

**ADMINISTRAÇÃO DE PARQUES PÚBLICOS E DEMOCRACIA**  
**Um estudo de caso na área de políticas públicas**  
**para o lazer numa perspectiva democrática**

POR

MARCO PAULO STIGGER

Dissertação apresentada ao Curso de Pós Graduação  
em Educação Física da Universidade Gama Filho  
como requisito parcial para a  
obtenção do grau de

**MESTRE EM EDUCAÇÃO FÍSICA**

Rio de Janeiro  
agosto de 1992

## AGRADECIMENTOS

No momento que se conclui um trabalho como este e pensa-se em agradecer, corre-se o risco de esquecer alguém, já que, de certa forma, ele é fruto de uma convivência coletiva e muitas pessoas, cada uma a sua maneira, contribuíram para a sua realização.

Ainda assim corro esse risco e agradeço:

ao amigo Freitas que me pôs em contato com a Universidade Gama Filho e no decorrer do curso sempre se constituiu um torcedor sincero e assíduo;

à Vilma por sua forma de ser que transcende à relação profissional, tendo sido amiga e hospitaleira desde o primeiro momento;

aos funcionários Celeste, Júnior e Nea, sempre prontos;

aos "companheiros de moradia": Alemão, Matheuzinho, Paulo, Matheus, Julius e Ricardo, pela convivência afetiva, por vezes conflituosa, como qualquer "família";

aos colegas de curso: Ivete, Mariângela, Leonéa, Fafá, Aninha, Fernanda, Jurinha, Vânia e Joaquim pela amizade, incentivo e constante "troca de figurinhas";

ao amigo Betão pelo estímulo constante, leitor e debatedor atento no início deste trabalho, por vezes crítico contundente;

ao amigo Vicente Molina pelo incentivo sistemático e preocupação com os prazos ...;

ao professor Vítor Marinho, estando do meu mesmo lado, às vezes com percepções diferentes, um contraponto instigante e importante para o meu crescimento;

à professora Nilda pela mensagem de paixão pela vida e de luta por uma sociedade melhor;

ao professor Lamartine pelos vãos constantes e perturbadores, pela confiança, pelas leituras e orientações sempre atentas em todos os trabalhos e, ainda, pelo prazer e honra de tê-lo na Banca Examinadora;

ao professor Votre, apesar do rápido convívio, eficiente, exigente e estimulador;

ao professor Helder, administrador sereno e afetivo, pela confiança, apoio, estímulo e hospitalidade;

ao professor Nilton Fischer pelo interesse e disposição desde o primeiro contato, pela orientação qualificada, pelo acolhimento no momento da dificuldade e ainda pelo prazer e honra de tê-lo na Banca Examinadora;

às amigas Laura e Eloísa, trabalhadoras "de respeito", por uma relação verdadeira e carinhosa, pelo espaço aberto, apoio e confiança que me possibilitaram a realização deste trabalho;

aos informantes desse trabalho, vinte e três (23) anônimos, através de cujos olhos pude adentrar na realidade e sem os quais não poderia ter desenvolvido este estudo;

aos professores e funcionários da SERP, pela receptividade;

à amiga Ângela (Aia) pelo carinho e competência no trabalho de correção final;

à amiga Anna Cristina pelo seu capricho na digitação do texto e pela sua paciência, também ao Júlio pela sua colaboração, e ao amigo Dartagnan pelo apoio no momento da impressão.

## HOMENAGEM

**Ao Prof. Doutor Roberto Ballalai, "In memoriam".**

Esta homenagem só pôde ser concluída no final da redação desta dissertação por uma razão muito especial: dizer alguma coisa sobre um homem cheio de vida como o Ballalai, no momento de sua morte é difícil e dolorido.

Eu poderia falar da atenção e comprometimento de suas dedicadas orientações; de suas palavras confiantes e estimuladoras: "...gosto de ler as coisas que tu escreves...", "... toca em frente..."; do seu característico "...mas..." a partir do qual vinha sempre uma lista de observações, críticas sempre construtivas, debates democráticos, grandes fatores de crescimento. Poderia falar também do seu bom humor...

O que não posso deixar de registrar é que gostaria muito de ter podido comemorar com ele a conclusão deste trabalho.

## RESUMO

**Título: Administração de Parques Públicos e Democracia.  
Um estudo de caso na área de políticas públicas para o lazer, na  
perspectiva  
democrática.**

Autor: Marco Paulo Stigger

Orientador: Prof. Doutor Nilton Bueno Fischer

Neste trabalho, analisa-se as políticas públicas para o lazer da Supervisão de Esportes e Recreação Pública de Porto Alegre (SERP), e a sua relação com a democracia.

A partir de uma leitura da realidade na qual se identifica a necessidade da luta pela democracia, buscou-se refletir sobre políticas públicas que encaminhem mudanças da relação entre poder público e população (sociedade civil), atribuindo a esta o controle sobre a estrutura estatal.

Tendo como referência um conceito geral de democracia; uma análise da democracia na sociedade capitalista; uma reflexão sobre o processo de democratização conseqüente da "ampliação do Estado"; o conceito de "democracia de massas" e a visão da participação como objetivação da democracia, foi desenvolvida uma análise buscando compreender em que medida se efetivam concretamente as políticas da SERP, expressas nas suas Diretrizes e Princípios.

Após o exame dos dados, coletados do discurso de vinte e três (23) informantes, tanto do poder público como da população, foi possível inferir que: a) a administração dos parques públicos da periferia de Porto Alegre está sob o controle principal do poder público, havendo pouca participação da população na sua gestão; b) a participação acontece eventualmente, quando a população é chamada, no nível de consulta e apenas através de lideranças; c) há a intenção do poder público, através de ações ainda incipientes, de favorecer a participação da população na administração dos parques; d) apesar de haver intenção no sentido da

participação, tanto dos profissionais envolvidos quanto dos representantes da população, estes não têm clareza sobre a importância da mesma como fator de mudança na relação entre população e governo, na perspectiva democrática; e) foram percebidos avanços devido as ações dos profissionais e participação da comunidade ainda que restrita às lideranças comunitárias.

## RESUME

**TITRE: Administration de Parcs Public et Démocratie**  
**Une étude de cas dans l'aire des actions politiques publiques pour le**  
**loisir, dans la perspective démocratique.**

**Auteur: Marco Paulo Stigger**

**Orienteur: Nilton Bueno Fischer.**

Dans ce travail on analyse les actions politiques publiques pour le loisir de la Supervision de Sports et Récréation Publique de Porto Alegre (Supervisão de Esportes e Recreação Pública de Porto Alegre - SERP) et leur rapport avec la démocratie.

En partant d'une lecture de la réalité où on décèle le besoin de lutte pour la démocratie, on vise à la réflexion sur les actions politiques publiques qui se dirigent vers un changement dans le rapport entre le pouvoir public et la population, en attribuant à celle-ci (société civile) le contrôle sur la structure de l'Etat.

En ayant comme référence un concept général de démocratie, une analyse de la démocratie dans la société capitaliste, une réflexion sur le processus de la démocratisation comme conséquence de "l'élargissement de l'Etat", ainsi que le concept de "démocratie des masses" et la vision de la participation comme l'objectivation de la démocratie, on développe une analyse visant à comprendre dans quelle mesure se réalisent concrètement les actions politiques de la SERP, exprimées dans ses Directives et Principes.

Après l'analyse des données extraites du discours de vingt-trois (23) informateurs appartenant tant au pouvoir public qu'à la population, il fut possible d'inférer que: a) l'administration des parcs publics dans la périphérie de Porto Alegre est sous le contrôle principal du pouvoir public, en n'ayant guère, dans sa gestion, la participation de la population; b) la participation se fait éventuellement quand la population est appelée, au niveau de consultation, et seulement à travers ses

représentats; c) il y a l'intention du pouvoir public de favoriser la participation de la population dans l'administration des parcs à travers des actions qui sont encore tout au début; d) malgré l'intention existante d'envisager la participation des professionnels engagés aussi bien que des représentants de la population, il n'est pas évident aux informateurs l'importance de la participation comme un changement du rapport entre la population et le gouvernement dans une perspective démocratique; e) on aperçoit des progrès dûs aux actions des professionnels et à la participation bien qu'elle ne soit que des représentants communautaires.



## ÍNDICE

AGRADECIMENTOS.....	002
HOMENAGEM.....	004
RESUMO.....	005
RESUME.....	007
LISTA DE TABELAS.....	011
LISTA DE APÊNDICES.....	013
INTRODUÇÃO.....	014
CAPÍTULO I	
UMA LEITURA DA REALIDADE E UM PROBLEMA A PESQUISAR A TÍTULO TAMBÉM DE JUSTIFICATIVA.....	018
CAPÍTULO II	
A SERP SUA ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO SUAS DIRETRIZES E PRINCÍPIOS.....	029
Estrutura e funcionamento.....	030
Diretrizes e princípios.....	032
CAPÍTULO III	
DEMOCRACIA.....	036
Democracia e sociedade capitalista.....	042
Democratização.....	046
Democracia de Massas.....	055
Nas políticas públicas:	
Participação como objetivação da democracia.....	067
CAPÍTULO IV	
METODOLOGIA.....	082

## CAPÍTULO V

ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS.....	087
A Função.....	088
A Participação.....	101
A Intenção.....	122
Direitos e Deveres.....	127

## CAPÍTULO VI

UMA VISÃO DO PROCESSO.....	136
----------------------------	-----

## CAPÍTULO VII

CONCLUSÃO.....	145
----------------	-----

OBRAS CONSULTADAS.....	151
------------------------	-----

APÊNDICES.....	153
----------------	-----

## LISTA DE TABELAS (CATEGORIZAÇÃO)

TABELA 01	Para que serve este parque?.....	089
TABELA 02	Para que deveria servir?.....	091
TABELA 03	O parque é como tu queres? Por que?.....	093
TABELA 04	Como deveria ser? Por que?.....	096
TABELA 05	O parque é bem administrado? Por que?.....	102
TABELA 06	A comunidade participa da administração do parque? Por que?.....	104
TABELA 07	Deveria participar? Por que? Como?.....	105
TABELA 08	Existe alguma forma, estrutura, mecanismo, que favoreça a participação da comunidade na administração do parque? Qual?.....	107
TABELA 09	Deveria existir? Qual?.....	108
TABELA 10	Quem decide sobre as coisas do parque?.....	109
TABELA 11	Quem deveria decidir? Por que?.....	110
TABELA 12	Tu percebes, na forma de administração do parque, alguma intenção da Prefeitura? Qual?.....	125
TABELA 13	Que intenção a Prefeitura deveria ter, na maneira de administrar o parque? Por que?.....	127
TABELA 14		

Direitos da comunidade - como é hoje?.....	129
TABELA 15	
Deveres da comunidade - como é hoje?.....	130
TABELA 16	
Direitos da comunidade - como deveria ser?.....	131
TABELA 17	
Deveres da comunidade - como deveria ser?.....	131
TABELA 18	
Deveres da Prefeitura - quais são?.....	132
TABELA 19	
Direitos da Prefeitura - quais são?.....	133
TABELA 20	
Direitos da Prefeitura - como deveria ser?.....	133
TABELA 21	
Deveres da Prefeitura - como deveria ser?.....	134

## LISTA DE APÊNDICES

APÊNDICE 01.....	153
APÊNDICE 02.....	154
APÊNDICE 03.....	156

# ADMINISTRAÇÃO DE PARQUES PÚBLICOS E DEMOCRACIA

## Um estudo de caso na área de políticas públicas para o lazer, numa perspectiva democrática

### INTRODUÇÃO

Este estudo surge da preocupação do pesquisador a partir de uma leitura da realidade na qual constata, de um lado, a capacidade do homem em alcançar avanços através de seu conhecimento e tecnologia e, de outro, este mesmo homem incapaz de colocá-la em favor do social, do coletivo.

Num quadro de grande desigualdade social, no qual uma minoria detém o domínio econômico e o poder de decisão sobre o que seria interesse de todos, percebe-se a necessidade de buscar a reflexão e a construção do que seriam práticas efetivamente participativas que encaminhem no sentido da democracia.

Nesta perspectiva e identificando aspectos consónantes entre este pensamento e as diretrizes e princípios da Supervisão de Esportes e Recreação Pública de Porto Alegre, pretende-se investigar a administração dos parques públicos da periferia do município de Porto Alegre e a sua relação com a construção da democracia.

Com esta intenção busca-se conhecer a administração destes parques, responsabilidade da Prefeitura através da Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM) e da Supervisão de Esportes e Recreação Pública (SERP), setor ligado à Secretaria Municipal de Educação (SMED).

É importante esclarecer que na divisão de responsabilidades do que se refere à administração dos parques, a Secretaria do Meio Ambiente trata das questões relativas a áreas verdes em toda a cidade, enquanto que a Supervisão de Esportes e Recreação Pública mantém a área esportiva e recreativa e ofe-

rece, através de professores e estagiários de educação física, serviços na área do lazer em vinte e sete (27) parques e praças públicas do município.

Tendo em vista que a SERP, através de seus professores e estagiários, lotados em cada parque/praça, participa mais efetivamente da dinâmica social desses ambientes, estando presente em seu cotidiano e que o setor apresenta, em sua política de trabalho, uma proposta no sentido da construção da democracia, da participação e da cidadania, escolheu-se a administração deste órgão como o referencial principal da investigação.

A partir disso, em julho de 1991 foi realizada a pesquisa-piloto desse trabalho, na qual, apesar de suas limitações, pôde-se inferir que as políticas propostas, no sentido da participação comunitária, não se efetivavam na prática.

Percebeu-se ainda, durante o desenvolvimento do trabalho, que havia no setor que estava sendo objeto da pesquisa, uma disputa entre dois grupos: um que queria manter os encaminhamentos das políticas como estavam e outro que questionava a sua forma de efetivação propondo mudanças. Os dois grupos se confrontaram na disputa do poder no setor que acabou ficando, por determinação da Secretaria de Educação, com o grupo que propunha mudanças na forma de efetivação das políticas e até mesmo na sua interpretação.

Como os motivos de disputa entre os dois grupos muito se aproximavam do tema do estudo realizado, os resultados da pesquisa-piloto e o próprio pesquisador foram envolvidos, sendo este posteriormente convidado, ao que aceitou, a assessorar a nova equipe que se formava. Assim, neste momento, o pesquisador passou a fazer parte do setor que viria posteriormente a ser estudado.

Tendo em vista da oportunidade que se apresentava, o pesquisador passou, de uma intenção inicial que tinha como limite da pesquisa a análise da realidade, para um avanço no sentido de intervir nessa mesma realidade e ter esta intervenção também como objeto do estudo. No entanto o calendário de atividades já estabelecido anteriormente pela SERP (férias, eventos) acarretou redução do tem-

po de contato com a equipe de professores, resultando na retomada do objetivo inicial como consequência.

Assim sendo, o primeiro capítulo deste trabalho busca posicionar o problema no contexto social e no ambiente da pesquisa. Neste tópico são estabelecidas as relações entre uma leitura da realidade no ponto de vista do pesquisador, as diretrizes e princípios da SERP e o problema a pesquisar.

No segundo capítulo está apresentada a Supervisão de Esportes e Recreação Pública ( SERP ) com sua estrutura, atribuição e diretrizes, destacados e interpretados os pontos considerados fundamentais para o estudo.

O referencial teórico que estabelece as relações entre os diversos pontos que envolvem o problema está desenvolvido no terceiro capítulo. São feitos aprofundamentos, reflexões e ainda o pesquisador explicita sua posição frente aos pontos que fundamentam o trabalho da SERP. Busca-se identificar as relações entre esses pontos, a democracia e a participação, com a administração, no que tange a sua objetivação em políticas públicas.

A metodologia utilizada está apresentada no quarto capítulo, onde estão colocados pontos que caracterizam a pesquisa quanto a sua natureza e seu tipo, sendo explicitada as questões de pesquisa, os instrumentos, a população e a amostra.

No quinto capítulo são apresentados, analisados e interpretados os dados coletados que encaminham conclusões, permitindo o entendimento da realidade observada. Tenta-se captar, nesse momento do trabalho, até que ponto as diretrizes propostas pela SERP e a sua interpretação na posição do pesquisador, se efetivam na realidade dos parques/praças.

O sexto capítulo traz considerações sobre o que poderia ser a continuidade deste trabalho, ou seja, a intervenção na realidade já citada anteriormente. Embora não fazendo parte do corpo principal do estudo, busca-se apresentar algu-



mas observações e tendências que aparecem no processo de intervenção ora em desenvolvimento.

Finalizando, no sétimo capítulo, são colocadas as conclusões que surgem dos cruzamentos entre as interpretações desenvolvidas, considerações sobre os achados significativos e sugestões no sentido da interferência na realidade.

**I CAPÍTULO**  
**UMA LEITURA DA REALIDADE E UM PROBLEMA A PESQUISAR**  
**A TÍTULO TAMBÉM DE JUSTIFICATIVA**

*Neste capítulo pretende-se posicionar o problema no contexto social e no ambiente da pesquisa estabelecendo uma relação, sob o ponto de vista da democracia, entre a realidade global e as políticas de um órgão público que se propõe a, corajosamente, se diferenciar do tradicional.*

Neste trabalho, pretende-se investigar a administração dos parques/praças públicos da periferia de Porto Alegre e sua relação com a construção da democracia.

Neste sentido, parte-se de uma análise da realidade global vista pelos olhos de dois autores, Felix Guattari e Adam Schaff. Apesar das perspectivas dos autores serem diferentes, eles convergem, no entanto para uma mesma conclusão: a preocupação com o destino da democracia. Explicitada algumas vezes em seus trabalhos, mas colocada muitas vezes nas entrelinhas, a participação aparece como a objetivação da perspectiva democrática.

Desta forma, os autores têm o papel de instigadores do pesquisador (e da pesquisa) e não como referenciais teóricos, já que suas obras, "As Três Ecologias" (Guattari, 1990) e "A Sociedade Informática" (Schaff, 1990), não se atêm aos fundamentos da democracia e da participação e sim apontam para aspectos importantes e preocupantes da atual realidade mundial. Tratam do mundo dos avanços tecnológicos e do crescimento demográfico, onde o homem alcança um maior domínio sobre a natureza, onde as distâncias se encurtam, onde áreas até a pouco inexploradas passam a ser ocupadas, havendo interferência quase que imediata entre acontecimentos de um para o outro lado do planeta, tanto no que diz respeito ao ambiente como em situações sociais e políticas. Mesmo observando por óticas diferentes, os dois autores analisam esta realidade numa visão prospectiva, demonstrando preocupação com aspectos contraditórios e discrepantes divulgados diariamente nos meios de comunicação.

Na área da automação, o nível de desenvolvimento que se processará nos próximos anos nos países industrializados, permitirá uma produção de bens jamais vista, proporcionando muitas riquezas, mas será acompanhado por grande elevação das taxas de desemprego nestes mesmos países, e ainda levará reflexos disto ao Terceiro Mundo. "Nas fábricas Fiat, por exemplo, a mão de obra assalariada passou de 140.000 para 60.000 operários numa década, enquanto a produtividade aumentava 75%" (Guattari, 1990, p 8). Segundo Schaff (1990), empresários japoneses pretendem, até o final do século, eliminar o trabalho manual nas empresas.

A microbiologia tem oferecido ao homem muitos avanços na luta contra doenças, na produção de variedades de plantas e animais resistentes a enfermidades e condições naturais desfavoráveis e na adequação do solo ao plantio, conhecimentos capazes de lhe proporcionar grandes benefícios, como combater a fome endêmica que assola principalmente o Terceiro Mundo.

"Por outro lado, no entanto, a revolução microbiológica coloca alguns perigos para a evolução do homem, perigos com os quais nos deparamos até agora apenas em obras de ficção científica: inferência na personalidade humana, produção artificial de seres humanos com diversas características 'encomendadas' com antecedência (imaginemos, por exemplo, a 'encomenda' de seres 'obedientes' a este ou aquele regime totalitário)...(Schaff, 1990, p 24)

O autor alerta, que apesar da exortação dos biólogos para que se acabe com experiências nesta área elas continuam e que muitas delas são realizadas pelas estruturas militares de diversos países.

Na área da energética, Schaff (1990) considera que o final do século trará grande desenvolvimento, principalmente no que diz respeito à energia nuclear, mas alerta para a "ameaça de sua utilização para fins militares", com o que concorda Guattari (1990) lembrando o acidente de Chernobyl, "sem falar do caráter quase delirante da estocagem de milhares de ogivas nucleares que, à menor falha técnica ou humana, poderiam mecanicamente, conduzir a um extermínio coletivo".

Felix Guattari faz uma análise da realidade mundial sob a visão da "ecosofia", denominação dada por ele a uma articulação ético-política entre os três registros ecológicos: o do meio ambiente, o das relações sociais e o da subjetividade humana.

Sob a ótica da ecologia ambiental, uma breve observação da realidade atual diz que a vida na Terra está em perigo. As catástrofes eco-

lógicas não podem mais ser tratadas como fatos isolados, fatalidades. Hoje, elas são parte do cotidiano: vazamentos em navios petroleiros despejando óleo nos mares, fumaças poluindo o ar, substâncias tóxicas eliminadas através dos rios, etc... demonstram que interesses imediatistas e de pequenos grupos põem em risco a sobrevivência futura de toda a humanidade.

Quanto às relações sociais, predominam sob a égide da dominação de uns homens, uma minoria, sobre outros, a maioria. As relações sociais são hierárquicas e prevalece nas sociedades o poder concentrado em favor de minorias privilegiadas, tanto num nível micro (o homem sobre a mulher, o pai sobre o filho, o chefe sobre o subordinado), como num nível macro (o Estado burocrático, Primeiro Mundo sobre o Terceiro Mundo, o capital sobre o trabalho).

Numa perspectiva ecológica, partindo do conceito do homem como um ser social que se constrói na relação com o outro, num mundo em que prevalece a dominação de uns sobre outros, a especificidade da subjetividade se vê ameaçada. O "eu" massificado pela mídia que atende a interesses dominantes está padronizado e prestes a desaparecer enquanto singularidade. Segundo Guattari:

"Não é justo separar a ação sobre a psique daquela sobre o socius e o ambiente. A recusa de olhar de frente as degradações desses três domínios, tal como isso é alimentado pela mídia, confina num empreendimento de infantilização da opinião e da neutralização destrutiva da democracia" (Guattari, 1990, p 24).

Adam Schaff analisa a atual revolução técnico-científica e suas conseqüentes mudanças na formação econômica, social, política e cultural da sociedade. Preocupado com os perigos advindos do desenvolvimento tecnológico em curso, o autor questiona se deve o homem abandoná-lo em vista dos riscos e abusos. Ele mesmo responde: "Nenhum avanço do conhecimento humano é em si

reacionário ou negativo, já que tudo depende de como o homem o utiliza como ser social" (Schaff, 1990, p 24).

Esta preocupação também é demonstrada por Guattari, quando o autor se posiciona acerca da utilização do conhecimento e tecnologia alcançados pelo homem, considerando que:

"... para onde quer que nos voltemos, reencontramos esse mesmo paradoxo lancinante: de um lado o desenvolvimento contínuo de novos meios técnico-científicos potencialmente capazes de resolver as problemáticas ecológicas dominantes e determinar o equilíbrio das atividades socialmente úteis sobre a superfície do planeta e de outro lado, a incapacidade das forças sociais organizadas e das formações subjetivas constituídas de se apropriar desses meios para torná-los operativos" (Guattari, 1990, p 12).

Sob o ponto de vista das relações sociais, percebe-se no mundo de hoje discrepâncias que deixam claro que uma parte das populações, a minoria, detém o domínio sobre as construções históricas do homem, sejam elas o conhecimento ou mesmo os bens materiais. Enquanto no Primeiro Mundo se faz transplante de medula, no Terceiro Mundo crianças ainda morrem de sarampo; nas grandes metrópoles, principalmente no Terceiro Mundo, nas quais estão os maiores prédios, mansões, shopping-centers, convivem também as maiores favelas, a fome, a violência; enquanto algumas pessoas são proprietárias de terras onde caberiam várias cidades, a grande massa dos trabalhadores rurais não têm sequer um pedaço de terra para sustentar suas famílias; o conhecimento que o homem já adquiriu lhe dá condições de ir ao espaço e ao mesmo tempo no Brasil (dito país em desenvolvimento) o analfabetismo atinge a 32 milhões de pessoas.

As conseqüências disso podem ser vistas todos os dias pelos meios de comunicação: violência, fome, desastres ecológicos, guerras, revoluções arma-

das e outros fatos que certamente não contribuem para a permanência do homem na Terra.

Todas estas preocupações, ainda dentro do contexto de uma situação preocupante, sugerem um equilíbrio que seria o acesso à utilização e ao poder de decisão do homem, enquanto ser coletivo, a tudo que ele mesmo vem construindo historicamente.

Schaff acredita que na "Sociedade Informática", através do desenvolvimento tecnológico, o homem se realizará materialmente e o que preocupa o autor é se a sociedade futura, opulenta materialmente, será democrática ou totalitária. O autor considera que a construção de uma sociedade democrática para o futuro implica em assumir a causa da democracia hoje. Nesse sentido parece importante saber:

"... até que ponto pode o indivíduo participar da tomada de decisões que determinam o destino de sua sociedade, dos níveis mais baixos aos mais altos, conservando ao mesmo tempo o direito a uma relativa independência de sua personalidade?" (Schaff, 1990, p 22).

Felix Guattari demonstra essa preocupação e considera "evidente que uma responsabilidade e uma gestão mais coletiva se impõe para orientar as ciências e as técnicas em direção de finalidades mais humanas" (p 24) e que "a reconquista de um grau de autonomia criativa num campo particular invoca outras conquistas em outros campos" (p 56).

Percebe-se nos textos dos dois autores, inquietos com os destinos da democracia, reflexões e questionamentos sobre o poder de decisão no que diz respeito à utilização das construções históricas do homem.

Chega-se então a um ponto importante que é a questão da participação. Participação que tem seu ponto fundamental no poder de decisão: "quanto

mais o poder de decisão estiver com os membros de uma organização, mais características participativas ela terá". Bordenave (1987) considera especialmente importante "o grau de controle dos membros sobre as decisões" e "quão importantes são as decisões que se pode participar".

Nesse sentido pode-se tratar a questão num nível micro, como de uma organização específica, como num nível macro, tratando-se da realidade social mais ampla.

Convém aqui distinguir a microparticipação da macroparticipação ou participação social: a primeira trata da participação do indivíduo em grupos pequenos como a família, o grupo de amigos, associações comunitárias e outros; a segunda compreende a participação em processos de intervenção na sociedade, num nível mais amplo, que é a administração e usufruto de seus bens materiais e culturais.

Na opinião de Bordenave (1987, p 25-26):

"... a construção de uma sociedade participativa converte-se na utopia - força que dá sentido a todas as microparticipações. Nesse sentido a participação na família, no trabalho, no esporte, nas comunidades constituiria a aprendizagem e o caminho para a participação em nível macro, numa sociedade onde não existam mais setores ou pessoas marginalizadas. Aos sistemas educativos formais e não formais, caberia desenvolver mentalidades participativas pela prática constante e refletida da participação".

Nestas palavras Bordenave coloca, de certa forma, uma utopia: uma sociedade participativa, uma sociedade onde o poder fosse socializado, fosse distribuído entre seus membros. O autor está expressando uma utopia democrática já que, "no fundo democracia, em boa parte, é isso: acesso igual ao poder, alternância do poder, controle do poder" (Demo, 1980. p 40).



Contrária a essa utopia, o que se descreveu no início do capítulo é uma realidade na qual prevalece a desigualdade social e política, onde uma minoria das pessoas têm acesso aos bens e ao poder de decisão sobre o que seria de interesse de todos (principalmente no Terceiro Mundo e mais especificamente em nossa análise o caso brasileiro), uma sociedade na qual a democracia enquanto acesso ao poder, via participação, não se efetiva.

Em vista dessa leitura da realidade e vendo na participação o processo político que pode conduzir à construção efetiva da democracia e considerando que participação se aprende e se conquista, busca-se práticas efetivamente participativas que encaminhem nesse sentido.

