradição se articulam na construção de um mundo comum.

Pela perspectiva de uma sociedade civil emergente podemos, pois, vislumbrar horizontes possíveis para uma utopia democrática. Mas é também por esse ângulo que a questão da cidadania se define como problema - teórico e político - que escapa a fórmulas predefinidas, pois se sustenta em um terreno sujeito à imprevisão dos acontecimentos, solo histórico no qual convergem, em uma combinação nem sempre muito discernível, desafiado pelo legado de longa tradição autoritária e excludente, somado aos novos dilemas postos pelas transformações do mundo contemporâneo.

2.2.2 Objetivo principal

O principal objetivo das políticas públicas participativas é parte do reconhecimento de atendimento das necessidades básicas de todos cidadãos com base nos princípios da inclusão e equidade. Desafio complexo, pois implica reconhecer que a sociedade não é o somatório de indivíduos com suas experiências de vida e sentimentos singulares. Ao contrário, a vida social constitui-se numa totalidade articulada de complexos nexos e relações que os sujeitos estabelecem entre si pela mediação de suas necessidades, seus sentimentos, interesses materiais e individualidade.

Nessa perspectiva, os indivíduos são reconhecidos como construções sociais e históricas, cujas ações e sentimentos não podem ser entendidos de forma isolada, fora da vida social. O ato de individualizar-se significa ser para si na medida em que é para o outro. Este é um processo construído pelas condições reais de possibilidades da vida cotidiana.

A banalização da vida humana, desemprego, violência, violação dos direitos e exploração da força de trabalho que em muito caracterizam o cotidiano do tempo presente, instiga a valorização da individualidade, dos direitos humanos e de um conjunto de questões socioculturais que considerem as relações sociais de gênero, étnico-raciais e de orientação sexual, dentre outras (SANTOS, 2008).

Apesar de se apresentar, nas suas origens, como um projeto societário voltado para o reconhecimento dos indivíduos de direitos, o capitalismo não cumpriu sua

promessa de igualdade e liberdade para todos os indivíduos sociais, mesmo numa perspectiva formal.

Os estudos sobre os movimentos sociais têm dado ênfase ao debate sobre as contradições entre avanço tecnológico e a permanência de problemas socioculturais; a formação dos grupos com interesses específicos; a relação com o Estado e outros sujeitos coletivos; e os processos de construção da identidade política (SANTOS, 2008).

No debate contemporâneo, em função da presença dos movimentos sociais e suas questões socioculturais e ambientais, são importantes as contribuições de Gramsci (1989) sobre a cultura, a política e a relação dialética entre objetividade e subjetividade em detrimento do determinismo.

As discussões críticas sobre a diversidade e a política de identidade, reeditam, sob muitos aspectos, o dualismo das análises ora carregadas de economicismo ora centradas no politicismo. A abordagem pós-moderna encontrou solo fértil para se afirmar diante da força do sistema do capital, que impôs novas formas de irracionalismo, de menosprezo da razão e de apelo à valorização do cotidiano e da individualidade, vistos em si mesmos como isentos das determinações da sociabilidade. Tais questões não podem ser reduzidas ao campo econômico-corporativo, com simplificação da dimensão de classe e das complexas e contraditórias relações entre classe, indivíduo e gênero humano.

Nos últimos anos, inúmeras questões pertinentes a relação entre sociabilidade e individualidade entraram com força e poder destrutivo na vida cotidiana, nas relações de trabalho, nas relações afetivo-sexuais, de amizade e no âmbito do lazer. Enfim, todas as dimensões da vida social, de alguma maneira, sofrem com os processos intensos de mercantilização e de alienação. Frente a isso, especificamente ao Estado são exigidas respostas e ações educativas que possam intervir neste contexto por meio de políticas públicas. Entram em cena, sobretudo, políticas e programas centrados na família, na mulher, na proteção à infância, adolescência, juventude e velhice, deficientes, (SANTOS, 2008) dentre outros, incluindo o lazer.

Mesmo sem maior aprofundamento, é possível afirmar que prevalece como tendência a concepção de diversidade entendida sob o ponto de vista da lógica da

diferença e da igualdade de oportunidade. Nesse sentido, é oportuno socializar o entendimento da diversidade numa perspectiva de totalidade e observar com atenção que, muitas vezes, por meio de programas e propostas temáticas das políticas sociais, há reedições, sob a perspectiva do “novo”, de concepções conservadoras das questões em pauta.

Os indivíduos são submetidos a profundos processos de alienação e mercantilização da vida social, que resultam em intensa fragmentação tanto na forma de sentir a opressão como na constituição dos sujeitos coletivos e transformação de suas necessidades em demandas políticas. Assim, é necessário apreender as determinações objetivas que incidiram na vida social, segmentando os sujeitos e favorecendo a conexão entre lutas comunitárias e lutas pela valorização da diversidade, entre vida cotidiana e a totalidade social.

Especialmente nas últimas décadas, desde 1960, profundas mudanças incidiram sobre os sujeitos coletivos. Muitos desses desenharam uma trajetória, no mínimo, tortuosa: da necessidade de revolucionar o mundo, do encantamento com a romântica vontade de viver em total liberdade nessa sociabilidade, chegaram, ao novo século, mais do que nunca submetidos ao mal-estar da modernidade e, em alguns casos, profundamente adaptados e servis a essa condição política pos-moderna (HELLER, 1998). Outros buscam a conquista de objetivos grupais ou segmentares; afirmando possibilidades efetivas de "transformações na intimidade" (GIDDENS, 1993): defendem interesses de grupos específicos a conquista da igualdade, em explícita oposição à constituição de um projeto social que luta pela emancipação humana.

Os desafios postos implicam reconhecer que a individualidade conquistou movimento e demandas próprias, que vão desde o ato de buscar uma atividade profissional, passando pelo convívio familiar, afetivo-sexual, de amizade e comportando, inclusive, nossos desejos e sonhos mais secretos (SANTOS, 2008).

Logo, o objetivo da universalidade dos direitos sociais, que se sustenta a partir dos princípios de diversidade e condição de sujeito de direitos, deve promover igualdade, liberdade e valorização das identidades.

2.2.3 Prioridade

Segundo os estudos de Pinto (2008a), o princípio da acessibilidade é assumido como critério de prioridade das políticas públicas participativas. Em outras palavras, a única maneira de chegar à equidade é buscando atender os mais necessitados, identificados por meio de focalização. Afinal, a democratização (direitos sociais ao alcance de todos) implica inclusão, que requer equidade. Essas, por sua vez, implicam acessibilidade (vivência concreta das oportunidades disponíveis) dos sujeitos e grupos às oportunidades de vivências promovidas pelas políticas sociais, aqui se destacando as vivências de lazer.

Um desafio como este, da acessibilidade como prioridade das políticas públicas de lazer implica, de início, uma reflexão sobre as possibilidades de, no Brasil atual, a cidadania de fato acontecer nas práticas sociais. Questão que supõe discutir também os limites e dilemas da construção da cidadania, tendo como foco a dinâmica da sociedade. Implica enfrentar a questão dos direitos, aqui tomados como práticas, discursos e valores que afetam o modo como desigualdades e diferenças figuram no cenário público, como interesses se expressam e os conflitos se realizam. É por esse ângulo que a questão da acessibilidade como prioridade política se qualifica.

Para tanto, algumas posições argumentadas por Vera Telles (1999) são fundamentais. O primeiro argumento segue a lógica que considerando a ótica da sociedade, os direitos não dizem respeito apenas às garantias formais inscritas nas leis e instituições. Não se trata de negar a importância da ordem legal e institucional garantidoras da cidadania e democracia. A questão aqui apontada é pensar os direitos pela perspectiva da dinâmica societária, pois eles dizem respeito, antes de mais nada, ao modo como as relações sociais se estruturam. Estabelecem de certa forma uma sociabilidade regida pelo reconhecimento do outro como sujeito de interesses válidos, valores pertinentes e demandas legítimas. Assim, os direitos operam como princípios reguladores de práticas sociais, definindo as regras das reciprocidades esperadas na vida em

sociedade por meio da atribuição mutuamente acordada (e negociada) das obrigações e responsabilidades, garantias e prerrogativas de cada um.

O segundo argumento vai para além das garantias formais, pois os direitos estruturam uma linguagem pública que baliza os critérios pelos quais os dilemas da existência são problematizados e julgados nas suas exigências de equidade e justiça. E isso depende da constituição de espaços públicos nos quais as diferenças possam se expressar e se representar em uma negociação possível; espaços nos quais valores circulam, argumentos se articulam e opiniões se formam; e nos quais, sobretudo, a dimensão ética da vida social pode se constituir em uma moralidade pública pela convivência democrática com diferenças e conflitos que elas carregam. Por isso, a cada momento, o exercício dessa capacidade moral de discernimento entre justo e injusto só pode ser construída por meio da permanente e sempre renovada interlocução.

O terceiro argumento trata a acessibilidade como seria possível, dizer que essa é uma utopia democrática construída na dinâmica política da sociedade brasileira a partir dos anos 80 do século XX. E é por esse ângulo que talvez se tenha uma via de entrada para situar a importância dos movimentos sociais, especialmente pela trama representativa que foram capazes de construir e pela qual vem se generalizando, como diz Lefort (1986), a "consciência do direito a ter direitos".

Nesses tempos, por um lado, vem sendo construída uma rede tão ampla quanto plural, multifacetada e descentralizada, formada por movimentos sociais, organismos de representação de interesses e entidades civis, que seguem rumos diferentes, sendo refeita, permanentemente de diferentes formas. Nele incluem-se problemas, fragilidades e ambivalências. Mas explicita conflitos diversos, fazendo circular a linguagem dos direitos, carências e necessidades, demandas e aspirações, projetando-os no cenário público como questões pertinentes da vida em sociedade e clamando pelo senso de justiça e equidade (TELLES, 1999).

Por outro lado, tendo por referência as possibilidades de uma cidadania ativa abertas pela nova ordem legal instituída em 1988, a movimentação ampla e multifacetada dos anos 80 desdobrou-se em um movimento democrático, construído na interface entre

estado e sociedade, aberta a práticas de representação política e interlocução pública. Com isso, multiplicaram-se fóruns públicos nos quais questões como direitos humanos, raça e gênero, cultura, meio ambiente e qualidade de vida, moradia, saúde e proteção à infância e a adolescência se apresentam como questões a serem levadas em conta numa gestão partilhada e negociada da coisa pública. A partir deles, políticas sociais alternativas vêm sendo elaboradas e debatidas constituindo-se em medidas efetivas contra discriminações, preconceitos, barreiras de acesso aos direitos sociais garantidos (e conquistados) na Constituição de 1988 (TELLES, 1999).

Em um quadro de pobreza e violência, sob o efeito da modernização perversa da economia e dificuldade de acesso aos serviços públicos básicos, essa movimentação tem o efeito de reinventar a política, colocando em foco o jogo das responsabilidades envolvidas nas várias circunstâncias que afetam existências de grupos sociais e, até mesmo, de populações inteiras, sinalizando para possibilidades efetivas e inovadoras de ação política e intervenção pública (TELLES, 1999).

Não se trata aqui de negar o papel do Estado. A questão diz respeito as possibilidades da construção, entre Estado e sociedade, de arenas públicas que dêem visibilidade aos conflitos e ressonância às demandas sociais, permitindo, no cruzamento das razões e valores que conferem. Que dêem visibilidade aos interesses envolvidos, reconhecendo os direitos como medida de negociação e deliberação de políticas que afetam a vida de todos. Retira, assim, do Estado o monopólio exclusivo da definição de uma agenda de prioridades pertinentes à vida em sociedade.

2.2.4 Enfoque

O enfoque deixa de ser o lazer considerado somente como meio e passa a ser também fim das políticas públicas participativas desenvolvidas, orientando-se por resultados: impactos dos programas sociais e magnitude dos benefícios de acordo com os objetivos, definidos a partir de reais necessidades e tendo por finalidade conseguir mudanças nas condições de vida da população beneficiária.

Além disso, essas mudanças influem na produção de vários estudos, que também mudam o enfoque das suas abordagens: das análises das políticas das estruturas dos governos, ou comportamentos dos atores políticos, para o que os governos efetivamente fazem. O objeto privilegiado de conhecimento é a política pública, assim como a dinâmica de sua formação e processamento, buscando uma relação mais orgânica entre teoria e prática política.

Segundo Lasswell (*apud* BOESCHETI, 2008), os estudos desta natureza tem três principais características: a) são multidisciplinares, rompendo com os limites dos estudos sobre instituições e estruturas pela abrangência de diferentes temas e questões tratados por outras disciplinas científicas, como a economia, a sociologia, a ciência política, o direito, o serviço social, dentre outras; b) são intervencionistas, porque não se contentam apenas em conhecer o seu objeto de estudo, mas procuram interferir nele e modificá-lo; c) são normativos, porque reconhecem a impossibilidade de separar fins e meios, bem como valores e técnicas, no estudo das ações dos governos. Neste caso, ele tanto se interessa pelo conhecimento do “ser”, quanto com a definição do “dever ser”.

2.2.5 A lógica da tomada de decisão

Aqui é focalizada a lógica de tomada de decisões definidas por projetos dos quais os usuários participam em suas proposições e controle.

As alternativas democráticas podem ser identificadas nas relações que movimentos sociais e grupos diversos passaram a estabelecer com governos locais, transformando práticas tradicionais clientelistas e assistencialistas em formas de gestão pública que se abrem à participação popular e formas de negociação em que demandas e reivindicações estabelecem a pauta de prioridades e relevância no planejamento das ações, na distribuição e no controle dos recursos públicos, bem como na ordem das responsabilidades dos atores envolvidos.

É isso que vem se realizando, percebidos na análise documental, em fóruns de negociação em que de formas diversas e sob composição variada, técnicos de governos,

associações de moradores, entidades civis, representantes do Poder Legislativo, sindicatos e entidades diversas negociam alternativas para gestão e usos de fundos públicos municipais para desenvolvimento urbano e programas sociais.

Os mecanismos de participação e interlocução pública são vários, alguns previstos nas formas de lei, outros construídos de modo informal conforme circunstâncias e oportunidades. As experiências são muito descontínuas e desiguais nos resultados obtidos, algumas episódicas, outras permanentes e regulares, e são feitas e refeitas conforme momentos políticos e circunstâncias locais.

O importante, porém, é que essas experiências, construídas na interface entre Estado e sociedade, definem - ou permitem definir - uma forma de sociabilidade política que se abre a um jogo de reconhecimento que possibilita um novo tipo de regulação capaz de garantir e criar novos direitos.

Esta lógica de tomada de decisões aumenta a necessidade de transparência das informações operacionais das entidades públicas e dos conteúdos de suas políticas, programas e projetos, ao mesmo tempo exigindo novas tecnologias do processo de gestão estratégica, condições necessárias à melhor definição e controle das políticas públicas.

À primeira vista, a idéia de controle de gestão pode não soar bem, principalmente se os envolvidos na ação não comungarem dos valores e sentidos implícitos no seu processo.

Vários estudos de planejamentos gerenciais destacam a importância da clareza de objetivos e alinhamento de conceitos e desejos da mesma instituição ou grupo que atuam juntos. Dentre estes estudos, Osborne e Plastrik (1997) mencionam a importância do objetivo ser bem elencado, estimulando melhor desempenho e a eliminação de dados que não mais agregam valores, clareando a lógica de tomadas de decisões.

O controle de gestão, por sua vez, compreende as atividades implementadas pelos gestores em níveis federal, estaduais ou municipais com o objetivo de monitorar diretamente e/ou de forma independente o cumprimento dos itens contemplados nas políticas institucionais, visando um horizonte definido para controle da gestão pública (IMONIANA, 2009).

Com isso, são analisados de modo articulado planejamentos, orçamentos ou projeções anuais e plurianuais, planos semestrais ou trimestrais. O controle envolve também o acompanhamento *pari passu* da realização das programações propostas, tendo em vista atenuar riscos de descumprimento do planejado. Estas tarefas exigem muito dinamismo, uma vez que o ideal é que os problemas sejam tratados antes que seus efeitos comprometam as metas da gestão pública. O controle é, pois, um importante elemento das funções da administração pública, permitindo uma continuada avaliação do alcance dos objetivos estratégicos e operacionais (IMONIANA, 2009).

De forma analítica, podemos compreender o controle da gestão pública sob o aspecto do controle interno e do externo.

O controle interno da gestão pública compreende todas as atividades executadas pelas entidades ou pelo órgão responsável pelas funções da administração pública e o conjunto coordenado de todos os métodos e medidas adotados pelo Executivo para salvaguardar os ativos públicos, seja ele tangível ou intangível, manter a veracidade das informações contábeis e financeiras, promover a eficiência das operações e fomentar maior adesão às políticas públicas. Conforme Faccione (2005), o controle interno ocupa-se essencialmente com o processamento de informações que retroalimentam a função de comando para a correta tomada de decisões, coexistindo com as demais funções da administração.

O controle externo se dá por Congresso Nacional, atendendo ao artigo 71, incisos IV e VI da Constituição Federal. Esse é exercido por meio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete a realização, por funções rotineiras, a apreciação das contas do Presidente da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito de inspeções. Os trabalhos também podem ser exigidos no cumprimento das auditorias periódicas - focando aspectos contábeis -, financeiras, orçamentárias, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, nas fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, nas empresas supranacionais cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta.

O que foi descrito acima demonstra os mecanismos mais utilizados para o controle da gestão pública. Ao reconhecer o Congresso Nacional como esfera representativa da sociedade, assim como seu meio de controle exercido via Tribunal de Contas da União, pode-se dizer que a sociedade civil participa indiretamente do mesmo.

Entretanto, a lógica de tomada de decisões nas políticas públicas participativas são dinamizadas na convivência e atuação ativa dos atores sociais nelas envolvidos, organizados sob diversas formas de ação em que os envolvidos têm efetivas condições de influir no processo e usufruir a experiência vivida seja pela participação "restrita" e/ou "ampliada". A *participação restrita* é caracterizada pelo envolvimento da comunidade diretamente beneficiada no projeto político específico, ou programa de âmbito local. Já a *participação ampliada* refere-se à capacidade dos grupos organizados de influenciar, direta ou indiretamente, as macroprioridades e diretrizes das políticas sociais, seja na formulação, reestruturação ou implementação de seus programas/projetos, sendo analisadas as estratégias de: descentralização administrativa; territorialidade; orçamento participativo; criação de conselhos; intersetorialidade e gestão em rede (PINTO; 2008a).

2.2.6 Financiamento

O financiamento, co-financiamento e flexibilização do acesso aos financiamentos para a área social são estratégias que têm se tornado cada vez mais relevantes à medida que as ações democratizadas adquirem maior peso e importância no cenário político. Ao mesmo tempo, essa relevância se concretiza no financiamento de suas ações seja pelo apoio de outras áreas seja, principalmente, pela criação de fundos específicos para seu campo de atuação política.