A partir disso, surge o objeto desse estudo: a Supervisão de Esportes e Recreação Pública de Porto Alegre (SERP), com suas diretrizes e princípios. Importante ressaltar que a Prefeitura de Porto Alegre, atualmente, é administrada por um partido de esquerda que se propõe a idéias progressistas em busca de mudanças. A atual administração municipal do Partido dos Trabalhadores (PT) vem desenvolvendo, desde o início da sua gestão, a prática do Orçamento Participativo, na qual a população tem acesso ao poder de decisão dos investimentos a serem realizados na cidade.

Dentro do contexto apresentado, justifica-se essa escolha, tendo em vista que este setor da Prefeitura de Porto Alegre se propõe, nas diretrizes e princípios que regem sua ação, a desenvolver uma política de lazer e recreação para o município que contribua para a construção da democracia, colocando a participação como meio para sua efetivação.

Apesar de não ser possível identificar nos dois textos interpretados (Diretrizes para o trabalho da SERP e Carta de Princípios) a partir de que leitura da realidade a SERP se pauta, ficam claros aspectos consonantes entre a visão apresentada pelo setor e a ótica do pesquisador, quando vislumbram uma sociedade

desigual, na qual o poder está concentrado nas mãos de uma minoria e que faz-se necessária a busca da efetivação da democracia.

Assim sendo procura-se, neste trabalho, investigar como se efetivam as políticas no setor, especificamente no que diz respeito à administração dos parques/praças públicos, locais onde a SERP, principalmente, desenvolve suas ações na área do esporte, lazer e recreação.

A administração é vista sob um ponto de vista do controle da sociedade civil sobre o "Estado" (Prefeitura entendida como fração do Estado) no âmbito específico de atuação do setor, via participação da população.

Considerando o pouco tempo que a atual equipe da SERP teve para desenvolver suas políticas (dois anos e meio), é importante saber não só como elas estão se efetivando, o que de início considera-se difícil, mas se estão claras para aqueles que, concretamente na prática, têm a função de desenvolvê-las, e ainda se, enquanto mensagem, elas chegam para as comunidades favorecidas.

Nesta perspectiva e a partir de um conceito de democracia e de participação, os informantes principais são os profissionais envolvidos e os usuários dos parques/praças, já que os primeiros têm o papel de desenvolver as políticas do setor e os segundos são os que usufruem do serviço da SERP.

Com este objetivo importa saber para que servem os parques/praças públicos. Qual a função concreta que têm esses ambientes considerados pela SERP como espaços não alienados "onde o homem aprenda a ser mais homem" (SERP, diretrizes). Sobre este aspecto é importante saber também o que pensam os profissionais envolvidos e os usuários quanto ao "dever ser" do parque/praça. Pergunta-se então: "para que deveria servir?" Busca-se saber se o profissional e o usuário têm clareza no entendimento da proposta da SERP.

Sendo questão fundamental a participação, nesse ponto pretende-se saber se a comunidade participa da administração do parque/praça. Trata-se aqui de questões concretas: "a comunidade participa da administração do parque?";

"quem decide sobre as coisas do parque?"; "como acontece?". Aqui, tendo como eixo central o poder de decisão, pretende-se saber também "como deveria ser?" na opinião dos informantes.

Outra questão importante, principalmente sendo a Prefeitura de Porto Alegre administrada por um partido político de esquerda, que se propõe a assumir posições progressistas na busca de mudanças, é saber qual a intenção dos administradores públicos na forma de administração dos parques. Procura-se saber se os informantes percebem a intenção da SERP na forma com que o parque/praça é administrado e também como eles pensam que deveria ser.

Como última questão, é necessário saber como se estabelece hoje e como os informantes pensam que deveria ser a relação entre o poder público e comunidades (os usuários do parque/praça) quanto a deveres e direitos na administração dos parques/praças. Neste ponto se concentra um aspecto importante da questão da democracia, já que trata da forma com que o "Estado" (Prefeitura) se relaciona com a comunidade (cidadãos) no administrar a coisa pública (parques/praças).

A partir das respostas obtidas para estas questões, a investigação se propõe à compreensão da realidade da SERP e à reflexão sobre suas políticas e à efetivação destas concretamente pensando o setor como um órgão público que se propõe a, corajosamente, se diferenciar do tradicional.

O trabalho se constitui numa pesquisa social na perspectiva colocada por Thiollent (1988, p 39-40):

"A relação entre pesquisa social e ação consiste em obter informações e conhecimentos relacionados em função de uma determinada ação de caráter social. A passagem do conhecer ao agir se reflete na estrutura do raciocínio, em particular em matéria de transformação de proposições indicativas ou descritivas (por exemplo: 'a situação está assim'...) em proposições normativas ou imperativas

(‘temos que fazer isso ou aquilo para alterar a situação’). Isto supõe que seja estabelecido algum tipo de questionamento entre a descrição dos fatos e normas de ação dirigida em função de uma ação sobre esses fatos, ou de uma transformação dos mesmos”.

Com essa ótica e em que pesem os limites dessa investigação, pretende-se contribuir, a partir da análise da experiência da SERP, na busca da reflexão e da construção do que poderiam ou não ser práticas participativas que encaminhem no sentido da democracia. Já colocado na introdução do trabalho, era intenção do pesquisador intervir na realidade e fazer dessa intervenção também objeto do estudo, o que não foi possível por fatos já relatados.

Sendo assim, o trabalho traz em si preocupações quanto a um projeto político e, neste ponto, não é possível ficar neutro. É necessário posicionar-se e além disso sonhar. É preciso sonhar. É preciso também, na busca da objetividade e competência enquanto projeto político e da excelência enquanto pesquisa acadêmica, analisar visões que se contraponham às apresentadas e fazer uma autocrítica. Mas, ainda assim, é preciso sonhar, já que diz-se sabe-se lá de onde:

“todo o projeto revolucionário nasce no sonho”.

## II CAPÍTULO

### A SERP SUA ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO SUAS DIRETRIZES E PRINCÍPIOS

*"... a atual administração terá para si uma grande finalidade a ser perseguida nessa área, vinculado ao verdadeiro sentido da democratização do acesso à Educação Física, ao Esporte e ao Lazer, que é a de contribuir para que o conjunto da população se aproprie do patrimônio cultural de natureza corporal e esportiva produzido e acumulado pela humanidade."*

*(SERP, diretrizes)*

A Supervisão de Esportes e Recreação Pública (SERP), conforme Lei Municipal nº 6099 de 03/12/1988, é um órgão da Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre que, de acordo com o artigo 17 nos itens V e VI dessa mesma legislação, tem a finalidade de, respectivamente, "manter instalações e locais

para a prática de esportes, bem como assistir as organizações esportivas amadoristas" e "promover atividades educacionais esportivas e recreativas, bem como prestar apoio a empreendimentos dessas áreas".

O setor, para desenvolver satisfatoriamente as atribuições que possibilitam alcançar suas finalidades, tem uma estrutura funcional e se pauta em diretrizes e princípios que norteiam sua ação.

### **Estrutura e funcionamento**

Hoje, este órgão desenvolve atividades na área do lazer voltadas especialmente para a prática esportiva, em vinte e sete (27) parques/praças públicas do Município, através do trabalho de professores e estagiários de educação física e de zeladores que são lotados em cada local. Atualmente há, em média, em cada parque/praça aproximadamente quatro (04) profissionais de educação física envolvidos, sendo que há desde locais com um (01) profissional até nove (09), dependendo, principalmente, da necessidade de atendimento relacionada ao número de freqüentadores.

As denominadas unidades recreativas são parques/praças que têm áreas que variam de, aproximadamente, 60 ha (Parque Chico Mendes), até pequenas áreas que ocupam um quarteirão (aproximadamente 01 ha). Algumas unidades possuem grandes espaços verdes com campo de futebol, bosque e equipamento esportivo variado, enquanto outras são áreas restritas, onde o equipamento esportivo é limitado e colocado de forma mais concentrada num menor espaço e sua utilização caracteriza-se principalmente pela prática de jogos de quadra.

Excetuando-se raros casos, e estes em fase de construção, todas as unidades têm equipamento básico para o desenvolvimento de suas atividades, denominado módulo esportivo. O módulo consiste em um pequeno prédio com uma sala para a instalação da equipe de trabalho, ele possui um depósito para o

material utilizado, banheiro, vestiários e uma quadra polivalente de cimento ou asfalto. Importante ressaltar que este módulo é instalado em uma praça/parque já urbanizado, o que inclui ajardinamento e, na maioria das vezes, um "play-ground". Outros equipamentos existem nestes ambientes, variando de unidade para unidade. Desta maneira encontram-se cancha para jogo de bocha em muitas unidades; mesas de concreto para jogos de damas, xadrez, etc... em quase todos os locais; pista de atletismo em duas unidades; equipamento para ginástica em poucos locais; pista de "skate" em três unidades; churrasqueiras em alguns locais.

As unidades recreativas estão localizadas em vários bairros da cidade, algumas em zonas consideradas centrais, outras em zonas de periferia e ainda em regiões intermediárias. Considera-se que uma unidade está em zona central quando ela localiza-se próxima ao centro da cidade, cercada de urbanização antiga e por populações não carentes. Uma unidade periférica é aquela que, localizando-se afastada do centro da cidade, é cercada por urbanização recente e por populações carentes. Unidades consideradas de localização intermediária são aquelas onde mesclam-se características das zonas centrais e periféricas.

Quanto ao tempo de atuação da SERP nestes locais, existem algumas unidades tradicionais com trabalho desenvolvido há muitos anos (Praça Pinheiro Machado - 55 anos), e outras em que o setor está presente há aproximadamente um ano.

Nas unidades recreativas sob a orientação de profissionais de educação física, professores e estagiários, são oferecidas e desenvolvidas atividades para os momentos de lazer da população de forma sistemática e assistemática. Sistemáticamente são oferecidas opções de atividades para serem praticadas livremente, como jogos e materiais esportivos que são cedidos aos interessados (pingue-pongue, damas, xadrez, bolas, etc...) e orientação de grupos que desenvolvem atividades específicas em dias e horários marcados, como escolinhas esportivas, grupos de dança e ginástica. De forma assistemática ocorrem atividades

eventuais previstas em calendários programados nas unidades ou no nível de toda SERP, como torneios, campeonatos, festivais esportivos, gincanas, festas juninas e outras.

Apesar das características particulares que se encontram em cada unidade recreativa, elas têm pontos comuns que irão delimitar o campo de estudo desse trabalho: a) todas são locais públicos destinados ao esporte e lazer da população; b) em todas há o trabalho de profissionais da área; c) todas são coordenadas e supervisionadas por um mesmo órgão público (SERP); d) existem diretrizes e princípios que norteiam o trabalho nelas desenvolvido.

### **Diretrizes e Princípios**

Na perspectiva de "desenvolver uma POLÍTICA DE LAZER E ESPORTES para a cidade de Porto Alegre" (SERP, Diretrizes), a Supervisão de Esportes e Recreação Pública tem como referência para nortear suas ações a CARTA DE PRINCÍPIOS (apêndice 1), desenvolvida no I Encontro Nacional de Administrações Petistas Ligadas ao Esporte e Lazer (plenária do dia 08.12.89) e as DIRETRIZES PARA O TRABALHO DA SERP (apêndice 2), documento do próprio setor.

Num primeiro momento, percebe-se nos dois documentos uma posição de valorização do esporte e do lazer. Na CARTA DE PRINCÍPIOS o esporte e o lazer são vistos como "...significativos fenômenos culturais do nosso povo ..." (1ºPrincípio) enquanto que nas DIRETRIZES PARA O TRABALHO DA SERP, em vários pontos do texto, encontram-se críticas a não atenção para o "tempo livre" ou "período do não trabalho" nas políticas públicas dos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, e chama-se atenção para o fato de que "...mesmo certas organizações políticas e partidárias consideradas progressistas ... se preocupam muito pouco com o período do 'não trabalho'".



Em ambos os textos o lazer e o esporte são encarados de forma contextualizada já que "... se busca, de fato, é entender o lazer como um tempo privilegiado para vivência de valores que contribuam na implantação de uma nova ordem social". (SERP, Diretrizes) e são criticadas as utilizações do esporte e do lazer "... como veículo de reprodução dos valores dominantes e que pouco têm contribuído para o desenvolvimento humano numa perspectiva de construção de uma sociedade verdadeiramente justa e democrática" (Carta de Princípios - 1º Princípio). O quinto princípio é bastante explícito em seu texto quanto a preocupação de contextualizar o esporte e o lazer:

"Buscar formas concretas de integração do lazer e esporte com todas as outras áreas que compõem as políticas sociais, principalmente a educação, saúde, bem estar social e cultura."

Outro posicionamento que está presente na CARTA DE PRINCÍPIOS e nas DIRETRIZES PARA O TRABALHO DA SERP é o da democratização do lazer e do esporte. Isto se percebe tanto no que diz respeito ao acesso quanto à gerência destas atividades.

No que se refere ao acesso ao lazer e esporte a CARTA DE PRINCÍPIOS os entende "... como direito de todos..." (8º princípio) enquanto que a SERP, em suas diretrizes coloca que:

"... a atual administração terá para si uma grande finalidade a ser verdadeiro sentido da democratização do acesso à Educação Física, ao Esporte e ao Lazer, é a de contribuir para que o conjunto da população se aproprie do patrimônio cultural da natureza corporal e esportiva produzido e acumulado pela humanidade".

Também nesse aspecto a CARTA DE PRINCÍPIOS é bastante clara e incisiva, quando coloca como seu segundo princípio:

" Buscar formas concretas para democratizar os espaços e equipamentos esportivos e de lazer, ampliando e melhorando o nível de participação popular não só nas práticas corporais e esportivas, mas na apropriação do significado das manifestações culturais com vistas ao desenvolvimento social."

É neste mesmo princípio que surge pela primeira vez o tema **participação** que aparece de forma mais incisiva no sexto princípio que é : " incentivar e criar canais para a Participação Popular na definição de programas, eventos, cursos, etc. sobre lazer e esporte". Nas DIRETRIZES PARA O TRABALHO DA SERP o tema não é colocado explicitamente mas permeia as posições apresentadas quando critica o "... nosso modelo de desenvolvimento (...) onde poucos controlam o poder ", tomando a questão do poder como ponto fundamental no que se refere à participação.

Tanto na CARTA DE PRINCÍPIOS como nas DIRETRIZES PARA O TRABALHO DA SERP estão colocadas questões relativas à participação e à democracia e em ambos os documentos há, de certa forma, um fechamento dos textos apontando para a importância que estas práticas têm no exercício da cidadania. A cidadania é vista nos dois documentos como algo a alcançar e algo que se aprende, que se constrói. O esporte e o lazer são vistos como meios para essa construção.

Isto está claro no oitavo princípio que tem em seu texto: "Entender o lazer não como prática compensatória de um trabalho alienado, mas como direito de todos e meio para construção da cidadania de todos os brasileiros."

Nas DIRETRIZES PARA O TRABALHO DA SERP esta mesma posição é bem explícita no seu último parágrafo, no qual o esporte e o lazer, enten-

didados como patrimônio cultural da humanidade, contribuiriam na "... construção de novas formas de ser e estar no mundo", sendo seus espaços, "... espaços onde o homem aprenda a ser mais homem, cada um possa exercitar, plena e conscientemente a sua cidadania, na perspectiva da construção de uma sociedade justa e com igualdade de oportunidades para todos."

Sintetizando as posições anteriores, interpreta-se nos dois documentos que norteiam as ações da **SERP** uma visão de esporte e lazer não alienados, fenômenos culturais contextualizados e que devem ser entendidos como espaços onde se construa a democracia, a participação e a cidadania, com vistas a uma sociedade justa e igualitária.

### III CAPITULO DEMOCRACIA

*"É preciso compreender adequadamente as novas condições com o que se defronta a esquerda no Brasil e no mundo, bem como operar as transformações internas necessárias para que essa esquerda se ponha à altura dos grandes desafios hoje colocados. Uma dessas transformações, talvez a mais decisiva, é a compreensão plena de que a luta pela democracia e pelo socialismo é uma mesma luta: a democracia não é um caminho para o socialismo, mas sim o caminho do socialismo."*

*Carlos Nelson Coutinho*

No primeiro capítulo deste trabalho, observando a realidade social pelos olhos de Guattari (1990) e Schaff (1990), percebe-se a necessidade da luta pela democracia, em busca da possibilidade de uma melhor qualidade de vida do homem na terra (homem no sentido coletivo).

Considerando que a construção de uma sociedade democrática para o futuro implica em assumir a causa da democracia hoje, pretende-se refletir

sobre o que são ou poderiam vir a ser práticas participativas que encaminhem nesse sentido.

Na perspectiva de fazer a análise da realidade observada, várias abordagens poderiam ser tomadas para uma discussão de um tema tão amplo, complexo e interessante como a democracia.

Importante esclarecer que, sendo o objeto de estudo um setor público de uma administração do Partido dos Trabalhadores, com ideais socialistas, a abordagem sobre democracia trará implícita a utopia socialista.

Neste sentido, a abordagem que será desenvolvida está de acordo com o que diz Carlos Nelson Coutinho (1992, p 77 e 78):

"É preciso compreender adequadamente as novas condições com que se defronta a esquerda no Brasil e no mundo, bem como operar as transformações internas necessárias para que essa esquerda se ponha a altura dos grandes desafios hoje colocados. Uma dessas transformações, talvez a mais decisiva, é a compreensão plena de que a luta pela democracia e pelo socialismo é uma mesma luta: a democracia não é um caminho para o socialismo, mas sim o caminho do socialismo."

Em que pese esse posicionamento inicial, é importante deixar claro que no trabalho não será aprofundada a questão "democracia e socialismo", já que não é o tema de estudo.

Para esse trabalho, tendo em vista que o mesmo trata da análise de políticas públicas (em esportes e lazer), pretende-se abordar democracia como uma forma de governo, como a forma com que se relaciona o Estado com a sociedade civil.

A palavra democracia, dita e redita a todo momento e em todo lugar, não expressa um fenômeno tão simples e claro como possa parecer. Em qualquer parte do Brasil e do mundo, pode-se encontrar pessoas, governantes, partidos políticos que se dizem democráticos e lutadores pela causa da democracia. O que leva à reflexão é o fato de que cada segmento que se diz democrático, na maioria das vezes, nega a pretensão do outro de também sê-lo.

Desta forma, democracia passa a ter um conceito elástico, que permite a cada um, a sua vontade, usá-la como quiser.

Sob o ponto de vista da etimologia da palavra, democracia significa governo do povo, governo da maioria. Bobbio (1983, p 79) define democracia como "governo de todos ou de muitos ou da maioria, contra o governo de um só ou de poucos ou da minoria."

Analisando essas duas definições anteriores, e vale esclarecer que Bobbio aprofunda bem mais o assunto, percebe-se que elas apresentam um caráter meramente quantitativo. Nas palavras de Rosenfield (1990, p 7), tratando-se de formas de governo ou organização da "polis", a pergunta que orienta a filosofia clássica é: "qual é a melhor forma de governo?" Surge então, além do aspecto quantitativo, uma outra dimensão, que diz respeito ao próprio valor de uma determinada forma de organização política.

O autor afirma que "a finalidade da polis - 'da cidade' - não é a simples sobrevivência, o bem estar material, mas a liberdade política, o 'bem viver', isto é, o viver de acordo com os valores de uma sociedade virtuosa e justa."

Nesse sentido Coutinho (1992, p 18 a 28) qualifica a democracia como um "valor universal". O autor, para explicar seu conceito de valor, cita Agnes Heller e sua definição histórico-materialista do termo:

"Que entendemos por valor? Tudo o que faz parte do ser genérico do homem e contribui, direta ou indiretamente, para a explicação

desse ser genérico (...). Os componentes da essência genérica do homem são para Marx, o trabalho (a objetivação), a socialização, a universalidade, a consciência e a liberdade (...). Pode-se considerar 'valor' tudo o que em qualquer das esferas [do ser social] e em relação à situação de cada momento contribua para o enriquecimento daqueles componentes essenciais.'" (Coutinho, 1992, p 20).

A democracia então, nas palavras do autor, (que prefere chamá-la de democratização por considerá-la um processo), "torna-se um valor (ou manifesta sua natureza de valor) na medida em que contribui para explicitar e desenvolver os componentes essenciais do ser genérico do homem" (Coutinho, 1992, p 20 e 21). O autor qualifica este valor de universal pelo fato "historicamente inquestionável - de que as objetivações democráticas são capazes de promover essa explicitação e esse enriquecimento em diferentes formações econômico-sociais, vale dizer, tanto no capitalismo como no socialismo" (p 21).

A partir dessas posições, talvez a pergunta que orienta a filosofia clássica pudesse ser ampliada para: qual é a forma de governo capaz de contribuir para explicitar e desenvolver os componentes essenciais do ser genérico do homem?

Numa outra dimensão que o autor denomina de "descritiva", Bobbio (1979 p 79-80), tenta definir a democracia comparando-a com a autocracia.

O autor, que estabelece uma relação do assunto com normas, diz que

"As normas que constituem uma ordem jurídica podem ser criadas de dois modos: por aqueles aos quais as normas são dirigidas (o modo de autonomia) ou por pessoas diferentes dos destinatários (o modo da heteronomia). Ao primeiro modo corresponde um sistema democrático, ao segundo um sistema autocrático" (Bobbio, 1983, p 79).

Outra forma de fazer esta contraposição, para Bobbio, é analisar de onde vem o poder: do alto ou de baixo. Gaetano Mosca, citado por Bobbio na mesma obra, tentando diferenciar as formas de governo umas das outras, as distingue entre aquelas em que "a autoridade é transmitida do alto para baixo, na escala política e social" e aquelas nas quais "a partir de baixo é delegada àqueles que estão no alto...". À primeira o autor chamou "autocracia" e a segunda "liberal". Bobbio, no entanto, considera que o termo mais apropriado seria "democrática".

Da mesma forma Ulmann, também citado por Bobbio contrapõe a democracia com a autocracia usando as concepções "ascendente e descendente" do poder.

"Concepção ascendente é aquela segundo a qual o poder de criar a lei pode ser atribuído à comunidade ou ao populus (...), que faz a lei através de uma apropriada organização. Concepção descendente é aquela segundo a qual a autoridade governativa e a competência legislativa derivam de um só órgão supremo: o poder desce do alto para baixo (...) de maneira tal que qualquer poder que se encontre em baixo, na base da pirâmide, não é, como no caso da teoria ascendente, um poder proveniente mas sim derivado do alto."

Bobbio conclui considerando que "... democracia não é um conceito elástico. Na sua contraposição com a autocracia é um conceito de contornos precisos".

As três visões apresentadas, uma quantitativa; uma que trata de valores; e outra que enfatiza a análise do poder de decisão na definição de regras, colocam em foco aspectos da democracia grega e um diálogo reproduzido por Hegel, citado em Rosenfield (1990, p 9), onde um pai, dirigindo-se a um filósofo pitagórico, questiona-lhe:

- Qual a melhor forma de educar meu filho?



- Faça-o membro de uma cidade cujas leis são justas, responde o filósofo.

Neste diálogo, Rosenfield chama atenção para o "valor da lei" e considera que a resposta do filósofo "põe em relevo que boas leis não são dadas, mas nascem de uma convenção humana produzida pela atividade pública dos cidadãos".

Rosenfield (1990, p 9 e 10), tendo como referência valores do conceito grego de democracia, coloca que "cada cidadão pode e deve - confrontar sua opinião com as dos demais, o entendimento nascendo desta 'contradição' entre enunciados diferentes que se articulam objetivamente através de instituições reconhecidas por todos como sendo as melhores".

Na cidade ateniense, segundo Rosenfield, "o público ... diz respeito ao conjunto da comunidade", as leis "nascem das discussões e confrontações daqueles que expressam as suas opiniões, que discorrem sobre os assuntos públicos num lugar reconhecido como sendo o lugar do político", "logo os cidadãos se dão coletivamente uma 'forma de governo' através de ações políticas orientadas por valores postos à prova como pertencentes a todos" e "o conceito de 'política' refere-se efetivamente ao que é coletivo, ao que é comum a todos".

Vale uma ressalva aqui, como se sabe, a democracia grega existia numa sociedade escravagista, o que é inaceitável nos valores atuais, no entanto estes valores faziam parte do estatuto jurídico da época, e entre os cidadãos (os não escravos) existiam objetivações políticas que focalizam conceitos importantes para esse trabalho. Com isso pretende-se destacar que a democracia grega não está sendo considerada como um modelo de democracia, mas sim que ela traz conceitos importantes para, sob o aspecto didático, ser desenvolvido este estudo.

Sintetizando as posições anteriores, democracia seria (note-se: seria) o governo do povo ou da maioria ou de muitos, constituindo-se estes a comunidade política, onde o político se referisse ao que é coletivo, sendo o público apropri-

ado por todos. As regras, normas ou leis, de forma ascendente, seriam (note-se: seriam) construídas pela comunidade política baseadas em valores que, expressando a vontade coletiva, contribuíssem para a explicitação e desenvolvimento do ser humano.

Foi enfatizado aqui **seriam**, pois muito diferente disso é o que ocorre no mundo de hoje, como será observado posteriormente, onde a comunidade política é formada por políticos profissionais, distanciados dos cidadãos e de uma administração estatal que toma o lugar do público, onde as leis são colocadas para o cidadão comum de forma descendente e ainda onde os valores humanos são substituídos pelos valores do mercado.

### **Democracia na Sociedade Capitalista**

Anteriormente foram apresentados alguns aspectos gerais da democracia, tendo em vista a especificidade deste trabalho, agora pretende-se chamar a atenção para a relação entre democracia e o Estado moderno.

Nas palavras de Rosenfield (1990, p 18):

"A modernidade caracteriza-se por uma profunda transformação das relações humanas, destacando-se, o nível político, a emancipação das relações sociais de qualquer evolução natural ou divina - o corpo do rei como o corpo da nação, por exemplo - e, a nível sócio-econômico, o primado do mercado, e dos valores mercantis-utilitários sobre as outras esferas da vida humana".

Na ótica marxista a sociedade, e aqui especificamente a sociedade moderna, é dividida em classes sociais com interesses antagônicos, onde o fator econômico é predominante.

O antagonismo se refere aos interesses divergentes e conflitantes entre aqueles que têm e os que não têm os meios de produção para sua sobrevivência. Se estabelece o conflito entre quem tem as máquinas, as ferramentas, a terra, etc... e quem não os tem, só podendo participar do processo de produção com a força de trabalho.

Se nas sociedades antiga e medieval existia o estatuto da desigualdade inata, havendo senhores e escravos e senhores e servos, na sociedade atual todos os homens são considerados naturalmente iguais e iguais perante a lei, havendo entre eles a igualdade jurídica inata.

A partir disso, na relação entre quem tem e não tem os meios de produção, se estabelecem trocas entre homens livres. Para Locke, citado por Buffa (1987, p 17) como o pai do liberalismo, "... a troca é uma troca entre iguais, entre proprietários de mercadorias. Do mesmo modo a relação salarial: o trabalho de um homem, sendo propriedade sua, pode ser vendido, ou melhor, trocado por um salário". Desta forma o trabalho é comprado pelo comprador, o capitalista, sendo uma relação baseada no livre contrato entre interessados. "Assim não existe para Locke, assim como não existe para o liberalismo - discurso ideológico da burguesia revolucionária - contradição entre capital e trabalho" (Buffa 1987, p 18).

Visto desta forma teria-se assim uma sociedade perfeita: uns vendem e outros compram mercadorias e se manteria uma igualdade entre indivíduos livres para estabelecerem suas relações de troca.

Sabe-se hoje que este estatuto da igualdade natural e igualdade jurídica colocado pelo liberalismo esconde a desigualdade entre indivíduos concretos, conforme coloca Cerroni, citado por Buffa (1987, p 18):

"... de um lado, o proprietário privado; de outro, o trabalhador assalariado. Para o proprietário privado, o 'livre contrato' permite uma nova forma de domínio 'social' com o que subordina os demais a si mesmo. Para o trabalhador assalariado, esse mesmo livre con-

trato significa só uma nova forma de servidão social, pela qual se subordina ao outro".