Nessa perspectiva de discussão, destaca-se o fato da atuação das atividades de controle se darem, especialmente, no controle da gestão das arrecadações, dos gastos e despesas, da gestão de investimentos, das demonstrações contábeis, sistemas de informação e da gestão orçamentária.

O orçamento é a ferramenta de planejamento público que o governo utiliza para

promover crescimento econômico e social, revelando a relevância da área onde os recursos são aplicados para o planejamento estratégico em ação. No Brasil, o modelo adotado de “Orçamento-Programa” define os gastos segundo programas de trabalho detalhados por órgãos, função, até o nível de projeto ou atividade a serem executados. Quanto maior o interesse do poder público em aumentar a eficiência e a eficácia da implementação dos diversos programas existentes no orçamento, mais importantes se tornam os mecanismos de avaliação e fiscalização (IMONIANA, 2009).

No processo de planejamento integrado do governo e de elaboração e execução de orçamento, é de fundamental importância o controle de gestão pública, visto que todas as políticas são implementadas por intermédio dele. O dimensionamento de recursos materiais, pessoais ou tecnológicos, evolui juntamente com o planejamento orçamentário. Conforme Kluvers, R. (*apud* IMONIANA, 2009), orçamento é o ponto central nas organizações públicas, pois, por meio dele, os recursos são alocados e os desempenhos, avaliados.

Imoniana (2009) destaca quatro tipos de orçamento normalmente encontrados nas entidades públicas:

- Orçamento base zero ZBB, *Zero Based Budgeting*: parte do momento nulo de orçamento. Como se nunca houvesse orçamento, as premissas, são definidas a partir das realidades das instituições sendo orçadas e os cenários (sejam eles otimistas, realistas ou pessimistas) traçados, são estabelecidas em uma tentativa mais próxima às informações econômicas e financeiras da entidade.

- Orçamento base de desempenho: toma como parâmetros os desempenhos para definição das metas dos próximos exercícios. Essa metodologia utiliza como base os custos unitários das atividades.

- Orçamento por conta contábil tradicional: conta específica ou grupo de contas em que recursos serão dimensionados para os próximos exercícios; isoladamente, serve para fazer controle de conta por conta e, principalmente, identificar os gastos com as atividades que agregam valores além de facilitar o monitoramento das arbitrariedades dos tratamentos contábeis.

- Orçamento programa ou planejado: é o tipo de orçamento que explicita os objetivos institucionais e apresenta as informações econômicas e financeiras para atingí-los. Vale ressaltar que projeções são feitas atentando para vários períodos, anuais ou plurianuais. Nesse contexto, as informações contábeis são ajustadas para atender as necessidades institucionais. Muitos dizem que não é fácil adaptar-se ao ambiente de freqüente mutação: isso significa que os números ajustados podem ter distorções. Por outro lado, estes autores defendem que há vantagens tais como provisão da estrutura para tomada de decisão dos gestores públicos, embora exista problemas na sua implementação.

A eficiência e eficácia de um orçamento, em grande parte, dependem do modo como ele foi concebido, e o Orçamento Participativo apresenta nova concepção de como o orçamento público deve ser preparado e entregue à sua execução.

O Orçamento Participativo (OP) contém um sistema exclusivo de controle, de modo que, se não conseguirem atender as próprias especificações, as pessoas que participam do processo - em geral- só podem culpar a si mesmas. OP é a experiência de participação local mais discutida no Brasil em relação ao orçamento público. Identificado com o governo do Partido dos Trabalhadores (PT) na cidade de Porto Alegre entre os regimes de 1989 a 2002, o OP ultrapassou muito essa dimensão, se tornando uma forma de participação local presente em 103 municípios do Brasil. Passou a inspirar também diversas formas de participação em nível internacional, como em Montevideú, Córdoba e Saint-Dennis e França, que assimilaram a chamada “experiência de Porto Alegre” (IMONIANA, 2009).

Afinal, como funciona esse milagre de planejamento e controle das ações públicas explicitado em valores orçados que constitui um orçamento com envolvimento de todos? Para explicar isso, a autora tomou como ponto de partida o orçamento participativo em São Paulo, que começou a ser apresentado a partir da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), realizada no início da gestão de Marta Suplicy (2000). Essa lei diz, com todas as letras, que o município deveria realizar o orçamento de saúde e educação com participação popular, por meio do Conselho do orçamento participativo. E, em apoio a

isso, em 30 de agosto de 2001, a prefeitura publicou a Portaria n. 213, que criou o Conselho do Orçamento Participativo (CONOP), responsável - em conjunto com o governo - pela elaboração do Plano de Obras e Serviços do orçamento participativo para a Saúde e Educação. Foi o Conselho do Orçamento Participativo o elo entre os delegados (representantes da população) e o governo, em que se sugeriu a responsabilidade de elaborar - em conformidade com as demandas populares - o plano de obras e serviços do Orçamento Participativo do município de São Paulo (IMONIANA, 2009).

Ainda, mostrando a vontade de compartilhar as experiências orçamentárias com o público, a prefeitura emitiu a Portaria n. 124, de 27 de abril de 2001, que cria o grupo de trabalho com diversas secretarias e atribuições que, em conjunto, elaboraram o Regimento do OP 2001. No entanto, com o envolvimento da Coordenadoria de Orçamento Participativo, Coordenadoria de Participação Popular, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Finanças, Secretaria de Assistência Social e Secretaria Municipal de Cultura, foi elaborado o regimento que define os critérios do processo de Orçamento Participativo do município. Em junho de 2001 iniciou-se o processo de consultas populares: primeiro, foram noventa e seis assembléias preparatórias, nas quais a população foi informada pelo governo local (administração regional, Núcleo de Ação Educativa, Coordenação Regional de Saúde e Coordenação Regional de Assistência Social) sobre a realidade do município nas áreas de saúde e educação. Tomaram conhecimento de como seria o processo do início até o final e receberam o calendário das assembléias distritais deliberativas. Só para se ter uma ideia do tamanho do envolvimento público no OP de 2001, há o registro de nove mil e duzentas pessoas que se informaram e ajudaram a mobilizar outras pessoas para a discussão sobre os rumos do município (IMONIANA, 2009).

Além disso, a experiência do governo e a população permitiram confirmar o caráter de espaço público reservado pelo OP, que fortalece a idéia de que pode haver um espaço privilegiado para a formação de consensos entre a sociedade e a administração pública. No entanto, não se pode negar que conflitos podem existir e a administração municipal pode vetar as resoluções do Conselho. Até hoje, por parte da administração,

nenhum veto foi feito às decisões tomadas pelo Conselho, e todas as resoluções tomadas até aqui tiveram aprovação de ampla maioria ou, quando não, aprovadas por consenso.

O Orçamento Participativo é o principal marco desta discussão. Sua implementação mudou a gestão da política de programas e serviços, além de enfatizar a importância da relação público privado, da regionalização e da relação comunitária. O Lazer se relaciona com o OP, em Porto Alegre integrando as demandas regionais (melhoria na infra-estrutura esportiva e recreativa, mais um Ônibus Brincalhão, ampliação dos Programas Comunitários já existentes) e aprofundando a discussão na Plenária Temática específica “Educação, Cultura e Lazer”.



Fig. 3. Orçamento Participativo - Reunião do Fórum de Direitos Humanos da Região Centro do OP. Dia: 11/08/2010. Local: Sala 10 do Mercado Público – Porto Alegre. Fonte: <http://bancoimagemens.procempa.com.br>

Após a discussão aqui colocada, segue adiante um debate sobre como a política pública brasileira tem sido influenciada por questões mundiais, influenciando nas políticas de lazer desenvolvidas pela cidade de Porto Alegre.

3. INFLUÊNCIAS MUNDIAIS NA POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA

O presente capítulo está dividido em três partes. A primeira parte apresenta uma análise das principais transformações vividas pela administração pública no contexto mundial dos anos 90 do século XX. Essa análise inclui a discussão de conceitos fundamentais da ciência política como burocracia weberiana, terceiro setor, reforma de Estado e redes. Já na segunda parte do capítulo, é trabalhada a ideia de cidade e metrópole, fundamentada em autores clássicos como Aristóteles e Max Weber. A terceira parte procura analisar impactos do contexto da globalização na cidade de Porto Alegre, no período histórico estudado.

3.1 O contexto mundial

“Neste mundo globalizado, a competitividade, o consumo, a confusão dos espíritos constituem baluartes no presente estado de coisas. A competitividade comanda nossas formas de ação. O consumo comanda nossas formas de inação. E a confusão dos espíritos impede o nosso entendimento do mundo, do país, do lugar, da sociedade e de cada um de nós mesmos” (SANTOS, 2008).

Desde os anos 90 do século XX, em âmbito mundial, a administração pública encontra-se num contexto que os historiadores chamam de “revolucionário”. Novos conceitos aparecem para contrapor os hegemônicos. Acredita-se que está surgindo um novo paradigma administrativo global. Na verdade, o que se procura, por meio das novas propostas e transformações que se operam na administração pública, é a redefinição do papel do Estado² (RODRIGUES, 2008).

2 De acordo com a perspectiva do direito público, o Estado representa organismo político administrativo que ocupa determinado território povoado, submetido à autoridade de governo próprio e a uma regra imperativa para governantes e governados com personalidade jurídica pública, reconhecida internacionalmente, quando soberano. É a nação jurídica, política e socialmente organizada e dirigida. O poder da autoridade do governo se constitui legalmente. (BOBBIO, 1999, p. 401) Para a Constituição Brasileira de 1988, Estado é cada uma das unidades territoriais, civil e politicamente organizadas, sem personalidade internacional, que gozam de autonomia para administrar os seus próprios interesses, e formam o Estado federal ou União federal, o qual exerce, exclusivamente, a soberania.

Anterior a isso, sobretudo a partir da crise do petróleo em 1973 que interferiu profundamente na economia mundial pondo fim à era de prosperidade iniciada após a II Guerra Mundial, vivemos um amplo consenso social a respeito do papel do Estado. Segundo Abrucio, (in PEREIRA & SPINK, 2004).

“o tipo de Estado que começava a se esfacelar em meio a crise dos anos 70 tinha três dimensões - econômica, social e administrativa - todas interligadas. A primeira dimensão era a *keynesiana*, caracterizada pela ativa intervenção estatal na economia, procurando garantir o pleno emprego e atuar em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional - telecomunicações e petróleo, por exemplo. O *Welfare State* correspondia à dimensão social desse modelo. Adotado em maior ou menor grau nos países desenvolvidos, o Estado do Bem-Estar tinha como objetivo primordial a produção de políticas públicas na área social (educação, saúde, previdência social, habitação, [lazer] etc.), para garantir o atendimento das necessidades básicas da população. Por fim, havia a dimensão relativa ao funcionamento interno do Estado, o chamado modelo burocrático weberiano, ao qual cabia o papel de manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade no aparato governamental.”

Considerando os fatores socioeconômicos que contribuíram para o esfacelamento do Estado após a II Guerra Mundial - crise econômica mundial, crise fiscal, situação de “ingovernabilidade” -, os governos estavam inaptos para resolver seus problemas (HOLMES & SHAND, 1995). A globalização e as inovações tecnológicas influíram não só no setor produtivo, mas também no Estado. Nesse novo contexto, como os governos passaram a não controlar mais os fluxos financeiros e comerciais, houve perda significativa do poder dos estados nacionais com relação às políticas macro-econômicas, já que essas passaram a sofrer maior influência das multinacionais. Isso afetou diretamente a organização das burocracias públicas (RODRIGUES, 2008).

Em meio a isso, surgem teorias críticas às burocracias estatais, que não ficavam só no campo intelectual, mas também se expandiram na perspectiva do senso comum. Cresceu um sentimento contrário à *burocracia*, classificando-a mais como um grupo de interesse do que como um corpo técnico neutro a serviço dos cidadãos. Esse sentimento contrário à burocracia estatal e a favor da iniciativa privada ganhou espaço. Com isso, na década de 80 a *burocracia weberiana* (organização guiada por procedimentos rígidos,

forte hierarquia e total separação entre o público e o privado) sofreu o seu maior ataque e o modelo gerencial, importado da iniciativa privada, foi o motivador das grandes mudanças nos mecanismos gerenciais da administração pública (ADRIAO & PERONI, 2005).

As primeiras iniciativas para implantar as reformas no antigo modelo administrativo foram tomadas pelos republicanos norte-americanos e pelos conservadores ingleses. Essas iniciativas tiveram resultados diferenciados: o sistema federalista norte-americano não permitiu a implantação de um modelo gerencial puro, provocando a adoção de um modelo híbrido, que respondeu tanto à eficiência quanto à democracia. Já a Grã-Bretanha, com seu caráter majoritário de sistema político, com alto grau de centralização, elevou o poder do Gabinete da Primeira Ministra Margarete Thatcher, criando condições ideais para a consolidação do gerencialismo. Esse *gerencialismo puro* teve como principais objetivos reduzir os custos do setor público e aumentar sua produtividade, levando à privatização de empresas, desregulamentação, devolução de atividades governamentais à iniciativa privada ou à comunidade. O primeiro passo do modelo gerencial puro foi procurar cortar custos e pessoal (OSBORNE & GAEBLER, 1994).

Como o ponto principal do *gerencialismo puro* é a busca da eficiência e como essa considerava a *burocracia tradicional* - definida como estrutura rígida e centralizada, voltada ao cumprimento dos regulamentos e procedimentos administrativos - foram implementadas mudanças nos instrumentos gerenciais. A introdução de novas técnicas orçamentárias (possibilitando maior “consciência dos custos”), os instrumentos de avaliação do desempenho organizacional (mecanismos objetivos de mensuração da performance governamental) e a seleção de mecanismos para definição clara da responsabilidade das agências governamentais e dos funcionários caracterizaram esse período. A *ótica da qualidade* começou a ser incorporada pelo modelo gerencial quando trouxe o conceito de efetividade, apontando a necessidade do governo prestar bons serviços. A *administração por objetivos* e a *descentralização administrativa*, visando dar maior autonomia às agências e aos departamentos, também caracterizou a inovação do

modelo organizacional (*Ibidem*).

Apesar de o *gerencialismo puro* ter como base a separação entre a política e a administração, isso não foi possível porque a especificidade do setor público dificulta a avaliação do seu desempenho e a mensuração de sua eficiência. Outras mudanças ocorreram a partir da metade da década de 80, sendo a mais importante a tentativa de atender aos desejos dos clientes/consumidores por meio de serviços públicos voltados para esse fim. No setor privado houve o entendimento de que não bastava medir o desempenho dos empregados e da organização, mas também elevar a qualidade dos seus produtos para permanecer no mercado, cada vez mais competitivo e globalizado. Enfim, era necessário conquistar e manter clientes. Surgia, então, a *administração da qualidade total* (*Total Quality Management – TQM*) que não tardou a chegar ao setor público. Seguindo essa linha de raciocínio, foram surgindo medidas governamentais propostas pelo governo britânico, visando tornar o serviço público mais ágil e competitivo: descentralização administrativa (não política) para aproximar o serviço público do consumidor, incentivo à competição entre os serviços (estabelecendo uma lógica entre a competitividade e o aumento da qualidade, acabando com o monopólio e possibilitando alternativa de escolha) e a adoção de um novo modelo contratual para os serviços públicos. Esse novo modelo visava aumentar a qualidade e o controle por meio da extensão das relações contratuais ao fornecimento de serviços públicos — entre o serviço público, o setor privado e o voluntário/não lucrativo, da extensão das relações contratuais ao próprio setor público (delegação de autoridade, descentralização) e estabelecimento de contratos de qualidade entre os prestadores de serviço e os consumidores/clientes (*Ibidem*).

Entretanto, como há muitas diferenças entre o consumidor de bens no mercado e o consumidor de serviços públicos, sendo que esse último estabelece uma relação mais complexa, entende-se que o termo *cliente/consumidor* devesse ser substituído pelo de *cidadão*, já que o exercício da cidadania é muito mais abrangente do que apenas escolher serviços públicos. A *cidadania* está relacionada com a *participação ativa* dos sujeitos na escolha dos dirigentes, na formulação e usufruto das políticas e na avaliação dos serviços

públicos. Esses itens atendem a um dos objetivos principais da administração pública cidadã: a equidade. (BENEVIDES, 1996).

Mais recentemente surge a corrente da *Public Service Orientation* (PSO) que foi criada a partir de problemas vividos com a *descentralização* — outra estratégia política de gestão democrática cidadã —, procurando encontrar novos caminhos para a discussão gerencial, explorando suas potencialidades, preenchendo suas lacunas. Autores como Hamblenton (1992) defendem a descentralização não apenas para tornar mais eficazes as políticas públicas ou representar um meio de possibilitar aos consumidores (clientes) o direito de escolher os equipamentos sociais que fossem de melhor qualidade. Sua principal justificativa é que a descentralização defende o governo local, não como sendo um bom meio para prover os serviços (públicos) necessários, o que de fato ele é, mas, sobretudo, porque ele (o governo local) capacita os cidadãos a participar das decisões que afetam suas vidas e as de suas comunidades.

Nesse momento histórico, os teóricos do *Public Service Orientation* resgatam os ideais de participação política segundo um conceito mais amplo — o de *esfera pública* vista como local de aprendizagem social e organizacional, onde os cidadãos aprendem com o debate público, local de transparência que deve estar presente na burocracia. É a partir do conceito de esfera pública, que a rígida divisão entre as teorias da administração pública demonstra que há possibilidade de intercâmbio entre as mesmas, que estas não são excludentes, mas que é viável o aproveitamento dos aspectos positivos de cada uma delas (RODRIGUES, 2008).

Podemos afirmar que a reforma da administração pública tornou-se, no final do século passado, um tema político de grande relevância, revestido de um linguajar técnico que não escondeu todos os conflitos existentes, principalmente entre dois setores fundamentais para a redefinição do papel do Estado: os funcionários públicos e a população (*Ibidem*).

No Brasil, também é na década de 90 que se inicia o processo de configuração do *Terceiro Setor* na gestão pública, que segue a orientação da política, a partir de um diagnóstico que identifica a crise do capitalismo como resultado da crise do Estado. Ao

criticar a ineficácia do Estado de bem-estar social, para a teoria neoliberal, não é o capitalismo que está em crise, mas o Estado. Dessa forma, a estratégia adotada para a superação da crise seria a *Reforma do Estado* por meio da diminuição de sua atuação, já que o excessivo gasto governamental gerado pela permanente necessidade de se legitimar por meio do atendimento das políticas sociais foi o responsável pela crise fiscal. Outra causa estaria no papel regulador desempenhado pelo Estado na esfera econômica, prática que atrapalhava o livre andamento do mercado (PEREIRA & SPINK, 1998).