Segundo Buffa (1987, p 18), Marx aprofunda e radicaliza a análise das contradições do capitalismo e da idéia de igualdade colocada pelo liberalismo, ao analisar com profundidade o processo de trabalho. Quanto à relação salarial, Marx desvela que a força de trabalho colocada como mercadoria é vendida por um preço de acordo com as leis de mercado, e que o capitalista, de posse desta mercadoria que agora lhe pertence, a utiliza na produção de outras pela extração de um excedente dessa força de trabalho adquirida.

Desta forma percebe-se que, se por um lado na sociedade moderna há o estatuto da igualdade jurídica, por outro há a desigualdade social concreta.

Nesta sociedade capitalista, com o advento da economia de mercado, tudo se transforma em mercadoria, inclusive o cidadão que troca sua força de trabalho pelo salário necessário à sua sobrevivência, decorrendo daí valores individualistas e competitivos entre os indivíduos, regidos apenas pela idéia do bem estar material.

Em vista desta desigualdade social concreta e das tensões óbvias daí conseqüentes, há a necessidade de uma mediação entre os conflitos de interesses existentes entre as classes sociais antagônicas. Na visão marxista quem cumpre este papel é o Estado. Segundo Marx e Engels, citados por Saes (1987, p 12), o Estado é um subgrupo de homens destacados parcial ou totalmente das tarefas do processo de produção para desempenhar a função de assegurar a continuidade da exploração capitalista e preservar a divisão da sociedade em classes antagônicas pelas suas ações que se destinam a "amortecer o conflito de classes e frustrar a revolução social".

Neste conceito marxista de Estado, colocado de forma preliminar, aparece um grupo de homens especializados, os funcionários, que fazendo parte da burocracia estatal e dando um caráter administrativo ao Estado, assumem para si,

na ação mediadora entre as classes sociais antagônicas, o aspecto político da sociedade.

Considera-se aqui o político como ação, o fato, ou o momento em que os indivíduos se reúnem para discutir e decidir questões de interesse coletivo que, na visão marxista, é apropriado pela burocracia estatal que se coloca como reguladora da vida social e econômica de uma posição exterior e dita imparcial.

No contexto social apresentado, o cidadão por um lado, nas suas relações com os outros através da troca, passa a ser submetido às leis do mercado; por outro, na sua dependência de um mediador e protetor frente aos conflitos subsequentes da desigualdade social concreta, se submete ao Estado. O indivíduo fica então comprimido entre o econômico (o mercado) e o político (o Estado).

Desta maneira, observando e recuperando os aspectos que tentam conceituar democracia no início do trabalho, ou seja os aspectos quantitativo, valorativo e descritivo, percebe-se que, na lógica capitalista, pouco sobra de democrático.

Sob o aspecto quantitativo, o governo é da minoria, da burocracia estatal e daqueles que detêm os meios de produção. A burocracia estatal por se colocar acima da sociedade, na sua função especializada e mediadora, decide em nome desta como um ente imparcial que sabe a vontade da nação. Os que detêm os meios de produção, sendo o aspecto econômico predominante na sociedade, detêm também o controle sobre o mercado, possuindo conseqüentemente maior poder de decisão sobre as questões sociais e ainda grande influência sobre o próprio Estado.

Quanto ao "valor universal", compreendido como atributo da democracia por Coutinho (1992), em nome da liberdade de escolha e de oportunidades apregoadas pelo liberalismo, passa a ser substituído pelos valores de mercado, encaminhando a sociedade para a individualização, fragmentação e competição na busca apenas do bem estar material, levando os indivíduos a uma apatia política.

Na perspectiva descritiva colocada por Bobbio (1983), as regras que regulam a sociedade são colocadas de forma descendente (de cima para baixo), da autoridade governativa e legislativa para o cidadão comum que, alienado da política, passa a ter uma postura heterônima, transformando sua participação nas decisões apenas no cumprimento do ritual eleitoral.

A partir destas considerações, comparando a aspectos do conceito grego de democracia citados por Rosenfield (1990), nos valores da sociedade capitalista encontram-se as seguintes características: o político é alienado do cidadão comum e passa a ser tarefa apenas dos seus representantes e da burocracia estatal e se confunde com o administrativo; o público, que se refere na democracia grega ao que é de interesse de todos, se confunde com o estatal sendo apropriado por este; a comunidade política, constituída pelos cidadãos, só existe no momento do voto. Desta forma a vontade da classe dominante e do Estado, autodeclarada de vontade geral, se contrapõe à vontade de todos.

## **Democratização**

A análise da sociedade capitalista desenvolvida nas páginas anteriores traz consigo uma conceituação do Estado naquela realidade social e as suas relações com a democracia.

O Estado, conceituado de forma preliminar na ótica marxista, foi apresentado como um instituto que, de uma posição externa com relação à sociedade, toma para si toda a função política de regulador da vida social.

Sobre este aspecto, Coutinho (1992, p 24) diz que:

"Embora as Declarações dos Direitos do Homem tenham afirmado, desde o século XVIII, a soberania popular - ou, em outras palavras, a extensão da cidadania a todos os membros do corpo social -, a efetiva socialização da

política ocorreu tardiamente nos Estados liberais capitalizados. Na prática, os primeiros regimes liberais restringiam tanto o direito de associação quanto o de sufrágio, limitando as franquias políticas à camada dos proprietários".

O autor assegura que institutos democráticos, como o sufrágio universal masculino (conquistado no final do século XIX e início do século XX), o sufrágio feminino e a formação dos sindicatos, foram conquistas progressivas dos trabalhadores e que esta socialização da política acabou atingindo outros grupos e camadas sociais além da classe operária. "Até mesmo a burguesia viu-se obrigada a criar organismos coletivos fora do Estado, a fim de competir com as associações operárias e populares". (Coutinho, 1992, p 25). É importante levar em conta na perspectiva de Coutinho (1992, p 30), um novo fenômeno bastante evidente: "o de que a classe operária, sem perder sua centralidade, não é mais o único segmento social empenhado em promover uma transformação socialista e democrática da sociedade".

Com esta socialização da política, aspecto novo na realidade social, alterações acontecem também no âmbito do Estado:

"Nos primeiros regimes liberais, de participação restrita, o Estado aparecia praticamente como o único ator político coletivo. Com a socialização da política, essa situação se altera surge uma complexa rede de organizações coletivas, de sujeitos políticos de novo tipo, com um papel mais ou menos determinante na formação do equilíbrio de poder. Com isso, a esfera da política se amplia para além do âmbito do Estado em sentido estrito..." (Coutinho, 1992, p 25).

Observa-se, então, além do Estado em sentido estrito, conceituado preliminarmente nesse trabalho, o conceito de Estado num sentido ampliado.

Esta nova forma de compreender o Estado e seu papel na sociedade capitalista é desenvolvida por Gramsci, que na opinião de Coutinho (1989) conserva e supera a teoria marxista clássica. Segundo o autor, Marx e Engels "dessacralizam" o Estado "mostrando como a aparente autonomia e 'superioridade' dele encontram sua gênese e explicação nas contradições imanentes da sociedade como um todo" (Coutinho, 1989, p 74).

Para melhor entendimento, é importante recuperar conceitos apresentados anteriormente, quando se observou que a sociedade capitalista se caracteriza por um modo de produção material e de relações sociais entre indivíduos de classes antagônicas, na qual o aspecto econômico é predominante e determinante na sua organização.

Apesar da predominância da estrutura econômica, é no nível da superestrutura política, jurídica e ideológica (ideologia no sentido de visão de mundo) que "os homens tomam consciência dessas relações e a forma que assume, com base nela, a organização política e jurídica da sociedade" (Paro, 1988, p 82).

Desta forma, existe na sociedade uma relação entre a estrutura econômica e a superestrutura jurídico política e ideológica. Se no âmbito da estrutura, a classe dominante tem o controle da sociedade pelo aspecto econômico, no nível superestrutural ela sustenta, sob o ponto de vista jurídico, político e ideológico, o modo de produção capitalista e a organização social dele conseqüente.

Centrando a atenção no aspecto superestrutural, foco principal deste estudo especificamente na análise do Estado, a superestrutura é constituída de duas instâncias que, apesar de dialeticamente interligadas, têm suas especificidades:

" A **sociedade política** ou Estado no sentido estrito congrega o conjunto de atividades que dizem respeito à função de coerção ou domínio direto, enquanto que a **sociedade civil** grupa os organismos chamados 'privados',



cuja função primordial é a de persuasão" (Paro, 1988, p 82).

No nível da sociedade política (Estado no sentido estrito) a classe dominante se utiliza dos mecanismos coercitivos estatais (forças armadas, polícia, legislação, etc...) para manter-se no controle social, garantindo legalmente seu domínio sobre os grupos discordantes. Esta função coercitiva é eficiente e pode ser observada em vários momentos históricos, mas não é suficiente, já que por longos períodos ela não pode garantir o consenso em vista dos conflitos conseqüentes da desigualdade social concreta.

Já a persuasão, função da sociedade civil, se caracteriza por atividades que visam estabelecer o consenso sob o ponto de vista ideológico que tem por objetivo o convencimento e a adesão espontânea, os quais são difundidos na sociedade através de instrumentos como meios de comunicação de massa, a escola, os partidos políticos e outros institutos chamados privados.

As duas instâncias da superestrutura, a sociedade política ou Estado no sentido estrito, com sua função coercitiva, e a sociedade civil, com sua função persuasiva, têm, segundo Coutinho (1980, p 52), o papel de "conservar ou promover uma determinada base econômica, de acordo com os interesses de uma classe social fundamental".

Segundo Paro (1988, p 85), para Gramsci, o conceito estrito de Estado aplica-se a "organização do Estado pré-capitalista ou mesmo à primeira fase do Estado burguês, quando não se tem presente ainda uma sociedade civil suficientemente desenvolvida". Na nova realidade ele ganha complexidade e além da sua função coercitiva, passa a necessitar de uma ação persuasiva para sua própria manutenção, esta até então identificada como característica da sociedade civil. Nas próprias palavras de Gramsci, citado por Paro (1988, p 85), "nesse sentido, poder-se-ia dizer que Estado = sociedade política + sociedade civil.

Vale destacar que Paro explicita que só é correto dizer que Estado = sociedade política + sociedade civil no sentido de que o Estado passa a exercer também uma função persuasiva, até então apenas papel de sociedade civil. Importante esta ressalva para não haver o entendimento de que Estado seria o mesmo que superestrutura, já que, na própria visão de Gramsci, esta seria composta pelo Estado no sentido estrito (sociedade política) e pela sociedade civil.

Nesta ótica, a classe dominante que no âmbito do Estado buscava o controle da sociedade via coerção exercendo uma dominação sobre grupos discordantes, ao constatar a insuficiência desta prática passa a buscar também a hegemonia que é o estabelecimento do consenso espontâneo advindo da persuasão. Nas palavras de Gramsci, citado por Paro (1988, p. 86), "poder-se-ia dizer que o Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia revestida de coerção".

Por outro lado, dada a imprevisibilidade da ação persuasiva que nem sempre traz o resultado esperado, e pela introdução dessa característica da sociedade civil no seio do Estado, este, "ao se 'ampliar', deixou de ser o instrumento exclusivo de uma classe para se converter na arena privilegiada da luta de classes (que se trava agora em seu interior)" (Coutinho, 1992, p. 27).

Importante ressaltar, já que neste trabalho propõe-se a análise de uma situação no âmbito público brasileiro, que Coutinho considera o Brasil um "Estado ampliado" justificando-se nas resoluções do V Encontro do PT, no parágrafo 47 onde se lê:

"É preciso levar em conta que a sociedade brasileira já foi capaz de desenvolver razoavelmente algumas organizações da sociedade civil, que jogam determinado peso na determinação das políticas do Estado. E de que o Estado brasileiro, embora tenha se reforçado muito (...), não tem condições de se fechar completamente à participação das classes subalternas em seu interior. Para conseguir consenso e legitimidade para esse Estado [a

burguesia] é obrigada a abrir pelo menos formalmente o Estado à disputa das diversas classes" (Coutinho, 1992 p 26).

Percebe-se no que vem sendo apresentado, uma inter-relação entre os aspectos políticos e econômicos que se estabelecem nos conflitos de classe que ocorrem na sociedade, deixando evidente uma inter-relação entre a busca do (ou a luta pelo) socialismo e busca de (ou a luta pela) democracia.

Neste sentido Coutinho (1992, p 77 e 78) considera "...que a luta pela democracia e pelo socialismo é uma mesma luta...": sob o ponto de vista econômico "trata-se de suprimir as relações de produção capitalistas para permitir que as forças produtivas possam se desenvolver de modo adequado à emancipação humana" (Coutinho, 1992, p 23); quanto ao aspecto de socialização da política, a busca de uma nova democracia, "uma democracia de massas", "trata-se de suprimir a dominação burguesa sobre o Estado a fim de permitir que esses institutos políticos democráticos possam alcançar pleno florescimento e, desse modo servir integralmente à libertação da humanidade" (Coutinho, 1992, p 23).

Percebe-se, nas palavras de Coutinho, uma não preocupação com a extinção do Estado (pelo menos no entendimento clássico), e nem o controle social da classe trabalhadora é tratado como um pré requisito para os avanços no sentido do socialismo e da democracia.

A posição do autor, quanto à extinção do Estado, fica clara e nela constata-se que sua proposta concentra-se apenas no fim da dominação burguesa sobre o Estado. Esta posição pode ser explícita nas seguintes palavras:

"O ponto novo, a concretização Gramsciana da teoria 'clássica' do fim do Estado, reside em sua idéia - realista - de que aquilo que se extingue são os mecanismos do Estado - coerção, da sociedade política, conservando-se entretanto os materiais do 'autogoverno dos produtores associados'. O fim do Estado não implica nele a idéia - generosa mas utópi-

ca - de uma sociedade sem governo"  
(Coutinho, 1989, p 85).

No que se refere ao controle social por parte da classe trabalhadora, Coutinho, ainda tendo como referência o pensamento de Gramsci, coloca que:

"O centro da luta está na 'guerra de posições', na conquista paulatina e espaços no interior da 'sociedade civil' e, através e a partir dela, no próprio seio do Estado. Obrigado a negociar para obter legitimidade, o Estado capitalista 'ampliado' - a depender da correlação de forças existente na 'sociedade civil' - pode atender a importantes reivindicações das massas trabalhadoras organizadas" (Coutinho, 1992, p 37).

Nesta estratégia, está explicitada a diferença entre a luta de classes nas sociedades denominadas "orientais" e "ocidentais" na terminologia utilizada por Gramsci.

"A teoria ampliada do Estado é a base que permite a Gramsci responder de modo original à questão do fracasso da revolução nos países ocidentais: esse fracasso ocorreu, supõe Gramsci, porque não se levou na devida conta a diferença estrutural que existe entre, por um lado, as formações sociais do 'Oriente' (...); e por outro, as formações sociais do 'Ocidente'... (Coutinho, 1989, p 89).

Utilizando o pensamento de Gramsci, as sociedades denominadas "orientais" (entre elas a Rússia Czarista) se caracterizam pelo predomínio quase absoluto do Estado - coerção sobre a sociedade civil, já as sociedades "ocidentais" são aquelas onde o Estado se ampliou, havendo maior equilíbrio entre sociedade civil e sociedade política. No primeiro caso a luta se impõe no sentido da "guerra de movimento voltada diretamente para a conquista e conservação do Estado em sentido estrito" (Coutinho, 1989, p 89), o que se dá de forma explosiva e concen-

trada no tempo. No caso ocidental as batalhas devem ser travadas inicialmente no âmbito da sociedade civil nos espaços conseqüentes da ampliação estatal, para posteriormente levar ao controle do próprio Estado. Importante ressaltar, que para Gramsci, a "ocidentalidade" ou "orientalidade" de uma sociedade "não é um fato puramente geográfico, mas sobretudo um **fato histórico**" (Coutinho, 1989, p 89). Desta forma, sob o ponto de vista histórico, uma sociedade considerada hoje do tipo "oriental" pode vir a se "ocidentalizar".

Em síntese, centrando a atenção na questão da democracia, neste tópico fica colocado que nas sociedades capitalistas contemporâneas "ocidentais", entre elas incluindo o Brasil, com a socialização da política e o surgimento de novos atores políticos, e aí não só a classe trabalhadora, o Estado se amplia e passa a ser alvo de pressão por parte de parcelas da sociedade civil, abrindo espaços importantes para o desenvolvimento do processo de democratização da vida social.

Assim, através da "guerra de posições", o caminho para a democratização surge pela criação e manutenção de institutos democráticos no âmbito da sociedade civil e do próprio Estado, disputando o controle social com a minoria dominante.

Desta forma, retomando aos conceitos de democracia enfocados no início do trabalho, busca-se avanços no que se refere aos aspectos quantitativo, valorativo e descritivo.

No quantitativo pelo aumento do número de indivíduos e grupos organizados (a comunidade política) com possibilidade de acesso ao poder de decisão e ao controle das ações da burocracia estatal.

No valorativo pela disputa e participação nos encaminhamentos através dos mecanismos da sociedade civil, das ações estatais com base em valores coerentes com a explicitação e desenvolvimento do ser genérico do homem, não ficando a mercê dos valores de mercado.

No descritivo pela pressão da sociedade civil em busca da participação no estabelecimento e manutenção de regras sociais (institutos democráticos), nascidas de baixo para cima no modo de autonomia, transferindo do Estado para ela o papel de reguladora social e de controladora do que é público.

Vale aqui ressaltar o caráter inacabado e a imperfeição da democracia, sendo por esse motivo tratada como democratização neste tópico, atribuindo-lhe a característica de processo.

Sobre este aspecto Rosenfield (1990, p 45) lembrando do nazismo e do stalinismo considera que

"A adesão à imperfeição e à necessária incompletude das instituições políticas é talvez a mais difícil das tarefas de vida política, pois a transcendência ameaça a imanência, e o sonho de uma sociedade perfeita pode novamente querer apoderar-se do mundo social e político".

Neste ponto do trabalho alguns pressupostos estão colocados como referências para a construção de um processo de democratização da sociedade, estando indicados também alguns meios para esta realização. Busca-se saber, a partir de agora, que meios institucionais e objetivos podem vir a contribuir para o seu desenvolvimento.

### **Democracia de Massas**

Concluiu-se o tópico anterior caracterizando a democracia como democratização, sendo ela tratada como um processo imperfeito e inacabado e que, além disso, necessita-se de meios objetivos, caminhos, para o seu desenvolvimento. O que se pretende é refletir sobre uma forma de governo que garanta a participação política dos cidadãos na cena pública, encaminhando-os no sentido de

se transformarem, cada vez mais, em verdadeiros reguladores da vida social pela sua interferência na construção de regras que venham a explicitar na sociedade o seu caráter humano.

Coutinho (1992, p 28), citando Rousseau, coloca que este considerava a formação, na sociedade, de associações particulares um obstáculo para o desenvolvimento de uma "vontade geral", o que ele julgava ser o pressuposto para a vida democrática. O mesmo Rousseau admitia entretanto, que surgidas estas associações, o melhor seria a sua proliferação. Percebe-se hoje que as duas possibilidades são problemáticas.

A afirmação incontrolada da formação de associações particulares como forma de garantir o pluralismo, na sociedade capitalista, com suas características individualistas centradas apenas no bem estar material, tem levado ao liberal-cooperativismo que passa a ser mediado pelo mercado ou pela burocracia estatal.

Por outro lado, a negação desse pluralismo em nome dos interesses coletivos, como no "socialismo real", provocou coercitivamente a imposição de uma pretensa "vontade geral" sobre a "vontade de todos".

Na primeira possibilidade, a busca da democracia através da supervalorização do pluralismo com a formação de associações particulares (partidos, sindicatos, associações de bairro, etc...), tem levado à atomização do indivíduo e dos grupos e à fragmentação da sociedade, de forma corporativa, pela disputa "cada um por si" por melhores condições de vida material, enquanto a segunda nega ao indivíduo a sua participação na cena política, submetendo-o à "vontade geral".

"Temos assim que, se supressão do pluralismo conduz ao despotismo totalitário, a sua afirmação incontrolada leva ao liberal-corporativismo, o qual, em articulação com a burocratização do Estado, é o modo pelo qual a burguesia tenta por a seu serviço, ou pelo

menos neutralizar, os resultados do processo de socialização da política " (Coutinho, 1992, p 29).

Neste sentido, busca-se uma situação intermediária entre a imposição da "vontade geral" e a supervalorização do pluralismo. O que se visualiza é uma articulação entre a democracia direta e a democracia representativa.

Nesta perspectiva, vale lembrar que:

"Já Aristóteles dizia que a melhor organização da *'polis'* deveria ser o resultado de uma mistura entre a democracia enquanto governo de maioria e a aristocracia enquanto governo dos melhores" (Rosenfield, 1990, p 8).

Nestas palavras, interpreta Rosenfield (1990, p 49), há a pretensão da constituição de uma forma de governo que, ao mesmo tempo, garanta a participação da maioria da população na cena política, e também a condução dos negócios da coletividade por aqueles que se distinguiram como os melhores. Há assim juntamente, a valorização da igualdade e a não negação da diferenciação.

Inicialmente, focalizando a reflexão sobre o que poderia ser uma forma de governo baseada apenas na democracia direta, Bobbio (1983, p 68 a 70), traz algumas considerações importantes. O autor julga que pode-se ter várias compreensões sobre democracia direta e, ainda, várias análises podem ser feitas nas suas relações com a democracia indireta.

A primeira forma de entender democracia direta, citada por Bobbio, é a aclamante ou plebiscitária, pelas quais, alerta o autor, "foram considerados democráticos regimes como o fascista e o nazista" (Bobbio, 1983, p 68 e 69). Esta forma de democracia explicita-se pela aplicação do "referendum", sendo a população chamada a expressar publicamente sua opinião sobre aspectos considerados



importantes para o coletivo. Apesar de seus aspectos inegavelmente positivos, tem pelo menos duas limitações a destacar.

A primeira delas é levantada por Rosenfield (1990, p 63 e 64) o preocupar-se com a possibilidade dela vir a ser "uma representação social defendida por indivíduos atomizados, reunidos em uma espécie de 'massa' por líderes que se autodenominariam 'representantes do povo', na qual se torna altamente provável a autonomização dos líderes e dos seus grupos em relação aos indivíduos que os apoiam".

A outra limitação, esta apresentada por Bobbio (1983, p 69), remete para o obstáculo prático e concreto da impossibilidade de, na atual complexidade da sociedade, reunir toda a população para deliberações a cada momento considerado necessário. Na opinião do autor, o sistema do "referendum" não pode, nos dias de hoje, substituir a democracia indireta, apesar de existir a possibilidade de que, no futuro, isto se viabilize com o uso do computador. Independente desta possibilidade, e aqui não é opinião de Bobbio, mas do pesquisador, o risco da formação da "massa" continuaria.

Bobbio (1983, p 69) analisa ainda o que considera:

"o significado histórico mais relevante de democracia direta (...), indiscutivelmente o rousseauniano, segundo o qual a democracia direta coincide, ainda que Rousseau não seja nada preciso em seus particulares técnicos, com o governo de assembleias, desde que por assembleias se entenda o lugar em que se reúnem, para discutir e deliberar, todos os cidadãos e não somente seus representantes".

A proposta de Rousseau só é válida para pequenos números de pessoas, sendo inviável para os grandes. O autor considera ainda viável a possibilidade de sua utilização na descentralização de decisões, como por exemplo para os comitês de bairro, de ruas, mas como limitação, alerta para o fato de que os problemas do bairro não são os mesmos da grande cidade e por isso, na interpretação

de Bobbio (1983, p 70), "uma vez ressaltados os graves limites nos quais o ideal rousseauiano pode ser posto em prática, a democracia direta pode ser um útil corretivo à democracia indireta, mas não pode substituí-la". Vale ressaltar que se fosse possível realizar o ideal rousseauiano, aplicando-o como única forma democrática, esta aplicação levaria à decisões corporativas baseadas em interesses particulares de cada região.

Outra via de participação direta da população nas decisões é o "estatuto do mandato imperativo que implica na possibilidade de revogação do mandato" de um representante eleito. (Bobbio, 1983 p 70).

Considerando a possibilidade de revogação do mandato discutível, Bobbio (1983, p 71), lembrando a "fórmula leniana" que defende a "'revogabilidade', a qualquer momento, de todos os funcionários sem exceção", faz as seguintes perguntas: "... revogação por parte de quem? por parte de quem manda, é obvio. Mas quem manda?"

No seu entender se for uma só pessoa ou um grupo detentor do poder político, o mandato imperativo deveria ser debelado para sempre; se for um pequeno grupo (comitê de cidadãos, assembleia de estudantes, conselho operário) há o risco da setorialidade dos interesses representados (leia-se: decisões corporativas); se for um grande grupo, corre-se os mesmos riscos e há as mesmas limitações da proposta do "referendum", já citados anteriormente.

Analisada sob a ótica de Rosenfield (1990, p 68):

"... a democracia direta está sempre ameaçada pelo sonho do absoluto, pelo sonho de uma sociedade transparente. É neste imaginário político que se apoiam as representações ideológicas de um partido único pretendendo ser a encarnação da verdade histórica".

Nestas palavras o autor reforça o caráter inacabado e imperfeito que deve ser aceito entre aqueles que lutam pela democracia. A sociedade transparente, citada por Rosenfield, deve ser buscada, mas não no sentido absoluto e sim o máximo que puder alcançar, sempre entendida como inacabada.

A democracia representativa por sua vez, como forma alternativa à direta, também precisa ser analisada e observadas as suas limitações.

Esta forma de objetivar a democracia se caracteriza pela tomada das decisões que são de interesse de todos, não por estes, mas por seus representantes.

Nas palavras de Rosenfield (1990, p 68),

"Em contraposição à ficção de uma identidade total da sociedade com o Estado, tem-se aqui um processo de diferenciação do 'governo' com o 'povo' sem que ambos se identifiquem atual e praticamente. Se a 'soberania' residir no povo, isto significará que ela se encontra concretizada numa 'Constituição' que assegura através de consultas eleitorais periódicas, que ela é verdadeiramente a expressão da vontade de todos".

Desenvolvida por assembléias periodicamente eleitas pelo sufrágio universal, a democracia representativa tenta garantir, através do seu caráter de temporalidade, a possibilidade de alternância do poder, e junto com isso mudanças periódicas no sentido da condução dos negócios públicos.

Desta forma, cita Rosenfield (1990, p 70), a representação se desenvolve numa articulação da sociedade por ela mesma, possibilitando a um grupo de cidadãos se destacarem dos demais para se dedicarem a representação política e gestão da sociedade.

"Esse processo dá lugar ao nascimento de um espaço público moderno, o dos partidos políticos, das discussões públicas, dos programas partidários e das eleições, bem como da burocratização da política" (Rosenfield, 1990, p 70).

Neste ponto chega-se ao limite fundamental da democracia representativa, vista como alternativa à democracia direta: "a burocratização da política". Se por um lado ela pode proporcionar a participação dos cidadãos via seus representantes, tirando do Estado o papel de regulador social, por outro ela tende a criar um grupo de profissionais especializados, organizados nos partidos políticos, que tomam para si a tarefa política que deveria ocorrer em toda a sociedade civil.

Sobre este aspecto Rosenfield (1990, p 72) alerta:

"Se uma das funções dos partidos políticos consiste na organização da sociedade a partir de princípios e programas, não é também menos verdadeiro que os partidos contribuem ao fortalecimento da burocracia política e da administração estatal".

O afastamento que ocorre entre os representantes eleitos e seus eleitores após o pleito é fato inegável na sociedade atual. Se no palanque o discurso é um, quando no poder a ação muitas vezes é outra, baseada em interesses particulares e partidários ou ainda corporativos, voltada apenas para o segmento que representa e não no sentido dos interesses gerais da sociedade.

Mais uma vez alerta Rosenfield (1990, p 73):

"A democracia representativa, está pois, exposta ao perigo de tornar-se simplesmente formal, na medida em que seu conjunto de leis não é mais reconhecido pelos cidadãos. Os poderes constituídos se separam assim, cada vez mais da sociedade".