Já que a superação da crise passava pela Reforma do Estado, era necessário racionalizar recursos (diminuição das políticas sociais existentes) e esvaziar o poder das instituições governamentais (o mercado era mais eficiente). Nesse sentido, nada era considerado mais justo do que transferir a responsabilidade pela execução e o financiamento das políticas sociais diretamente para o mercado (privatização da estrutura estatal). No caso de serem mantidos estes setores no âmbito do Estado, deveria ser introduzida a lógica mercantil em seu funcionamento. Porém, foi entendido como necessário superar a natureza dos serviços sociais, que não permitia a implementação irrestrita da chamada regulação pelo mercado, já que a relação entre os demandatários dos serviços sociais (agentes econômicos) e a oferta desses mesmos serviços não resultaria de uma concorrência perfeita (*Ibidem*).

Segundo Souza (2003), a alternativa encontrada foi a de introduzir concepções de gestão privada nas instituições públicas sem alterar a propriedade das mesmas. Assim, surge a noção de *quase-mercado* que, tanto do ponto de vista operativo quanto conceitual, diferencia-se da alternativa de mercado propriamente dita, podendo ser implantada no setor público sob a suposição de induzir melhorias.

Analisando esse contexto, Antony Giddens - um dos teóricos que tenta responder à crise do capitalismo no marco do próprio capitalismo - concorda com o diagnóstico neoliberal que responsabiliza o Estado de bem-estar social pela crise, assim escrevendo:

“a terceira via se refere a uma estrutura de pensamento e de prática política que visa adaptar a social-democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das últimas duas ou três décadas. É uma terceira via no sentido de que é uma tentativa de

transcender tanto a social-democracia do velho estilo quanto o neoliberalismo” (GIDDENS, 2003).

Para ele, o resultado dessa tentativa seria a constituição de um novo Estado democrático, que teria como base: a descentralização do poder, agora entendida como a relação entre estados-nações no contexto de economias globalizadas; o aumento da eficiência na ação governamental como forma de afirmar a competência do Estado na sociedade de mercado; a dupla democratização, representada, de um lado, pela ampliação de mecanismos de democracia direta e da descentralização do poder para esferas locais e, de outro, pela possibilidade de tais mecanismos interferirem de fato nas decisões, agora globais; a renovação da esfera pública por meio do aumento da transparência; e a disposição do Estado em atuar como administrador de riscos, o que significa expor suas opções de políticas ao debate público e submeter-se a ele (*Ibidem*).

Também, para Giddens (2003), a *Reforma do Estado e do Governo* deveria ser um princípio orientador básico da política da terceira via - um processo de aprofundamento e ampliação da democracia. O governo pode agir em parceria com instituições da sociedade civil para fomentar a renovação e o desenvolvimento da comunidade (*Ibidem*). Esses parceiros, identificados em segmentos da sociedade civil, comporiam o *Terceiro Setor*.

Na literatura, o termo *Terceiro Setor* parece meio indefinido e Montañó (2002) chama a atenção para o reducionismo desse conceito como se o “político” pertencesse à esfera estatal, o “econômico” ao âmbito do mercado e o social remetesse apenas à sociedade civil. Szazi (2003) o define como o “conjunto de agentes privados com fins públicos, cujos programas visam atender direitos sociais básicos, combater a exclusão social e, mais recentemente, proteger o patrimônio ecológico brasileiro”.

A identificação da crise fiscal do setor público como o principal agente da estagnação econômica resultou na defesa da diminuição dos gastos e dos investimentos públicos nas políticas sociais, limitando o padrão dos investimentos públicos em políticas de bem-estar social. A estratégia de *Reforma do Estado*, explicitada na introdução do *quase-mercado* na gestão pública e incorporada na pauta de mudanças trazidas pela

terceira via - em especial considerando o incremento do *Terceiro Setor* como co-responsável pelos atendimentos das demandas sociais - encontra no “Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado” (1995) - produzido na primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso sob a coordenação do então ministro Luiz Carlos Bresser Pereira - sua forma orgânica. A *Reforma do Estado* no Brasil ia ao encontro das perspectivas do *quase-mercado* - buscando flexibilidade e eficácia - e induzia a criação de uma esfera pública não-estatal. Nessa perspectiva, o cidadão passa a ser *cliente*, o que, seguindo a lógica do mercado, não inclui todos os cidadãos, já que os clientes dos serviços do Estado seriam apenas os contemplados pelo núcleo estratégico e por atividades exclusivas. As políticas sociais assumiriam uma nova conotação. Para o “Plano Diretor da Reforma”, as políticas sociais não seriam mais serviços exclusivos do Estado, passando a ser de propriedade pública não-estatal ou privada. No plano também encontravam-se as estratégias que deveriam ser adotadas pelo governo federal para que a Reforma do Estado fosse viabilizada, ou seja, a privatização, a terceirização e/ou a publicização de serviços ou atividades prestados pelo Estado (PEREIRA & SPINK, 1998).

Ampliando a leitura desse contexto de mudanças mundiais dos últimos anos, Manuel Castells (1999) destaca que vivemos a transição da sociedade industrial para a sociedade informacional, convivendo com mudanças significativas relacionadas às tecnologias em transformação; economia informacional globalizada; crescente influência da cultura virtual; o fluxo do poder dando lugar ao poder do fluxo; crises da estrutura do poder enquanto Estado; crise do patriarcado, que implicou na redefinição das identidades e mudanças nas estruturas familiares; ascensão dos tigres asiáticos (Coréia, Japão, China e outros), mostrando como os fatores econômicos são mola e motor para mudanças políticas; a criminalidade global destacando a questão do narcotráfico se organizando em rede e várias outras redes se constituindo globalmente e atuando localmente.

Mais que isso, para Castells (1999) esse contexto define o estágio da sociedade em rede, que precisa ser considerado nas análises sobre a atualidade. Há um modo de conhecer e atuar no mundo pela compreensão das relações entre os nós de uma rede, que compõem um conjunto interconectado. São estruturas abertas, capazes de expandir de

forma ilimitada, integrando novos nós desde que consigam comunicar-se dentro da rede, ou seja, desde que compartilhem os mesmos códigos de comunicação. Ampliada pelas comunicações eletrônicas, gera poder suficiente para reformular a sociedade por meio de sistema aberto que está em constante fluxo, sempre pronta para ser (re) organizada.

Para ele, a rede é tudo menos coesão institucional. A rede coloca a noção de instituição em questionamento, pois o conjunto de nós pode provocar vários resultados, um deles é o dinheiro produzido. O fato de não ser uma coesão institucional mostra que a rede é uma síntese altamente dinâmica, forma drástica de organização das relações no tempo e no espaço (RODRIGUES, 2008).

Assim, os esforços de compreensão das ações na sociedade em rede não são mais centrados, por exemplo, na disciplina, nas instituições ou em uma localidade. É necessário ir além do nó e contextualizá-lo, compreendendo o ambiente onde está inserido e as influências possíveis.

A leitura da vida social na perspectiva da rede exige-nos pensamento sistêmico, o que implica a compreensão de interdependência e complementaridade, o que permite afirmar que as partes podem ter objetivos distintos, mas o fim pretendido com o cumprimento dos objetivos é o mesmo. A interdependência é a característica que evidencia as relações, pois nenhuma parte é estanque e tem fim nela mesmo. Ela existe na relação de dependência com as outras partes, pois, as mudanças ocorridas em uma das partes, afetam todas (PINTO, 2004).

Exemplificando,

“são mercados de bolsas de valores e suas centrais de serviços auxiliares avançados na rede dos fluxos financeiros globais. [...] São campos de coca e de papoula, laboratórios clandestinos, pistas de aterrissagem secretas, gangues de rua e instituições financeiras para lavagem de dinheiro, na rede do tráfico de drogas que invadem as economias, sociedades e Estados no mundo inteiro. São sistemas de televisão, estúdios de entretenimento, meios de computação gráfica, equipes para a cobertura jornalística e equipamentos móveis, gerando, transmitindo e recebendo sinais na rede global da nova mídia no âmago da expressão cultural e da opinião pública na era da informação” (CASTELLS, 1999).

Ao mesmo tempo, diz Rose Inojosa (1999), são *Redes Temáticas*, que se congregam em torno de temas específicos (AIDS, Meio Ambiente, Lazer, Segurança, Juventude, etc); *Redes Regionais*, que se congregam em torno de um mesmo nicho geográfico; *Redes Organizacionais*, que congregam organizações com objetivos comuns; *Redes de Mercado*, cujos membros articulam-se para a produção ou apropriação de um bem ou serviço que faz parte da sua finalidade e convivem com cooperação e competição; *Redes de Compromisso Social*, que mobilizam pessoas e/ou organizações a partir da percepção de dado problema na sociedade, ou que se une a uma idéia e a uma explicitação de sua existência. As redes podem, assim, ser constituídas por indivíduos, organizações ou ambos. Podem promover relações interpessoais, intergovernamentais e intersetoriais.

Para essa autora, as *Redes de Compromisso Social* se sustentam em três pilares, ou seja, na idéia-força, nos reeditores e na produção comum. A idéia-força é uma visão de intervenção solidária cuja realização provoca uma mudança na sociedade. É uma idéia que traz em si uma força mobilizadora para a ação. Os reeditores são as pessoas que têm um grupo de influência que é capaz de transmitir, introduzir idéias e criar sentidos para e com o grupo. Eles não multiplicam ou reproduzem idéias, mas são capazes de modificar formas de pensar, sentir e atuar de seu público. A produção comum representa a divulgação das informações, bens ou serviços, projetos, ações que colocam em prática a idéia-força. Pessoas que trabalham em rede necessitam desses apoios. Isso não significa que todos tenham que estar ao mesmo tempo, no mesmo local, fazendo a mesma coisa. Se dois membros estão pondo em prática uma ação a partir da idéia-força, aí vive a rede, que em inglês se diz *network*. Costuma-se dizer que é preciso existir *work*, trabalho, para que viva a *net*. É a produção comum que realimenta a rede, dá visibilidade a ela, atraindo novos entes.

Se analisarmos a qualidade da relação entre os membros da rede, podemos identificar outros tipos de rede: *Redes Subordinadas*, cujos membros são parte de uma organização ou sistema onde existe uma interdependência de objetivos e a articulação independe da vontade dos membros, mas o controle é centralizado; *Redes tuteladas*, onde

os membros têm certa autonomia, pois se articulam sob a égide de uma organização que modela o objetivo comum, mas a permanência na rede depende da persistência de propósitos do ente mobilizador que tende a ficar com o controle; *Redes Autônomas ou Orgânicas*, nas quais os membros são autônomos, articulam-se voluntariamente, existe uma idéia força mobilizadora e as identidades originais são preservadas, sendo a rede aberta, trabalha por pactuação e o controle é compartilhado (*Ibidem*).

Analisando a relação entre a rede e o ser, Castells (1999) destaca que a revolução tecnológica está remodelando a sociedade rapidamente. Nesse contexto, o fundamental não é trocar informações, mas saber como processá-las, a aplicação da informação e o seu uso. Nesse sentido, o sistema de redes gera e processa a informação para o mercado mundial, articulando os componentes fundamentais das organizações: são redes entre empresas, dentro de empresas, individuais, de computadores. Os objetivos das empresas é provocar mudanças nas organizações, ao contrário do que pretendia a burocracia. A rede japonesa parte das grandes empresas, que são administradas por administradores. Criticando o determinismo tecnológico na expansão da tecnologia, para Castells, a tecnologia é sociedade. Por isso, para ele não existe a sociedade informacional. Existem várias sociedades informacionais. E, nesse contexto ter ou não ter instrumentos tecnológicos vai influenciar a sociedade. A internet, que foi criada como instrumento militar, passou a ser utilizada pela sociedade em geral. O papel do Estado tem sido central nessa expansão. Nesse contexto, são reduzidos os espaços para a política de convivência. O espaço público vai cedendo seu lugar a um espaço publicitário e midiático (RODRIGUES, 2008).

Ao mesmo tempo, os módulos de produção continuam sendo capitalistas. O que muda é a produção industrialista, passando para a produção informacionalista. O novo paradigma sociológico focaliza o conhecimento e processamento de informações. Há ligação íntima ente cultura e forças produtivas. As sociedades reagem de forma diferente a essa economia global. A matriz comum é o consumo. A lógica da organização é que serve de base para a sociedade informacional. Trajetória específica de produção fordista para uma produção informacionalista, mais flexível (*Ibidem*).

Há introdução de estruturas mais horizontalizadas. Sai o modelo da grande empresa, no topo, verticalizada e entra a de pequenas empresas que dão impulso a essa nova tecnologia (*Ibidem*).

Analisando essa situação Walter W. Power (1991) não focaliza nem o mercado e nem a hierarquia, mas as formas de organização em rede. Para ele, a rede centraliza-se na complementariedade. Trata a comunicação como forma de relacionamento, de resolução de conflitos com normas de reciprocidade. A rede tem um grau médio de flexibilidade. O compromisso entre as partes vai de médio a alto, tem um clima de benefício mútuo, há uma forte interdependência entre os atores. As regras são formais e há diversos sócios.

Precisamos identificar a ordem que dá coerência aos fatos e significados às redes como formas distintas de organização econômica coordenada, analisando frequência, durabilidade e limitações das redes. Há, por exemplo, formas mais utilitaristas, como as usadas pelo mercado e mais hierárquicas com alto grau de controle, como algumas usadas por experiências estatais. Oposição a ambas essas formas é a liberdade, requerida pelos tipos de democracias.

Há situações que nem o mercado nem a hierarquia, como modos de trocas, representam uma forma particular de ação coletiva como nas redes onde: a cooperação pode ser mantida em torno da permanente construção de acordos efetivos; onde há incentivo, aprendizagem, socialização e disseminação da informação, permitindo que as idéias sejam transformadas em ação rapidamente; onde os recursos variáveis e o ambiente não representam obstáculos; onde há uma viabilidade elevada para a utilização e o aumento de vantagens intangíveis como conhecimento tácito e inovação tecnológica (RODRIGUES, 2008).

As redes podem atender a várias necessidades. Por exemplo, de conhecimento específico, de facilitação de acesso/velocidade e de confiança, legitimidade. As instituições servem para aumentar a confiança: a fórmula irá resultar naquilo que espero. As redes servem para agregar conhecimentos especializados, sem hierarquia (possibilidade de gerar confiança). A reciprocidade não gera necessariamente a confiança. Mas por que a rede pode gerar confiança? Porque há algo na essência da rede que

propicia a confiança. A rede pode institucionalizar padrões. Há horizontalidade, mas não, necessariamente, a ausência de conflitos, a falta de harmonia. Pode haver conflitos entre os atores. Há conflitos bastante previsíveis que levam a uma competição. As redes não são espaços de relações harmônicas, mas contribuem para gerar confiança (*Ibidem*).

As relações de interdependência muitas vezes acabam superando os conflitos. Não são os indivíduos, os atores buscando seus interesses. São relações de intersectorialidade. A confiança aparece embasada na cooperação e no senso de reciprocidade geral. A confiança está na repetição, em jogos continuados. Vale mais a pena a idéia de que você está na rede, a continuidade das relações. A entrada de novos atores na rede é mais flexível que hierárquico, mas não é tão flexível como no mercado (*Ibidem*).

Assim, a sociedade de informação é um conjunto de redes. As relações entre os atores podem ser diversificadas, as interações típicas de uma rede não são típicas das relações de mercado. As redes são estruturadas por diversos atores. Há alguns ganhos: busca de reputação de longo prazo, redução de incertezas, respostas mais rápidas. Mas as redes não funcionam no mesmo grau de eficiência e eficácia. Geram resultados diferentes nas políticas públicas (*Ibidem*).

Analisando esse contexto, Milton Santos (1996) destaca que, como a globalização é o ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista, o estado de técnicas e o estado da política são dois elementos fundamentais para entendê-la. Reconhece que há uma tendência a separar estes dois elementos o que resulta em interpretação da história a partir das técnicas, de um lado, e, por outro, interpretação da história a partir da política.

Na realidade, nunca houve na história humana separação entre as duas coisas. As técnicas são oferecidas como um sistema e realizadas combinadamente através do trabalho e das formas de escolha dos momentos e dos lugares de seu uso. É isso que fez a história.

Para Santos um dos traços marcantes do atual período histórico é, pois, o papel verdadeiramente despótico da informação. As novas condições técnicas deveriam permitir a ampliação do conhecimento do planeta, dos objetos que o formam, da sociedade que o habitam e dos homens em sua realidade intrínseca, mas são utilizadas

principalmente por muitos atores em função de seus objetivos particulares, uma informação manipulada que, em lugar de esclarecer, confunde.

“O fato de que, no mundo de hoje, o discurso antecede quase obrigatoriamente uma parte substancial das ações humanas – sejam elas a técnica, a produção, o consumo, o poder – explica o porquê da presença generalizada do ideológico em todos esses pontos. Não é de estranhar, pois, que realidade e ideologia se confundam na apreciação do homem comum, sobretudo porque a ideologia se insere nos objetos e apresenta-se como coisa” (SANTOS, 1996).

No fim do século XX e graças aos avanços da ciência, produziu-se um sistema de técnicas presidido pelas técnicas da informação, que passaram a exercer um papel de elo entre as demais, unindo-as e assegurando ao novo sistema técnico uma presença planetária (*Ibidem*).

Só que a globalização não é apenas a existência desse novo sistema de técnicas. Ela é também o resultado das ações que asseguram a emergência de um mercado dito global, responsável pelo essencial dos processos políticos atualmente eficazes. O mercado global, utilizando sistema de técnicas avançadas, gera essa globalização perversa. Isso poderia ser diferente se o seu uso político fosse outro. Esse é o debate central, o único que nos permite ter a esperança de utilizar o sistema técnico contemporâneo a partir de outras formas de ação (*Ibidem*).

Nesse contexto global, nosso estudo se volta para as políticas locais, nas cidades, nas metrópoles, objeto dessa investigação.

3.2 Influências do contexto político mundial nas metrópoles

A reconfiguração da economia mundial, que iniciou com a Revolução Industrial, redefiniu o papel das cidades, adequando o que passaria a desempenhar no processo de acumulação do capital.

Com o capitalismo industrial se estabelecem novos desenhos das cidades metrópoles, configurando novas formas de vida. Estas cidades são divididas, principalmente entre o consumo e a indústria, entre as vilas operárias e as de passagens -

incluindo hoje os *shopping centers* (BUCK-MORSS, 1995).

A cidade moderna se apresenta como expressão do sistema capitalista, que diz a ela o papel que deve desempenhar ao mesmo tempo em que promove intensa mudança cultural dessas sociedades que se desenraizam de suas estruturas originais de significação e são lançadas em um mundo marcado pelo descartável, pela sociedade de consumo, pela transformação rápida, pela carência de sentido, enfim, pela acumulação de capital.

O perfil da cidade se transformou, constituindo-se num retrato das novas formas de vida, revelando movimentos diferentes, conflitos que a dividem, forças que se erguem e barbáries que a sustentam. Ao analisar os antigos espaços dessas cidades, antes da transformação industrial, é possível ver relações vividas adequadas às necessidades de cada época, experiências inteiramente contrapostas as atuais:

“A cidade antiga mudava assim tão lentamente que podia a qualquer momento considerar-se imutável por tempo indefinido. Conceber uma praça, um quarteirão ou uma cidade inteira significava impor-lhe, de uma vez para sempre, uma forma arquitetônica precisa [...] significava aplicar à uma realidade em movimento lentíssimo a maior aproximação possível de uma imagem de fato invariável” (BENEVOLO, 1987).