Consideradas as limitações observadas anteriormente nas formas isoladas de democracia direta e democracia representativa, importa agora retornar ao início deste tópico, quando se visualizava uma articulação entre ambas como uma forma de organização da sociedade, com maiores possibilidades de atender à "vontade de todos".

Sobre esta possibilidade Coutinho considera que Gramsci, sem apresentar uma solução prático-institucional, traz boas pistas teóricas. "A 'sociedade regulada' - o comunismo - é concebida por ele como uma ordem consensual, auto-governada, na qual os conflitos podem encontrar uma solução negociada, não coercitiva" (Coutinho, 1992, p 29). Nesta sociedade, no lugar da relação coercitiva entre grupos e suas vontades particulares, haveria a relação de hegemonia caracterizada pelo sistema de alianças, pela negociação em busca do que Gramsci chamou de "vontade coletiva nacional-popular" Coutinho (1992, p 30), não contraposta aos interesses particulares.

O antigo "bloco histórico" formado pela articulação estrutura e superestrutura, sob o domínio da classe capitalista, se constituiria num "novo bloco histórico" que "seria uma unidade na diversidade" (Coutinho, 1992, p 30), com a vantagem de levar em conta, como já foi citado neste trabalho, que hoje a classe operária não é a única que tem interesse nas transformações socialistas e democráticas da sociedade.

Esta busca de uma "vontade coletiva nacional-popular", contraposta à "vontade geral" por um lado e a conservação do pluralismo por outro, coloca em foco e "solicita a integração entre os mecanismos populares de democracia de base (criados de baixo para cima) e os mecanismos tradicionais de representação 'indireta' (como os parlamentos)" (Coutinho, 1992, p 31).

Reforça-se nestes termos a idéia de uma articulação entre a democracia direta e a democracia representativa, o que, para Coutinho (1992, p 31 e

32), já faz parte do patrimônio teórico do movimento operário socialista, identificado já em 1919 nas idéias de Max Adler, Kaustski e Rosa Luxemburg:

"... combatendo o antiparlamentarismo dos bolcheviques, o marxista austríaco Max Adler observava que, na ausência de formas políticas de representações de toda a sociedade, a democracia direta dos conselhos operários e camponeses terminaria por se converter numa representação meramente corporativa, incapaz de operar como ponto de partida para uma direção geral e unitária do conjunto da sociedade. Por isso, tal como o 'centrista' Kaustsky e a 'esquerdista' Rosa Luxemburg, ele propunha uma integração entre os parlamentos e os conselhos operários enquanto forma institucional mais adequada à luta pelo socialismo e à sua construção".

Continua Coutinho (1992, p 32), citando o italiano neogramsciano Pietro Ingrao, quando definiu o que entende por "democracia de massas" concebida por ele como uma alternativa entre o liberalismo e o stalinismo.

"... diz Ingrao: "Os organismos de democracia de base (...) devem ser entendidos e construídos como reais momentos institucionalizados de intervenção e de decisão, que se ligam e articulam com a vida das grandes assembleias eletivas, de modo a assegurar uma presença difusa e organizada das massas, desferindo um golpe contra o isolamento e o cupulismo das assembleias e dos próprios partidos políticos. Portanto: uma articulação organizada entre democracia representativa e democracia de base, capaz de favorecer a projeção do movimento popular no Estado transformando-o".

Nesta perspectiva, considera Coutinho (1992, p 31), os parlamentos, estando abertos à pressão dos organismos populares, podem adquirir a função de quem vai estabelecer "... uma síntese política das demandas dos vários sujeitos

coletivos, tornando-se a instância institucional decisiva da expressão da hegemonia negociada".

Vale ressaltar aqui a necessidade desta síntese, tendo em vista, conforme o que foi citado nas críticas anteriores à democracia direta, a tendência dos sujeitos coletivos em lutarem por interesses particulares que levam ao corporativismo. Não havendo esta síntese numa instância democrática, "... um seu sucedâneo terminará sendo produzido ou pela burocracia estatal ou pelo mercado, ou por ambos, o que conduz a um pseudo-socialismo ou à conservação do capitalismo" (Coutinho, 1992, p 31).

Sintetizando as posições anteriores, face às limitações da democracia direta desenvolvida de forma isolada, e da democracia representativa também isoladamente, surge como uma articulação entre ambas a "democracia de massas".

Esta forma de organização da sociedade na busca da "vontade de todos", seria próxima da proposta de Aristóteles, citada por Rosenfield (1990, p 8), "uma mistura entre a democracia enquanto governo da maioria e a aristocracia enquanto governo dos melhores".

Neste entendimento, "a maioria" teria sua ação política pelo voto, como já acontece nos dias atuais e, fundamentalmente, participação nas decisões de forma institucionalizada, por instâncias que garantiriam uma aproximação e controle permanente sobre seus representantes e sobre a burocracia estatal. Transformados em sujeitos políticos coletivos, os organismos da sociedade civil (sindicatos, associações de moradores, etc...), teriam também acesso direto ao poder sobre o que é de interesse de todos.

Na mesma perspectiva, "os melhores" eleitos diretamente teriam o papel de, no parlamento, numa relação de hegemonia, estabelecer a síntese dos interesses expressos na sociedade. Quando se fala em "os melhores" considera-se "...que, embora todos tenham o mesmo direito de ascender à condução dos negó-

cios públicos, somente os melhores o conseguirão, criando uma desigualdade que é própria desse processo" (Rosenfield, 1990, p 49). Está claro a existência de fatores importantes a ressaltar que interferem na escolha dos representantes, como fundamentalmente o econômico (recursos para campanhas). Sobre este aspecto e outros que poderiam favorecer a manipulação dos eleitores, é importante observar que o povo organizado, enquanto sujeitos políticos coletivos como propõe a democracia de massas, é menos suscetível a ser conduzido por promessas de campanha e por maus representantes. Num outro sentido, vale ressaltar que não se pretende neste estudo atribuir um caráter absoluto à democracia e sim, como já foi expressado, aderir a sua imperfeição.

Esta proposta de democracia de massas como foi apresentada, afirma Coutinho (1992), surge em 1919 com as idéias de Max Adler que, criticando a visão leniana, busca superar a concepção adjetivada de democracia, onde se contrapõem a "democracia burguesa" (representativa) e a "democracia proletária" (direta). Desta forma se constitui em uma articulação entre ambas havendo a necessidade de recolher elementos da tradição liberal, "... contudo, não se deve ocultar as diferenças substantivas que continuam a existir entre a concepção liberal e a concepção marxista (ou neomarxista) de democracia" (Coutinho, 1992, p 34).

O ponto fundamental da questão encontra-se no conceito de hegemonia. Na opinião de Coutinho (1992, p 34):

"Para o liberalismo, particularmente em suas formas contemporâneas, democracia é sinônimo de pluralismo, ao passo que a presença da hegemonia indicaria uma situação de totalitarismo ou de despotismo. O socialismo democrático não deve aceitar essa falsa alternativa".

Na teoria liberal, considera Coutinho (1980, p 29 e 30), com base na regulação pelo mercado os interesses plurais dos indivíduos e grupos serão au-



tomaticamente harmonizados, desembocando no bem-estar geral, tendo como pressuposto o estatuto da igualdade inata. Como a realidade concreta mostra a desigualdade real, na prática, a mediação entre as divergências de interesses conflitantes passa a ser feita pela burocracia estatal.

Apesar de desmentida pela realidade concreta o liberalismo "continua a afirmar que democracia é sinônimo de pluralismo" (Coutinho, 1980, p 30), enquanto que hegemonia ou dominação de uma classe seria totalitarismo ou despotismo.

"A teoria socialista deve criticar a mistificação que se oculta por trás dessa formulação liberal: *deve colocar claramente a questão da hegemonia e da dominação como questão central de todo poder de Estado*. Se a burguesia disfarça ideologicamente sua dominação por meio do 'isolamento' e da 'neutralidade' da burocracia estatal as classes trabalhadoras devem pôr abertamente sua candidatura à hegemonia, ao mesmo tempo em que lutam para superar a dominação de uma restrita oligarquia monopolista sobre o conjunto da sociedade" (Coutinho, 1980, p 30 e 31).

O autor considera ainda que mesmo sendo a busca do socialismo sinônimo de apropriação coletiva dos mecanismos de poder esta não deve se configurar numa "nova burocracia que governa de 'cima para baixo'" (Coutinho, 1980, p 31).

A democracia de massas se constitui numa democracia organizada que busca a vontade coletiva pela desburocratização e desalienação da política e a luta declarada pela hegemonia dos trabalhadores, caracterizada pela unidade na diversidade.

"Se o liberalismo afirma teoricamente o pluralismo e mistifica/oculta a hegemonia se o totalitarismo absolutiza a dominação e reprime

o pluralismo a *democracia de massas funda sua especificidade na articulação do pluralismo com a hegemonia...*"(Coutinho, 1980 p 31).

A democracia de massas, sinônimo de apropriação social da política, constitui-se na extinção do Estado na perspectiva de Gramsci já desenvolvida neste trabalho (vide p 44): a extinção do Estado-coerção, acima da sociedade. Busca-se assim uma sociedade onde o Estado será absorvido pela sociedade civil.

Sobre a relação entre a democracia socialista e a democracia liberal Coutinho (1992, p 36) considera que: "não é uma relação de negação, mas de superação dialética: a primeira *conserva e eleva a nível superior* às conquistas da segunda".

### **Nas políticas públicas:**

#### **Participação Como Objetivação da Democracia**

No tópico anterior tentou-se demonstrar as limitações da democracia enquanto forma de governo, sendo aplicada de maneira direta ou representativa, isoladamente uma da outra. Concluiu-se pela possibilidade de encontrar a vontade de todos via participação nas decisões, tanto pela maioria da população como por seus representantes, numa articulação entre a democracia direta e a democracia representativa, constituindo-se a democracia de massas.

A democracia de massas que, na opinião de Coutinho (1992, p 36), se utiliza de elementos e conquistas da democracia liberal conservando-os e elevando-os a nível superior, se diferencia dessa, fundamentalmente, pelo conceito de hegemonia e pela busca e construção progressiva de instâncias institucionalizadas (regras do jogo) de participação popular nas decisões.

Chega-se então no ponto em que a democracia se objetiva na participação da população nas decisões que são de interesse de todos. Assim, a chave dessa objetivação democrática se encontra na participação. Mas o que é participação?

Na opinião de Bordenave (1987, p 27), "Participação vem da palavra parte. Participação é fazer parte, tomar parte ou ter parte". Tentando esclarecer o significado destas expressões, o autor diferencia a "participação **passiva**" da "participação **ativa**", já que um indivíduo pode ter níveis maiores ou menores de participação num grupo ou organização. Quando Bordenave (1987, p 22) cita o exemplo: "Fazemos parte da população do Brasil mas não tomamos parte das decisões importantes", ele demonstra que é possível "fazer parte" sem "tomar parte", estabelecendo-se no "tomar parte" um nível mais alto de participação. Segundo o autor, "A prova de fogo da participação não é o quanto se toma parte mas como se toma parte" (Bordenave, 1987, p 23).

Nesta perspectiva, o autor faz uma afirmação que tem relação com as questões que vêm sendo tratadas neste trabalho:

"Possivelmente, a insatisfação com a democracia representativa que se nota nos últimos tempos em alguns países se deve ao fato de os cidadãos desejarem cada vez mais 'tomar parte' no constante processo de tomada nacional de decisões e não somente nas eleições periódicas. A democracia participativa seria então aquela em que os cidadãos sentem que, por 'fazerem parte' da nação, 'têm parte' real na sua condução e por isso 'tomam parte' - cada um em seu ambiente - na construção de uma sociedade da qual se 'sentem parte'" (Bordenave, 1987, p 23).

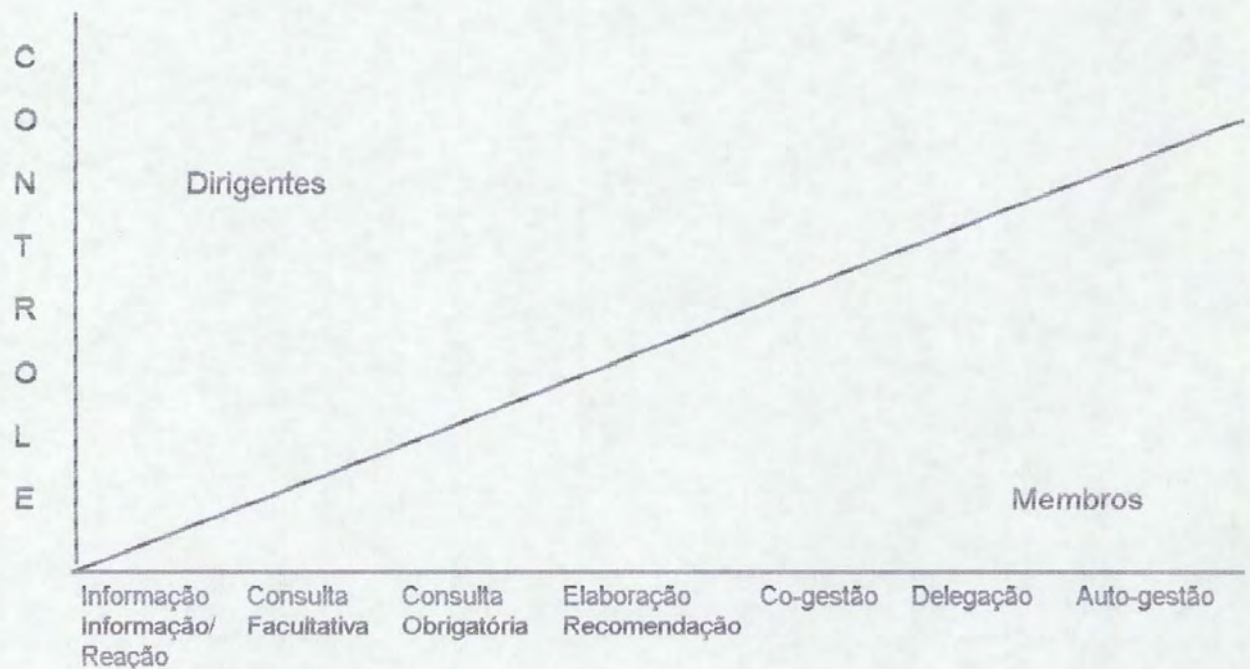
Nesta afirmação estão focalizadas duas questões importantes: a questão fundamental na participação que trata do poder de decisão e a relação da participação com a construção de uma sociedade democrática.

Sobre o primeiro aspecto, a importância fundamental se encontra no poder de decisão: uma organização ou um grupo tem características mais ou menos participativas de acordo com a distribuição do poder entre seus membros no momento das decisões.

Segundo Bordenave (1987, p 30),

"São questões-chave na participação num grupo ou organização: - qual é o grau de controle dos membros sobre as decisões; - quão importantes são as decisões de que se pode participar".

Quanto ao grau de participação dos membros nas decisões, Bordenave (1987, p 31) apresenta um gráfico que ilustra a distribuição do poder entre membros e dirigentes em uma organização:



Nesta ilustração, a participação vai de um menor grau, a informação, na qual os membros são informados de decisões já tomadas, até o maior, a auto-gestão, onde "desaparece a diferença entre administradores e administrados,

visto que nela ocorre a autoadministração" (Bordenave, 1987, p 33). Entre os dois extremos encontram-se: a consulta facultativa, na qual o dirigente, se quiser, consulta os membros da organização ao tomar decisões; a consulta obrigatória, na qual os membros necessitam ser consultados obrigatoriamente em certas ocasiões, mas ainda a decisão final cabe aos dirigentes; a elaboração-recomendação, na qual os membros elaboram propostas que os dirigentes, para aceitar ou não, devem sempre justificar suas posições; a co-gestão, na qual as decisões são compartilhadas entre membros e dirigentes; e a delegação na qual os membros têm autonomia em algumas instâncias da organização antes reservadas apenas à decisão dos dirigentes.

No que se refere à importância das decisões as quais se tem acesso, Bordenave (1987, p 33 e 34) as apresenta em níveis da maior à menor importância da participação dos membros:

- "Nível 1 - Formulação da doutrina e da política da instituição.
- Nível 2 - Determinação de objetivos e estabelecimento de estratégias.
- Nível 3 - Elaboração de planos programas e projetos.
- Nível 4 - Alocação de recursos e alocação de operações.
- Nível 5 - Execução de ações.
- Nível 6 - Avaliação de resultados."

Geralmente, considera Bordenave (1987, p 34), quando há disposição no sentido da participação dos membros, esta não costuma passar dos níveis 5 e 6, ficando os níveis mais altos, os de maior importância, "restritos a uns poucos 'burocratas', 'tecnocratas' ou 'lideranças'.

Sobre o aspecto que se refere à relação da participação com a construção de uma sociedade democrática, a abordagem de Bordenave apresenta-

da até aqui pode ser observada tanto em grupos como em grandes organizações ou, ainda, na organização da sociedade como um todo.

Convém então distinguir a microparticipação ou participação em associações da macroparticipação ou participação social.

Para Meister, citado por Bordenave (1987 p 24) a "microparticipação é a associação voluntária de duas ou mais pessoas numa atividade comum na qual elas não pretendem unicamente tirar benefícios pessoais ou imediatos".

Esta forma de participação, segundo Bordenave (1987, p 24), se diferencia da participação social que implica numa visão da sociedade como um todo. Ainda na opinião do autor, a macroparticipação não é, como erroneamente entendida, a soma das microparticipações. Nesta perspectiva, vale aqui recuperar um aspecto já tratado neste trabalho, ou seja, que a participação social entendida como a soma das microparticipações traz implícita a visão liberal de sociedade, na qual o social é reconhecido como a soma dos individuais, o que encaminha para sua fragmentação e corporativização.

Contrapondo-se à perspectiva liberal, Bordenave (1987 p 24) considera que:

"A macroparticipação, isto é a participação macrossocial, compreende a intervenção das pessoas nos processos dinâmicos que constituem ou modificam a sociedade, quer dizer, na história da sociedade. Sua conceituação, por conseguinte, deve incidir no que é mais básico na sociedade, que é a produção dos bens materiais e culturais, bem como sua administração e usufruto".

Partindo dessa afirmação Bordenave (1987, p 25), citando Ammann, define participação social como "o processo mediante o qual as diversas camadas sociais têm parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens de uma

sociedade historicamente determinada". No entendimento do autor uma sociedade participativa pressupõe que os cidadãos tenham parte na produção, na gerência e no usufruto de seus bens, sendo as ações de todas as estruturas sociais e instituições, encaminhadas neste sentido.

Nesta ótica, tratando-se neste trabalho de políticas públicas de uma administração que se posiciona no sentido e em favor da democracia, vendo na participação a sua objetivação e, ainda, entendendo que "...a luta pela participação social envolve ela mesma processos participatórios..." (Bordenave, 1987, p 26), considera-se que as ações administrativas devem ser desenvolvidas neste encaminhamento.

Desta forma, uma política social de uma administração pública que tenha esta perspectiva deve preocupar-se com a distribuição do poder sobre o que é público. Neste sentido há a implicação do desenvolvimento de suas ações e a construção de institutos democráticos que proporcionam a ação política da população.

No mesmo entendimento, Demo (1986, p 14) considera que

"O **eixo político** da política social centra-se no fenômeno da **participação**. É através dela que a promoção torna-se autopromoção, projeto próprio, forma de co-gestão e possibilidade de auto-sustentação. Trata-se de um processo histórico infindável, que faz da participação um processo de conquista de si mesma. Não existe participação suficiente ou acabada. Não existe como dádiva ou espaço pré-existente. Existe somente na medida de sua própria conquista".

A citação de Demo traz dois aspectos importantes a serem ressaltados: a participação vista como um processo e a participação vista como conquista.

No que se refere ao processo de participação Demo (1986, p 18), o considera um "...constante vir-a-ser sempre se fazendo" (...) "Não existe participação suficiente nem acabada. A participação que se imagina completa, nisto mesmo começa a regredir". Esta visão do autor vai ao encontro da perspectiva dada à democracia, como algo sempre imperfeito e inacabado e traz implícita a sua construção processual.

Num outro sentido, a participação como conquista coloca em foco aquele que quer participar como agente da sua participação e ainda a disputa referente à luta de classes na sociedade, pressupondo-se que a participação não pode ser concedida. No primeiro olhar pode parecer que esta idéia se contrapõe com o afirmado anteriormente, quando atribuiu-se como papel de uma administração pública a tarefa de encaminhar suas políticas no sentido de proporcionar a participação política da população, estabelecendo-se uma situação de participação concedida. É importante esclarecer que a administração pública, concebida como o apresentado, representaria parcelas da população sistemática e historicamente alienadas do poder político e que, ao conquistá-lo, mesmo temporariamente no âmbito do "Estado", cabe a essa administração, dentro das regras do jogo, tentar manter suas conquistas, que são as mesmas da população.

O que importa ressaltar no que se refere a políticas públicas, é a ação do Estado na sua relação com o cidadão explicitando a diferença entre as políticas tradicionais - assistencialistas e paternalistas - e as políticas participativas.

As primeiras colocam o Estado numa posição acima da sociedade, como tutor das populações, e os indivíduos como seus dependentes, tendo como referência o modelo de organização burocrática. Vale aqui explicitar o entendimento que se tem da burocracia, forma de organização bastante citada neste trabalho e que para Felix (1986, p 164) se configura no Estado capitalista liberal como a forma da administração pública, o que também é dito por Chiaveneto (1983, p 281)



"Muito embora tenham existido administrações burocráticas no passado somente com a emergência do Estado Moderno - o exemplo mais próximo do tipo legal de dominação - é que a burocracia passou a prevalecer em tão grande escala."

A burocracia, como é tratada correntemente, vem logo relacionada a um sentido pejorativo ligado a papéis, setores compartimentalizados, normas e regulamentos, chefes e subchefes e outros aspectos que dificultam para as pessoas a utilização de serviços dos órgãos administrativos, principalmente em setores públicos. Estas características muitas vezes estão presentes nas administrações burocráticas, mas segundo Chiavenato (1983, p 291), esta conotação pejorativa atribuída à burocracia está ligada a seus defeitos e disfunções, já que a burocracia não é só isto.

Racionalidade e eficiência são palavras sempre encontradas quando trata-se dessa forma de organização. Segundo Chiavenato (1983, p 277),

"A *burocracia* é uma forma de organização humana e que se baseia na *racionalidade*, isto é, na adequação dos meios aos objetivos (fins) pretendidos, a fim de garantir o máximo de *eficiência* possível no alcance desses objetivos".

Segundo Weber, citado por Chiavenato (1983) baseada no conceito de "...*sociedade legal, racional ou burocrática*, onde predominam normas impessoais e uma racionalidade na escolha dos meios e dos fins, como nas grandes empresas, nos estados modernos, nos exércitos, etc..." (p 278), tendo como critério de autoridade a "...*autoridade racional, legal ou burocrática*" (p 279), onde "a obediência não é devida a uma pessoa em si, (...) mas a um conjunto de regras e regulamentos legais previamente estabelecidos" (p 280), "a burocracia é a organização eficiente por excelência" ( p 282).

"E para conseguir essa *eficiência a burocracia* precisa detalhar antecipadamente e nos mínimos detalhes como as coisas deverão ser feitas" (p 282).

Ainda no ponto de vista de Weber citado por Chiavenato (1983, p 282 a 287), são características da burocracia:

01. "Caráter legal das normas e regulamentos", previamente estabelecidos e por escrito, através dos quais a organização deve funcionar e onde estão colocados direitos e deveres de todos os integrantes da organização, tanto aos que têm autoridade quanto aos seus subordinados, garantindo meios capazes de impor a disciplina;

02. "Caráter formal das comunicações", as quais são feitas por escrito proporcionando comprovação por documentação adequada, como formulários que estabelecem rotinas;

03. "Caráter racional e divisão do trabalho", dando a cada participante um cargo e atribuição definida, estabelecendo limites e ligações entre as funções de cada um;

04. "Impessoalidade das relações", definindo que as relações ocorrem entre cargos e funções e não entre pessoas, as quais podem ser substituídas, ficando mantida a organização;

05. "Hierarquia de autoridade", o que determina a estrutura hierárquica da administração, ficando "o poder de controle resultante de uma posição reconhecida - inerente ao cargo e não ao indivíduo específico que desempenha o papel oficial";

06. "Rotinas e procedimentos estandarizados", o que regula a conduta dos indivíduos no sentido das exigências da organização;

07. "Competência técnica e meritocracia", alcançada por critérios operacionalizados em exames, concursos e testes, os quais determinarão a admissão, transferência e promoção de funcionários;

08. "Especialização da administração", através da qual "o funcionário trabalha inteiramente desligado da propriedade dos meios de administração e não se apropria do cargo;

09. "Profissionalização dos participantes", considerando o integrante acima de tudo como profissional pois é um especialista, assalariado, ocupa um cargo, é nomeado por superior hierárquico, tem um mandato por tempo indeterminado, segue carreira, não possui a propriedade dos meios de administração, é fiel ao cargo e, como profissional, tem tendência a controlar a organização;

10. "Completa previsibilidade do funcionamento", o que é conseguido através do controle do comportamento dos integrantes na busca da máxima eficiência.

A burocracia, nesta rápida interpretação, aparentemente exclui os indivíduos, os quais pretende padronizar através de normas e regulamentos que hierarquizam o poder e mediam as relações entre os integrantes da organização, como se estes obedecessem às regras e não aos seus superiores hierárquicos. Desta maneira a burocracia, enquanto forma da administração estatal, se constitui num fim em si mesma e instrumento de dominação. Isto se evidencia, já que, na sua relação com a sociedade, tem como fins os fins da organização que busca eficiência para alcançá-los através da competência técnica, tendo como referência uma racionalidade que também é da organização expressa por normas e regulamentos pré-estabelecidos e ainda pela distribuição dos recursos que também são da organização e não de seus integrantes (os funcionários) e de seus beneficiários (a população).

Desta forma, o Estado burocrático sob o controle da classe dominante, se constitui em propriedade desta e instrumento de mascaramento da realidade pela mediação no conflito de classes. Assim, em nome da busca do consenso, mantém o domínio sobre a sociedade.

Por outro lado, utilizando um raciocínio de Paro (1988, p 74 e 75) ao se referir à burocracia na empresa privada, e transferindo-o para a administração estatal, conclui-se que, tendo em vista a complexidade das funções administrativas, o quadro de funcionários necessita e passa a ter um certo grau de autonomia que possibilita organizar e utilizar adequadamente os recursos públicos disponíveis. Assim, quanto maior o Estado e a sua complexidade, maior a dificuldade de controlar a burocracia estatal no que se refere aos seus funcionários. "Este fato favorece a que os administradores e o complexo administrativo não apenas busquem os fins da organização, mas também procurem atender cada vez mais a seus próprios interesses e objetivos" (Paro, 1988, p 74).

Nesta perspectiva, as políticas públicas desenvolvidas no Estado burocrático, predominantemente, ora atendem os interesses da classe dominante que por ter o controle econômico sobre a sociedade o tem também em grande parte no seio do Estado, ora atendem aos interesses particulares dos funcionários da máquina estatal que não querem perder suas regalias e privilégios.

Como consequência do poder concentrado e da obscuridade (não transparência) da organização burocrática, a coisa pública perde sua característica de pública, ficando a maior parte da população distante do que acontece no Estado. Este, por sua vez, atende a população de forma paternalista, como se fosse um pai de quem seus filhos dependessem e de forma assistencialista, socorrendo-a de forma paliativa. O que predomina é o domínio de uma minoria sobre a organização pública, a sua utilização para manipulação política e, por seu intermédio, a troca de favores e outras práticas que não atendem aos interesses da sociedade como um todo.

Sob o ponto de vista da democracia, a burocracia se mostra contrária aos interesses democráticos ao concentrar o poder sob o controle de uma minoria que estabelece as regras de cima para baixo, com base em valores e interesses individuais e corporativos. Desta forma, não encaminha nem favorece as

mudanças sociais e sim, o oposto, ou seja, contribui para a manutenção do controle da sociedade pela minoria dominante.