Essa imobilidade desapareceu na metrópole moderna e a marca das cidades modernas passou a ser a velocidade de sua transformação e do envelhecimento das formas de vida que a configuram, velocidade mobilizada pela produção industrial e a dinâmica dos mercados.

Nessa direção, verificamos que a urbanização do Terceiro Mundo ocorreu de modo acelerado, sem controle e de forma violenta, como consequência da industrialização dependente implementada a partir das exportações de capital do “Primeiro Mundo”. Isto ocorreu no final da Segunda Guerra Mundial, quando procuraram transferir para essas regiões a produção de bens e consumo, aproveitando-se da mão-de-obra barata à disposição no lugar, ao mesmo tempo em que se tornavam um importante mercado consumidor de bens.

Sendo assim, para Benevolo (1987) a história moderna é, no início, uma história de mudanças produzidas gradualmente pela revolução industrial nas cidades e nos

campos. Só mais tarde aparecem claramente e são percebidas como problemas. O surgimento de uma população mundial majoritariamente urbana pressupõe a organização da reprodução de sua existência com modelos muito próprios. É preciso manter a produção agrícola com um número menor de mão-de-obra assim como a criação de um núcleo produtivo urbano. Como há o aumento das estruturas de mercado, a circulação de produtos e a divisão social do trabalho, surge um novo conjunto de problemas ligados à gestão deste espaço complexo e plural.

Mas, na medida em que a cidade, como diz Aristóteles (2005), se constitui a partir de uma função, ou seja, do momento em que "tem um trabalho a fazer", não se deveria esperar por nada diferente dessa metamorfose: a cidade passa a representar uma máquina. Como aponta Benjamin (*apud* BOLLE, 2000), no capitalismo a cidade é uma máquina de produzir e comercializar, é a expressão material das relações sociais a partir das quais se constitui bem como dos valores resultantes dessas relações.

Assim, aquilo que se chama de cidade tem-se alterado significativamente ao longo dos tempos, desde a "polis grega", a "urbe romana", diferentes em sua geografia e em seu papel social, diferentes nas cidadelas medievais ou cidades comerciais do Renascimento. Em cada momento histórico, a cidade exerce papéis econômicos diferentes e, portanto, diferentes conformações em termos de importância, habitantes, espaços, dimensões, problemas e práticas políticas.

Weber (*apud* VELHO, 1987), ao tentar delimitar o conceito de "cidade", destaca a amplitude de sua aplicação e a enorme variação dessa palavra. Diversidade que se manifesta no espaço - na variedade de papéis desempenhados pelos diversos conglomerados urbanos, como por exemplo, no mundo contemporâneo, mas cujo vigor maior aparece nas variações vividas, ao longo do tempo.

O equívoco na conceituação de cidade está, pois, em buscar reduzir a diversidade dos seus modos de produção e sua socialização a uma identidade comum, o que só se realizaria se fosse desconsiderada a sua historicidade e a absoluta diversidade do papel que desempenham em cada contexto (WITTGENSTEIN, 1978).

A compreensão da cidade no cenário contemporâneo ganha um perfil muito

particular quando se considera a dinâmica histórica situada em sua origem. Em primeiro lugar, por evidenciar a novidade radical que representa em relação a formas de vida anteriores, o que pode ser ocultado pelo vocabulário, que utiliza o mesmo termo para nomear a São Paulo do século XVII e a metrópole de mais de 17 milhões de pessoas do início do século XXI. Em segundo, por possibilitar o esclarecimento dos vínculos existentes entre o perfil da cidade industrial em formação. Assim, a cidade industrial pode ser concebida como parte de um processo mais amplo de transformações e conflitos sociais. E, por ser evidente a necessidade da adequação dos modelos de gestão das relações nela vividas, pode ser considerada uma refundação da política, de modo a adaptá-la nas condições particulares de cada cidade. Sem tal projeto de redefinição da política e de constituição do espaço público na vida da cidade moderna, a própria forma da articulação dessa nova sociabilidade, que encontra na publicidade sua linguagem, resultará em modelos autoritários de gestão (CARVALHO, 2009).

As grandes cidades, que começam a surgir a partir do século XIX, não serão apenas versões ampliadas das cidades conhecidas até então. Essa cidade que se define, nominalmente, pela multidão, *metrópole*, não é o lugar onde os rastros e a presença das pessoas possam se estabelecer de maneira visível. Nesse *habitat* da multidão, novas categorias passam a ser cotidianas da vida moderna: o lugar dos rastros será esse mapa da cidade, no corredor da casa ou em uma imagem de pensamento, enquanto o espaço da cidade parece ganhar existência própria, autônoma em relação a quem por ela transitar (como os endereços de casas numeradas), quem ali caminha, ama ou morre, quem é enterrado ou namora, quem nela habita. Nesses processos os moradores da metrópole se alienam do espaço que se constitui como cidade. A cidade passa a ser forma de vida retificada, parecendo ganhar independência em relação a quem a vive.

De fato, a cidade hoje se define, antes de mais nada, pelas imensidões que não cabem mais no nome cidade e se metamorfoseiam em *metrópoles*. Estas se revelam como experiências tão particulares e novas que talvez ao chamá-las *idades* a nomeamos pelo que não são. O que denominamos cidade nesses últimos dois séculos é um espaço de vida contraposto ao campo, por ele limitado, com o qual se dialoga; espaço com um centro

marcado, por onde tudo passa, e com limites preciosos; com uma geografia básica: áreas industriais, bairros operários, centro comercial, centro administrativo, espaços por onde todos passam e nos quais a presença das pessoas define os endereços e o tamanho, que nunca impede a existência de alguma familiaridade.

Nada disso está presente na metrópole moderna. A possibilidade de nomear esses espaços, ou melhor, essa forma de vida como *cidade*, pressupõe certos limites. Não podemos subestimar a dramática novidade que nos apresenta. A diferença entre a metrópole e as cidades que a precederam não é apenas em quantidade de população, mas reflete uma mudança em sua identidade.

É nesse sentido que se apresenta o seguinte argumento de Aristóteles (2005) na *política*. O limite no tamanho da cidade é um pressuposto para sua unidade, expresso aqui pela impossibilidade de um orador que fale a uma multidão muito vasta. Excedido esse limite, a multidão *deixa progressivamente de ser uma cidade*, perde sua natureza, na medida em que perde sua força e, em seguida, a possibilidade de realizar seus objetivos. A força da cidade declina à medida que excede a esse limite. Aquilo que parecia apenas uma diferença de dimensão entre a cidade pré-moderna e a moderna metrópole capitalista revela-se, nessa perspectiva, uma contraposição em sua determinação mais fundamental. A *política*, tal qual concebida por Aristóteles para a *polis* grega de sua época, tem que ser repensada na metrópole moderna.

Diante dessa análise, as dimensões da metrópole implicam a *reinvenção* das formas de vida. Antes de considerar mais detidamente a reconfiguração da política no espaço da metrópole, entretanto, devemos investigar a dinâmica à qual ela está associada e de que maneira se constitui hoje o que se chama cidade.

Se, de um lado, o processo de crescimento da população urbana aponta para a alteração no papel desempenhado pela cidade e, portanto, na forma de vida e organização da sociedade, do outro, a dimensão dessas cidades, em particular das metrópoles, bem como dos Estados nacionais, coloca em questão a concepção de organização política que a eles será associada. Como a experiência da metrópole - que se apresenta justamente como ausência de limites no tecido urbano e como uma infinidade

de pessoas -, contraposta à impossibilidade de sinais particulares de sua presença nesse espaço pode confrontar a concepção de um governo comum?

"Uma cidade só começa a existir quando atinge um número de habitantes suficiente para uma boa vida na comunidade política (da cidade). Ela pode, por certo, se exceder um pouco esse número, ser uma grande cidade. Mas, deve haver um limite" (Aristóteles, 2005, VII, 7).

A afirmação da necessidade de um limite para o tamanho da cidade se apresenta, para Aristóteles (2005, VII, p.4), como um pressuposto à política, na medida do que ele chama "governo constitucional" - se mostra como condição à restrição das relações entre as pessoas e um universo cognoscível.

“Qual deve ser o limite [do crescimento da cidade] é facilmente afirmado a partir da experiência, pois governantes e governados têm obrigações a cumprir; o governante deve comandar e julgar. Mas, se os cidadãos de uma cidade julgarão e distribuirão cargos de acordo com o mérito, então *eles devem conhecer-se mutuamente e saber o valor de cada um*. Quando eles não têm esse conhecimento, nem as eleições nem as decisões judiciais serão adequadas. Quando a população é muito grande, essas escolhas são tomadas de modo apressado, o que evidentemente não deve ocorrer. Assim, é evidente que o melhor limite de população de uma cidade é o maior número que seja suficiente para satisfazer às necessidades da vida e que possa ser conhecido num só olhar.”

A cidade apresenta-se para Aristóteles como um domínio de reconhecimento no qual deve ser possível: conhecer as demais pessoas, considerar o conjunto em um único olhar, que não exista uma multiplicidade tão grande que impeça a familiaridade, o rastro de cada pessoa e a gestão da cidade por seus cidadãos. Se a população não puder ser tomada em um único olhar, o conhecimento pressuposto à política não poderá realizar-se, tornando-se a cidade "quase incapaz de um governo constitucional".

Por “governo constitucional” Aristóteles (2005, VII, p.4) entende o estabelecimento de uma ordem a partir da participação dos cidadãos, tendo como objetivo o interesse comum.

“As formas verdadeiras de governo [...] são aquelas em que um, alguns ou muitos, governam visando ao interesse comum. Mas, governos que governam com vistas a interesses privados, seja de um ou de alguns ou de muitos, são degradações. Pois os membros de uma cidade, caso sejam verdadeiros cidadãos, devem participar de suas vantagens. [...]

Quando os cidadãos em geral administram [a cidade] para o interesse comum, o governo é chamado pelo nome genérico - uma constituição.”

Aristóteles (2005) afirma a impossibilidade de um governo por parte dos próprios cidadãos, com o objetivo do bem comum, quando a cidade excede o limite indicado. Como consequência, a cidade recairá em uma das formas degeneradas de governo apontadas na *Política*.

Ao apresentar-se como domínio da multidão, da impossibilidade de rastros, do anonimato, a metrópole moderna representaria, nos termos de Aristóteles, a impossibilidade da própria política, da participação e, no limite, da própria gestão.

Não fosse por afirmar a impossibilidade de um governo não degradado nas cidades como são encontradas hoje, poderia-se apenas descartar o debate com Aristóteles (2005); bastaria dizer que ele se refere a outro tipo de cidade, a outra época e experiência, que pouco diz respeito à atualidade. Mas o desafio que a *Política* lança é direto: como compreender a ordem, que não seja a degeneração da própria idéia de governo, como garantir ao cidadão o papel determinante na gestão dessas cidades?

Nessa perspectiva, coloca-se em questão a própria possibilidade da política na metrópole moderna, nesse espaço em que se contrapõe o anonimato ao rastro visível. Como se poderia estabelecer a unidade pressuposta ao governo comum em um espaço que, por exemplo, Baudelaire (1985) pode caracterizar como de completa fragmentação, de absoluto desconhecimento das pessoas que partilham o espaço da cidade, em que ele pode declarar seu amor a uma passante que, quando se vai, nunca mais encontrará.

A impossibilidade de uma identidade construída por meio de mútuo reconhecimento indica que a própria ideia de *política* precisa ser recolocada - como pensar a ação de gestão autônoma das pessoas nessa forma de vida configurada como metrópole? O que poderia ser a “metro política” que possibilitaria uma apropriação mínima desses espaços pelas multidões que os ocupam? Como impedir que a cidade - a forma de vida das pessoas de que ela se compõe - seja instaurada não a partir das pessoas, mas pelos movimentos da acumulação de capital ou pela burocratização da gestão que enrijece e petrifica suas possibilidades? Comparando o que se entendia por

cidade desde a “polis grega”, passando pelas cidades medievais e o que se hoje se denomina cidade, vemos que a relação direta torna-se impossível e as vidas passam a se relacionar, as pessoas a conhecer outras pessoas, por meio de mediações cada vez mais opacas. Constituem-se relações de "representação", à medida que o debate político direto vai se tornando mais e mais uma impossibilidade. Mas o representante, que exerce o papel de mediador, manterá, ele próprio, uma relação mediada com aqueles que o elegem, seja por meio da publicidade e do luminoso, seja por meios de comunicação de massa. Já há muito tempo é impossível reunir os habitantes de uma cidade e tomar decisões sobre assuntos que tem a ver com a mesma.

A gestão da cidade por aqueles que a compõem é uma das formas sob as quais se apresenta a perspectiva de reapropriação de nossas vidas, de seus espaços e relações e de sua forma de reprodução. Além dos modelos políticos tradicionais, anteriores, ligados a outra forma de socialização, como se pode promover a apropriação dessa cidade, que se constitui, em função dos interesses privados, como espaço público?

3.3 Influências mundiais na política pública de Porto Alegre

“Cada lugar é, ao mesmo tempo, objeto de uma razão global e de uma razão local, convivendo dialeticamente” (SANTOS, 1996).

Para Milton Santos (1996), com a modernização contemporânea todos os lugares se mundializaram. Mas há lugares globais simples e lugares globais complexos. Nos primeiros apenas alguns vetores da modernidade atual se instalaram. Nos lugares complexos, que geralmente coincidem com as metrópoles, há profusão de vetores: desde os que diretamente representam as lógicas hegemônicas, até os que a elas se opõem. São vetores de todas as ordens, buscando finalidades diversas, às vezes externas, mas entrelaçadas pelo espaço comum. Por isso, a cidade grande é um enorme espaço banal, o mais significativo dos lugares. Todos os capitais, todos os trabalhos, todas as técnicas e formas de organização podem aí se instalar, conviver, prosperar.

O desafio posto aos gestores públicos locais pelo contexto mundial, especialmente aos que atuaram na cidade de Porto Alegre no período estudado (1994 a 2004), nos levou na presente pesquisa a estudar livros e documentos que registraram essas influências.

Nessas buscas, encontramos análises realizadas pelo prefeito de Porto Alegre Tarso Genro (gestão de 1993 a 1996) no livro “A cidade reinventa a democracia” (BECKER, 2000), afirmando que a nova ordem global projeta futuros muito desafiadores para as cidades.

Mike Davis analisa outro exemplo que foi repensado por Tarso Genro, traduzido como “construção ordenada da exclusão na ordem urbana”, exemplo destacado a partir de um episódio vivido em de Los Angeles, assim narrado:

“como o diretor da comissão de planejamento da cidade explicou para repórteres incrédulos que a linha oficial não é contra a lei de dormir na rua *per se*, só quando se ergue alguma espécie de abrigo (...) esta repressão cínica transformou a maioria dos sem teto em beduínos urbanos. Eles são visíveis em todos lugares do centro da cidade, empurrando seus poucos e patéticos pertences em carrinhos de supermercado roubados, sempre fúgtivos em movimento, espremidos entre a política oficial de contenção e o sadismo progressivo das ruas do centro” (DAVIS, *apud* BECKER, 2000).

Repensando este exemplo, Tarso Genro (na obra GENRO & SOUZA, 1997) entende que para esta cidade poder ser objeto de uma nova subversão democratizante, com o mesmo potencial constitutivo do episódio relatado, será preciso enquadrá-la num projeto político de sociedade que leve em conta um novo projeto civilizatório, uma nova proposta de ordem social. Por isso, diz ele, a discussão do futuro das cidades globalizadas, de modo geral, coloca em debate, sobretudo, que destino social coletivo deseja-se para nossas cidades? Que “ordem” esperamos que nos oriente? Queremos aceitar ou não a exclusão e as hierarquias do medo? Como podemos enfrentar o medo?

Para Certeau (1994), uma cidade hierarquizada pela força que joga os cidadãos vítimas da exclusão para “espaços que não podem ser vistos”: é a desordem.

A redução da força decisória da política sobre o espaço nacional, impelida pela força do capital financeiro global, tem impulsionado um retorno de localismo. Este, ora se manifesta como ponto de partida contestatório do neoliberalismo, ora (por meio de

uma linguagem supostamente de esquerda) como política de adaptação. O localismo é, assim, palco privilegiado tanto de políticos tradicionais, como de uma crítica do Estado, a partir de nebulosa noção de sociedade civil. Neste sentido, a sociedade civil não é vista como um lugar para articulação de decisões políticas de controle sobre o Estado, reforço da autoridade do Estado e local de democratização das políticas públicas. Ela é compreendida, apenas, como um lócus de auto-organização da sobrevivência, “de costas” para o Estado. A cidade é entendida como “lugar” da boa política e bom governo, sem que o país seja assumido como unidade macropolítica. Abdica de ser um novo sujeito ativo na construção de um projeto nacional, que confronte com os interesses subjacentes à ordem global (Tarso Genro, in GENRO & SOUZA, 1997). Compreensão diferente da época fordista, o Estado se associava à Nação e tinha, portanto, um importante papel, não só na produção, na prestação de serviços ou na distribuição de recursos, mas também na produção de identidade, criava um sentimento de pertencimento.

Considerando a política pública municipal estudada, as influências globais e do próprio Brasil intervieram tanto em mudanças identificadas nas formas de governar quanto nos modos de ser, pensar e agir dos gestores e da população local.

No caso de Porto Alegre, tais influências foram percebidas inicialmente nos discursos proferidos pelos gestores que alavancaram as mudanças políticas da cidade no período estudado, publicados em livros e documentos diversos que registram esta história. Os dados mostram o desafio posto aos gestores públicos locais na época pelo contexto mundial da pós-modernidade.

No livro “Porto da cidadania” (GENRO & SOUZA, 1997) os autores analisam esse argumento, valendo-se de uma sistematização de Dowbor, cujo autor destaca quatro principais mudanças, que, segundo ele, atingem a sociedade no final do século XX. São elas: (1) a revolução tecnológica, (2) a globalização da economia e a integração supra nacional, (3) o processo de urbanização e (4) a crescente polarização entre ricos e pobres, bem como a separação radical entre incluídos e excluídos.

O primeiro destaca a revolução tecnológica centrada nas tecnologias da informação e das telecomunicações, que têm alterado drasticamente os processos de

trabalho e estrutura social, gerando uma profunda reorganização da atividade econômica e das formas de gestão, redefinindo o relacionamento entre os sujeitos individuais e coletivos. Essa mudança passou a exigir dos governos locais uma nova dinâmica de gestão, mais ágil e eficiente³. Além de aprofundar diferenças entre países capitalistas “desenvolvidos e sub ou não desenvolvidos”, agravando diferenças internas nos próprios países; concentrando renda em escala mundial e gerando desemprego estrutural. As mudanças na geografia humana das cidades mostram isso, afirma Genro. Isso sem contar que a instabilidade da oferta de trabalho gerou populações migrantes, contribuindo para mudar laços familiares e tradições, expondo conflitos (*Ibidem*).

Em segundo lugar, Genro & Souza (1997) destacam a globalização da economia e a integração supra nacional, que geraram a internacionalização do espaço mundial e diminuição das fronteiras econômicas e jurídicas entre os países. Nesse processo, a relativa redução do papel dos governos nacionais tende a criar uma dinâmica de descentralização e fortalecimento do papel das cidades, fenômeno que ocorreu em boa medida na experiência da integração europeia. Além disso, a possibilidade de relações horizontais imediatas, com base nas novas tecnologias, tornou plausíveis trocas de experiências administrativas, intercâmbios culturais, científicos, tecnológicos e comerciais entre cidades situadas em pontos, até mesmo, opostos do planeta. Com isso, coloca a possibilidade tanto de cooperação como de competição entre as cidades (*Ibidem*).

Em terceiro lugar, Genro & Souza (*Ibidem*) ressaltam o processo de urbanização que, num curto espaço de tempo histórico, transformou a grande maioria dos países de todo planeta de sociedades rurais em sociedades urbanas.

“O fato de que, na América Latina, por exemplo, 81% da população vive hoje em cidades tem uma dupla consequência: de uma parte, concentra graves problemas nas zonas urbanas, especialmente, nas

³ Um exemplo de gestão eficiente é a regionalização feita pelo Orçamento Participativo de Porto Alegre. Essa divisão da cidade em regiões administrativas permitiu atender as características regionais, respeitando suas diferenças. A região central de Porto Alegre dispunha de infra-estrutura adequada às necessidades da população enquanto que as regiões periféricas estavam carentes dessa estrutura. A regionalização conseguiu suprir essas demandas. Vide ANEXO 1.

metrópoles; de outra, cria toda uma possibilidade de enfrentamento das carências de forma descentralizada e participativa. Tanto por uma quanto por outra dessas razões, o modelo tradicional de gestão dos governos municipais é insuficiente para fazer frente à nova situação” (GENRO & SOUZA, 1997).

O quarto aspecto mencionado por Dowbor e ressaltado por Tarso Genro & Souza (*Ibidem*), é a crescente polarização entre ricos e pobres, a separação radical entre incluídos e excluídos. Este é, para Genro, um dos mais trágicos problemas do mundo atual, desafiando os governos desde os países mais ricos, com fortíssimo impacto sobre os conglomerados urbanos em todo mundo.⁴

“O Banco Mundial prevê que no final deste século, na América Latina, cerca de 90% da população em situação de pobreza absoluta estará vivendo nas cidades. Fazer frente a esse verdadeiro flagelo exigirá dos governos locais muita vontade política, além de ousadia e inventividade” (GENRO & SOUZA, 1997).

Para ele, na pós-modernidade as cidades constituem o centro da articulação política e cultural. O papel que passam a ocupar a partir das mudanças geradas pela globalização neoliberal, ainda está por ser resolvido. Os condomínios fechados nas cidades são exemplos disso, lembrando os muros que cercavam as cidades na Antiguidade, transformando o medo em necessidade e desejo de separação. Outro exemplo: as grandes cidades de hoje constituem-se em territórios que articulam elos de uma rede que gera um novo tipo de socialização, baseado no tempo e espaço virtual, compondo mega-espacos locais e globais, ao mesmo tempo. E, lembrando as análises de De Certeau (1994), Genro & Souza (1997) nos lembra que neste “não lugar” fluem as formas fantásticas do capital (*Ibidem*).

Além disso, a aceleração da urbanização global, vivida nos últimos trinta anos, dá-se de forma concomitante a um processo de concentração de renda e poder determinado, principalmente, por dois fatores:

⁴ Em Porto Alegre, para atender as necessidades básicas das populações que migraram do campo para a cidade, instalando-se, muitas vezes, em condições precárias nas periferias, foram criados os Centros Comunitários nas grandes regiões, atendendo demandas da Assistência Social e do Esporte e Lazer. Vide ANEXO 2.

“a) a nova força normativa do capital financeiro, que controla a economia global, sujeitando os Estados nacionais, política e juridicamente, à harmonizar o desenvolvimento econômico interno com o novo processo de acumulação; para isso exige uma alta coesão das elites locais em torno do caminho único globalitário; b) a incapacidade, da representação política do Estado Moderno, de criar uma coesão social baseada em valores universais, que apontem a solidariedade e a condição de menos desigualdade, como elementos permanentes de uma ordem democrática; por isso a ordem atual esta permeada pela ideologia neoliberal, cujos agentes defendem a eficiência como valor que subsume a solidariedade” (GENRO & SOUZA, 1997, p.48).

A respeito da influência global Raul Pont (2003, p.12), prefeito de Porto Alegre (terceira gestão da Frente Popular de Porto Alegre) assim se expressa:

“Sabemos que a globalização é uma farsa, é um conceito ideológico desenvolvido nos centros do capitalismo mundial para tentar confundir e dificultar a compreensão de que o predomínio econômico e a hegemonia cultural tem autor e endereço e não brotam espontaneamente nos quatro cantos do mundo, nem suas benesses alcançaram a África, a América Latina e a maior parte da Ásia e da Europa. As dívidas públicas externa e interna transformaram os estados nacionais, através da esfera financeira, no grande instrumento de acumulação de capital para os banqueiros e especuladores internacionais, sufocando as atividades produtivas e determinando uma exclusão recente de milhões de seres humanos ao trabalho e ao desenvolvimento econômico. É, pois, neste quadro que a Frente Popular atuou e conquistou espaços de poder, governos locais com dimensões, problemas e limites diferenciados, dos quais não se podia ignorar essa conjuntura histórica.”

Assim, a compreensão do destino desejado e humanizado pode abrir um espaço político importante para a construção de um novo tipo de ordem social (GUATTARI, 1990).

Com essas análises, entendemos que as cidades têm uma função decisiva no equilíbrio do novo cenário descrito. Para isso, precisam lidar com novos e complexos problemas, buscar soluções originais, gerenciar de forma inovadora, mobilizando recursos e articulações diversas entre e nos municípios. Por isso, o crescimento econômico sustentado e o bem estar material das populações dependerão do funcionamento consciente das (grandes) cidades como sistemas produtivos e modelo de gestão.

No entanto, estas novas exigências requereram a desprovincialização dos

governos locais. Nesse sentido, muitos gestores municipais compreenderam ser insuficiente que os governos locais se ocupem somente da prestação de serviços urbanos, do provimento de infra-estrutura básica e da organização do espaço da cidade. Estes precisavam agregar novas funções, relacionadas com o desenvolvimento integral do município, incluindo o desenvolvimento humano e econômico. Ou seja, desenvolvimento integral construído com a participação de toda população e de diversas áreas da política social, nelas incluindo a do lazer.

4. O LAZER NA POLÍTICA PÚBLICA DE PORTO ALEGRE (1994-2004): UMA LEITURA DOS DOCUMENTOS

"que se lute para destruir um conformismo autoritário, agora defasado e embaraçoso e, através de uma fase de desenvolvimento de individualidade e personalidade crítica, se chegue ao homem coletivo, é uma concepção dialética difícil de compreender para mentalidades esquemáticas e abstratas".

GRAMSCI, 1989.

Esse terceiro capítulo apresenta uma análise dos principais registros das gestões de Porto Alegre no período de 1994 a 2004 no que tange a inserção do Lazer em sua agenda política. Uma vez que o objetivo dessa dissertação é identificar e analisar a inclusão do lazer como área da política pública de Porto Alegre no período de 1994 a 2004, optamos por investigar todos os documentos dos quais tivemos acesso. Porém, tendo em vista o grande volume de relatórios, manuais, pareceres e publicações lidos, apenas consideramos em nossas análises os que se evidenciaram como mais relevantes para este estudo, ou seja, aqueles que demonstravam de maneira mais clara e objetiva as categorias envolvidas.

Nas análises desses registros e dos fundamentos que os estruturam vieram “à tona” seis aspectos relevantes que se ressaltaram na história investigada e serão analisados nesta parte de texto, ou seja: (1) institucionalidade do lazer na política pública de Porto Alegre; (2) participação ativa na construção da política pública de lazer; (3) a dimensão do direito ao lazer como objetivo principal; (4) transformações da política de lazer pela educação crítica; (5) valorização das manifestações culturais pela política de lazer e (6) mudanças no conceito de lazer.

4.1. A institucionalidade do lazer na política pública de Porto Alegre

No que se refere à institucionalidade do lazer nas políticas públicas participativas, os dados coletados das gestões dos prefeito Tarso Genro e vice Raul Pont (1993/1994) apontam que a criação de uma Secretaria Municipal específica para a área foi uma ocorrência histórica baseada na garantia legal do direito ao lazer e ao esporte, constante nos documentos oficiais nacionais⁵.

As mudanças vividas na política pública participativa em Porto Alegre influíram decisivamente no reconhecimento do direito ao Lazer e na sequente institucionalidade deste setor na política municipal. O marco histórico aqui destacado foi a criação, em 1994, da Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer (SME), substituindo a SERP (Supervisão de Esportes e Recreação Pública, que era vinculada a Secretaria Municipal de Educação).⁶ O Lazer, que até então, integrava as ações da área da Educação (na organização do setor e no orçamento)⁷, aos poucos foi ganhando espaço político até a criação de sua secretaria específica.

A obrigatoriedade de 15% do orçamento municipal para a Saúde e de 25% para a Educação fazem com que essas duas áreas tenham seu orçamento mínimo já garantido, levando as demais, dentre as quais passou a incluir o Lazer, a disputarem o orçamento municipal restante.

No período histórico estudado, a Administração Popular⁸ já estava no seu segundo mandato e com certo acúmulo de experiências participativas, o que permitiu alguns posicionamentos mais claros. Entre eles, a transformação da SERP em Secretaria

⁵ Ver: BRASIL, Constituição Federal de 1988.

⁶ ANEXO 3: Lei n.7330, de 16 de outubro de 1993, que cria a Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer (SME) e Decreto n. 10.869.

⁷ A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de Porto Alegre passou a contemplar o lazer. A LDO, que está prevista no artigo n. 165 & 2º da Constituição Federal de 1988, compreende as metas e prioridades da administração pública, inclui as despesas de capital para o exercício subsequente, orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual e dispõe sobre a política tributária.

⁸ Administração Popular significa a gestão da cidade de Porto Alegre no período de 1988 a 2004. Essa gestão envolveu partidos considerados “de esquerda”, como o PT, PCdoB, PSB e PV.

Municipal conforme proposta do então prefeito Tarso Genro, que acreditou que seria possível dar um “status” político ao Esporte e Lazer, sem criar, necessariamente, novos cargos e aumentar custos.

Dentro da política de inversão de prioridades, não era mais possível continuar apenas construindo módulos esportivos nas praças. Primeiro porque nem todas as regiões da cidade dispunham de espaços públicos para construções e, em segundo lugar, porque era necessário manter o custeio da manutenção dos mesmos, assim como dos recursos humanos necessários para sua animação sociocultural. Era urgente e imprescindível apresentar à cidade propostas concretas que justificassem a criação de uma Secretaria específica para o esporte e lazer. Foi nesse momento que a SERP recebeu o Ginásio Municipal “Tesourinha” para administrar⁹. O mesmo ainda não estava concluído, mas era necessário implementar políticas de uso desse equipamento público, colocando-o à disposição de toda população.

Assim, o ano de 1993 foi decisivo por gerar o novo desafio de ir além de cuidar da administração dos equipamentos de esporte e lazer existentes no município, mas sensibilizar professores, funcionários, comunidades, vereadores e partidos políticos para a criação da Secretaria Municipal de Esportes e Lazer.

Durante esse período, como tentativa de construção de respostas ao quadro de demandas descritas acima, foram criados novos programas e projetos, sendo que alguns deles permanecem até hoje¹⁰, além de implementada uma nova dinâmica nos eventos que passou a envolver toda a cidade e a fazer parte do Calendário Oficial de Eventos de Porto Alegre¹¹.

Entretanto, os dados destacados nesta parte de texto não são suficientes para entender o que significou a criação da Secretaria Municipal de Esporte, Recreação e

⁹ O Ginásio Municipal Osmar Fortes Barcelos é conhecido como “Tesourinha”, em homenagem a esse grande atleta da cidade já falecido.

¹⁰ Tanto o Relatório de Trabalho 2005/2006/2007 quanto o Anuário Estatístico publicado pela Prefeitura de Porto Alegre, identificamos vários programas criados no período estudado e que permaneceram na gestão seguinte, como mostra o ANEXO 4.

¹¹ Anualmente, a Assessoria de Comunicação de Porto Alegre divulgava o “Calendário da Cidade”, no qual eram incluídas as atividades da SME.

Lazer na consolidação de direitos, bem como compreender melhor a conjuntura política e administrativa em que isso ocorreu.

Nesse sentido, foi necessário levantar mais dados históricos.

No livro “Porto Alegre uma cidade que conquista”, Adair Barcelos (BARCELOS & PONT, 2000) escreve:

“Os 16 anos de Administração Popular em Porto Alegre construíram uma história que foi muito além de construção de pontes, avenidas, redes de informatização, quadras de esporte, melhorias no saneamento básico, ampliação do atendimento na saúde e na educação. Foi um caminho na busca da realização de sonhos e utopias, na busca incessante da democracia participativa, na descentralização dos bens culturais, na valorização das diferenças e, principalmente, no processo permanente da construção da cidadania. Um governo de uma cidade não se mede somente pelas obras ou serviços que realiza, mas pelas políticas que implementa. Ele se mede também pelas questões estratégicas que coloca para a sociedade; ele se revela por conseguir dar significado aqueles temas que atravessam o conjunto de relações da vida em sociedade e que não são percebidos no cotidiano; um governo se mede ao dizer como será o dia de amanhã, ao conseguir desafiar a cidadania naquilo que podemos avançar em termos de conquistas materiais, de novos direitos sociais, de antecipação do futuro.”

Nos anos 90, os quatro mandatos consecutivos da Frente Popular em Porto Alegre esperavam, apesar da luta cidadã no sentido de consolidar a democracia, garantir melhoria da qualidade de vida e o desenvolvimento da cidade. O quadro nacional de crescimento da exclusão social, do desemprego, da corrupção e da submissão do país aos modelos internacionais influenciaram muito, já que a cidade não era uma ilha.

As administrações públicas trabalham por ciclos determinados de quatro anos, que é o tempo de cada mandato eletivo.

“Na prática, isso se traduz por, no primeiro ano, conhecer a “máquina administrativa” e a apresentação das propostas à sociedade. No segundo e terceiros anos, desenvolvem-se as ações possíveis, e no quarto ano há naturalmente uma estabilização e preparação para mudanças, pois é novamente um ano eleitoral. Este último ano é sem dúvida alguma, o mais desafiador, uma vez que tanto o interno da secretaria (professores e funcionários) como o externo (o conjunto da sociedade, principalmente com um estímulo a mais dado pelos meios de comunicação) alteram seu ritmo e passam a dar destaque maior às políticas públicas. Isso por si só já justifica um ano mais tenso e exigente. Errar não é mais permitido. Agora, o ano 2000 é exatamente um desses “anos especiais” que estamos vivendo. Faço questão de registrar essas observações porque esse é um diferencial importante

entre políticas públicas e políticas privadas” (Rodrigues, in: MARCELLINO, 2008).

4.2 A participação ativa na construção da política pública de lazer

Esse período histórico das quatro gestões consecutivas trouxe a possibilidade de um acúmulo de experiências e força política que contribuíram para a construção de um projeto alternativo à hegemonia autoritária dos anos 60-70, época da ditadura brasileira. A democracia participativa foi implantada desde o primeiro governo da Administração Popular com o tema do Orçamento Participativo (OP), que manteve sua autonomia como um instrumento da soberania popular.

O processo do OP em Porto Alegre iniciado em 1989, na gestão do prefeito Olívio Dutra, e aprofundado a partir de 1993 no governo do prefeito Tarso Genro, criou uma série de mecanismos de participação, planejamento e controle popular.

O OP teve ainda desdobramentos naturais como a sua aplicação nas escolas da rede municipal de ensino, onde os alunos escolheram prioridades de investimentos nas escolas em que estudavam. O sucesso do OP cruzou fronteiras, tornando-se referência nacional e internacional, tanto que, durante os vários anos de gestão da Frente Popular, centenas de visitantes estrangeiros visitaram Porto Alegre para conhecerem e discutirem essa experiência.

O OP em Porto Alegre, embora não seja a solução total dos problemas vividos é altamente positiva para a valorização do “poder local” e que aponta para uma forma participativa de gestão das políticas públicas e de criação de um novo tipo de Estado.

A cidade de Porto Alegre estabeleceu uma relação que ultrapassou a influência da Rede de Mercocidades (que aglutina cidades dos países do Mercosul, do Chile e da Bolívia) e que se estendeu pela Europa, garantindo um papel de vanguarda e pioneirismo do município, tornando-o Sede do Fórum Social Mundial (primeira grande experiência de estreitamento de relações e socialização das práticas mais avançadas no mundo no campo da gestão democrática local, do desenvolvimento sustentável da defesa dos direitos

humanos e da cidadania)¹².

Nas últimas décadas, as cidades modernas ocupam um lugar diferenciado e importante tanto no que se refere a novas experiências políticas quanto na criação de novas instituições, sendo tema de debates nas universidades, nos meios políticos e junto a um número cada vez maior de Organizações Não-Governamentais (ONGs). Debates que passaram a estudá-las e a propor soluções para os seus problemas que se acentuaram, principalmente com o crescimento da urbanização em todo mundo. Isso levou os gestores locais a buscarem soluções também locais, uma vez que esses estão mais próximos dos desafios do cotidiano da cidade. Isso passou também a repensar a cidade de forma estratégica, planejando-a para além do seu desenvolvimento econômico, considerando a cultura e os espaços urbanos, principalmente a população que vive naquele local. É para esta e com esta população que a mesma deve ser construída.

A experiência realizada em Porto Alegre com o OP foi incomum. Não se tratou apenas de "incentivar" a participação popular de uma forma espontânea, "fazer obras" ou simplesmente "ajustar" os mecanismos da democracia formal. Na verdade, foi criado um novo centro decisório que, juntamente com o Poder Executivo e o Legislativo, democratizaram efetivamente a ação política e integraram os cidadãos num novo espaço público não-tradicional, que potencializou o exercício dos direitos da cidadania e instigou os cidadãos a serem mais exigentes e críticos. Esse novo centro decisório, que incidiu diretamente sobre o caráter e a oportunidade dos investimentos públicos, foi fundamental para gerar distribuição de renda e contribuir para a socialização da política (GENRO & SOUZA, 1997).