Diferente disto, a administração pública numa perspectiva participativa acredita, acima de tudo, nos homens e na sua capacidade de tomar decisões em seu interesse de forma coletiva, diferente dos modelos tradicionais nos quais o poder fica centralizado em alguns homens.

"Na tradição histórica e política do povo brasileiro existe o velho pressuposto de que o real só pode ser apreendido racionalmente por um grupo de indivíduos privilegiados: o filósofo, o professor, o sábio e o governante. Chegamos, assim, à afirmação da existência de uma classe de pessoas destinadas também histórica e filosoficamente à incompetência inata e invencível para apreender este mesmo real: o trabalhador braçal, o negro, a mulher, o velho e a criança" (Vianna 1986, p 11).

A análise crítica de Vianna mostra um dualismo que coloca, de um lado, aqueles que detêm o saber e com ele o legítimo direito de dominar, e de outro os que "não sabem" e que devem se acomodar na situação de dominados.

Vianna (1986, p 11) considera também que, com o passar do tempo, esta perspectiva determinista passa a coexistir com um novo contexto: "o ideal democrático cujo princípio básico é a igualdade de direitos de todos os homens na proposta, discussão e escolha de tudo que diga respeito ao ser humano e suas relações".

Nesta perspectiva se coloca a administração participativa que vê nos homens, "guiados por uma vontade coletiva" (Paro, 1988, p 160), a capacidade e a possibilidade de serem sujeitos de sua história e direcionarem o trabalho de forma cooperativa em busca de objetivos comuns.

"Aí, a utilização tanto dos recursos materiais e conceptuais - através da 'racionalização do trabalho' - quanto do esforço humano coletivo - pela 'coordenação' - se dará não mais de forma autoritária e exploradora do trabalho alheio, mas de maneira que, dominando os elementos naturais que lhe são postos à disposição, o homem, através de sua ação em colaboração recíproca e solidária com os outros homens, para reafirmar sua autenticidade humana, no trabalho realizado de forma social, mas efetivamente livre (Paro, 1988, p 160 e 161).

A citação de Paro, que focaliza o âmbito interno da administração, pode ser relacionada e tem suas repercussões tratando-se da administração estatal e da sua relação com a sociedade. Isto se justifica na medida que Paro traz uma perspectiva administrativa voltada para interesses humanos, coletivos, vindo na descentralização do poder a possibilidade do desenvolvimento social dos indivíduos.

Esta maneira de administrar se objetiva mais ainda no planejamento participativo que segundo Cornely, citado por Vianna (1986, p 23),

"...se constitui num processo político, num contínuo propósito coletivo numa deliberada e amplamente discutida construção do futuro da comunidade, na qual participe o maior número possível de membros de todas as categorias que a constituem..."

Ainda Vianna (1986 p 24) considera que, enquanto projeto político, o planejamento participativo exige dos participantes um posicionamento individual e social diante de cada situação e atividade proposta. "Sobre este aspecto, nunca poderá ser uma atividade neutra (...), mas constitui-se: 'instrumento' intimamente relacionado com a distribuição de recursos na sociedade..." (Vianna 1986, p 24). Para a autora o planejamento participativo nunca poderá se constituir em consultas fragmentadas e esparsas dos governantes ao povo para legitimar ações já decididas, nem limitar-se à arregimentação da população para a execução de tarefas também

decididas nos gabinetes. Significa muito mais que a prestação do serviço público à população. O planejamento participativo no âmbito estatal implica na distribuição do poder no âmbito da sociedade que poderá "...conduzir mudanças estruturais que tenderão a contrariar inclusive os interesses da minoria dominante " (Vianna 1986, p 25), sendo esta a própria classe dominante ou ainda o corpo de funcionários do Estado.

Nas palavras de Cornely, citadas por Vianna na mesma obra,

"...O Planejamento Participativo passa a ter, em seu bojo, então, um conjunto de instrumentos técnicos a serviço de uma causa política. Seu escopo é obter a participação co-responsável e consciente das maiorias a favor de mudanças estruturais. A co-responsabilidade dessas maiorias atinge também o processo decisório. A serviço dessas decisões e buscando atingir seus objetivos de maneira mais rápida racional e eficaz, é que se colocam as técnicas de planejamento..." (p 25).

Desta forma, o saber e o conhecimento técnico que algumas pessoas detêm estará a serviço de todos que "Politicamente, passarão a acompanhar, fiscalizar, assessorar a execução de tarefas comuns. Serão pessoas humanas, ontológica e politicamente participantes, conscientes e críticas (Vianna, 1986, p 26).

É importante deixar claro, no que se refere à ação estatal, que planejamento participativo, administração participativa e políticas públicas na perspectiva participativa significam posicionamento. Muito mais que uma ação administrativa, significam um posicionamento político-ideológico no sentido de mudanças estruturais na sociedade. Significa transparência, distribuição do poder e fundamentalmente, a luta pela democracia.

Na ótica da "democracia de massas" colocada por Coutinho, considera-se papel de um partido político com ideais progressistas e na busca de mu-

danças sociais, quando no poder, posicionar-se em favor das massas populares historicamente alienadas das decisões, incentivar a participação destas e constituir institutos democráticos, no âmbito estatal, na expectativa de garantir uma ação efetivamente política da população.

Neste sentido, administração pública numa perspectiva democrática, sob o ponto de vista quantitativo, significa proporcionar o acesso da maioria da população às instâncias estatais, pelas práticas transparentes e participativas, distribuindo o poder e possibilitando o controle e a fiscalização da população sobre a coisa pública.

Sob o ponto de vista valorativo, significa, pela ação coletiva e numa perspectiva humanística, buscar o encontro do homem com ele mesmo e com seus pares para a construção de uma sociedade justa e igualitária, com base em valores comuns a todos.

No que se refere ao aspecto descritivo, significa criar, no âmbito estatal, institutos democráticos de participação popular que encaminhem o poder de forma ascendente no modo de autonomia.

A participação popular deve, então, estar explicitada em todos os âmbitos da administração pública, inclusive no que se refere às políticas estatais para o lazer da população, assunto específico deste trabalho.



## IV CAPÍTULO

### METODOLOGIA

*Tendo como referência uma concepção de democracia com bases socialistas, busca-se extrair do discurso de vinte e três (23) informantes, tanto do poder público como da população, dados que permitam compreender a realidade observada, na perspectiva de saber em que medida se efetivam concretamente as políticas da SERP, expressas nas suas Diretrizes e Princípios.*

No trabalho pretende-se compreender a realidade dos parques públicos da periferia de Porto Alegre, tentando saber em que medida as políticas do setor que os administram se efetivam na realidade concreta e até que ponto são compreendidas pelos atores sociais, participantes do processo.

Neste sentido, partindo de um referencial teórico sobre uma concepção de democracia, com base socialistas, coerente com a perspectiva do parti-

do político que administra a Prefeitura de Porto Alegre, buscou-se saber **como é** e **como deveria ser** a realidade dos parques no ponto de vista dos atores sociais, fundamentalmente quanto a participação da população na sua administração.

Buscou-se saber, **como é** e **como deveria ser a função dos parques** na vida das comunidades, **a participação** da população na administração dos parques, **a intenção** da Prefeitura na forma de administrar os parques e como se estabelece a relação entre poder público e população, quanto a **deveres e direitos**, no que se refere aos parques públicos da periferia onde há o trabalho da SERP.

Foram escolhidos para a investigação seis (06) parques públicos de zonas mais periféricas da cidade, tendo em vista haver por parte da administração popular uma tendência a priorizar estas áreas no atendimento da população.

A partir da identificação do ambiente da pesquisa, considerando-se que quem poderia dar as informações pretendidas seriam os atores sociais mais próximos, ou sejam, os membros do poder público atuantes no ambiente e os integrantes da população que usufrui dos parques, constituiu-se como amostra da pesquisa, escolhidos intencionalmente e considerados qualitativamente representativos: como representantes do poder público um (01) coordenador do parque e um (01) professor ou estagiário de educação física atuantes no parque; como representante da comunidade um (01) líder comunitário atuante na região e um (01) freqüentador do parque.

Importante esclarecer que a escolha desses atores se deve ao fato deles serem considerados, por sua proximidade com a situação observada, aqueles que têm as mais relevantes informações a oferecer. Os coordenadores de parques são profissionais de educação física que desenvolvem a relação cotidiana, tanto sob o ponto de vista administrativo como pedagógico, do parque com a administração central da SERP e com a comunidade, tendo uma carga horária de quarenta (40) horas semanais no local. Os professores e estagiários, considerados num mesmo nível por atuarem de forma equivalente, apesar dos segundos não terem

formação concluída e nem serem contratados efetivamente, são profissionais da área de educação física que atuam no parque, principalmente sob o ponto de vista pedagógico, em contato com o trabalho e com a comunidade por vinte (20) horas semanais. Os líderes comunitários escolhidos foram indicados pelos coordenadores por serem indivíduos que atuam na região e têm contato com o parque, sendo todos ligados a entidades organizadas da população, quatro (04) dos quais presidentes. Os freqüentadores, também indicados pelos coordenadores dos parques, são pessoas que sistematicamente estão presentes no ambiente nas suas horas de lazer, desenvolvendo com seus grupos atividades de acordo com seus interesses específicos.

Em cada um dos seis (06) parques foram escolhidos quatro (04) atores, um de cada segmento (01 coordenador, 01 professor/estagiário, 01 líder comunitário e 01 freqüentador), perfazendo um total de vinte e quatro (24) informantes. O número final foi alterado para vinte e três (23), já que um (01) freqüentador de um dos parques não foi entrevistado.

Os informantes foram questionados através de entrevista semi-estruturada, composta por dezessete (17) perguntas com seus desdobramentos (apêndice 03), realizada sempre individualmente e sendo gravada. Tentou-se dar ao momento da entrevista a característica de um "encontro social" (Votre, apontamentos) entre entrevistador e entrevistado, sendo quase todas realizadas no próprio ambiente da pesquisa, o parque público, exceto no caso de três (03) líderes comunitários e um (01) freqüentador que foram entrevistados nas suas residências.

O instrumento foi testado em parte (perguntas referentes a "como é?") na coleta para a pesquisa piloto realizada aproximadamente quatro (04) meses antes, sendo na coleta definitiva acrescentadas as perguntas referentes a "como deveria ser?" e a pergunta sobre direitos e deveres.

Na expectativa de traçar um quadro da realidade do momento, perguntou-se sempre no sentido de "como é hoje?" e, posteriormente, "como de-

veria ser?". O segundo bloco de perguntas foi constituído, considerando os resultados da pesquisa piloto e as colocações de autores utilizados no referencial teórico, de que práticas participativas se diferenciavam do tradicional e por isso seriam difíceis de se desenvolver. Buscou-se, então, saber também se, mesmo estas práticas não sendo percebidas de forma concreta tendo em vista o pouco tempo de atuação da administração popular, elas estavam presentes no discurso dos informantes e se havia uma intenção neste sentido.

Além das entrevistas individuais, foi realizada, já às vésperas da conclusão do trabalho, uma entrevista coletiva com os coordenadores dos parques, buscando dados para uma reflexão desenvolvida no sexto capítulo do trabalho. Mesmo sem fazer parte do corpo principal da pesquisa, este capítulo traz indícios e aponta possibilidades quanto as tendências que se apresentam quando se tem a perspectiva de uma administração de forma participativa.

Sendo o eixo da questão a participação, vista no trabalho como a objetivação da democracia, outras categorias surgiram sempre no discurso dos informantes e, a partir delas, foi desenvolvida uma análise e interpretação no sentido de extrair conclusões que chegassem o mais próximo possível da compreensão da realidade observada.

A análise partiu sempre do ponto de vista quantitativo, ressaltando as categorias que mais se evidenciavam e a presença ou ausência da categoria colocada pelo pesquisador, a participação. As categorias foram interpretadas na sua relação com o referencial teórico, com os cruzamentos feitos entre si e com as comparações entre discursos de cada segmento de informantes, sendo apresentadas posteriormente nas conclusões, em forma descritiva, inclusive comparando com a visão do processo, declarada pelos coordenadores e apresentada no capítulo VI.

## V CAPÍTULO

### ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

*"...pra gente tê mais direito né, a comunidade tê mais direito aqui dentro, porque se deixá assim pros outros, o pessoal que tem mais poder aquisitivo toma conta, vai virá privativo né. Então a comunidade tem que participá dessa comissão, mesmo que alguém mais de poder aquisitivo entre no conselho, mas que tenha bastante gente da comunidade pra administrá, pra não deixá tomarem conta ..."*

*"...a Prefeitura e o Conselho vão tê que se regi pelo Estatuto (...) o Estatuto é o órgão máximo ..."*

*Um Líder Comunitário*

Neste capítulo pretende-se apresentar, analisar e interpretar os dados obtidos, estabelecendo uma relação com o referencial teórico desenvolvido. A partir deste ponto encaminha-se as conclusões que permitam compreender a realidade observada.

Os dados obtidos nas entrevistas divididos em quatro (04) tópicos (ver metodologia), serão sempre analisados tendo como eixo central de observação a categoria participação, colocada no referencial teórico como a objetivação da democracia, sendo esta explicitada como um ponto central no encaminhamento das políticas da SERP

Pretende-se chegar a conclusões que permitam ter uma visão, o mais clara possível, da realidade observada, relacionando cada tópico com a categoria participação e relacionando os tópicos entre si na perspectiva de saber até que ponto as diretrizes e princípios do trabalho da SERP, no que se refere à questão de democracia, se efetivam na realidade dos parques e praças da periferia de Porto Alegre. Busca-se observar ainda se, mesmo não estando sendo efetivadas concretamente pelo pouco espaço de tempo que vêm sendo desenvolvidas, as políticas estão claras para os profissionais envolvidos e se é nelas que buscam o encaminhamento de suas ações, questiona-se ainda em que medida já chegaram enquanto mensagem para a comunidade.

## **A Função**

Neste tópico procura-se saber qual a função do parque na vida da comunidade que dele usufrui e o que se esperaria dele. Colocado como um tópico introdutório, não tinha-se a pretensão de trazer através dele conclusões mais significativas para o eixo central da pesquisa, mas, como poderá ser visto posteriormente, nele surgem dados que articulados com outros trazem boa contribuição para o estudo.

## Análise

Conforme pode ser observado na tabela 01, no que diz respeito à função desempenhada pelos parques, o que a análise dos dados revela nas repostas à pergunta "**para que servem os parques?**" é que a finalidade principal tem sido o binômio *lazer/recreação*, já que dezenove (19) entre vinte e três (23) informantes o citaram, sendo eles seis (06) coordenadores, seis (06) professores, cinco (05) líderes comunitários e dois (02) freqüentadores.

Em segundo lugar surge a *prática dos esportes* apontada por dez (10) entre os vinte e três (23) informantes, dos quais três (03) coordenadores, três (03) professores, dois (02) líderes comunitários e dois (02) freqüentadores.

**TABELA 01**

Pergunta: Para que serve esse parque?					
Categorias	coord.	Prof.	Líder	freq.	total
	(06)	(06)	(06)	(05)	(23)
Lazer/Recreação	06	06	05	02	19
Esporte	03	03	02	02	10
Ponto de encontro/intercâmbio	01	02	03	—	06
Cultura	—	01	—	—	01
Educação/Ocupação	—	—	02	—	02
Educação/Consciência/Formação	—	—	01	02	03

A seguir, citada por seis (06) informantes, um (01) coordenador, dois (02) professores e três (03) líderes comunitários, vem a categoria *integração* como um papel cumprido pelo parque, expressa pelos informantes como "...meio de

entrosamento entre eles (informante nº 06, líder comunitário, se referindo à comunidade) e como um local de "...integração com muitas pessoas de diversas camadas sociais..." (informante nº 14, líder comunitário).

Outras categorias apontadas com menor incidência como função atualmente desempenhadas pelo parque foram: a *educação* das crianças e adolescentes, tanto no sentido da sua formação, (citada por três (03) informantes) como no sentido da ocupação do tempo deles (apontada por dois (02) informantes) e expressa como "...tipo uma fisioterapia pra eles, eles têm alguma coisa com o que se ocupá, então eles não tão pensando naquilo lá ..." (informante nº 13, líder comunitário, se referindo ao uso de drogas), ou "...tirando a gurizada da rua ..." (informante nº 15, líder comunitário); por parte de um (01) professor há a citação de que o parque serve como um local de acesso às *atividades culturais* (cultura aqui no sentido de atividades artísticas e outras similares).

Quando os informantes foram perguntados "**para que o parque deveria servir?**" (tabela 02), não surgem diferenças muito significativas quanto às categorias da pergunta anterior. Na categoria *lazer/recreação*, diminui de dezenove (19) para dezoito (18) citações, tendo sido omitida por um (01) coordenador de parque (comparar tabelas 01 e 02).

A *prática de esportes* tem um aumento de dez (10) para quatorze (14) citações, tendo sido apontada por mais um (01) professor e mais três (03) líderes comunitários, comparando-o com a resposta anterior.

A categoria *integração* mantém-se apontada por seis (06) informantes, havendo apenas a transferência de uma citação de um líder comunitário para um (01) professor.



TABELA 02

Pergunta: Para que deveria servir o parque?					
Categorias	coord.	Prof.	Líder	freq.	total
	(06)	(06)	(06)	(05)	(23)
Lazer/Recreação	05	06	05	02	18
Esporte	03	04	05	02	14
Ponto de encontro/integração	01	03	02	—	06
Cultura	01	01	01	01	04
Espaço para vivência política	02	01	—	—	03
Educação/Ocupação	—	—	03	—	03
Educação/Consciência/Formação	—	—	01	01	02

O entendimento de que o parque deveria ser um local onde se oportunizasse o acesso à *cultura* é apontado por quatro (04) informantes, um (01) de cada segmento. Conforme respostas à pergunta anterior, apenas um (01) dos informantes entende que momentos como "...encontros nativistas, cultura..." (informante nº 15, líder comunitário) acontecem no parque.

No que se refere à *educação*, categoria surgida nas respostas anteriores com dois entendimentos (ocupação e formação), três (03) informantes (líderes comunitários) consideram que o parque deveria servir para, tratando-se dos jovens: "...desviá eles do mau caminho ..." (informante nº 17); enquanto que dois (02) informantes, um (01) líder comunitário e um (01) freqüentador, consideram que o parque deveria servir "...pra educação das crianças ..." (informante nº 20, freqüentador), no sentido de "...conscientizar ..." (informante nº 16, líder comunitário).

A nova categoria que surge, comparando o que acontece no parque com o que os informantes consideram que deveria acontecer, vincula-se a resposta

de três (03) informantes, dois (02) coordenadores e um (01) professor, mostrando que o parque deveria ser também um *espaço de vivência política* conforme as expressões: "...política, os interesses que essa comunidade precisa reivindicá, deveria sê um espaço pra isso também ..." (informante nº 03, coordenador) ou "...uma forma de organizá a comunidade ..." (informante nº 04, coordenador) e ainda "...um fórum dos maiores problemas ..." para tratar a "...questão política também ..." (informante nº 07, professor).

Quando, buscando complementar esse tópico, perguntou-se "**o parque é como tu queres? Por que?**" (tabela 03), houve vinte e uma (21) respostas negativas e três (03) positivas.<sup>1</sup>

Para as respostas positivas surgiu como justificativa a afirmação de que o parque tem estrutura física adequada (03 informantes, 01 coordenador e 02 professores).

Para as respostas negativas surgiram oito (08) categorias que as justificam. Em primeiro lugar, citadas por quinze (15) informantes, três (03) coordenadores, dois (02) professores, seis (06) líderes comunitários e quatro (04) frequentadores, aparecem os *problemas estruturais*, já que na opinião dos informantes, "...falta material humano que é pouco ..." (informante nº 15, líder comunitário), ou "...ele não tá urbanizado ...", e "...não se tem segurança ..." (informante nº 02, coordenador).

<sup>1</sup> Um dos informantes, um professor, respondeu positivamente quanto aos aspectos físicos e negativamente à participação popular.

TABELA 03

Pergunta: O parque é como tu queres? Por que?						
categorias	coord.	Prof.	Líder	freq.	total	
	(06)	(06)	(06)	(05)	(23)	
Sim	01	02	—	—	03	
Não	05	05	06	05	21	
Não, porque faltam atividades	—	—	01	01	02	
Não, porque há divergências entre administração e comunidade	—	01	—	—	01	
Não, por problemas estruturais (materiais etc...)	03	02	06	04	15	
Não, porque há divergências entre ricos e pobres	02	—	—	—	02	
Não, porque não é utilizado para questões amplas	01	—	—	—	01	
Não, pouca frequência	03	01	—	—	04	
Não, porque a comunidade depreda	—	01	—	—	01	
Sim, porque tem estrutura física	01	02	—	—	03	
Não, por pouca participação da comunidade	—	02	—	01	03	

Em segundo lugar, a *pouca frequência* da comunidade é uma das justificativas para a resposta negativa, citada por quatro (04) informantes, três (03) coordenadores e um (01) professor, que se expressa bem na frase: "O parque é muito pouco freqüentado ..." (informante nº 04, coordenador).

Como terceira justificativa mais citada, aparece na análise dos dados a *pouca participação da comunidade* no tratar as questões relativas ao parque. Esta justificativa para a resposta negativa é apontada por três (03) informantes, dois

(02) professores e um (01) freqüentador, sendo explicitada por um dos professores (informante nº 08) nas palavras "...os adultos estão participando pouco ...", "...a gente queria que se formasse uma comissão prá que eles tratassem os assuntos do ..."<sup>2</sup>.

Com as duas (02) citações (02 coordenadores), surge como uma justificativa para a resposta negativa o fato de que no parque ocorre a *discriminação* dos pobres pelas pessoas de classe média, o que os informantes explicitam da seguinte forma: "...porque a população de média para cima foge do parque, porque tem a participação dessa população." (informante nº 06 referindo-se à presença da população pobre) e ainda "...é o pessoal de classe média que pouco freqüenta o parque, mas mesmo assim se sente dono do parque e marginalizam essas pessoas que moram longe, como a vila do (...) "<sup>3</sup>, que é muito pobre ..." (informante nº 02).

Também com duas (02) citações, encontra-se como aspecto negativo a *falta de atividades* nos parques, apontada por um (01) líder comunitário e um (01) freqüentador.

Um (01) professor aponta como aspecto negativo o fato de que há *divergências* entre a comunidade e a administração do parque no que se refere a algumas ações administrativas. Aparece também, citado por um (01) professor, o fato de que a *comunidade depreda*, como uma justificativa de que o parque não é como o informante quer. Surge ainda, citado por um (01) coordenador, o fato negativo de que "...não se conseguiu que as pessoas se conscientizassem que o parque (...) é prá mais assuntos, não só o esporte ..." (informante nº 03).

<sup>2</sup> O informante citou o nome do parque, que foi omitido no texto para não identificá-lo.

<sup>3</sup> O informante citou o nome da vila, que foi omitido no texto para não identificá-lo.

Quando questionado aos informantes, "**como o parque deveria ser?**" (tabela 04), aparecem na análise dos dados sete (07) aspectos esperados pelos informantes.

O aspecto mais citado, confirmando as questões negativas apresentadas na resposta anterior, registra o desejo dos informantes de que o parque tivesse *mais condições estruturais*, incluindo os quesitos "...ser urbanizado ..." (informante nº 13, líder comunitário) e que se conseguisse "...montar ele bem montadinho ..." (informante nº 17, líder comunitário). O segundo aspecto mais citado reivindica que o parque deveria ter *mais atividades*, apontado por seis (06) informantes, um (01) professor, três (03) líderes comunitários e dois (02) frequentadores, como explicita o informante nº 15, líder comunitário: "...deveria tê as programações (...) várias atividades esportivas (...) cinema (...) apresentação de cantores nativistas (...) tudo isso aí faz parte de recreação ...".

A necessidade de *maior participação comunitária* surge em cinco (05) citações de dois (02) coordenadores, dois (02) professores e um (01) frequentador, como expressa um dos coordenadores: "...trazê prá dentro as lideranças comunitárias com as suas associações ..." (informante nº 02).

Em quarto lugar, aparece o anseio de que o parque deveria ter *maior frequência*, na opinião de dois (02) coordenadores e um (01) professor, num total de três (03) informantes.

Com apenas uma (01) citação de um (01) coordenador, aparece a necessidade de que sejam oferecidas *outras atividades* além do esporte, incluindo questões políticas, conforme é explicitado: "...ele deveria oferecê cultura, trazê cultu-

ra, saúde, política e (...) que seja um ponto das pessoas discutirem os seus problemas ..." (informante nº 03).

**TABELA 04**

Pergunta: Como o parque deveria ser?					
categorias	coord.	Prof.	Líder	freq.	total
	(06)	(06)	(06)	(05)	(23)
Mais condições estruturais	02	03	05	04	14
Maior frequência	02	01	—	—	03
Maior participação comunitária	02	02	—	01	05
Ser espaço político	01	—	—	—	01
Oferecer outras coisas (cultura, saúde, etc...)	01	—	—	—	01
Mais atividades	—	01	03	02	06
Não haver divergência com a comunidade	—	01	—	—	01

Ainda um (01) informante (professor) considera que *não deveriam* haver divergências entre a comunidade e o poder público, na administração do parque.

#### Interpretação

Numa primeira observação, percebe-se que os parques, de certa forma, servem à população para aquilo que os informantes consideram que deveria servir. A análise dos dados proporciona esta interpretação, já que praticamente as mesmas categorias surgem como resposta às perguntas "**para que serve e para**

que deveria servir o parque?" e não se observam grandes diferenças quantitativas (nº de citações) comparando o que é com o que deveria ser.

As diferenças mais significativas quanto ao número de citações por categoria aparecem na *prática dos esportes* e na *cultura*.

Na categoria *prática de esportes* há quatro (04) citações a mais nas respostas a "**como deveria ser**", comparadas com "**o que é hoje**". Pode-se inferir daí que quatro (04) informantes consideram que o parque deveria servir para a prática do esporte, mas que ainda não serve.

Na mesma linha de raciocínio fica a categoria *cultura*, que aumentou de uma (01) para quatro (04) citações, podendo-se concluir que três (03) informantes consideram que o parque não oferece atividades na área da cultura, mas deveria oferecer (cultura no sentido do senso comum, incluindo atividades artísticas, como cita o informante nº 15 - ver análise dos dados).

O que surge de novo e significativo de uma pergunta para outra na perspectiva do trabalho é: três (03) informantes, todos ligados ao poder público (02 coordenadores e 01 professor) consideram que o parque deveria servir como um *espaço para vivências políticas*. O sentido dado pelos informantes a esta categoria, expresso nos seus discursos (ver análise), demonstra que os frequentadores deveriam se utilizar do parque como um local para tratar dos problemas da comunidade, reivindicar, organizarem-se coletivamente. Percebe-se nessa perspectiva uma tentativa dos profissionais que as citaram de contextualizar o seu trabalho frente a uma realidade social e política que se apresenta, principalmente por tratar-se de zonas carentes da periferia da cidade.

Sem negar a possibilidade do parque ter uma serventia na ótica dos três informantes, é importante ressaltar que este entendimento se diferencia da perspectiva política apresentada no referencial teórico deste trabalho, pois, segundo esta perspectiva, ela só se objetivaria na participação. Enquanto os informantes propõem que, em determinados momentos no parque, passe-se a discutir outras questões de interesse coletivo não ligados ao lazer, e esta seria uma função deste espaço, na perspectiva do pesquisador a ação política da população se objetivaria na participação sistemática e efetiva no processo decisório do que tange a todas as questões do parque. Desta forma, em todos os momentos do cotidiano do parque, desde a ação pedagógica dos professores até as questões administrativas, estas últimas tema principal deste trabalho, se teria, enquanto intencionalidade, a participação popular objetivando, de forma gradativa, a apropriação do espaço por parte da população e o seu controle sobre as ações governamentais.

Nesta perspectiva, não seriam reservados espaços para discussão política no parque, mas sim em todos os momentos e, principalmente no que tange a sua administração, estaria permeada esta questão, no sentido da participação popular, constituindo-se aí o seu eixo político.

Apesar de ter ficado demonstrado, na análise e interpretação das respostas anteriores, que os parques servem, em certa medida, para aquilo que deveriam servir, destaca-se que a grande maioria dos informantes, vinte e um (21), apontou aspectos negativos que interferem na qualidade do trabalho desenvolvido.