A ideia do OP na cidade de Porto Alegre começou com a campanha eleitoral para a Prefeitura, em 1988. Naquele momento, o programa de governo do Partido dos Trabalhadores propunha democratizar as decisões de uma nova gestão, a partir de Conselhos Populares. O objetivo era permitir que cada cidadão pudesse interferir na criação das políticas públicas e nas demais decisões de governo que tivessem importância

¹² Fórum Social Mundial Social de Porto Alegre. Ver site: <http://www.forumsocialmundial.org.br> Acesso realizado em 02/12/2010.

para o futuro da cidade (*Ibidem*).

A principal riqueza do OP é a democratização da relação do Estado com a sociedade. Esta experiência rompeu com a visão tradicional da política, em que o cidadão encerra a sua participação política no ato de votar, e os governantes eleitos podem fazer o que bem entenderem, por meio de políticas tecnocráticas ou populistas e clientelistas. O cidadão deixou de ser um simples coadjuvante da política tradicional para ser protagonista ativo da gestão pública.

Além da defesa permanente do OP, o governo Raul-Fortunati (prefeito e vice-prefeito da cidade) incentivou a organização e o debate da sociedade. Neste período, foram realizadas mais de dez conferências setoriais, o Seminário Internacional sobre Democracia Participativa, o 3º Congresso da Cidade e o OP, que chegou a reunir vinte mil participantes em 1999 (BARCELOS et al, 2000).

Outra contribuição universal do OP é a criação de uma esfera pública não estatal, em que a sociedade pode controlar o Estado.

Além disso, segundo José Henrique Paim Fernandes, ao longo dos anos o OP se transformou em uma referência de planejamento, pois o novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental formalizou na geografia da cidade a regionalização adotada pelo OP. A Educação e a Cultura elaboraram também suas políticas com base na sua estrutura regional e temática. E o mesmo ocorreu nas áreas de Transporte, Meio Ambiente, Saneamento e Moradia (BARCELOS, 2000).

A população de Porto Alegre estabeleceu de maneira autônoma e por meio de um processo de democracia direta, realizado nas dezesseis regiões da cidade e nas cinco plenárias temáticas, a forma de funcionamento do OP escolhendo suas prioridades temáticas, de obras e serviços e elegendo o Conselho do Orçamento Participativo (COP). Cria-se, dessa forma, uma esfera pública não-estatal, em que a sociedade institui tanto o processo de co-gestão (Conselho do Orçamento Participativo COP - Governo) da cidade, quanto mecanismos de controle social sobre o Estado.

Assim, o OP, implementado no primeiro ano da Administração Popular (1989), significou a primeira ação concreta no sentido de efetivamente democratizar as relações

na cidade, instalando o controle social sobre a esfera pública, consolidando a participação popular.

Como mostram estudos de Rodrigues, publicados em Marcellino, 1996, o processo do OP é complexo na medida em que ele começa definindo o percentual do Orçamento do Município que estará disponível para investimentos a cada ano (obras e equipamentos). Esse índice é resultado da projeção de arrecadação do município através de impostos, empréstimos e repasses a Fundos, menos a previsão de gastos com despesas com pessoal, manutenção e conservação de equipamentos, encargos, aquisição de material permanente. Nessa discussão já estão presentes os conselheiros eleitos no ano anterior, preparando para os futuros conselheiros eleitos (cuja definição será dada posteriormente) o terreno para execução do próximo orçamento. Ou seja, os conselheiros e os delegados eleitos no ano definirão o orçamento para o exercício seguinte. Esta etapa se encerra ao final de cada ano.

Em março do ano seguinte a Administração inicia a veiculação junto aos meios de comunicação do calendário da primeira rodada do OP (que normalmente acontece em abril), em que a população exige prestação de contas do andamento das obras previstas nos Planos de Investimentos (PI)¹³ anteriores.

Nessa ocasião, prefeito, vice-prefeito, secretários e até vereadores da bancada da Administração costumam ser inquiridos diretamente sobre o curso das obras, dificuldades encontradas e ouvem reclamações sobre qualidade do serviço, fiscalização, atendimento a exigências preestabelecidas, respondem e se comprometem com a população uma vez mais na execução do plano aprovado.

¹³ Plano de Investimentos é um caderno editado anualmente onde são publicadas todas as obras e equipamentos aprovados pelo conselho do Orçamento Participativo e distribuído gratuitamente a todo cidadão interessado em conhecer o orçamento da cidade. (Vide ANEXO 5)

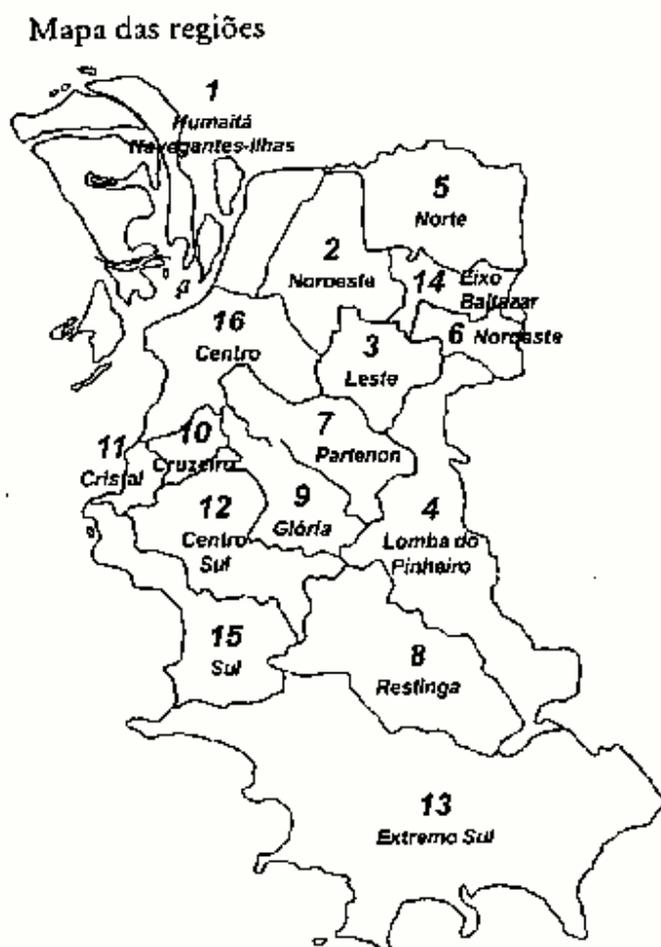


Fig.4. Mapa das Regiões de Porto Alegre. Fonte: GENRO, T. & SOUZA, U. (1997)

Para a realização dessas Plenárias (primeira rodada do OP), a cidade foi dividida em dezesseis regiões¹⁴, como mostra o mapa a seguir, onde para cada dez cidadãos presentes é eleito um delegado que, posteriormente, junto com os delegados eleitos na segunda rodada, elegem um conselheiro para cada vinte delegados eleitos.

A segunda rodada do OP faz a discussão dos investimentos para o próximo orçamento. Por exemplo, ao considerar o ano de 1996, em março durante a primeira rodada, seria feito um levantamento dos PI de 1995/94/93. Esse procedimento se deve à

¹⁴ Região Humaitá-Navegantes, Região Noroeste, Região Leste, Região Lomba do Pinheiro, Região Norte, Região Nordeste, Região Partenon, Região Restinga, Região Glória, Região Cruzeiro, Região Cristal, Região Centro-sul, Região Extremo-sul, Região Eixo da Baltazar, Região Sul e Região Centro.

possibilidade de haver atraso na entrega de obras por vários motivos como chuvas, projetos de grande porte que foram fracionados, concordata de empresas, falta de participantes em concorrências, dentre outros. Em junho/julho, durante a segunda rodada, é feito um levantamento do PI de 1997.

Aos delegados e conselheiros eleitos cabe definir as prioridades do orçamento do ano seguinte, à luz das prioridades recolhidas pelas regiões, além de acompanhar a execução do PI do ano em exercício.

Concomitantemente a esse movimento, acontecem as Plenárias Temáticas¹⁵ que buscam, por meio de cinco temas que aglutinam assuntos pertinentes, discutir e desenvolver propostas que atendam à cidade como um todo, ao invés de questões pontuais de cada região. Os temas escolhidos para as discussões são, por exemplo: 1) organização da cidade e desenvolvimento urbano, 2) saúde e assistência social, 3) desenvolvimento econômico e sistema de impostos, 4) transporte e circulação e 5) educação, cultura e lazer.

As Plenárias Temáticas são uma maneira de inserir setores da sociedade civil organizada que podem contribuir com seu acúmulo em áreas específicas, qualificando as discussões (Universidades, Sindicatos, Conselhos, Federações, Associações, etc). As temáticas foram organizadas segundo os mesmos preceitos do OP e cada uma delas tem o direito de indicar conselheiros para o OP. As temáticas atraem novos setores e, em particular, acrescentam qualidade e complexidade às orientações propostas pelo OP.

Um exemplo clássico para esta definição é o caso de uma avenida perimetral que atravessa a cidade, atendendo diversas regiões, e que pelas definições das prioridades das regiões, não seriam contempladas. A propósito, a Terceira Perimetral de Porto Alegre atualmente já está concluída.

Essas Plenárias elegem para cada dez presentes um delegado e dois conselheiros pelos seguintes temas:

1 – Saúde e Assistência Social

¹⁵ ANEXO 6: Ver tabela das “Plenárias Temáticas”.

2 – Educação, Cultura e Lazer (aqui o esporte e a recreação estão inclusos)¹⁶.

3 – Desenvolvimento Econômico

4 – Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente

5 – Transporte e Circulação

Todos os conselheiros forma o Conselho do OP e participam da administração de cidade, decidindo assuntos de fundamental importância, como a participação na Comissão Tripartite que define, junto com o Governo e o Sindicato dos Municipários, a necessidade de aumento de pessoal e participação nos diversos conselhos criados durante as duas últimas Administrações Populares, como os da Saúde, Educação, Assistência Social e Esporte.

Foi por intermédio do OP que muitas regiões de Porto Alegre, que já haviam superado problemas básicos como a pavimentação e o saneamento (por exemplo – Região Centro) passaram a priorizar investimentos também na área do lazer.

Algumas das conquistas da comunidade no OP, na área do lazer foram, por exemplo:

- Construção de quinze módulos (prédio que possui sala de professor, banheiros, depósito de material e sala para pequenos jogos, nas mais diversas regiões da cidade, quando a realidade até então era de apenas dezesseis praças com essa edificação, na região central).
- Reforma de dez campos de futebol de várzea (drenagem, terraplanagem, cercamento).
- Construção de um ginásio desportivo com quadra poliesportiva, sala de multiuso, vestiários e cancha de bocha no Parque Ararigóia.
- Recuperação no telamento de cinquenta quadras esportivas.

¹⁶ ANEXO 7: Sob o tema “Espaços Públicos de Lazer – Direito Social”, foi realizado amplo debate sobre a democratização dos espaços de convívio da cidade, bem como a sua preservação e qualificação durante a 1ª Conferência Municipal de Esportes, Recreação e Lazer (5 e 6 de maio de 2000). Além disso, nos meses de fevereiro, março e abril deste ano, a SME realizou mais de cem reuniões preparatórias para a Conferência, envolvendo os mais distintos grupos da comunidade (associação de moradores, pessoas com deficiências, grupos de atividades, ligas esportivas e outros), resultando na apresentação de, aproximadamente, 300 propostas que contribuíram com o debate.

A participação no processo político precisa ser de todos: gestores e população. Essa foi a mudança mais significativa identificada no que diz respeito às prioridades políticas no campo do esporte e lazer. Inovação importante que implicou novos conhecimentos da cidade tanto por parte da população (experiência do OP) como por parte dos gestores (pelo diálogo com a população, acompanhamento de obras, programas e serviços demandados pelo OP).

Quem trabalha com o Lazer, como política social e direito do cidadão, sabe que é preciso constituir políticas públicas que avancem com a sociedade, que tenham inserção em todos os segmentos e sejam participativas. Essa busca foi o que norteou a segunda administração da SME. Muito mais que a inversão de prioridades, a radicalização da democracia e as políticas públicas de qualidade, o desafio permanente foi não limitar às fronteiras geográficas do município de Porto Alegre, pelo entendimento de que não existe nenhuma política local que não tenha a ver com a política global. Não havia limites especiais, cada ato podia ser uma acomodação ou um contraponto ao neoliberalismo. O lazer não sendo alienado deve buscar o sujeito ativo, aquele que possui a atividade do pensamento sobre o pensamento, de uma ética que implica o trabalho de si, sobre si e contra si, sendo, então, o sujeito livre, capaz de fazer sua vida um objeto de reflexão e matéria de uma ética de existência em que há escolha de ética de vida.

Até o início da primeira Administração Popular (1989), todos os espaços públicos qualificados para o lazer esportivo encontravam-se nas áreas centrais da cidade. Eram dezesseis praças com professores de Educação Física trabalhando principalmente a aprendizagem esportiva nas mais diversas modalidades, sob a forma de escolinhas. A partir desse ano, atendendo a demanda do Orçamento Participativo, praças com módulos esportivos foram sendo construídas em zonas mais periféricas, correspondendo a uma das políticas centrais da Administração: a inversão de prioridades. A participação cidadã não deve ser encarada pelos governantes como uma concessão, mas um direito do cidadão. Esta afirmação pode parecer elementar, mas certamente coloca em prática um grande desafio para as administrações populares, envolvendo um processo longo de

aprendizagem e, não raras vezes, exigindo muita paciência e determinação dos envolvidos.

A análise documental mostrou que o crescente envolvimento da participação popular no lazer foi muito importante para o amadurecimento desse campo no que se refere à lógica de tomada de decisão própria das políticas públicas participativas. Esta não é uma prática histórica do campo do lazer que vinha sendo sustentado, sobretudo, por práticas de recreação orientada. As experiências participativas registradas em planejamentos, documentos de fóruns, de conferências municipais¹⁷, dentre outras estratégias registradas, mostram a importância e também limites a serem superados nesta prática coletiva que integra o lazer às políticas sociais do município.

Também as experiências de controle foram fundamentais para esse processo. Controle interno identificado pelas reuniões semanais com o prefeito e monitoramento em campo/na cidade periodicamente realizado pelo prefeito e secretários; reuniões para análise de planejamentos, orçamentos e construção coletiva dos planos plurianuais.

O OP é, pois, o principal marco desta discussão. Em decorrência dele houve mudanças de gestão na política envolvendo: programas e serviços, modificações na relação público-privado, na relação comunitária. Enfim, são vários exemplos que mostram o impacto da política de Lazer para toda a cidade e camadas sociais.

4.3 A dimensão do direito ao lazer como objetivo principal

Resultados concretos na vida das pessoas decorrentes de mudanças das políticas participativas não são imediatos e sim construídos historicamente pela própria ação política, lidando com possibilidades e enfrentando limites. No entanto, as experiências participativas vividas no período histórico analisado (1994 a 2004) tiveram como principal objetivo, o enfoque no lazer, considerado direito de todos. Decisões coletivas que influem no planejamento, na organização e no financiamento das ações de governo nessa área, com envolvimento da comunidade, estabelecendo novas relações da

¹⁷ ANEXO 8: Ver dados da II Conferência Municipal de Esporte, Recreação e Lazer da SME realizada em maio de 2003.

população com o poder público neste campo.

Essa mudança começou pela inclusão da dimensão do direito ao lazer como objetivo principal, aparecendo em vários documentos legais do município e também em publicações que relacionam a proposta de lazer vinculada à macro política, tanto no âmbito federal como no municipal¹⁸. O Anuário Estatístico de Porto Alegre é uma publicação, da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Nele é possível ver a conquista, ano a ano, do direito ao lazer pela população em geral, que foi incluída na política municipal mediante a criação de programas e projetos de lazer, alguns deles específicos para determinados segmentos (como jovens, idosos, crianças, pessoas com deficiência). Em consequência desses programas e projetos, a garantia da acessibilidade ao esporte e lazer foram incentivadas através da construção e melhorias de equipamentos esportivos, da regionalização de serviços e infra-estruturas, da construção de redes e do fortalecimento de lideranças comunitárias, bem como pelo diálogo permanente com a comunidade, tanto através de agendas no Gabinete da Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer e em reuniões comunitárias, Conferências Municipais e o próprio OP.

Como não é possível para uma administração municipal manter sozinha, em condições ideais, todas as áreas esportivo-recreativas da cidade, além de promover nesses espaços a animação sociocultural (como os grupos de convivência), realizar as festas comunitárias, escolinhas esportivas, enfim, eventos de lazer, a gestão compartilhada em Porto Alegre conseguiu o envolvimento da população, trazendo um bom exemplo de co-gestão.

Nesse sentido, o principal objetivo foi conscientizar e estimular as pessoas para assumirem responsabilidade na construção, manutenção e qualificação dos espaços públicos e das atividades ali desenvolvidas, democratizando-os pela participação.¹⁹ Incentivou-se a criação de Associações Comunitárias nos parques e praças onde elas

¹⁸ ANEXO 9: Ver análise do Plano Plurianual e relatórios de indicadores sociais de Porto Alegre.

¹⁹ ANEXO 10: O trabalho da Assessoria Comunitária da SME, que foi fundamental nesse sentido, é registrado nos Planos Estratégicos, por exemplo o de 1997, que foi analisado neste estudo. Além disso, todos os Relatórios de Atividades, como, por exemplo, os de 2002, registram o trabalho de participação popular.

ainda não existiam. Atualmente, nos espaços coordenados pela SME, existem Associações e Ligas Esportivas que trabalham integrados com a Administração Municipal.

Para cada unidade recreativa, projeto ou programa, dependendo do grau de abrangência, a Prefeitura de Porto Alegre, através da SME, designa o número de recursos humanos: professores, funcionários e/ou estagiários, assim como os recursos materiais necessários.

Já por parte da comunidade, cabe às suas associações, oportunizar que as pessoas envolvidas com os espaços e atividades de lazer, tornem-se comprometidas das mais diferentes formas, desde a preservação do patrimônio até a educação ambiental. Os membros muitas vezes contribuem até financeiramente para manter, atualizar e qualificar os recursos físicos e materiais que usufruem, além de auxiliar na programação de eventos e iniciativas, desenvolvendo e intensificando as relações interpessoais. Desta forma ocorre o serviço realmente voluntário da população.

O equilíbrio entre as responsabilidades é condição absoluta para a co-gestão, a fim de que não se instalem privilégios ou inimizades. Isso requer confiança e respeito entre as partes, principalmente em se tratando de bens públicos que jamais poderão ser privatizados, nem que por um grupo significativo da comunidade.

Observamos também outras formas de compartilhar a administração do lazer como nos eventos participativos, programas e projetos como o “Brincando na Rua”, o “Brincalhão” (RODRIGUES, 2000) e “Em Cada Campo uma Escolinha”.²⁰

4.4 As transformações da política de lazer pela educação crítica

As mudanças históricas implicaram sujeitos com consciência crítica, leitura ampliada do mundo, modos específicos de se comportar com eles mesmos e com os outros, uso de tecnologias para ver, analisar julgar, expressar e transformar as práticas em

²⁰ Como já citado neste texto, a análise do “Relatório de Trabalho 2005/2006/2007” da Prefeitura de Porto Alegre mostra que estão em continuidade vários Programas criados na gestão estudada.

vivências significativas para si e para o coletivo. O fazer revela como as pessoas se enxergam, expressam suas alegrias, demandas e necessidades, julgam e falam da própria consciência (FREIRE, 2006).

Entende-se a política pública de esporte e lazer como parte da educação não-formal alicerçada na concepção dialética do conhecimento. O conhecimento é tratado como uma construção cultural e, portanto, social e histórica; sempre uma aproximação do real, provisória, condicionada pelo contexto sociocultural e pelas condições de produção; um processo mediatizado pelo diálogo e não um produto final pronto e acabado, reduzindo-se a um conjunto de dados isolados, estanques. Conhecimento e ideologia são, pois, indissociáveis. Nesse contexto, vários conhecimentos, como o científico, o estético, o filosófico, o religioso e o popular devem interagir. O conhecimento enquanto processo não implica construção de saberes originais, mas apropriação, reconstrução e ressignificação de conhecimentos já existentes. A interação com a realidade é construída a partir das experiências dos sujeitos, implicando na construção de sentidos através de representações sociais. O conhecimento não tem uma finalidade em si mesmo, mas se coloca a serviço de uma releitura de realidade e da intervenção na mesma. A teoria deve estar a serviço "de" e "para" uma ação transformadora.

Para Raul Pont (2002), nessa caminhada foram dados importantes passos no sentido da democratização da relação do poder público com a sociedade, permitindo que os cidadãos e cidadãs, de simples coadjuvantes da política tradicional passassem a ser sujeitos conscientes e ativos na gestão pública.

A democracia participativa em geral, e o OP em particular, trouxeram consigo os valores inestimáveis da solidariedade e da socialização da política, produzindo novos protagonistas na cena política, que de outra forma estariam alijados não só da participação popular, mas da disputa direta pela renda pública e pela distribuição da riqueza na sociedade (DEMO, 1994).

O projeto político que se desenvolveu em Porto Alegre sempre contou com uma importante participação das mulheres - uma das parcelas mais oprimidas e exploradas da sociedade brasileira - no impulso do OP e dos diversos conselhos existentes na cidade. O

aperfeiçoamento dessa vivência democrática impõe o desafio de refletir sobre as formas e mecanismos possíveis de serem utilizados para darmos maior visibilidade à presença da mulher e suas reivindicações específicas.

Nessa trajetória, foi importante o investimento do município em formação continuada de quadro para atuar com as especificidades do Lazer com crescente preocupação não apenas com as questões práticas, como também com os fundamentos teóricos (cursos multidisciplinares, coordenação pedagógica, consultorias específicas, realização de eventos científicos como o ENAREL e outros eventos pedagógicos em continuidade; preocupação com intervenções educativas críticas e criativas realizadas com a população e outras).²¹

A realização continuada de avaliações quantitativas e qualitativas foi um trabalho coletivo da equipe sempre nos planejamentos, execução e avaliação como identificado em vários documentos.²²

O que qualifica a política pública não é só construir parques, mas dar sentido e significado a cultura nela vivida, seu empoderamento, conhecimento, formação, projetos educativos são fundamentais. Ao ampliar seu nível de consciência, a comunidade começou a reivindicar coisas que em outros tempos achava secundária ou menos importantes, como a iluminação dos campos de várzea, a ampliação dos programas esportivos e recreativos e assim o lazer passou a ser respeitado.

Entretanto, neste contexto quando as propostas vindas de uma determinada comunidade não eram escolhidas como prioridade pelo Conselho do OP ou quando a demanda (obras) levava muito tempo para se concretizar, surgiram conflitos, pois isso gerava desconfiança e frustração de muitos que queriam respostas imediatas e não entendiam que havia uma ordem de prioridades (hierarchy das demandas).

²¹ Ver dados sobre a realização, pela SME, do VIII ENAREL, em 1996. Esses dados aparecem no capítulo 7 da publicação “ENAREL 21 anos de história”, organizado por Marcellino e Isayama (2010). Os Planejamentos Estratégicos Anuais incluem também diferentes momentos de capacitação.

²² ANEXO 11: A Avaliação foi identificada em diferentes momentos e formas, envolvendo: avaliação de atividades pelos beneficiados, de participação dos beneficiados, de planejamento e execução pela equipe gestora, criação de indicadores.

Um dos compromissos assumidos durante esse período, observado na leitura de documentos que relatam as experiências de Porto Alegre foi a gestão democrática, nos mais diferentes níveis - do administrativo interno de cada instituição às relações com as comunidades que, promoveram uma cultura de participação e construção coletiva, de maneira que os envolvidos podiam ver-se como sujeitos do projeto político-pedagógico da Prefeitura. O período estudado trabalhou a educação pelo esporte, pelo lazer, pelo lúdico, e a educação cidadã, possibilitando crianças, jovens, adultos e idosos exercerem seu direito de serem mais felizes. Para tanto, os professores e funcionários, chamados de trabalhadores em educação, eram considerados tão importantes quanto os que atuam nas escolas, mas com o diferencial de exercerem sua profissão fora da escola formal, nas mais diversas atividades, principalmente nos espaços abertos da cidade (praças, ruas, campos de futebol, etc).

A ação direcionada aos habitantes da cidade seguia a lógica de que o agir deveria estar em consonância com a realidade, não apenas comprometido consigo mesmo. Por isso, era valorizada a solidariedade e a humanização. Os conhecimentos eram ampliados, buscando superar uma visão ingênua da realidade, ao mesmo tempo em que, o “fazer pedagógico”, não poderia impor sobre os demais.

Dentre os professores de Educação Física atuantes, cento e dez eram professores concursados e vinte e nove estagiários, responsáveis pela execução de todas as atividades desenvolvidas.

A Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer procurou garantir uma política permanente de qualificação de seus recursos humanos. Para tanto, manteve uma assessoria pedagógica para promover a reflexão sobre a política da Administração Popular, que privilegia a participação e a conquista da cidadania, com a intervenção dentro dos espaços de sua competência. Para alcançar esses objetivos a assessoria pedagógica, promoveu encontros sistemáticos, bem como reuniões de instrumentalização profissional, que aconteciam dentro do horário semanal dos professores e, sempre que necessário, com a presença de palestrantes convidados para o aprofundamento dos

assuntos.²³

A relação entre teoria e prática e a cultura vivida envolveu não somente as práticas corporais institucionalizadas (esporte, dança, lutas, ginástica, jogos e brincadeiras infantis), mas também passou a se preocupar com as representações e significados que o corpo possui na cultura (raça, etnia, gênero, classe, tradições, novas formas de relação e convívio social), além de ressaltar a importância e os limites do vivido, ou seja, dos valores sociais formados.

Outros interesses culturais, diferentes níveis e gêneros de práticas passaram a ser promovidos e para isso foi importante dar voz e trato às diferentes demandas, construindo um espaço de liberdade que implica em ver o outro, ouvir o movimento organizado das classes sociais e suas carências mais explícitas, receber as demandas de toda cidade: clubes, escolas, universidade, mídia, pessoas interessadas (reunião das plenárias temáticas).

A cidade despertou para o fato de que sujeitos críticos podem ser formados no lazer: sujeitos com consciência de que mudanças dependem da alteração das práticas concretas que lhe são oferecidas durante as aulas. Nas diversas experiências apresentadas nesse trabalho existe o momento de modificação das regras, daquilo que foi aprendido, das vivências que foram executadas. Uma mudança que deve ser pensada, apresentada e vivenciada para efetivamente ser transferida para a consciência, libertando-a. Ao apontar o modo como as experiências são moldadas dentro de relações de poder, abre-se espaço para que sejam (re)pensadas as práticas que até hoje vem constituindo sujeitos, nas condições concretas que fazem de cada um ser da maneira que é. Não basta possuir o conhecimento, mas é preciso também percebê-lo como intrínsecamente relacionado com aquilo que somos e o que fazemos de nós mesmos. A maneira como produzimos e colocamos em circulação o conhecimento fazem deste um instrumento de luta pela liberdade e mudança das práticas em condições sociais concretas.

Mas, existem diferenças entre as intenções gerais e as materializações concretas.

²³ ANEXO 12: Ver dados sobre: Formação Continuada e em Serviço da SME.

A produção dos saberes oficiais não impede a formulação de outros que desconfiam das forças disciplinares das instituições. Também, existem os saberes e instituições que buscam a constituição de práticas fora dos modelos universais de racionalidade e de regulação.

A sociedade muitas vezes não está preparada para entender que a verdadeira democracia não é atender as demandas dos indivíduos, mas as coletivas da maioria.

4.5 Valorização das manifestações culturais pela política de lazer

O trato do lazer em uma outra dimensão política favoreceu a valorização dos sujeitos (suas identidades e liberdade de participação) e das diversidades. Cidadãos de todas as faixas etárias, passaram a demandar sua inclusão ativa na política de lazer, o que influenciou na mudança de hábitos individuais e coletivos.

Se inicialmente a compreensão do lazer pela comunidade era atividade pela atividade, (que não implicava em conhecimento, intervenção e mudança; um lazer como produto de consumo alienado), no processo ele passa a ser compreendido como meio e fim de uma vivência cidadã. Como forma de questionar os determinantes que sustentam as desigualdades e injustiças sociais, intervir sobre os elementos da cultura lúdica vivida seria também uma intervenção sobre a maneira como a sociedade se organiza politicamente.

Ao analisar a inserção do lazer nas políticas públicas participativas de Porto Alegre percebe-se que foi criado um espaço significativo para mudanças políticas, possibilitando a (re) construção de identidades. As diversas estratégias políticas usadas estão relacionadas com aquilo que as pessoas são e seus significados. Todas elas (temas estudados, textos produzidos, debates, trabalhos em grupo, vivências, constituem ações que contribuem para conformar os modos de pensar, ser e agir com a relação à vida social como um todo.

O lazer, em suas variadas manifestações (esportivas, artísticas, sociais), tem contribuindo também para a transformação social. Ele é emblemático, pois assim como

pode ser apenas um produto de consumo, pode ser um elemento “revolucionário”. O lazer agrega, reúne pessoas, busca identidade. Retira as pessoas de dentro das casas onde estão presas pela insegurança e as desenvolve ao convívio social em que há conhecimento, troca, afeto e também questionamentos, consciência e rebeldia (RODRIGUES in MARCELLINO, 1996).

As práticas corporais que se encontravam fragmentadas e dispersas pela vida cotidiana foram reorganizadas para a produção de um novo tipo de saber sobre o movimento humano. Práticas lúdicas saem das ruas para locais institucionalizados (ginásio, parques, clubes). Muitas vezes mudam o enfoque da técnica e da disciplina. Jogos tradicionais passam a ser vividos de formas diferentes. Há um destaque para as práticas esportivas.

Analisando os documentos levantados sobre as propostas pedagógicas presentes nas ações da Secretaria Municipal de Esporte, Recreação e Lazer, observou-se:

1. O reconhecimento de que uma construção histórico-social, por não ser imutável, é sempre provisória. Sendo assim, o processo não é um produto final, acabado, mas algo dinâmico. A prática social desenvolvida aponta que todos são sujeitos do conhecimento e da história.

2. A valorização da relação entre identidades culturais, idade, classe social, gênero e etnias, dimensões estruturantes, que refletem as tensões de força na sociedade, mas não se esgotando nela;

3. Os territórios envolvidos possibilitam vivências interativos (sociabilidade, afeto), simbólicos (político, interpessoal) e culturais (grupos, gêneros, etnias, saberes, corpos). Trata-se de espaços de agenciamento de saberes e, portanto, de poder, de produção e reprodução ideológica, de acesso e diálogo; de escolhas, ênfases e omissões: experiência dialética, com seus conflitos e conquistas.

Sendo a cidade construída pelos homens que possuem interesses e valores diferentes, movimentos populares (Associações Comunitárias, Associações de Bairros, Ligas Esportivas e Recreativas, etc) e as classes sociais interveem nos diferentes

contextos do município. A organização comunitária se modifica e acontece de modo diferente na cidade, sendo assim alguns programas mudaram e outros permanecem até os dias de hoje.

Inicialmente, em determinado espaço esportivo uma mesma pessoa se inscrevia em diversas atividades. Para incluir mais participantes criou-se critérios de participação, e dessa forma aumentou-se o número de participantes e a abrangência do programa. Lazer é direito, mas a prática de direitos não se dá mesma forma. Os principais equipamentos onde eram desenvolvidos os programas de lazer estavam implantados no centro da cidade. E como a grande maioria dos grupos excluídos mora na periferia, foi preciso levar programas até eles.

Os projetos arquitetônicos muitas vezes não atendiam as necessidades de uso como por exemplo a ausência de tomadas nos ginásios, lugar para o público sentar direcionado para paredes, além de confrontos como a instalação de postes de iluminação no meio do campo de futebol, ocasionando disputas acirradas nos espaços de classes econômicas com diferentes interesses culturais.

4.6 Mudanças no conceito de lazer

As mudanças observadas nos documentos levantados sobre o período estudado levou-nos a perceber, especialmente, mudanças no conceito de lazer. Afinal, neste período histórico, de que lazer a cidade de Porto Alegre passou a vivenciar?

A história da cidade mostrou usos de diferentes conceitos em cada época até o período estudado, considerando mudanças nas variáveis de lazer como tempo, atividade, atitude, uso de espaços e equipamentos, papel educativo. O reconhecimento do lazer como direito de todos e, conseqüente, institucionalidade na política pública local, trouxe um novo olhar para a abordagem do tema.

Essa evolução no conceito mostra que, considerando o espaço sócio-político-histórico da política analisada, a vivência do lazer sofreu muitas influências nacionais e

globais na constituição de suas possibilidades.

A política de lazer em Porto Alegre esteve articulada aos princípios participativos assumidos pela política do governo municipal, que contribuíram para que o lazer deixasse de ser concebido pelos gestores e a população somente como uma atividade pela atividade. Este conceito de lazer que perdurou durante muito tempo no município foi superado.

O lazer deixa de ser visto como uma atividade sem significado político e passa a ser compreendido como um direito a ser garantido. Os direitos foram garantidos pela SME conforme comprova a apresentação dos slides construídos para a reunião geral de professores e funcionários da SME cujo tema era uma retrospectiva da Secretaria no período de 1993-2003 (Comemoração dos dez anos de existência da SME).²⁴

O que é colocado em destaque não é só “o que” e “como fazer”, mas, sim, porque vivenciar. Os aspectos técnicos da gestão do lazer não são abandonados, mas reconhecidos como construtos culturais que não possuem a verdade em si mesmos. Os gestores comunitários, ao invés de técnicos passam a ser compreendidos também como intelectuais capazes de ação e de transformação pelo seu envolvimento nas decisões políticas junto com os demais gestores do município.

O lazer passa a ser concebido muito mais como um dos fatores de qualidade de vida, em decorrência, o papel do lazer na humanização das relações e a busca da felicidade, colocaram o sujeito no centro das suas ações. Observação que revela mudança de sentido de lazer uma vez que nas épocas anteriores ao período analisado o lazer era considerado, sobretudo, como “tempo fora das obrigações sociais” e, principalmente, as do trabalho.

As demandas de lazer sempre existiram. O que mudou no período estudado foi a participação popular no trato destas demandas. Participação que gerou também o envolvimento do prefeito e todos secretários, tratando o lazer no conjunto das demandas da cidade. As visitas coletivas dos dirigentes às comunidades, conversando com os

²⁴ Ver ANEXO 13.

representantes do OP do lugar (que diziam o que deu certo e o que não deu certo) mostram isso.

O investimento no lazer como processo educativo também mudou a concepção de lazer orientada pela Assistência Social, que historicamente tratou das recreações nos espaços comunitários para atender crianças, jovens e idosos, no sentido de proteção, entendida por uns como proteção das pessoas e por outros como proteção da sociedade.

Com a transferência dos equipamentos esportivos e recreativos dos Centros de Comunidade, que até então eram gerenciados pela Assistência Social, para a Secretaria Municipal de Esporte Recreação e Lazer, houve um avanço para a política da área. Entre as mudanças significativas, a realização de concursos específicos de Professor de Educação Física para a SME, por edital. Passou a se ter exigências diferentes uma vez que o professor tinha que além de ensinar, mobilizar e atrair a população para participar das atividades de maneira espontânea.

No que tange a intersetorialidade, com base na relação do conhecimento na área do lazer, avançou-se em ações interdisciplinares junto à educação, à assistência social, à saúde e ao meio ambiente (espaço onde ficam os equipamentos esportivos e recreativos).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

“Esta é uma sociedade extremamente complexa, contraditória e atravessada por ambivalências de todos os tipos. Uma sociedade em que a descoberta da lei e dos direitos convive com uma incivilidade cotidiana feita de violência, preconceitos e discriminações: em que existe uma espantosa confusão entre direitos e privilégios; em que a defesa de interesses se faz um terreno muito ambíguo que desfaz as fronteiras entre a conquista de direitos legítimos e os mais estreitos corporativismos; em que a experiência democrática coexiste com a aceitação ou mesmo convivência com práticas mais autoritárias; em que a demanda por direitos se faz muitas vezes numa combinação aberta ou encoberta com práticas renovadas de clientelismo e favoritismo que repõem diferenças onde deveriam prevalecer critérios públicos igualitários (VILLAS-BOAS, 1994)”.

O objetivo da dissertação foi investigar a política pública de lazer na administração popular na cidade de Porto Alegre, durante o período de 1994 a 2004. As propostas, diretrizes, objetivos, pressupostos, programas e projetos implementados foram estudados por meio de análise documental e bibliográfica.

A trajetória política do lazer em Porto Alegre foi construída de forma articulada com a política do Governo Municipal e com as macro-políticas do Estado brasileiro. A vivência de espaço sócio-político-histórico possibilitou a prática política de garantias do direito ao lazer, também possível por meio de negociações com o Gabinete do Prefeito e outras secretarias como a da Educação que permitiram a concretização dessas políticas.

A análise demonstra que a relevância que o lazer adquiriu nos últimos anos como política social e objeto de reivindicação ligada à qualidade de vida de algumas cidades, especialmente em Porto Alegre, é resultado de iniciativas do poder público em parceria com a sociedade civil organizada através da construção e implementação de políticas setoriais.

A cidade que se tornou metrópole²⁵ foi se constituindo, inicialmente, numa lógica conservadora, conduzida para o mundo do trabalho, apresentando poucos espaços de lazer na periferia ou regiões mais pobres.

Em Porto Alegre, onde o lazer foi se institucionalizando nas Administrações Populares, ele acaba se inserindo de forma emblemática nas políticas sociais.

Buscando superar limites que envolviam demandas de todas as faixas etárias, de qualificação da infra-estrutura, mas antes de tudo, a preocupação com a educação para o lazer e a cidadania pelo lazer, a área passou a desempenhar um papel até então ainda pouco vivenciado nas políticas, ou seja, ser um articulador, um elemento fundamental da intersetorialidade e de multidisciplinariedade.