O que foi mais citado como algo negativo é a deficiência, sob o ponto de vista estrutural, no que se refere a questões materiais, físicas, de segurança e outras. Este fato demonstra uma preocupação muito maior dos informantes com os recursos do que com as próprias finalidades do parque e atividades que



nele possam vir a acontecer. Esta preocupação se evidencia mais no posicionamento das pessoas das comunidades, (líderes e freqüentadores) que a apontaram, somadas as citações das respostas às duas perguntas, dezenove (19) vezes, enquanto os profissionais ligados ao poder público a citaram dez (10) vezes.

Observa-se também diferenças entre o posicionamento dos membros da comunidade e os do poder público em outros sentidos. Enquanto entre os membros da comunidade, nas respostas às duas perguntas, é citada a necessidade de *mais atividades* nos parques (07 citações), apenas um (01) professor aponta este aspecto. Por outro lado, sete (07) vezes aparece como ponto negativo, apontado apenas pelos profissionais, a *pouca freqüência* de pessoas nos parques.

Interpretando estes aspectos, o estrutural, as atividades e a freqüência, percebe-se que há maior insatisfação quanto a aspectos estruturais entre pessoas da comunidade do que entre os profissionais da SERP. Enquanto os primeiros demonstram insatisfação quanto a falta de atividades os segundos estão insatisfeitos com a freqüência da população nos parques. Parece que o poder público não está tão preocupado com a estrutura e quer mais freqüência nos parques. Talvez este distanciamento se explique pelo fato de que, conforme a análise dos dados demonstra, não há grande preocupação entre os informantes que haja uma relação via participação comunitária nas questões dos parques, demonstrada por apenas cinco (05) dos atores consultados, a maior parte do poder público (04).

Pode-se entender este distanciamento e não preocupação com a participação, considerando que historicamente no Brasil prevalece uma relação de cima para baixo entre o poder público e população, na qual o primeiro se coloca na posição de tutor da segunda, sendo a burocracia a sua referência administrativa. Neste caso percebe-se por parte do poder público, ainda que insuficiente já que

apenas quatro (04) de seus representantes a citaram, a preocupação da participação da população nas decisões públicas, o que atribui uma característica democrática à administração enquanto a comunidade não dá tanta atenção para esta questão.

A preocupação com a democratização do parque na perspectiva do acesso a ele, e a percepção das diferenças de interesses de classe aparecem também quando dois (02) coordenadores apontam, como aspecto negativo, o fato de que nos parques onde atuam há discriminação das pessoas de maior poder aquisitivo em relação aos pobres.

Deve-se considerar que por parte do poder público as respostas apresentadas demonstram avanços na perspectiva democrática, levando-se em conta que prevalecem na sociedade, de forma geral, administrações públicas que se desenvolvem de forma unilateral. Por isso vale ressaltar, apesar de apenas quatro (04) profissionais a terem apontado, que a participação surge no discurso dos atores em respostas a uma pergunta introdutória e até certo ponto despreziosa.

Há ainda um (01) informante do poder público (professor) que considera negativo haver divergências entre a administração do parque e a comunidade ao administrar especificamente uma instalação. No entanto considera-se que o aparecimento de divergências, significa que a população está tentando conquistar sua participação e não está havendo, por parte do profissional, um entendimento de que as divergências fazem parte do processo, já que "participação é algo que se aprende e aperfeiçoa", (Bordenave, 1987, p 78).

### **A Participação**

Neste tópico estão as questões centrais do trabalho. Busca-se saber em que medida a comunidade participa da administração dos parques e por

quais mecanismos isto acontece, e ainda, se não acontece, em que sentido o processo administrativo se encaminha.

#### Análise

Observando-se o tabela 05 encontra-se, como resposta à pergunta "o parque é bem administrado?", as seguintes ocorrências: dois (02) informantes não souberam responder, enquanto os demais vinte e um (21) se dividiram igualmente nas respostas "sim" (07 informantes), "não" (07 informantes) e "regular" (07 informantes).

**TABELA 05**

Pergunta: O parque é bem administrado? Por que?						
categorias	coord.	Prof.	Líder	freq.	total	
	(06)	(06)	(06)	(05)	(23)	
Não	02	01	02	02	07	
Sim	02	02	02	01	07	
Regular	01	02	02	02	07	
Não sei	01	01	—	—	02	
Não, porque faltam recursos	02	01	01	03	07	
Falta participação (não e poderia ser melhor	02	—	03	—	05	
Sim, porque é embasado em teoria, reflexões	—	01	—	—	01	
Não, porque falta planejamento	—	01	—	—	01	
Não, porque falta supervisão	—	—	01	—	01	
Sim, porque o professor está disponível	—	—	—	01	01	
Em parte, depende do professor	—	—	—	01	01	
Regular, faltam reuniões com a comunidade - informativo	—	01	—	—	01	

Desdobrada a pergunta em "**por que?**" surge, em primeiro lugar, como justificativa para a resposta negativa, a *falta de recursos*, apontada por sete (07) informantes, todos os que responderam que o parque não é bem administrado.

A seguir aparece como aspecto negativo na administração dos parques a *falta de participação da comunidade*, apontado por cinco (05) dos informantes, dois (02) coordenadores e três (03) líderes comunitários.

As demais justificativas para as respostas sobre a qualidade da administração dos parques ficaram divididas, tendo sido citadas por um (01) informante cada uma. Um (01) professor considera que o parque é bem administrado porque a administração é *baseada em teoria*; um (01) freqüentador também considera positiva a administração porque *o professor está sempre disponível*; um (01) professor considera regular pois *faltam reuniões informativas com a população*; um (01) freqüentador considera que a qualidade da administração *depende do professor* e diferencia os professores que sabem dos que não sabem "...lidá com pessoal de vila ..." (informante nº 22); um (01) professor considera que *falta planejamento* e um (01) líder comunitário afirma que *falta supervisão* do trabalho do parque.

A pergunta seguinte neste tópico foi "**a comunidade participa da administração do parque?**". Surgiram quatro (04) respostas (tabela 06) nesta ordem: onze (11) informantes responderam *não*; sete (07) responderam *pouco*; quatro (04) responderam *sim*, sendo três (03) coordenadores e um (01) professor; um (01) professor respondeu *demais*, expresso pela frase: "...eles apitam demais ..." (informante nº 11).

No desdobramento da pergunta em "**como?**", em primeiro lugar surge a *participação eventual*, apontada por cinco (05) informantes que afirmam

que ela acontece quando são *chamados*, e por três (03) informantes que a vinculam a *interesses específicos*, esta última compreendida no sentido de que cada um se preocupa apenas com aquilo que faz no parque, "...o grupo da bocha administrava a bocha, o pessoal do futebol administrava o campo de futebol ..." (informante nº 02). Este coordenador considera que a comunidade participa da administração do parque).

**TABELA 06**

Pergunta: A comunidade participa da administração do parque? Como?					
Categorias	coord.	Prof.	Líder	freq.	total
	(06)	(06)	(06)	(05)	(23)
Sim	03	01	--	--	04
Não	02	03	03	03	11
Pouco	01	01	03	02	07
Demais	--	01	--	--	01
Participação eventual, interesses específicos	02	--	--	01	03
Via entidade organizadas	01	--	01	--	02
Participação eventual, quando chamados	--	02	03	--	05
Participando em reuniões	--	01	--	--	01
Demais	--	01	--	--	01

Dois (02) informantes consideraram que a comunidade participa da administração do parque *via entidades organizadas*: "Via Conselho Popular ..." (informante nº 03, coordenador); "...é a associação comunitária..." (informante nº 13, líder comunitário, se referindo a quem administra o parque).

Um (01) professor declara que a comunidade participa da administração do parque através de *reuniões com os freqüentadores*.

Quando perguntados se "**a comunidade deveria participar?**" (tabela 07), quase todos os informantes, vinte e dois (22), respondem positivamente, sendo que um (01) coordenador considera que *depende* "Se ela vai administrá assim, na mesma linha de pensamento nosso ..." (informante nº 01).

No desdobramento da pergunta em "**como?**", oito (08) informantes consideram que a comunidade deveria administrar *em conjunto com a Prefeitura*, sendo estes quatro (04) coordenadores, dois (02) professores, um (01) líder comunitário, um (01) freqüentador e ainda um (01) informante (coordenador) o qual considera também que a comunidade deveria *ser ouvida*.

**TABELA 07**

Pergunta: Deveria participar? Por que? Como?					
Categories	coord.	Prof.	Líder	freq.	total
	(06)	(06)	(06)	(05)	(23)
Sim	05	06	06	05	22
Não	01	--	--	--	01
Mantendo, cuidando	--	--	02	--	02
Para valorizar o parque	--	--	02	02	04
Depende se estiver de acordo com a SERP	01	--	--	--	01
Porque a comunidade sabe o que quer	05	01	--	--	06
Porque o parque é da comunidade	02	02	01	01	06
Sendo ouvida	01	--	--	--	01
Em conjunto com a Prefeitura	04	02	01	01	08
Exercer sua cidadania (consciência popular)	--	01	--	--	01
Para ter mais direitos	--	--	01	--	01
É dever da comunidade	--	--	--	01	01

Quando perguntados "**por que deveria participar?**" aparecem, em primeiro lugar ( tabela 07), as respostas *porque a comunidade sabe o que quer*, citada por seis (06) informantes, cinco (05) coordenadores e um (01) professor; e *porque o parque é da comunidade*, também apontada por seis (06) informantes, dois (02) coordenadores, dois (02) professores, um (01) líder comunitário e um (01) freqüentador.

Em resposta à mesma pergunta um (01) professor considera que a comunidade deve participar da administração do parque porque desta forma "...eles vão exercê sua cidadania ..." (informante nº 08) e um (01) líder comunitário responde que é *para ter mais direitos* (informante nº 17).

Na tentativa de aprofundar as investigações ao tópico participação perguntou-se: "**existe alguma forma, mecanismo ou instrumento que favoreça a participação da comunidade na administração do parque**", e, se existe, "**qual é?**".

Como resposta a estas perguntas (tabela 08) encontrou-se onze (11) informantes respondendo que não existe, oito (08) considerando que há instrumentos que favorecem a participação da comunidade e dois (02) informantes acreditando que este processo participativo está iniciando. O informante número vinte e um (21), freqüentador do parque expressa esta conclusão na declaração: "Já tá ensaiado, iniciando um Conselho de Organização do Parque ...". Ainda um (01) professor considera que a associação de moradores tem todo o controle sobre o parque. Ao ser interrogado se "**a associação domina tudo?**", afirma: "Domina..., tranqüilo..." (informante nº 11).

Em resposta a continuidade da pergunta, o quesito "qual?", quatro (04) informantes citam que estão iniciando a formação de uma *associação ou conselho para a participação na administração do parque*, e também quatro (04) apontam que *há contatos com entidades organizadas*, já que "...a administração do parque procura as comunidades (...) através dos Conselhos e Associações ..." (informante nº 03, coordenador).

**TABELA 08**

Pergunta: Existe alguma forma, mecanismo que favoreça a participação da comunidade na administração do parque? Qual

Categories	coord. (06)	Prof. (06)	Líder (06)	freq. (05)	total (23)
Sim	02	02	02	02	08
Não	03	03	03	02	11
Iniciando	01	—	—	01	02
A associação domina tudo	—	01	—	—	01
Sim, conversas	01	—	—	—	01
Iniciando a formação de um Conselho	01	—	01	02	04
Contatos com entidades	01	01	01	01	04
Sim, já que a associação domina tudo	—	01	01	—	02
Sim, executando tarefas (tipo mutirão)	—	01	—	—	01
Planejamento participativo	—	01	—	—	01
Estatuto do Parque	—	—	01	01	02

Esta participação ocorre através de *conversas* (01), *executando tarefas, tipo mutirão* (01), *por um planejamento participativo* (01) e ainda pelo fato de que estão estudando um *estatuto do parque* (02). Há ainda dois (02) informantes que declaram que a comunidade participa através de sua *Associação*, na medida que é ela que tem o controle do parque.



Perguntados se "**deveria existir algum instrumento que favorecesse a participação da comunidade na administração do parque?**", dois (02) informantes não responderam enquanto que, na opinião de vinte e um (21), a resposta foi positiva (tabela 09).

**TABELA 09**

Pergunta: Deveria existir um mecanismo que favorecesse a participação da comunidade na administração do Parque? Qual?					
Categorias	coord. (06)	Prof. (06)	Líder (06)	freq. (05)	total (23)
Sim	06	05	05	05	21
Não respondeu	—	01	01	—	02
Conversas (freqüentadores) ouvir, ver necessidades	01	—	02	02	05
Associação do parque	02	02	—	01	05
Via entidades organizadas (contatos, reuniões)	04	02	03	02	13
Via freqüentadores reuniões	—	02	—	—	02
Documento/Estatuto	—	—	02	—	02

Ao desdobrar a pergunta em "**qual?**", treze (13) dos informantes consideram que deveria ser *via entidades organizadas*, cinco (05) pela criação de uma *associação do parque*, cinco (05) através de *conversas*, dois (02) por *reuniões com os freqüentadores* e dois (02) por documentos assinados pelo poder público, garantindo a participação da população.

Quando perguntados sobre "**quem decide sobre as coisas do parque?**" (tabela 10), a maior parte dos informantes, quatorze (14), declara que a decisão está com o *poder público* através da SERP ou da SMAM, enquanto que

cinco (05) informantes dizem que a decisão acontece *em conjunto* (população e poder público). Os que partilham desta última opinião são três (03) coordenadores e dois (02) líderes comunitários, e a declaração expressa pelo informante número dois (02), coordenador, confirma o referido: "Hoje quem decide as coisas do parque sou eu e mais alguns líderes que andam aí né ...".

**TABELA 10**

Pergunta Quem decide sobre as coisas do parque?					
categorias	coord. (06)	Prof. (06)	Líder (06)	freq. (05)	total (23)
Poder Público	03	04	04	03	14
Em conjunto	03	—	02	—	05
A comunidade (Associação)	—	01	01	—	02
Estimulando a decisão por parte da comunidade	—	01	—	01	02

Como resposta a esta pergunta um (01) professor e um (01) frequentador consideram que há um *estímulo à participação da população nas decisões*, conforme declaração do professor: "...atualmente a gente tá, tamo estimulando mais a decisão por parte deles (...) estamos na retaguarda ..." (informante nº 08). Dois (02) informantes do mesmo parque, um (01) professor e um (01) líder comunitário, respondem que quem decide é a *Associação de Moradores*.

Questionados sobre "**quem deveria decidir?**", conforme pode-se observar na tabela demonstrativa número 11, a maioria dos entrevistados quatorze (14), consideram que deveria ser *em conjunto*; quatro (04) declaram que quem de-

veria decidir seria o *poder público*; três (03) afirmam que deveria ser o *poder público mas com a opinião da população*; e dois (02) atribuiriam a decisão à *comunidade*.

TABELA 11

Pergunta: Quem deveria decidir? Por que?					
Categorias	coord. (06)	Prof. (06)	Líder (06)	freq. (05)	total (23)
Poder Público	02	—	01	01	04
A comunidade	01	—	01	—	02
Em conjunto	03	04	03	04	14
O poder Público com opinião da população	—	02	01	—	03
Porque o parque é da população	01	01	—	—	02
Para poder atender a todos	01	—	—	01	02
Para decidir o que vai ser reivindicado	01	—	—	—	01
O Poder Público, porque assim tá andando bem	01	—	—	—	01
Porque a comunidade sabe o que quer	—	02	—	01	03
Para aprender a participar	—	01	—	—	01
A população passa a colaborar	—	01	02	—	03
O professor, porque é especialista	—	—	—	01	01

Como justificativa às suas respostas em favor da decisão pelo *poder público*, um (01) coordenador considera que "...assim como tá, tá andando muito bem ...", e um (01) freqüentador atribui a decisão ao professor do parque por ele ser *um especialista*.

Para justificar às respostas em favor da decisão também por parte das comunidades, surgem seis (06) categorias: dois (02) informantes consideram que deve ser porque *o parque é da população*, já que "...isto aqui é deles ..."

(informante nº 02, coordenador); dois (02) entrevistados justificam que é *para atender a todos*, não privilegiando ninguém; um (01) considera que é *para decidir o que vai ser reivindicado*; três (03) consideram que é *porque a comunidade sabe o que quer*, "...pra suprir realmente o que eles tão querendo ..." (informante nº 12, professor), levando em consideração que eles "...sabem muito mais das coisas que acontecem aqui no parque ..." (informante nº 07, professor); três (03) consideram que a comunidade decidindo junto *passa a colaborar*, "...pra comunidade, como eu falei né, dar mais de si ..." (informante nº 18, líder comunitário); e um (01) professor considera que decidindo a população *aprende a participar até para coisas maiores*.

Interpretação - como é

A partir da análise dos dados pode-se inferir que, no que se refere à administração dos parques, esta está sob o controle principal do poder público, já que a maior parte dos informantes declara que a comunidade não participa do processo administrativo e que quem decide sobre as coisas do parque é a Prefeitura.

Observando-se as respostas à pergunta "**a comunidade participa da administração do parque?**", e somando as que foram positivas (*sim, pouco e demais*), obtêm-se um número maior de citações, doze (12), do que as negativas, onze (11), o que poderia levar a concluir que há participação efetiva da população. Mas levando-se em conta que a questão fundamental da participação se encontra no poder de decisão, ao analisar as respostas à pergunta "**quem decide?**", encaminha-se uma mudança na direção da interpretação.

O que prevalece a partir desta observação é a conclusão de que o poder de decisão está concentrado com o poder público, na medida que a maior parte dos informantes assim o declara.

As outras respostas mostram a existência, mesmo que ainda insipiente, de uma preocupação com a participação popular no que se refere às coisas do parque. Nas declarações de cinco (05) informantes subentende-se que as decisões são em conjunto, mas observando-as com atenção ficam dúvidas: "Hoje, quem decide as coisas do parque sou eu e mais alguns líderes que tãõ atuando aí né ..." (informante nº 02, coordenador); "O grupo da equipe de trabalho junto com as opiniões do Conselho <sup>4</sup> ..." (informante nº 03, coordenador); "...se for relativo a material esportivo (...) a decisão tem sido nossa né, no caso minha (...), agora qualquer outra atividade que envolve alguma coisa na praça (...) a decisão é tomada pela associação." (informante nº 04, coordenador); "...hoje quem tá decidindo sobre as coisas do parque um pouco mais é o Conselho <sup>5</sup> outro pouco por intermédio da administração do parque ..." (informante nº 15, líder comunitário); "Nós e a SERP ..." "Nós precisamos só que eles nos dê mais espaço para nós expor nossas necessidades ..." (informante nº 16, líder comunitário).

No entanto ficam dúvidas sobre a qualidade dessa participação *em conjunto*, já que o informante número 03, coordenador, diz que busca opiniões do Conselho<sup>6</sup>, enquanto que o informante número 16, líder comunitário, apesar de dizer que decidem junto com a SERP, declara que espera que esta lhes dê mais espaços. No primeiro caso parece que a participação fica no nível da consulta, na qual pretende-se saber a opinião da comunidade mas, não está claro de quem é a

<sup>4</sup> Trata-se do Conselho Popukar do bairro, entidade organizada pela comunidade.

<sup>5</sup> Trata-se do Conselho Popular do bairro, organizado pela comunidade.

<sup>6</sup> Trata-se do Conselho Popular do bairro, organizado pela comunidade.

decisão final? No segundo caso fica colocada uma situação de participação concedida, considerando que a Prefeitura fica com o poder de dar ou não mais espaços.

A declaração do informante número 04, coordenador, se refere a uma situação atípica na realidade da SERP. O setor tem a Unidade Recreativa funcionando na sede da Associação Comunitária do bairro e esta associação lidera uma comunidade oriunda da ocupação de um conjunto habitacional, cuja população tem uma história de luta pela moradia que se estendeu também para as questões que envolvem a área do parque. Neste caso específico há, realmente, a participação da comunidade via Associação no que tange os interesses relativos ao parque, mas esta situação não pode ser considerada como uma realidade que prevaleça na relação do poder público com a comunidade. Apesar disso este caso é um indício importante de que há pré-disposição da Administração Popular em atuar junto às populações, em situações de participação efetiva das comunidades, na gestão da coisa pública.

O informante número 15, líder comunitário, declara que o Conselho está decidindo um pouco mais, ao passo que o informante número 02, coordenador, diz que decide com alguns líderes que estão atuando. A primeira declaração dá idéia de um processo que se encaminha no sentido da participação, o que se confirma com as afirmações de dois (02) informantes de que há um *estímulo à participação da população*: "...atualmente a gente tá, tamo estimulando mais a decisão por parte deles (...) estamos na retaguarda ..." (informante nº 08, professor) e "...o próprio Conselho junto com os professores tá iniciando essa idéia aí." (informante nº 21, frequentador). A segunda declaração demonstra uma relação do coordenador do parque com os líderes comunitários, não ficando claro até que ponto a comunidade, como um todo, participa da administração.

Estas interpretações levam a concluir que existem ações iniciais no sentido de que a comunidade participe da administração dos parques, mas, atualmente, parece que este processo está ainda no nível da relação entre coordenadores dos parques e líderes comunitários, visto que apenas estes declararam haver decisões em conjunto.

A participação da população acontece de forma eventual, quando chamados ou quando trata-se de interesses específicos, e isto acontece principalmente por contatos com entidades organizadas.

Destacam-se, quanto a existência de instrumentos que favoreçam a participação, quatro (04) declarações de que estão sendo criadas *associações* para tratar dos assuntos do parque, duas (02) citações que tratam da criação de *estatuto do parque* e ainda uma (01) citação de que no parque desenvolve-se o *planejamento participativo*.

Apesar de se poder identificar, em uma das declarações obtidas, uma referência à prática democrática (e participativa) de discussões em torno do planejamento participativo, não se percebe, na maior parte das declarações, a existência de ações sistemáticas que favoreçam esta participação. No entanto a organização da comunidade, via formação de associações de parque, poderia se constituir em organizações da sociedade civil que exercessem pressões sobre o Estado ampliado, e que pudessem contribuir com a criação de um estatuto que regulasse as formas de participação popular. Talvez a falta de sistematização destas ações seja justamente o aspecto que dificulte a administração nesta perspectiva.

## Interpretação - o dever ser

Já nas respostas à primeira pergunta deste tópico, "**o parque é bem administrado? Por que?**", pode-se identificar, por parte dos coordenadores e dos líderes comunitários, uma preocupação com a participação da comunidade na administração dos parques, pois cinco (05) destes destacam como aspecto negativo, o fato disto não estar acontecendo (ver tabela 05).

Esta mesma preocupação se evidencia quando quase todos os informantes consideram que a comunidade deveria participar da administração dos parques, (22), e que deveriam haver instrumentos que favorecessem essa participação, (21).

Observando mais profundamente as respostas encontradas quanto a "**quem deveria decidir?**", se confirma entre os informantes o interesse no que se refere a participação da população nas decisões, mas não da mesma forma que quando a pergunta é menos incisiva.

Quando perguntados "**se a comunidade deveria decidir?**", e neste ponto está a questão fundamental da participação, o número de informantes que respondem positivamente diminui, comparando com os que respondem que *a comunidade deveria participar e que deveriam haver instrumentos que favorecessem esta participação.*

Perguntados se "**a comunidade deveria participar?**", apenas um (01) coordenador considera que *depende* "...se ela vai assim administrar na mesma linha do pensamento nosso que é o uso geral que todos temos os mesmos direitos



dentro do parque, eu acho que sim ...", o problema é que "...quem entra pra administrar quer administrar pro seu lado ..." (informante nº 01). Esta declaração sugere por parte deste informante um entendimento de uma administração unilateral e, no máximo mediadora, na qual o poder público decide qual é a linha que norteia o trabalho, mediando os conflitos entre os interesses de grupos no parque. Desta forma, ao não aceitar os conflitos conseqüentes de uma administração participativa, a visão do informante nega, também, a negociação como forma de chegar a decisões. Vale ressaltar que o mesmo coordenador declara que as decisões sobre as coisas do parque deveriam ficar com o poder público, justificando que "...assim como tá, tá andando muito bem ...", e que o líder comunitário entrevistado, neste local, declara como aspecto negativo, o fato de "...a administração tá sendo totalmente pelo poder público ..." e que "...a comunidade deveria ter uma participação mais ativa no parque ..." (informante nº 18). O que se percebe, neste caso, é a atuação do poder público, representado pelo coordenador do parque, se colocando numa posição tradicional, unilateral, se comportando como aquele que sabe quando a administração está andando bem, não predisposto a dividir o poder de decisão com a população.

Quando perguntados "**quem deveria decidir?**", ponto central da participação, em grande parte os entrevistados sugerem que a comunidade seja consultada, mas que a decisão final seja do poder público depois de uma "consulta facultativa" ou até, e daí não passaria, "consulta obrigatória" (Bordenave, 1987, p 31). Estas posições se manifestam em declarações como: "...em última instância o poder público ...", "...a comunidade deveria ser ouvida (...) levada em consideração a opinião da comunidade." (informante nº 18, líder comunitário) e "...devia sê o próprio né, esse mesmo né, mas só devia de fazê uma, assim uma reunião como eu

falei né, organizá, juntá ..." (informante nº 23, líder comunitário, referindo-se ao professor).

Dos que consideram que a **comunidade deveria participar das decisões**, dois (02) atribuem a ela a decisão final, declarando: "...deveria decidi a comunidade." (informante nº 03, coordenador) e "...quem tem que decidi os horários e marcá as atividades tudo seria a comunidade (...) sempre com o apoio da administração ..." (informante nº 13, líder comunitário, tratando do apoio estrutural). Estas afirmações não são suficientemente claras, mas sugerem uma perspectiva de relação entre poder público e comunidade, também de forma unilateral, agora em favor da população, talvez sugerindo uma sociedade sem governo, o que é criticado por Coutinho<sup>7</sup>.

A indicação que prevalece entre os entrevistados é a de que a participação da comunidade na administração dos parques deva se concretizar através de decisões *em conjunto* com o poder público, tanto sob o ponto de vista dos representantes do poder público como da população. Tais indicações são evidentes nas citações: "...eu acho que eles tem que ter o poder de decisão junto comigo ..." (informante nº 06, coordenador) e "...todo o conselho junto com o administrador ..." (informante nº 17, líder comunitário).

Ao ser perguntado "**por que?**", prevalecem as respostas: *porque a comunidade sabe o que quer e porque o parque é da comunidade*.

A primeira resposta justifica como sendo fator primordial da decisão a questão da comunidade conhecer suas necessidades, o que demonstra um avanço na medida que reconhece a importância do saber popular, indo ao encontro da

<sup>7</sup> Coutinho (1989, p 85), citando Gramsci na sua interpretação do fim do Estado, considera que "O fim do Estado não implica nele a idéia (...) de uma sociedade sem governo, (ver p 52 deste trabalho).

análise de Vianna (1986, p 11 e 12). Na análise citada, Vianna critica o pensamento no qual são colocados, de um lado, aqueles que detêm o saber e nele o legítimo direito de dominar e, de outro, os que "não sabem" e devem se acomodar na posição de dominados.

Apesar disto é importante que se perceba no discurso dos informantes a não observação da questão do poder que se estabelece entre governantes e população. Colocando-se na perspectiva de atores sociais, que privilegia a questão do saber, bastaria que o governante soubesse as necessidades da população e as atendesse para que estivessem resolvidas as dificuldades sob o ponto de vista da administração. Entendida desta forma, a administração pública, – resumida a uma questão de conhecimento – , Estaria colocada de forma neutra e o "Estado" (Prefeitura) numa situação acima de todos, como um ente imparcial, tutor da sociedade que dele dependeria sem ter autonomia. Assim a atividade administrativa, onde participam poder público e população, entendida apenas sob o ponto de vista do saber e não do poder, não garantiria uma relação entre ambos na perspectiva da democracia. Cabe lembrar que um assistencialismo "bem feito" pode até garantir democraticamente o acesso à coisa pública pela sua distribuição eqüitativa, mas não a sua gestão, pois somente a gestão da coisa pública é que encaminha efetivamente para o desenvolvimento da população no sentido do exercício efetivo da cidadania, a verdadeira democracia.

Quanto à segunda resposta *porque o parque é da comunidade*, esta expressa uma idéia que caracteriza o parque como um local público extraíndo deste fato a justificativa para que a população participe da sua administração. Apesar das respostas com este sentido expressarem a idéia de que a Prefeitura não é a proprietária do parque, elas não estabelecem uma relação da administração do par-

que com questões mais amplas da sociedade. Respostas como: "...isso aqui é da comunidade então nada mais racional que eles participem da administração ..." (informante nº 02, coordenador); "...porque a comunidade é a maior interessada no parque, o espaço é dela ..." (informante nº 03, coordenador); "...isso aqui é coisa pública ..." (informante nº 09, professor), ou "...nós temos que ter influência direta, por que isso aqui é pra nós ..." (informante nº 21, freqüentador) são superficiais e não demonstram que os atores sociais têm um entendimento claro da importância da participação, já que omitem o ponto fundamental que é a questão da democracia via controle da sociedade civil sobre o Estado.

Vale aqui destacar, apesar de pouco significativo sob o ponto de vista quantitativo, as citações de dois (02) informantes que aprofundaram mais sua reflexão ao responderem à pergunta **"por que a comunidade deveria participar da administração do parque?"**.

Um professor (informante nº 07) declara que:

"...é através da participação. tá, deles, né, em todas as questões da sociedade que eles vão exercê sua cidadania, então quanto mais as pessoas participarem do processo decisório, de qualquer atividade que for feita tá, mais pessoas conscientes terão..."

Nesta declaração, o professor contextualiza a participação na administração do parque como algo que tem relação com todo o contexto social, e defende que é através da participação que a população vai exercer sua cidadania, o que significa uma forma de objetivação da democracia, já que "Democracia é um estado de participação" (Bordenave, 1987, p 8).

Um líder comunitário (informante nº 17) considera que a comunidade deve participar *para ter mais direito*, conforme sua declaração:

"...pra gente tê mais direito né, a comunidade tê mais direito aqui dentro, porque se deixá assim pros outros, o pessoal que tem mais poder aquisitivo tomá conta, vai virá privativo né. Então a comunidade tem que participá dessa comissão, mesmo que alguém mais de poder aquisitivo entre no conselho<sup>8</sup>, mas que tenha bastante gente da comunidade pra administrá, pra não deixá tomarem conta (...). Nós temo que tê o conselho<sup>9</sup> da comunidade pra não deixá ficá privativo né ..."

Esta declaração traz implícita que participação é uma questão de direitos, e ainda, que tê-los ou não está intimamente ligado à disputa na sociedade por interesses de classe. Apesar do informante não tratar da luta entre capital e trabalho, em suas palavras, explicita a compreensão que tem da disputa de interesses na sociedade entre quem tem e quem não tem poder aquisitivo. Preocupado com a não privatização e com a manutenção do parque como um local público, ele tem a percepção de que isto só será conseguido pela participação da sua comunidade numa disputa democrática pela hegemonia no conselho que se pretende criar para administrar o parque. O informante entende participação na perspectiva de Demo (1986, p 14), como algo que se conquista, não excluindo a presença de outros segmentos na administração do parque, mas expressando "...abertamente sua candidatura à hegemonia<sup>10</sup> ..." (Coutinho, 1980, p 30 e 31).

<sup>8</sup> Trata-se aqui da criação de um Conselho de Administração do parque, que é uma pretensão do informante.

<sup>9</sup> Idem ao nº 8.

<sup>10</sup> A citação de Coutinho trata do conceito de hegemonia sob o ponto de vista socialista, que se diferencia da concepção liberal (ver p 64 e 65 deste trabalho).

Outra justificativa que surge, tanto para a comunidade participar como para decidir, defende que participando a população *valoriza o parque* e decidindo ela *passa a colaborar*, considerando que "...essa corresponsabilidade faz com que a pessoa (...) se responsabilize mais por aquilo que é público ..." (informante nº 09, professor). Esta justificativa traz apenas uma questão de caráter instrumental que pode até se concretizar, mas não propõe uma mudança de relação entre população e poder público no que tange à construção da democracia.

Quanto à "**como as comunidades deveriam participar?**", as possibilidades, no ponto de vista dos informantes, se explicitaram mais claramente quando das respostas à pergunta "**deveria existir mecanismos ou instrumentos que favorecessem a participação?**".

Comparando o que acontece hoje com o que os informantes consideram que deveria acontecer, percebe-se que, atualmente, dividem-se as ações para favorecer a participação da comunidade entre contatos com entidades organizadas e organização de associações de administração dos parques. Os atores sociais entendem que as ações deveriam se concentrar em *contatos com entidades organizadas*, ficando em segundo lugar as ações no sentido de formar *associações nos parques*.

Não se percebe, nas colocações da maior parte dos informantes, preocupação, sob o ponto de vista institucional, com uma mudança na relação entre população e governo no que se refere à administração dos parques. As possibilidades de "**como participar e com que instrumentos**" resumem-se a algumas práticas não institucionalizadas como *conversas*, onde a comunidade pode *ser ouvida* ou até a população pode participar *mantendo e cuidando* do parque.

Sob o ponto de vista do "grau de controle dos membros sobre as decisões" (Bordenave, 1987, p 30), conversas onde a comunidade pode ser ouvida não passaria do nível de "consulta facultativa" (p 31), enquanto que participar mantendo e cuidando do parque, sob o ponto de vista do "quão importantes são as decisões de que se pode participar" (Bordenave, 1987, p 30), não passa do "Nível 5" de participação que trata apenas da "execução das ações" (p 34).

Apenas dois informantes (líderes comunitários expressam uma preocupação com uma ação institucionalizada no sentido de alterar a relação unilateral de poder entre a Prefeitura e a população.

O informante número 18 considera que um instrumento poderia existir "...por intermédio da associação de moradores formando comissões encarregadas de ajudá, conservá e defendê o parque das depedrações ..." através de "...documento assinado pela SMAM, pelo secretário, dando poderes a essa comissão a ajudá na administração e nas decisões da administração do parque.". Ficam dúvidas sobre qual o significado deste *documento* para o informante, que é Presidente de uma associação no bairro, já que o mesmo, apesar de reclamar pela falta de participação da população, considera que, em última instância, as decisões devem ser do poder público e, por outro lado, considera que quem tem o direito de participar são só os proprietários: "...no meu entender tem que ser administrado por moradores proprietários ...". A dúvida que fica é se este *documento* seria um instituto democrático que lhe garantiria a disputa do poder com os governantes ou se seria uma forma dele e de sua associação, com o respaldo do poder público, se contrapor aos "...eventuais moradores que tãõ alugando ou que estão é ocupando assim no caso por invasão né ..." já que "...eles poderão hoje estar ali, amanhã não estar e os moradores vão estar por muito tempo, ou os seus filhos, ou o bem deles estará

para ser valorizado ...". Este líder comunitário expressa uma forma de discriminação de uma parte da população para com a outra já explicitada por dois (02) coordenadores de outros parques em análise anterior. Expressa ainda a idéia de um direito à cidadania apenas para os proprietários, numa perspectiva burguesa característica da sociedade capitalista, onde há, "...a nível sócio-econômico, o privado do mercado, e dos valores mercantis-utilitários sobre as outras esferas da vida humana ." (Rosenfield, 1990, p 18).

Outro líder comunitário (informante nº 17), no entanto, o mesmo que se referiu anteriormente à formação de um Conselho do Parque e que também é Presidente de uma associação de moradores, considera que um instrumento de participação popular nas questões do parque seria um Estatuto: "...a Prefeitura e o Conselho vão tê que se regi pelo Estatuto, não pode passar além do Estatuto, o Estatuto é o órgão máximo.". Está explicitada, nesta declaração, a preocupação com a criação de um instituto democrático de controle popular sobre as ações estatais, na perspectiva da "democracia de massas" citada por Coutinho (1992, p 32), concebida por Pietro Ingrao como uma alternativa entre o liberalismo e o stalinismo (ver p 61 e 62 deste trabalho). O informante vai mais longe no seu ideal democrático quando diz que "...o Estatuto não vai sê imposto, vai sê posto em votação pra vê se ele interessa ...".

## **A Intenção**

Neste tópico, procura-se saber se chega aos informantes uma intenção da Prefeitura de desenvolver as ações nos parques públicos, numa perspec-



tiva democrática, e se estas ações se objetivam na participação da população na sua administração.

## Análise

Perguntados se "**percebem a intenção da Prefeitura na maneira de administrar o parque?**" (tabela 12), os informantes declaram em número significativo (09) que a intenção é *promover a participação na administração*. Um coordenador declara "...que a orientação sempre é que a população participe da administração ..." (informante nº 06), um líder comunitário considera que "...a idéia da administração popular é ótima nesse, nessa coisa da comunidade administrá junto com a Prefeitura ..." (informante nº 13), outro líder comunitário pensa que "...talvez até tenham a intenção de que o povo, as comunidades participem da administração." (informante nº 14, uma outra liderança de comunidade considera que esta forma de administrar é um "...meio da população participá de todos os atos da Prefeitura ..." (informante nº 15) e ainda um (01) professor, diferenciando de outras administrações declara que "...as coisas anteriormente era simplesmente tu atendê ..." e hoje "...as coisas têm que passá pela comunidade (...) tu sê co-responsável pelo processo, participá..." (informante nº 09).

**TABELA 12**

Pergunta: Tu percebes intenção da Prefeitura na maneira de administrar o parque?  
Qual?

Categorias	coord.	Prof.	Líder	freq.	total
	(06)	(06)	(06)	(05)	(23)

Sim	05	05	05	03	18
Não	01	01	01	01	04
Não Respondeu	—	—	—	01	01
Favorecer a população carente	01	—	—	—	01
Promover a participação	02	03	03	01	09
Equipar o parque	01	—	—	—	01
Organização da Sociedade Civil /Cidadania	01	01	—	—	02
Atender a população	—	—	01	02	03
Formar o Conselho do Parque	—	—	01	—	01
Unir a comunidade	—	—	02	—	02
Evitar depredações	—	—	02	01	03
Valorização das entidades	—	—	01	—	01
Conscientizar - forma de utilizar	—	—	01	—	01
Aproximação com a comunidade	—	—	01	—	01

Em segundo lugar vem *atender a população e evitar depredações*, ambas com três (03) citações, a seguir, apontadas por dois (02) informantes cada uma, *organizar a sociedade civil e unir a comunidade*, e após, todas com uma (01) citação: *favorecer a população carente, equipar o parque, formar o Conselho do Parque, valorização das entidades, conscientizar sobre a forma de utilizar e aproximação com a comunidade*.

Quando perguntado **"que intenção a Prefeitura deveria ter?"** (tabela 13), os informantes citam como resposta, principalmente, a *participação da comunidade*: "Que a comunidade participe da administração do parque ..." (informante nº 03, coordenador); "...que as principais decisões fossem tomadas pela comunidade ..." (informante nº 04, coordenador); "através de reuniões comunitárias reunindo os grandes grupos com as associações e conscientizar a população a par-

participar das decisões do parque " (informante nº 06, coordenador); "...a participação da comunidade é uma grande intenção" (informante nº 14, líder comunitário) e ainda, "Eu acho que tinha que sê junto, administrar junto com a comunidade ..." (informante nº 04, líder comunitário).

**TABELA 13**

Pergunta: Que intenção a Prefeitura deveria ter? Por que?					
Categories	coord. (06)	Prof. (06)	Líder (06)	freq. (05)	total (23)
Atender as necessidades	01	02	—	02	05
Participação da comunidade	04	02	04	04	14
Procurar saber o que a comunidade quer	—	01	03	—	04
Favorecer a organização da Sociedade Civil	—	01	—	—	01
Não privilegiar ninguém	—	—	—	01	01
Porque a comunidade vai valorizar	—	01	02	01	04
Porque o parque é da comunidade	01	—	01	—	02
Porque a comunidade sabe o que quer	—	01	—	—	01

As justificativas que surgiram para a participação da comunidade foram: *para saber o que a comunidade quer (04); porque a comunidade vai valorizar (04); porque o parque é da comunidade (02); para não privilegiar ninguém (01); porque a comunidade sabe o que quer (01) e favorecer a organização da sociedade civil (01).*

Interpretação

Pode-se perceber, já que um número significativo de informantes declara, que há uma intenção da Prefeitura de que a comunidade participe da administração dos parques.

Prevaleceram, quanto à primeira pergunta deste tópico, respostas ligadas à questão comunitária: *promover a participação; organizar a sociedade civil; formar o Conselho do Parque; unir a comunidade; valorizar as entidades e aproximação com a comunidade*. Estas respostas se concentram entre os membros do poder público e os líderes comunitários, sendo que os frequentadores não percebem a intenção da Prefeitura da mesma forma. O fato sugere que a relação entre governo e população ainda não foi além das lideranças comunitárias e que a grande parte da comunidade não participa do processo.

Parece que, pelas ações da Prefeitura, os líderes comunitários percebem a intenção no sentido de *aproximação com a comunidade e da valorização das entidades*. Estas ações demonstram, também, que a Prefeitura se preocupa em *unir a comunidade*, em *formar o Conselho do Parque*, o que pode ser reforçado nas respostas mais diretas dos membros do poder público: "...a orientação sempre é que a população participe da administração ..." (informante nº 06, coordenador). A posição dos membros do poder público demonstra que existe, em âmbito institucional, uma orientação no sentido da participação.

A participação, como já visto nas análises anteriores, está presente no discurso dos informantes, e também na resposta a pergunta **"que intenção a Prefeitura deveria ter?"**. Mas quando são perguntados **"por que?"**, as afirmações têm um caráter instrumental e não estabelecem relação com aspectos políticos mais amplos. Nas duas perguntas deste tópico, apenas um (01) coordenador e um

(01) professor citam como intenção aspectos ligados a uma mudança na relação entre poder público e população, o que daria um caráter democrático à administração: "...o exercício da cidadania né que é a conscientização, que é a reunião e conscientização de lideranças e tal pra mobilização da comunidade ..." (informante nº 02); "...que a sociedade civil se organize a fim de reivindicá seus direitos ..." (informante nº 08). O que prevalece é que os informantes, comparando com as administrações anteriores, percebem que esta se diferencia na sua forma de administrar, introduzindo a questão da participação, mas mesmo entre os membros do poder público não está claro onde se quer chegar: "...as coisas anteriormente era simplesmente tu atendê (...) as coisas têm que passá pela comunidade (...) tu sê co-responsável pelo processo, participá ..." (informante nº 09, professor).

## **Direitos e Deveres**

Neste tópico, os informantes foram questionados sobre direitos e deveres da Prefeitura e da população no que se refere às questões dos parques, tanto a respeito do que acontece hoje, como sobre o que eles pensam que deveria acontecer, e neste sentido destacaram vários aspectos.

Os direitos e deveres foram destacados pelos informantes, e os mesmos fizeram distinção entre o modo como acontece hoje e o modo que, na sua opinião, deveria acontecer.

## **Análise**

Seguindo as declarações fornecidas pelos informantes (ver tabela 14), são **direitos da comunidade** quanto ao parque público: *usar* (06), *decidir junto*

(01), *reclamar* (02) e *reivindicar* (01), sendo que destes um (01) considera que a comunidade não usufrui do direito de *reivindicar*.

**TABELA 14**

Pergunta: Direitos da comunidade - como é hoje?					
Categorias	coord.	Prof.	Líder	freq.	total
	(06)	(06)	(06)	(05)	(23)
A comunidade USA o parque	03	01	02	—	06
A comunidade decide junto	01	—	—	—	01
A comunidade reclama	—	01	01	—	02
A comunidade não reivindica direitos	—	01	—	—	01

Quanto aos **deveres da comunidade** (tabela 15), os informantes citam: *manter, zelar* (15); *participar* (01); *se interessar* (01) e *assumir responsabilidades* (02). No que se refere ao que acontece hoje, a maior parte dos informantes considera que a comunidade *não ajuda a manter, a zelar* pelo parque (12), inclusive três (03) declaram que a comunidade depreda o parque: "...cumprir seus deveres de uma maneira geral no parque, eles não sabem cumprir ..." (informante nº 10, professor); "A pessoa em vez de no parque plantar uma flor, ela destrói." (informante nº 14, líder comunitário).

No que se refere à participação, um (01) professor declara que a comunidade *participa quando chamada*.

**TABELA 15**

Pergunta: Deveres da comunidade - como é hoje?					
Categorias	coord.	Prof.	Líder	freq.	total
	(06)	(06)	(06)	(05)	(23)

A comunidade ajuda a manter, a zelar	02	--	--	01	03
A comunidade não ajuda a manter, a zelar - não assume deveres	02	04	03	03	12
Participa quando chamada	--	01	--	--	01
A comunidade não se interessa	--	--	--	01	01

Tratando-se de **como deveria ser**, no que se refere a **direitos** (tabela 16), são apontados o *direito de usar* (04), *de participar* (04) e *de reivindicar* (03), praticamente todos citados por membros do poder público.

**TABELA 16**

Pergunta: Direitos da comunidade - como deveria ser?					
Categorias	coord.	Prof.	Líder	freq.	total
	(06)	(06)	(06)	(05)	(23)
Direito de USAR	02	02	--	--	04
Direito de Participar	02	02	--	--	04
Direito de Reivindicar	02	--	--	01	03

Respondendo sobre "**quais deveriam ser os deveres da comunidade**" (tabela 17), aparece destacado em primeiro lugar, citado por quinze (15) informantes, o *dever de manter, zelar* pelo parque e em segundo o *dever de participar nas decisões*.

**TABELA 17**

Pergunta: Deveres da comunidade - como deveria ser?					
Categorias	coord.	Prof.	Líder	freq.	total
	(06)	(06)	(06)	(05)	(23)
Dever de manter, zelar	04	04	04	03	15
Precisa tomar consciência de seu dever	01	--	--	--	01

Dever de participar nas decisões	--	02	01	02	05
Dever de respeitar-se entre si e ao professor	--	02	--	--	02
Dever de cumprir as regras estabelecidas	--	--	01	--	01
Deveriam discutir direitos e deveres	--	--	--	01	01

Outros deveres que surgem são: *dever de respeitarem-se e ao professor (02)*, *dever de participar das atividades (01)* e *de cumprir regras estabelecidas (01)*. Ainda um (01) coordenador declara que a comunidade *precisa tomar consciência de seus deveres*, enquanto um (01) frequentador considera da Prefeitura e comunidade *deveriam discutir direitos e deveres*.

Quanto aos **deveres da Prefeitura** (tabela 18), são citados o *de atender a população (10)* e o *de chamar as pessoas (02)* para o parque. Nove (09) informantes consideram que ela atende a população, um (01) considera que isso não acontece e dois (02) entrevistados declaram que ela cumpre o dever de chamar as pessoas.

**TABELA 18**

Pergunta: Deveres da Prefeitura - quais são?					
Categorias	coord.	Prof.	Líder	freq.	total
	(06)	(06)	(06)	(05)	(23)
A Prefeitura atende a população	02	03	01	03	09
A Prefeitura não tem cumprido seu papel	01	--	--	--	01
A Prefeitura chama as pessoas	02	--	--	--	02



No que se refere aos **direitos da Prefeitura** (tabela 19), um (01) freqüentador que ela tem o *direito de decidir e decide*, enquanto um (01) coordenador declara que ela tem o *direito de cobrar participação* e tem cobrado.

**TABELA 19**

Pergunta: Direitos da Prefeitura - quais são hoje?					
Categorias	coord.	Prof.	Líder	freq.	total
	(06)	(06)	(06)	(05)	(23)
O Poder Público decide	--	--	--	01	01
A Prefeitura cobra participação	01	--	--	--	01

Como **direitos que a Prefeitura deveria ter** (tabela 20) no parque, são citados o de *cobrar a participação* (02), o de *cobrar conservação* (03) e o de *ter voz ativa sobre os freqüentadores* (01).

**TABELA 20**

Pergunta: Direitos da Prefeitura - como deveria ser?					
Categorias	coord.	Prof.	Líder	freq.	total
	(06)	(06)	(06)	(05)	(23)
Direito de cobrar participação	02	--	--	--	02
Direito de cobrar conservação	02	--	--	01	03
Direitos de ter voz ativa sobre os freqüentadores	--	--	--	01	01

Tratando-se dos **deveres que a Prefeitura deveria cumprir** (tabela 21), destaca-se o de *manter, zelar*, apontados por onze (11) informantes, e os demais distribuídos com um número pequeno de citações: *dever de chamar as*

peças (02); dever de divulgar o trabalho (02); dever de esclarecer sobre funcionamento (01); dever de incentivar a participação (02) e dever de dar apoio à comunidade (01).

**TABELA 21**

Pergunta: Direitos da Prefeitura - como deveria ser?					
Categorias	coord.	Prof.	Líder	freq.	total
	(06)	(06)	(06)	(05)	(23)
Dever de manter, zelar	02	02	04	03	11
Dever de chamar as pessoas	—	02	—	—	02
Dever de incentivar a participação	—	02	—	—	02
Dever de divulgar o trabalho	—	02	—	—	02
Dever de buscar saber o que a comunidade quer	—	01	01	—	02
Dever de esclarecer sobre o funcionamento	—	01	—	—	01
Dever de dar apoio à comunidade - Conselho do Parque, estatuto	—	—	01	—	01
Interpretação					

A análise dos dados demonstra que a preocupação maior dos informantes recai sobre as condições de uso do parque. Isto pode ser observado, pois de todas as citações as que mais se destacam, no que se refere a *deveres*, tanto da Prefeitura quanto da comunidade, são as que tratam da manutenção do parque.

Destacam-se também o *direito da população usar o parque* e o *dever da Prefeitura de atender a população*, o que caracteriza uma expectativa de uma relação de caráter paternalista, na qual o "Estado" fica colocado na situação de quem tem para si os meios para atender a sociedade e os indivíduos como seus dependentes.

Quanto à participação que surge tanto como direito quanto como dever da população, os dados demonstram que a comunidade não tem participado das decisões sobre as questões do parque e não há significativa preocupação neste sentido.

Por aqueles que a apontaram, a participação é vista como relacionada à comunidade e não como algo que a Prefeitura deva estimular e favorecer. Esta perspectiva coloca a participação como algo que deve ser conquistado partindo da população e não considera papel da Prefeitura, nas suas ações, procurar favorecê-la, mesmo tratando-se de um partido político com posições progressistas na perspectiva da construção da democracia.

Chama atenção, no que se refere à direitos da comunidade, tanto os que ela tem hoje quanto os que ela deveria ter, que por parte dos representantes da população quase não há citações neste sentido. Parece que a população, acostumada a uma relação com o poder público tradicionalmente unilateral, esqueceu que tem direitos e se coloca numa posição de expectativa de que alguém, talvez o próprio poder público, diga quais são eles.

Por outro lado, quanto aos seus deveres, a comunidade cita vários, em maior número do que os que ela atribui à Prefeitura, sugerindo que a população cobra mais de si do que espera da Prefeitura. Isto demonstra que há um potencial no sentido da participação popular na administração da coisa pública.

## VI CAPÍTULO

### UMA VISÃO DO PROCESSO

*"...a gente não pode tê a ansiedade de querê formá os conselhos já de imediato, acho que a coisa tem que amadurecê, tem que sê um anseio, tem que sê uma coisa que a comunidade queira, não seja forçada por parte do poder público (...) aí a gente pode caí em diversa enganos né. (...) Conselho só pra inglês vê. (...) A gente tem que tê paciência que o nosso trabalho que é lento e tem que deixá que a coisa brote, claro que estimulando, mas não de uma forma assim ansiosa."*

*Um coordenador*

Este capítulo é fruto de uma intenção inicial do pesquisador no sentido de desenvolver o estudo sobre o processo de administração participativa que se pretendia levar à curso na SERP, mas que por motivos já relatados na introdução deste trabalho, não foi efetivado.

Independente disto, apontando para o que poderia ser a continuidade deste trabalho, pretende-se apresentar aqui algumas impressões retiradas do

discurso de cinco<sup>1</sup> dos coordenadores entrevistados coletivamente dez (10) meses após a realização da coleta de dados inicial, na expectativa de refletir sobre as perspectivas da proposta de administração democrática nos parques públicos de Porto Alegre.

Não fazendo parte do corpo principal do trabalho será apresentado em forma compacta, analisando, interpretando e comentando a respeito das considerações apontadas pelos informantes.

Os coordenadores foram questionados sobre aspectos por eles considerados como essenciais para o desenvolvimento de um trabalho que vise a participação popular na administração dos parques públicos. Dos seus depoimentos surgiram principalmente aspectos que favorecem ou dificultam o trabalho na perspectiva participativa, assim como alguns questionamentos e reflexões sobre o tema.

Um ponto que chamou atenção nas análises anteriores foi a preocupação dos usuários dos parques com aspectos concretos. Nesta análise os coordenadores consideraram que a possibilidade de obtenção de conquistas concretas interfere significativamente na participação da população no processo que se pretende desenvolver: "...tu tem que tê algum motivo concreto pra eles irem n'Estas reuniões e decidirem sobre alguma coisa que vai acontecê (...) uma coisa mais imediata..." (informante nº 12<sup>2</sup>, coordenador). Nesse sentido o informante número três (03) considera que a participação deve ser incentivada "...em cima das reivindicações da própria gurizada do parque...":

"...tu tem que aproveitá aquilo que eles tão pedindo, porque aquilo ali vai sê uma coisa bem concreta (...) se tem retorno pra eles a participação é maior."

<sup>1</sup> Um dos coordenadores entrevistados na fase inicial do trabalho (nº 04), afastou-se da SERP posteriormente, não havendo contribuído com seu relato para esse capítulo.

<sup>2</sup> O informante nº 12, que aparece neste capítulo como coordenador, quando foi entrevistado na fase inicial do trabalho era professor de um parque, assumindo a coordenação posteriormente.

A questão das coisas concretas explicitada em vários momentos pelos informantes, aponta para uma realidade na qual o trabalho, na perspectiva participativa, tem uma dimensão pedagógica - "...nosso papel é mostrar a importância também (...) tem muito disso (...) tem esse aspecto pedagógico (informante nº 03) -, mas fundamentalmente há a expectativa concreta, já que as comunidades querem respostas imediatas. Esta dimensão pedagógica articulada ao concreto põe em foco que participação se aprende participando.

O mesmo aspecto aparece em outra situação que é o planejamento participativo como um instrumento que favoreça o engajamento popular na administração. Os informantes declaram que esta estratégia que se tentou desenvolver após a primeira coleta de dados é um instrumento que tem boas perspectivas, mas que neste curto espaço de tempo (10 meses) não foi possível avançar significativamente.

Considerando o planejamento participativo uma estratégia importante - "...sim, sem dúvida..." (informante nº 12) -, os coordenadores pensam que ele ainda tem servido apenas "...pra fazê um levantamento daquilo que a população deseja (...) mesmo que é pouca participação ainda, mas é um incio, tem que continuá (informante nº 03).

O informante número dois (02) expressa da seguinte forma as suas dificuldades e o que tem utilizado como estratégia para incentivar a participação da população:

"...eu não consegui uma reunião dum conselho pra fazê o planejamento, o que eu tenho feito no meu planejamento participativo é assim ó: eu vou no grupo, eu converso com os caras, é um troço assim informal, se eu convocá uma reunião pra fazê o planejamento pro ano que vem não vai tê, tá, o pessoal não amadureceu ainda, eles não têm assim claro pra eles esse poder que tá sendo incentivado..."

O informante continua:

"...o que eu tenho conseguido fazê é assim ó: eu reuno o futebol, eu reuno com a bocha, então cada um traz os seus interesses e as suas aspirações pro outro ano, o que eles querem fazê...informalmente. (...) No meu parque não tá maduro ainda."

Em que pesem as limitações com que possa ter sido desenvolvido o planejamento de forma participativa nos parques de Porto Alegre, os relatos destacam dificuldades no sentido de efetivar reuniões com a população e decidir sobre algo que não vai ser realizado imediatamente, com uma perspectiva de desenvolvimento futuro distante para as pessoas.