Passemos agora às considerações finais relativas às “categorias de análise” fundamentadas no primeiro capítulo: institucionalidade, objetivo principal, prioridade, enfoque, lógica de tomada de decisão e financiamento.

Os dados analisados nos revelaram que, no que se refere à institucionalidade do lazer nas políticas públicas participativas, as gestões dos prefeitos Tarso Genro, Raul Pont e João Verle, no período estudado, foram decisivas na institucionalização do lazer com a criação de uma Secretaria Municipal específica para a área. Institucionalização baseada na referência legal do direito ao lazer e ao esporte constante nos documentos oficiais e nos planos de governo.

Em relação ao objetivo principal, o estudo identificou a inclusão do direito ao lazer em vários documentos e publicações, a exemplo do Plano Plurianual, das Conferências Municipais e, principalmente, do Orçamento Participativo (OP). A dimensão da diversidade, a valorização da identidade, a liberdade de participação, assim como o envolvimento dos movimentos sociais também foram identificados nos documentos. Os programas desenvolvidos revelam a conquista do direito ao lazer pelas famílias, crianças, jovens, idosos, mulheres, pessoas com deficiência. Ficou claro no

²⁵ Porto Alegre no final do século XVIII – 4 mil habitantes (COSTA, 1998). 1924 – já tinha 190 mil habitantes. Em 1940 explosivo aumento populacional – quando passou para 350 mil habitantes. Em 2009 – 1,4 milhões de pessoas (FRANCO, 2006).

planejamento de cada projeto que os interesses específicos de cada segmento eram considerados.

A análise dos documentos enriqueceu a discussão da acessibilidade como prioridade da política de lazer de Porto Alegre. A explicitação do direito ao lazer em documentos formais e legais do município provou a existência de um diálogo permanente com a população, seja por intermédio do atendimento ao público diretamente pela Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer, seja pelas chefias ou por meio de fóruns, reuniões e conferências municipais.

No sentido do enfoque do lazer como meio e fim das políticas públicas participativas, os dados levantados apontam como esse campo integrava as ações da Educação e aos poucos ganhou espaço político, culminando com a criação de uma secretaria específica, dando novo *status* às demandas do lazer.

A análise documental demonstrou também que as crescentes experiências de elaboração coletiva de projetos, com o envolvimento e participação da população, foi fundamental para o amadurecimento do campo do lazer no que se refere à lógica de tomada de decisão, elemento fundamental das políticas públicas participativas. Essa mudança inovou o percurso histórico do lazer que vinha sendo sustentado, sobretudo, por práticas de recreação orientada. As experiências participativas estão registradas nos planejamentos, documentos de fóruns, das conferências municipais, dentre outras estratégias que mostram a importância e também os limites a serem superados nesta prática coletiva que integrou o lazer às políticas sociais do município, como por exemplo, a impossibilidade de atendimento de todas as demandas da comunidade.

No que se refere ao financiamento das políticas públicas participativas de lazer, o OP provou ser o principal marco da discussão, pois foi por intermédio dele que as prioridades mudaram, gerando uma consequente flexibilização do orçamento geral para investir no lazer. Ao analisarmos os documentos das plenárias temáticas do OP constatamos um aumento dos investimentos em lazer, principalmente demandados para as regiões mais centrais da cidade, que já tinham avançado em conquistas básicas como moradia, saneamento básico, educação e saúde e acabaram dando um espaço privilegiado

para essa área em sua hierarquização de prioridades. Sabemos que o OP trabalha com essa hierarquia uma vez que não há verba suficiente para atender todas as necessidades da população.

Enfim, no nosso entendimento, o eixo fundamental dos governos populares, e também principal responsável pelos resultados das gestões da Administração Popular de Porto Alegre foi a democracia participativa, ou seja, a participação popular direta, que constituiu uma nova relação da sociedade com o Estado, diferentemente da lógica vigente nas políticas paternalistas que historicamente representavam a maioria das experiências de políticas públicas de lazer no Brasil.

Mesmo com as grandes obras que marcaram a cidade durante as quatro gestões, o grande diferencial observado na experiência estudada foi o tratamento dado às políticas sociais através de uma série de ações que deram materialidade a uma política de inclusão social.

Melhor exemplo da participação do Lazer nas políticas públicas participativas se dá ao observarmos os documentos como das reuniões das regiões do OP, associações comunitárias, das reuniões preparatórias e das próprias Conferências Municipais e do Congresso da Cidade, conforme anexos 6, 7, 8 e 9.

Diante do exposto, para nós, a dissertação permitiu, ao analisar fatores que revelam inovações nas políticas vividas, fazer uma leitura de alguns limites e possibilidades na produção, apropriação e vivências do cotidiano estudado.

Estamos cientes de que a análise sobre a efetiva participação popular, no desenvolvimento das Políticas Públicas de Porto Alegre que incluem o lazer, só poderá ser contemplada, de maneira mais ampla, com o desenvolvimento de futuras pesquisas comparativas, analisando gestões posteriores ao período abrangido por este trabalho. Ou seja, com maior explicitação e aprofundamento na análise de que as propostas, programas e projetos tiveram ou não continuidade, em outras administrações que se seguiram a analisada, e como a participação da população contribuiu ou não para isso. Fica, portanto a sugestão para futuras investigações.

REFERÊNCIAS

- ADRIAO, T. & PERONI, V. (Org). **O público e o privado na educação: interfaces entre estado e sociedade.** São Paulo: Ed. Xama, 2005.
- ARENDT, H. **Entre o passado e o futuro.** São Paulo: Perspectiva, 1973.
- ARISTÓTELES. **Política.** 3. ed. Brasília: UnB, 2005.
- BARCELOS, A. & PONT, R. (Org.). **Porto Alegre: uma cidade que conquista: a terceira gestão do PT no governo municipal.** Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2000. 238p.
- BAUDELAIRE, J. **A sociedade de consumo, seus mitos, suas estruturas.** Paris: denoel, 1985.
- BECKER, A. J. (Org.). Prefácio de Olívio Dutra. **A cidade reinventa a democracia: as contribuições do seminário internacional sobre democracia participativa.** Porto alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2000. 229p.
- BENEVIDES, M. V. de M. **A cidadania ativa.** São Paulo: Ática, 1996.
- BENEVOLO, L. **As origens da urbanística moderna.** 2. ed. Lisboa: Presença, 1987.
- BOBBIO, N. **Direita e esquerda; razões e significados de uma distinção política.** São Paulo: Editora da Unesp, 2001.
- BOBBIO, N. **Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil.** 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999. 137p.
- BOLLE, W. **Fisiologia da metrópole moderna.** São Paulo: Brasilense, 2000. p. 313.
- BOSCHETTI, I. A política como política. In: BOSCHETTI, I. (Org.) **Políticas sociais no capitalismo; tendências contemporâneas.** São Paulo: Cortez, 2008.
- BRAMANTE, A. C. Lazer e perspectivas para o século XXI. 2.ed. IN: MOREIRA, W. W. (Org). **Educação Física e esportes; Perspectivas para o século XXI.** Campinas. Papirus, 1999.
- BRASIL. **Constituição da república federativa do Brasil.** São Paulo: Tecnoprint, 1988.
- BRASIL. Decreto-lei n. 5.452, de 1943, que dispôs sobre a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). **Impresso.**
- BRASIL. Decreto n.69.450 de 01 novembro de 1971. Diário Oficial da União. Brasília: 1971. **Impresso.**
- BRASIL. **Prêmio Brasil de Esporte e Lazer de Inclusão Social – 1ª Edição – Coletânea dos Premiados de 2008.** Brasília/DF: Ministério do Esporte, 2009. 432p.
- BRASIL. **Prêmio Brasil de Esporte e Lazer de Inclusão Social – 2ª Edição –**

- Coletânea dos Premiados de 2010.** Brasília/DF: Ministério do Esporte, 2010. 432p.
- BUCK-MORSS, S. **The dialectics of seeing:** Walter Benjamin and the arcades project. Cambridge: MIT Press, 1995.
- CAMARGO, L. O. **O que é lazer.** São Paulo: Brasiliense, 1986.
- CARVALHO, M. C. M. (Org.). **Construindo o saber:** técnicas de Metodologia científica. Campinas: Papirus, 1988.
- CARVALHO, M. Cidade-metrópole. In: ALVES, L.R. & CARVALHO, M. (Org). **Cidades:** identidade e gestão. São Paulo: Saraiva, 2009. P.39-54.
- CASTELLS, M. **A sociedade em rede.** 3.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CERTEAU, M. **A invenção do cotidiano.** 1. Ares do fazer. Petrópolis: Vozes, 1994.
- CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais.** São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1991.
- COSTA, Eimar Bones da (Ed). **História Ilustrada do Rio Grande do Sul.** Porto Alegre: Já Editores, 1998.
- DEMO, P. **Metodologia científica em ciências sociais.** 3.ed. São Paulo: Atlas, 1995.
- DEMO, P. **Pobreza política.** 4. ed. Campinas: Autores Associados, 1994. **109p.**
- DRAIBE, S. M. A constituinte e as políticas sociais. In: **Relatório da situação social do país.** Campinas: Núcleo de Estudos de Política Pública, 1989. v.1.
- DUMAZEDIER, J. **Lazer e cultura popular.** 3.ed. São Paulo: Perspectiva, 2000.
- DUMAZEDIER, J. **Valores e conteúdos culturais do lazer.** São Paulo: SESC, 1980.
- FACCIONI, V. **Sistema de controle interno da administração pública municipal.** Disponível em: http://www.tce.rs.gov.br/legislacao/controlado_interno/pdf/palestra.pdf. Acesso em jan.2005.
- FRANCO, Sérgio da Costa. **Guia Histórico de Porto Alegre.** Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2006.
- FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia:** saberes necessários à prática educativa. 34. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- FREIRE, P. et al. **O processo educativo segundo Paulo Freire e Pichon-Rivière.** Trad. Lúcia Mathilde Endlich Orth. 2d. Petrópolis: Vozes, 1989.
- FRIEDMANN, G. **Sete estudos sobre o homem e a técnica.** São Paulo: DIFEL, 1968.
- GAELZER, L. **Recreação pública em Porto Alegre:** evolução histórica. Porto Alegre:

UFRGS, 1975.

GATTARI, F. Práticas ecosóficicas e restauração da cidade. Rio de Janeiro: **Tempo Brasileiro**, v.1. n. 116, jan./mar.1999.

GENRO, T. & SOUZA, U. de. **Orçamento participativo**: a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Editora Fundação Perseu Abramo, 1997. 110p.

GENRO, T. et al . (Coord). **Porto da cidadania**: a esquerda no governo de Porto Alegre. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997. 267p.

GIDDENS, A. **A constituição da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

GOMES, C., OSÓRIO, E., PINTO, L. & ELIZALDE, R.. (Org.) **Lazer na América Latina/Tiempo libre, ócio y recreación em Latinoamérica**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2009. 398p.

GOMES, C. Significados da recreação e lazer no Brasil: reflexões a partir da análise de experiências institucionais (1926-1964). **Tese de Doutorado**. Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, 2003.

GRAMSCI, A. **Concepção dialética da história**. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987.

GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

HAMBLENTOM, R. Decentralization and democracy in UK local government. **Public Money and Management**, july/sept. 1992.

HELLER, A. *et al.* **A condição política pós-moderna**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

HOLMES, M. & SHAND, D. Management reform: some practitioner perspectives on the past ten years. **Governance**, 8(4), 1995.

IMONIANA, J. O. Controle da gestão pública. In: ALVES, L. R. & CARVALHO, M. **Cidades**: identidade e gestão (Org.). São Paulo: Saraiva, 2009.

INOJOSA, R. M. Redes de compromisso social. **Revista de Administração Pública**, n. 33 set/out./1999.

LAFARGUE, P. **O direito à preguiça**. São Paulo: HUCITEC, 1999.

LEFORT, C. **Essais sur Le politique: XIX-XX siècle**. Paris: Seuil, 1986.

MACEDO, C.C. Algumas observações sobre a cultura do povo. In: VALLE, E. & QUEIROZ, J. (Org.) **A cultura do povo**. 2.ed. São Paulo: EDUC, 1982.

- MARCELLINO, N. C. **Lazer e esporte**. Campinas: Autores Associados, 2001. 188p.
- MARCELLINO, N. C. Lazer como fator e indicador de desenvolvimento regional: In: MULLER, A. e COSTA, L. (Org.) **Lazer e desenvolvimento regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2002. p. 41-52.
- MARCELLINO, N. C. (Org.). **Formação e desenvolvimento de pessoal em lazer e esporte**. Campinas: Papirus, 2003. 2007p
- MARCELLINO, N. C. e ISAYAMA, H. (Org.). **ENAREL: 21 anos de história**. Brasília: Supernova Gráfica, 2010. 276p.
- MARCELLINO, N.C. **Políticas Públicas Setoriais de Lazer: O papel das Prefeituras**. Campinas: Autores Associados, 1996. 71p.
- MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002.
- NOGUEIRA, M. A. A dimensão política da descentralização participativa. In: **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 11, n. 03, jul.-set./1997.
- ONU. Declaração dos direitos universais do homem. Genebra, Assembléia Geral da ONU, 10 de dez. de 1948. **Impresso**.
- OSBORNE, D; PLASTRIK, P. **Banishing bureaucracy: the five strategies for reinventing government**. Reading. Massachusetts: Addison-Wesley, 1997.
- OSBORNE, D. & GAEBLER, T. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o governo**. Brasília: MH Comunicação, 1994.
- PARKER, S. **A sociologia do lazer**. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.
- PEREIRA, L. C. B e SPINK, P. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- PEREIRA, P. A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. IN: BOSCHETTI, I. (Org.) **Políticas sociais no capitalismo; tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.
- PINTO, L. M. M. Inovação e avaliação; desafios para as políticas públicas de esporte e lazer. In: WERNECK, C. L. G. & YSAYAMA, H. (Org.). **Educação física e lazer**. Belo Horizonte: CELAR-UFMG/Editora Autêntica, 2002.
- PINTO, L. M. M.. **Sentidos e significados de tempo de lazer na atualidade: estudo com jovens belo-horizontinos**. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2004. (Doutorado em Educação)
- PINTO, L. M. M.. Estado e sociedade na construção de inovações nas políticas sociais de lazer no Brasil. In: MARCELLINO, N. C. (Org.). **Políticas públicas de lazer**. Campinas: Alínea, 2008a. p. 43-78.

PINTO, L. M. M.. Políticas públicas de lazer no Brasil: uma história a contar. IN: MARCELLINO, N. C. (Org.). **Políticas públicas de lazer**. Campinas: Alínea, 2008b. p. 79-96.

PONT, R. **Democracia, igualdade e qualidade de vida: a experiência de Porto Alegre**. Porto Alegre: Veraz, 2003. São Paulo, EDUSP, 2002. 71p

PORTO ALEGRE, A. **História popular de Porto Alegre**. Porto Alegre: Secretaria Municipal de Cultura, 1994. 208p.

POWELL, W. W & DIMAGGIO, P. **The New institutionalism in organizational analyses**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

RODRIGUES, R. P. (Org.). **Brincalhão: uma brinquedoteca itinerante**. Petrópolis: Vozes, 2000. 64p.

RODRIGUES, R. P. O papel do estado nas políticas sociais: elementos para discussão sobre a gestão das políticas públicas de lazer no Brasil. In: MARCELLINO, N. C. **Políticas públicas de lazer**. Campinas/SP: Alínea, 2008. p. 171.

RUA, M. das G. Análise de políticas públicas. In. RUA, M. das G. e CARVALHO, I. V. **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: HUCITEC, 1996. 308p.

SANTOS, S. M. de M. dos. Direitos, desigualdades e diversidade. IN: BOSCHETTI, I. (Org.) **Políticas sociais no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

SCHWARTZ, G. M. et al. O ambiente virtual e o lazer. In: MARCELLINO, N. C. (Org.) **Lazer e cultura**. Campinas: Alínea, 2007. p. 149-170.

SILVA, J. **Direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1994.

SOUZA, S.Z. L; OLIVEIRA, R. P. de Políticas e avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educação e sociedade**, Campinas, v.24, n. 84, p. 873-895, setembro 2003.

SZAZI, E. **Terceiro setor: regulação no Brasil**. São Paulo: Gife Editora Fundação Peirópolis, 2003.

TELLES, V. da S. **Direitos sociais; afinal do que se trata?** Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999.

VELHO, O. G. (Org.). **O fenômeno urbano**. 4.ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

VILLAS-BOAS, R., TELLES, V. (Org.) **Poder local, participação popular e construção da cidadania**. São Paulo: Polis/Fórum Nacional de Participação Popular, 1995.

WITTGENSTEIN, L. **Investigações filosóficas**. São Paulo: Abril, 1978.

ZINGONI, P. Lazer como fator de desenvolvimento regional: a função social e econômica do lazer na atual realidade brasileira. MÜLLER, A. & DACOSTA, L. P. **Lazer e desenvolvimento regional**. Santa Cruz do Sul: Editora da Unisc, 2002. p. 53-82.

LISTA DE ANEXOS

1. Prioridades das regiões do OP - 1990
2. Lei nº 7.330 de 1993
3. Decreto Municipal nº 10.869 de 1993
4. Quadro Demonstrativo da Regionalização de 1990/2000
5. Material produzido pela SME para a I Conferência Municipal de Esporte, Recreação e Lazer, realizada em maio de 2000
6. Síntese das diretrizes da Iª Conferência Municipal de Esporte, Recreação e Lazer para encaminhamento ao III Congresso da Cidade e Listagem das Propostas (texto final) - 2000
7. Resultados da avaliação feita pela equipe de recursos humanos da SME no primeiro semestre de 2000
8. Modelo de avaliação do servidor -2000
9. Plano Plurianual – 1998/2001
10. Relatório de indicadores sociais de Porto Alegre de 2001
11. Documento de organização interna da SME - 2002
12. Relatório de atividades 2002 (Inclui o item “Assessoria Comunitária”)
13. Dados da SME, relativos a II Conferência Municipal de Esporte, Recreação e Lazer da SME realizada em maio de 2003
14. Diagnóstico da Assessoria Comunitária - 2003
15. Avaliação do relatório SME - 2003
16. Avaliação interna geral da SME - 2003
17. Relatório de atividade - 2004
18. Retrospectiva da SME 1993/2003 (Apresentação para reunião geral de professores e funcionários da SME - 2003)
19. Reuniões regionais de planejamento participativo –2004
20. Relatório de trabalho da Prefeitura de Porto Alegre período 2005/2007
21. Anuário Estatístico publicado em 2008 e referente ao período 1999/2008
22. Relação dos Centros Comunitários nas diversas regiões de Porto Alegre - 1999
23. Secretarias municipais agrupadas por temas afins (Plenárias Temáticas) - 1997
24. Proposta de qualificação profissional desenvolvida anualmente pela SME - 1998