Neste sentido mais uma vez se expressa o informante número dois (02) que em todas as entrevistas se mostra engajado no processo:

"...a gente não pode tê a ansiedade de querê formá os conselhos já de imediato, acho que a coisa tem que amadurecê, tem que sê um anseio, tem que sê uma coisa que a comunidade queira, não seja forçada por parte do poder público (...) aí a gente pode caí em diversos enganos né. (...) Conselho só pra inglês vê. (...) A gente tem que tê paciência que o nosso trabalho é um trabalho que é lento e tem que deixá que a coisa brote, claro que estimulando, mas não de uma forma assim ansiosa."

Este pensamento é reforçado pelo informante número seis (06), quando diz que o processo deve ser desenvolvido "...sem prazo...".

As declarações dos informantes demonstram um entendimento da participação como um processo que é lento e que deve acontecer partindo da própria população, apesar do poder público estar se colocando intencionalmente em favor da democratização da administração dos parques no caso em estudo. Os rela-

tos dos dois informantes, sem negar a importância do incentivo do poder público, vai ao encontro da perspectiva de Demo (1986, p 14): "Não existe participação suficiente ou acabada. Não existe como dádiva ou espaço pré-existente. Existe somente na medida de sua própria conquista."

Um aspecto apontado pelos coordenadores como importante para o desenvolvimento do processo participativo é manter sistematicamente encontros com a população no desenvolvimento da administração dos parques. Os informantes consideram que deva ser estabelecido no planejamento da Unidade Recreativa reuniões sistemáticas com a comunidade, mas que nelas seja sempre tratado algo de concreto, uma perspectiva de realização próxima, sem o quê tendem a se esvaziar: "...é a questão do concreto né, ainda não formô aquela, as pessoas verem a importância d'Esta reunião..." (informante nº 03); "...depois dos eventos se esvaziaram..." (informante nº 12); "...se a reunião é sistemática mas não tem assunto ela vai se esvaziá (...) sempre a reunião tem que trazê uma decisão de haver concreto senão ela se esvazia" (informante nº 06).

Juntamente com a preocupação acerca da garantia de encontros sistemáticos com a população aparece a questão do horário do coordenador da unidade, visto pelos informantes como o representante do poder público no local. No entendimento dos informantes o coordenador deve ter, em sua carga horária de trabalho, tempo destinado especificamente para poder se adequar à realidade da comunidade e estar, sempre que necessário, próximo a ela em momentos precisos como reuniões noturnas ou até nos fins de semana e feriados. É importante ressaltar que os informantes consideram este aspecto como fundamental para o desenvolvimento do processo de participação popular no trabalho dos parques: "...é fundamental o coordenador ir feriado, sábado e domingo nem que seja pra dá uma passada no parque, não digo que vá todos..." (informante nº 06), para estabelecer um "...vínculo com a população trabalhadora que não comparece durante a semana..." (informante nº 02).



Destaca-se aí o papel do coordenador do parque como aquele que, além "...de sê um elo inclusive de agilização das demandas do parque ..." (informante nº 02), ser um incentivador que apoie as iniciativas da população e que, fundamentalmente, esteja engajado.

O engajamento de todos os profissionais envolvidos no processo na opinião dos informantes é fundamental e nesse sentido, "...quem tá na ponta, aquelas pessoas que têm contato com a população têm que sê instrumentalizadas e se engajá nesse processo (...) nós temos que envolver o funcionalismo público..." (informante nº 02), já que "...quem tá engajado não se importa e vai (...) quem não tá engajado resiste..." (informante nº 03).

Estas declarações apontam para a relação da proposta participativa com as mudanças que ela impõe aos funcionários, assim como demonstra ser a instrumentalização uma forma de sensibilização dos profissionais no sentido da sua capacitação na relação com a população na perspectiva esperada. Eles declaram que há resistência dos profissionais à proposta pois a partir dela se "...começou a tirar as coisas que os professores tinham conquistado, como assim a gente não trabalhava sábado e domingo, nós não trabalhávamos janeiro e fevereiro..." (informante nº 01). O mesmo informante continua dizendo que "...nós tamo deixando o nosso lazer pra trabalhá com o lazer dos outros..."

Surge incompatibilidade entre o interesse do setor que atua em práticas para o lazer da população, que se desenvolvem principalmente nos fins de semana e nos meses de férias escolares, e o interesse dos profissionais. Identifica-se por um lado uma característica de administração burocrática, administração esta que concentra o poder nas mãos dos funcionários do mecanismo estatal, acarretando entraves no processo participativo, por outro chega-se a um ponto que deve ser levado em consideração, ou seja, os direitos dos trabalhadores.

É entendimento do pesquisador que a idéia de administração numa perspectiva participativa em busca da democratização dos parques, não pode de-

pendor de abnegados já antecipadamente engajados na proposta. É necessário refletir sobre como desenvolver uma relação que vise a sensibilização e o comprometimento dos funcionários públicos que não necessariamente estão envolvidos. Deve-se, reconhecendo seus direitos, dar muita atenção à declaração do informante número um (01) de que "...nós estamos deixando nosso lazer pra trabalhá com o lazer dos outros..."

Outro aspecto citado pelos informantes foi o fato de, na sua relação com a população no sentido de incentivar a participação, buscou-se contatos com entidades organizadas e tentou-se, através destas, desenvolver o processo participativo. Hoje, a partir das reflexões que fizeram, todos consideram que este processo deve iniciar com os freqüentadores dos parques para posteriormente tentar vinculá-lo às entidades organizadas da comunidade. Um ponto citado como problematizador remete para a dificuldade de priorizar o lazer nas discussões com as entidades organizadas. Segundo o informante nº3, "...o lazer sempre ficou por último...", já que estas entidades tratam de necessidades consideradas mais importantes pela população, como saneamento, educação, etc.. Relacionado a esta dificuldade está o fato de que os líderes comunitários que se envolvem em todas as questões dos bairros são, na maior parte das vezes, os mesmos por isso e pelos seus freqüentes compromissos as questões do lazer ficam em plano secundário e nem sempre a entidade do bairro é representativa quanto aos interesses dos freqüentadores do parque.

Por este motivo, os coordenadores consideram que deva-se iniciar o processo de participação popular nos parques públicos pelos freqüentadores, já que eles são os interessados mais próximos: "...mais pro fim do ano eu já tava com outra visão que eu achava que eu tinha que captá mais a participação dos freqüentadores. Este processo, no entanto, não exclui das preocupações das entidades as questões relativas ao lazer.

O relato da declaração de um das coordenadores (informante nº2) ilustra esta preocupação:

"...nós estávamos debatendo a questão do lazer (...) e eles já levantaram (...) eu não falei nada e eles levantaram a necessidade de dentro da comissão de educação fazer uma subcomissão só pro lazer..."

Os coordenadores relatam ainda que, no que se refere ao desenvolvimento da proposta democrática na administração dos parques, percebe-se, mesmo entre a população, relações de conflito entre frequentadores. Estas tensões são provocadas pela tendência de alguns grupos em tentar se apropriar dos espaços segundo seus próprios interesses. Isto se dá por vários motivos: discriminação por diferenças quanto ao poder aquisitivo, tempo de moradia, idade e outros. O informante número dois (02) considera que deve-se "...incentivar novas lideranças até pra disputá os espaços...", provocando a negociação, como uma prática democrática, na qual "...tu tem que tê coragem de abrir espaços e trabalhá com isso (...) é uma questão de sensibilidade, porque não é fácil, e de coragem também." (informante nº 02).

Este coordenador, ao comentar sobre alguns grupos que pretendem ser donos do parque, entende que é papel do poder público, em determinados momentos, atuar como mediador e inclusive tomar atitudes de autoridade - o que é diferente de ser autoritário -, com o objetivo de garantir o parque como um local público.

Como último aspecto a relatar sob o ponto de vista global da Prefeitura, há o fato de que nem todas as instâncias da atual administração desenvolvem seu trabalho com a intenção de favorecer a participação popular. Esta atitude em determinados momentos entrava as ações da SERP que, com todas as suas limitações, tem a perspectiva participativa.

Esta observação aponta para um entendimento de que políticas públicas numa perspectiva participativa devem significar ter a participação presente permeando as relações do poder público com a população em todas as suas instâncias.

## VII CAPÍTULO

### CONCLUSÃO

A análise e interpretação dos dados permite inferir que a administração dos parques públicos da periferia de Porto Alegre está sob o controle principal do poder público, havendo a participação da população na sua gestão de forma reduzida.

Apesar dos informantes, em número significativo, declararem que a participação acontece, quando trata-se da questão do poder de decisão, no qual se encontra o seu eixo central, percebe-se que efetivamente a população não participa da administração dos parques, da forma esperada.

É possível identificar que a forma de administração se encaminha para a perspectiva participativa, sendo essa a intenção da Prefeitura, mas no momento a população participa apenas eventualmente, quando chamados pelo poder público ou quando trata-se de questões de interesses específicos e imediatos. Quanto a esse aspecto, os coordenadores, na sua visão do processo (VI Capítulo) chamam a atenção para a expectativa da população quanto às questões concretas, as quais devem estar sempre articuladas à participação.

Ainda assim a participação se resume à relação dos coordenadores de parques com líderes comunitários, estando a maior parte da população distante do processo administrativo.

Mesmo entre as declarações de que há decisões em conjunto entre população e poder público sobre as coisas do parque, prevalece a idéia de que a participação não passa do nível de consulta e ainda é vista como algo que é concedido pela Prefeitura.

Existem, por parte do poder público, tentativas de favorecer efetivamente a participação popular: a prática do planejamento participativo; a tentativa de formação de associações nos parques e o estatuto de um dos parques. Estas tentativas poderiam

evoluir e favorecer o controle da população sobre estes locais públicos, mas, de uma forma sistemática, estas ações não se desenvolvem, prevalecendo ações apenas no nível de contatos em conversas com a população e até com suas entidades organizadas.

Ficam explicitadas nas declarações dos coordenadores na entrevista coletiva, dificuldades, tanto em reunir-se com a população para tratar de assuntos do parque sem objetivos imediatos, como desenvolvê-los via entidades organizadas que nem sempre têm interesse ou até disponibilidade de seus membros para discutir sobre questões do lazer. Os coordenadores consideram que o processo "...é um trabalho que é lento..." (informante nº 02), que deve ser desenvolvido "...sem prazo..." (informante nº 06) e a partir dos frequentadores dos parques que são os interessados mais próximos.

Apesar das dificuldades, destacando que as tentativas de planejar participativamente e de formar associações dos parques devem continuar, na sua visão do processo, os coordenadores consideram importante buscar desenvolver o trabalho participativo através da garantia de uma relação sistemática com a população, inclusive em fins de semana e reuniões noturnas, adequando o horário dos profissionais (principalmente coordenadores) à disponibilidade da comunidade.

Este entendimento aponta para a necessidade de conseguir o engajamento dos funcionários públicos que, até certo ponto, resistem às mudanças na medida que, para se adequarem aos interesses da população passam a perder suas conquistas (ver Paro 1988, p 74 e 75).

Em que pese o fato das comunidades não estarem participando efetivamente da administração dos parques, e isto pode ser explicado pelo pouco tempo da administração popular, pela falta de estratégias sistemáticas, pela falta de engajamento e clareza por parte das pessoas do poder público e até pela tradição histórica brasileira que não proporcionou essas vivências, percebe-se que a palavra participação já faz parte do discurso dos informantes, os quais consideram que ela deveria acontecer.

Apesar disso, como já apontado anteriormente ao tratar-se do poder de decisão, este não passa do nível de consulta ou da participação em decisões menos importantes.

A expectativa dos informantes de como deve ser esta participação aponta para encontros nos quais a população pudesse ser ouvida, ou ainda para a participação das comunidades mantendo e cuidando os parques.

O que fica evidente, apesar da participação estar presente no discurso dos informantes que partilham, da opinião de que as decisões devam ser tomadas em conjunto, é o fato deles não terem claro, assim como provavelmente os demais envolvidos na realidade dos parques, o que se pretende com isso. Assim surgem preocupações apenas de caráter instrumental, que na opinião dos atores favoreceriam o bom andamento da administração dos parques, e não uma atenção à questão política, no sentido da mudança da relação entre poder público e população numa perspectiva democrática.

Ressalta-se que, na entrevista coletiva realizada com os coordenadores de parques, estes declararam que houve um número muito pequeno de discussões e reflexões sobre as questões políticas referentes à participação e à democratização dos parques. Ainda assim, as discussões que aconteceram foram iniciadas há aproximadamente dois anos e meio (2,5 anos) da gestão da administração popular. Sobre este aspecto, eles destacaram a importância da instrumentalização dos profissionais, na expectativa da sua capacitação no desenvolvimento da proposta e até do seu engajamento.

Talvez este seja um dos motivos pelo qual pouco esteja explicitado o entendimento da importância de uma administração participativa, com instrumentos democráticos que poderiam evoluir como instâncias de participação popular junto ao poder público, no sentido do controle da sociedade civil sobre o "Estado" (Prefeitura), na perspectiva da democracia de massas, articulação entre democracia direta e representativa, de acordo com o que foi desenvolvido no capítulo III.

É importante ressaltar que apesar da participação popular nos parques não estar se efetivando concretamente e que a proposta não está clara para os atores

sociais, a análise e interpretação dos dados demonstram que é intenção da Prefeitura que isso aconteça e que a população também se coloca disposta neste sentido.

Mesmo os professores e coordenadores de parques que não têm claro o que se pretende com a participação popular, percebem a diferença desta comparando-a com outras administrações e têm intenção que ela aconteça, desenvolvendo ações, ainda que incipientes sob o ponto de vista sistemático, nessa perspectiva. Por parte da população, esta expressa anseio no sentido de ser co-responsável pela manutenção dos parques e de participar das decisões, o que aponta positivamente para um potencial a ser desenvolvido.

No que se refere a direitos e deveres na relação entre o poder público e população, o pouco entendimento da proposta também se evidencia, já que se destaca como direito da população ter os parques a sua disposição, enquanto a Prefeitura teria o dever de atender às demandas das comunidades.

Apesar de realmente ser dever da Prefeitura manter os parques em condições para o atendimento da população, uma relação apenas nessa perspectiva encaminha para uma administração numa ótica unilateral, paternalista, o que não contribui para a construção efetiva da democracia.

Na opinião dos coordenadores, nestes dez (10) meses de processo, esta perspectiva unilateral de administração se evidencia também no pouco incentivo à participação popular por parte de outros setores da Prefeitura, principalmente os que têm interface com a SERP, o que se constitui em um entrave no desenvolvimento da proposta.

Quanto aos conceitos de democracia desenvolvidos no referencial teórico deste trabalho, percebe-se que, sob o ponto de vista quantitativo, há avanços no sentido de aumentar o número de pessoas que participam da administração dos parques, apesar de pouco significativos estando ainda incipiente e apenas no nível dos líderes comunitários, o que não passaria de outra forma de democracia representativa. De qualquer maneira a democracia de massas, apesar do grande avanço quantitativo que traria, seria também uma forma de democracia representativa, mas neste sentido o referencial



teórico não avançou e nem a experiência concreta, o que poderia ser motivo de uma próxima reflexão.

No que se refere ao aspecto valorativo identifica-se, apesar de não se efetivar ainda como o esperado, uma intenção de favorecer a participação popular nos parques públicos, o que significa romper com valores tradicionais que encaminhavam, e ainda encaminham, para administrações diretivas desconsiderando a capacidade e possibilidade do homem, coletivamente ser sujeito da sua história.

Sobre esse aspecto percebe-se ainda dificuldades - e não poderia ser diferente pelo curto espaço de tempo - tanto por parte dos representantes do poder público como da população, quanto a conviver com os conflitos advindos de valores democráticos.

Os coordenadores declararam que o processo apontou como também uma atribuição da sua função, tentar romper com valores que até discriminam pessoas ou grupos no parque e nesse sentido buscar várias estratégias, desde incentivar o surgimento de novas lideranças que venham a disputar espaços, até, em determinados momentos, exercer papel de autoridade representante da Prefeitura, para, através de ações, garantir o local como algo público.

Este entendimento, que em certa medida parece contraditório com a perspectiva democrática desenvolvida no trabalho, expressa fatos reais que sugerem um novo estudo sobre como se estabelecem as relações em nível micro, analisando os valores ideológicos que as envolvem.

Sob o ponto de vista descritivo, conforme coloca Bobbio e que foi desenvolvido no capítulo III, as regras têm sido colocadas da Prefeitura para a população, mas parte do poder público uma intenção e ações ainda incipientes no sentido de horizontalizar essa relação que hoje se estabelece, principalmente com a preocupação em atender as reivindicações das comunidades.

Sobre este aspecto, a formação de associações nos parques (Conselhos) pode significar a constituição de organização da sociedade civil que venha a

exercer pressão sobre o "Estado ampliado", assim como o estatuto do parque, se reconhecido pelo poder público, pode vir a ser um instrumento democrático que garanta institucionalmente a participação popular.

Quanto a conceitos da democracia grega, citados por Rosenfield (1990), na administração dos parques públicos da periferia de Porto Alegre a ação política ainda é papel da Prefeitura através de seus funcionários, apresentando avanços no sentido da participação dos líderes comunitários, e o espaço público ainda não é apropriado efetivamente pela população que participa através de seus líderes apenas eventualmente, sendo ouvida em questões menos importantes.

Ao se concluir este trabalho, analisando tanto pelos aspectos concretos não tão evidentes, quanto pelas intenções que foram explicitadas, observa-se que a proposta da SERP de desenvolver políticas públicas para o esporte e o lazer numa perspectiva democrática, mesmo com suas limitações, aponta para um futuro em certa medida otimista.

A experiência da SERP traz indicações que deveriam ser estudadas com mais profundidade num outro trabalho, no qual poderia se observar mais de perto e com mais tempo em que medida uma administração democrática poderia se efetivar em um parque com uma comunidade específica, e quais as suas implicações na mudança da relação entre poder público e população nessa área.

Independente disso, sem querer atribuir ao poder público o papel de condutor desse processo, mas reconhecendo que cabe a ele abrir espaços também numa dimensão pedagógica, incentivando e respondendo às demandas da população no sentido da participação, considera-se que os resultados aqui obtidos sugerem que esse caminho é transitável e pode ser percorrido na busca de contribuir para a construção da utopia democrática.

## OBRAS CONSULTADAS

01. BOBBIO, N. Qual Socialismo? Discussão de uma alternativa. São Paulo, Paz e Terra, 1983.
02. \_\_\_\_\_. O Futuro da Democracia - uma defesa das regras do jogo. São Paulo, Paz e Terra, 1989.
03. BORDENAVE, J. E. D. O que é participação. São Paulo, Brasiliense, 1987.
04. BUFFA, E. et alli. Educação e Cidadania: quem educa o cidadão? São Paulo, Cortez Editora, 1988.
05. CAMPOS, E. (Organizador). Sociologia da Burocracia. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1978.
06. CHIAVENATO, I. Introdução à Teoria Geral da Administração. São Paulo, McGraw-Hill, 1983.
07. COUTINHO, C. N. A Democracia como Valor Universal - Notas sobre a questão democrática no Brasil. São Paulo, Ciências Humanas, 1980.
08. \_\_\_\_\_. Gramsci. Porto Alegre, L&PM, 1981.
09. \_\_\_\_\_. Democracia e Socialismo. São Paulo, Cortez, 1992.
10. DALLARI, D. A. O Que é Participação Política. São Paulo, Brasiliense, 1984.
11. DEMO, P. Participação é Conquista - Noções de Política Social participativa. Fortaleza, EUFC, 1986.
12. ECO, U. Como se faz uma tese. São Paulo, Editora Perspectiva, 1989.
13. ENGELS, F. A Origem da Família de Propriedade Privada e do Estado. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira S.A., 1982.
14. FELIX, M. F. C. Administração Escolar: Um problema administrativo ou empresarial? São Paulo, Cortez, 1986.
15. FERES, N. A. L. & KLEIN, M. H. C. Construção de Instrumentos de Medida - Entrevista. Rio de Janeiro, UFRJ (mimeo).
16. GUATARRI, F. As Três Ecologias. Campinas, Papirus, 1990.
17. PARO, V. H. Administração Escolar: introdução crítica. São Paulo, Cortez, 1988.

18. ROSENFELD, D. L. O que é democracia. São Paulo, Brasiliense, 1984.
19. SAES, D. Democracia. São Paulo, Editora Ática, 1987.
20. SANDER, B. Consenso e Conflito: perspectivas analíticas na pedagogia e na administração da educação. São Paulo, Pioneira; Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, 1984.
21. SCHAFF, A. A sociedade informática. São Paulo, Brasiliense, 1990.
22. STIGGER, M. P. Administração de atividades físicas não curriculares na universidade pública - um estudo de caso. Monografia. Rio de Janeiro, UGF, 1990.
23. THIOLENT, M. Metodologia da Pesquisa - Ação. São Paulo, Cortez, 1988.
24. VIANNA, I. O. A. Planejamento participativo na escola - um desafio ao educador. São Paulo, EPU, 1986.
25. VOTRE, S. & MOURÃO, L. Orientação para pesquisa de campo. Rio de Janeiro, (mimeo).

## APÊNDICE 01

### PLENÁRIA realizada no dia 8/12/89 (Instituto Cajamar) I ENCONTRO NACIONAL DAS ADMINISTRAÇÕES PETISTAS LIGADAS AO ESPORTE E LAZER

#### CARTA DE PRINCÍPIOS

São princípios básicos de uma administração democrática e popular para o esporte e lazer:

- 1) Impedir que o esporte e lazer, enquanto significativos fenômenos culturais do nosso povo, continuem a ser utilizados como veículos de reprodução dos valores dominantes e que pouco tem contribuído para o desenvolvimento humano numa perspectiva de construção de uma sociedade verdadeiramente justa e democrática.
- 2) Buscar formas concretas para democratizar os espaços e equipamentos desportivos e de lazer, ampliando e melhorando o nível de participação popular, não só nas práticas corporais e esportivas, mas na apropriação do significado destas manifestações culturais com vistas ao desenvolvimento social.
- 3) Considerar que o Estado não deve abrir mão de definir as diretrizes nas políticas de lazer e esporte, sem contudo deixar de buscar, quando necessário, apoio de recursos externos, desde que não impliquem na interferência dos princípios políticos e filosóficos de um governo popular e democrático.
- 4) Considerar as práticas corporais e esportivas como uma das dimensões do lazer e do esporte, e integrar estas atividades aos espaços de debate e reflexão sobre estes fenômenos.
- 5) Buscar formas concretas de integração do lazer e esporte com todas as outras áreas que compõe as políticas sociais; principalmente educação, saúde, bem-estar social e cultura.
- 6) Incentivar e criar canais para a Participação Popular na definição de programas, eventos, cursos, etc., sobre lazer e esporte.
- 7) Evitar o evento pelo evento, introduzindo-se elementos que apontem para uma conscientização relativa ao papel do lazer e esporte na formação das pessoas.
- 8) Entender o lazer não como prática compensatória de um trabalho alienado, mas como direito de todos e meio para a construção da cidadania de todos os brasileiros.

## APÊNDICE 02

### PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO SUPERVISÃO DE ESPORTES E RECREAÇÃO PÚBLICA

#### DIRETRIZES PARA O TRABALHO DA SERP:

Atender às necessidades de uma adequada utilização daquilo que se convencionou chamar de "tempo livre" das diversas camadas das Classes Trabalhadoras, tem sido tarefa sistematicamente depreciada pelos órgãos públicos dos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento.

Muitos destes países esmagados por um capitalismo selvagem e desumano, e conduzidos por governos nem sempre legítimos, sequer chegam a esboçar diretrizes na direção de uma política de lazer condizentes com suas realidades e voltadas para o conjunto de seus habitantes.

O que se tem observado, de um modo geral, é uma progressiva degradação da qualidade de vida das pessoas, produto de um atraso histórico do nosso modelo de desenvolvimento, potencializado por uma criminosa concentração de rendas, onde os poucos que controlam o poder, sentindo-se donos absolutos da verdade, articulam-se com o autoritarismo deplorável que todos conhecemos.

É interessante notar, por outro lado, que mesmo aqueles países que buscam consolidar um regime democrático, sempre atendem em suas políticas apenas aos aspectos econômicos referentes às relações de produção ou às forças de trabalho, minimizando os aspectos - entre eles os culturais e sociológicos - que envolvem a ocupação do "tempo livre".

Mesmo certas organizações políticas e partidárias consideradas progressistas, que lutam, por exemplo, pela diminuição das horas de trabalho semanal, se preocupam muito pouco com o período do "não trabalho", que é também, sem dúvida, um importante espaço onde se pode construir a cidadania daquele ser humano que trabalha, que sofre, que ri, que chora, que descansa e sente prazer.

Não se trata aqui de supervalorizar o lazer, transformando-o em fator de compensação para a alienação que as relações de trabalho hoje nos impõem. Não se trata também de buscar, através dele, uma paz e harmonia sociais, ou ainda a manutenção de uma ordem estabelecida, desconsiderando-se todos as contradições que vivem as sociedades contemporâneas.

O que se busca, de fato, é entender o lazer como um tempo privilegiado para a vivência de valores que contribuam na implantação de uma nova ordem social.

É nesta perspectiva que a atual administração, através da Supervisão de Esportes e Recreação Pública, deverá desenvolver uma POLÍTICA DE LAZER E ESPORTES para a cidade de Porto Alegre, sintonizada com os interesses e necessidades de todos aqueles que, em graus distintos, têm sido progressivamente colocados à margem dos benefícios sociais produzidos pelo seu próprio trabalho.

A Supervisão de Esportes e Recreação Pública terá diante de si um enorme desafio. Neste momento em que a crise sócio-político-econômica atinge níveis

nunca vistos anteriormente em nossa história, cremos que seria uma irresponsável ingenuidade pensar que poderíamos reverter este processo em 1, 2, 3 ou 4 anos, e neste período provermos uma ampla democratização cultural para os milhões de habitantes desta cidade através de nossas ações isoladamente. Entretanto, se ao final desta administração, conseguirmos consolidar as bases para as transformações mais amplas venham a ocorrer objetivamente, nos sentiremos plenamente recompensados em nossos esforços.

Na nossa visão a atual administração terá para si uma grande finalidade a ser perseguida nessa área, vinculada ao verdadeiro sentido da democratização do acesso à Educação Física, ao Esporte e ao Lazer, que é a de contribuir para que o conjunto da população se aproprie do patrimônio cultural de natureza corporal e esportiva produzido e acumulado pela humanidade. Entendemos que cultura não é só tradição, mas também processo criativo de construção de novas formas de ser e estar no mundo. Neste sentido é preciso garantir as condições mínimas necessárias para que, negando-se os espaços Esportivos e de Lazer como focos de alienação e recuperando-os como espaços onde o homem aprenda a ser mais homem, cada um possa exercer, plena e conscientemente, a sua cidadania, na perspectiva da construção de uma sociedade justa e com igualdade de oportunidade para todos.

## APÊNDICE 03

### ROTEIRO DE ENTREVISTA

#### A FUNÇÃO

01. Para que serve este Parque?
02. Para que deveria servir?
03. O Parque é como tu queres? Por que?
04. Como deveria ser? Por que?

#### A PARTICIPAÇÃO

05. O Parque é bem administrado? Por que?
06. A comunidade participa da administração do Parque? Por que? Como?
07. Deveria participar? Por que? Como?
08. Existe alguma forma, estrutura ou mecanismo que favoreça a participação da comunidade na administração do Parque?
09. Deveria existir? Qual?
10. Quem decide sobre as coisas no Parque?
11. Quem deveria decidir? Por que?

#### A INTENÇÃO

12. Tu percebes, na forma de administração do Parque, alguma intenção da Prefeitura? Qual?
13. Que intenção a Prefeitura deveria ter, na maneira de administrar o Parque? Por que?



## DEVERES E DIREITOS

14. Como são vistos deveres e direitos da comunidade, quanto às coisas do Parque?
15. Como deveria ser? Por que?
16. Como são vistos deveres e direitos da Prefeitura, quanto às coisas do Parque?
17. Como deveria ser? Por que?

