

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE EDUCAÇÃO FÍSICA
PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS DO MOVIMENTO HUMANO**

Hamilton Toldo dos Santos

**A DEMOCRATIZAÇÃO DO ESPORTE E LAZER EM PORTO ALEGRE:
UM ESTUDO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO PERÍODO DE 1989 A 2000**

Porto Alegre, 2003

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE EDUCAÇÃO FÍSICA
PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS DO MOVIMENTO HUMANO**

Hamilton Toldo dos Santos

**A DEMOCRATIZAÇÃO DO ESPORTE E LAZER EM PORTO ALEGRE:
UM ESTUDO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO PERÍODO DE 1989 A 2000**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências do Movimento Humano da Escola de Educação Física da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências do Movimento Humano.

Orientador: Prof. Dr. Alberto Reinaldo Reppold Filho

Porto Alegre, 2003

S237d Santos, Hamilton Toldo dos

A democratização do esporte e lazer em Porto Alegre: um estudo de políticas públicas no período de 1989 a 2000. / Hamilton Toldo dos Santos. - Porto Alegre: Escola de Educação Física da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2003.

135 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Escola de Educação Física. Programa de Pós-Graduação em Ciências do Movimento Humano, Porto Alegre, BR-RS, 2003.

1. Esporte. 2. Lazer. 3. Políticas públicas. I.Título. II. Reppold Filho Alberto Reinaldo, orientador.

CDU: 796:301

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Alberto Reinaldo Reppold Filho, pela orientação qualificada e pela redescoberta do prazer de estudar.

Aos meus filhos Rafael, com quem aprendi a olhar o mundo de forma diferente, Filipe, por sua amizade e solidariedade, Betina e Martin, pela compreensão e apoio nas horas que não pudemos compartilhar.

À Vera Moura, por tudo.

Às Direções das Escolas Municipais Chico Mendes e Morro da Cruz, pelo apoio e pela compreensão em vários momentos desta caminhada.

Ao colega Elisandro, da Escola Morro da Cruz, sempre com uma palavra de apoio e incentivo.

Aos colegas da Escola Municipal Chico Mendes, em especial Nelson, Carla e Patrícia pelas leituras qualificadas, Elaine Cartell pela revisão da primeira parte do trabalho e Joice pelo material para as entrevistas.

À Márcia, minha irmã, pela força nas gravações das entrevistas.

Ao amigo Fabiano Bossle, cuja amizade me proporcionou um enriquecimento pessoal e profissional.

Às pessoas amigas que, em vários momentos, estiveram com meus filhos para que eu pudesse me dedicar ao trabalho.

Aos colaboradores desse trabalho, cujas palavras me ajudaram a compreender a realidade estudada nesta pesquisa.

Ao amigo e colega Gilberto Borges, pela força e incentivo no Programa de Mestrado e na apresentação do trabalho.

À Direção, professores e funcionários da Escola de Educação Física da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pela atenção, competência e dedicação no trabalho e na relação com os alunos.

À Direção, professores e funcionários da Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer pela atenção dispensada ao meu trabalho.

À Coordenação de Relações com a Comunidade da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, pelo acesso às informações do Orçamento Participativo.

Às colegas Valéria e Sirlei do Setor de Estatística da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, pela disponibilidade e atenção na obtenção de dados.

Aos amigos Emir Selaimen, Amir Selaimen e Herbert Schimtt, pelo tratamento dispensado durante o processo cirúrgico a que me submeti durante o mestrado.

Aos quadros do Partido dos Trabalhadores, José Valdir, Nelson Cúnico, Júnior, Rose, Fernando, Gonzalez e Helena pela força durante a elaboração do trabalho.

Às colegas de Pós-Graduação, Eneida, Eliane, Márcia, Silvane, Marisa e Méri, sempre solidárias durante o percurso.

À Dr.^a Ana Cláudia Meira, que qualificou o texto com sua análise e revisão criteriosa.

RESUMO

Neste estudo, foram analisadas as políticas de esporte e de lazer em Porto Alegre, no período de 1989 a 2000. A pesquisa investigou em que medida a Supervisão de Esportes e Recreação Pública (SERP) e a Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer (SME) obtiveram êxito na democratização do esporte e do lazer na cidade. A democratização foi analisada na perspectiva do acesso às atividades de esporte e de lazer e do poder de decisão da população na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. A coleta dos dados compreendeu documentos e entrevistas. Os documentos consistiram de relatórios, planos de investimentos e leis municipais; planos e relatórios da SERP e SME; e documentos do Partido dos Trabalhadores referentes ao esporte e lazer do município. Foram realizadas 19 entrevistas semi-estruturadas com professores, gestores públicos, líderes comunitários e usuários dos programas de esporte e de lazer. Os dados permitiram concluir que a democratização do esporte e do lazer na primeira gestão (1989-1992) não se efetivou na forma desejada, embora tenham ocorrido avanços no acesso aos serviços e no processo de tomada de decisão com o Orçamento Participativo (OP). Na segunda gestão (1993-1996), o acesso da população aos espaços de esporte e de lazer apresentou melhorias. Quanto ao poder de decisão, existiu um maior acesso da população com a criação da SME e da temática de esporte e de lazer no OP. Entretanto, o atendimento e a participação nas decisões continuaram abaixo do desejado. A terceira gestão (1997-2000) foi mais participativa, tendo ocorrido um processo de democratização na SME que, através da regionalização de suas ações, possibilitou maior integração com a população. Como consequência, houve ampliação e diversificação das ações oferecidas às comunidades. O poder de decisão foi ampliado com a realização de uma conferência municipal para discussão de propostas de esporte e de lazer.

Palavras-chave: esporte, lazer, políticas públicas.

ABSTRACT

The study focused on the public policies of sport and leisure for Porto Alegre from 1989 to 2000. The purpose was to investigate whether the Department of Sports and Public Recreation (SERP) and the Secretary of Sports, Recreation and Leisure (SME) obtained success in their goals of democratizing sport and leisure in the city. Democratization was considered in the perspective of the access to sport and leisure programs and the participation of the population in the process of policy-making. Data collection comprised documents and interviews. The document analysis considered the city council legislation and financial plans and reports, plans and reports of SERP and SME, and documents on sport and leisure produced by the Worker's Party. The interviews were carried out with 19 public authorities, community leaders, leisure and sport instructors and park users. The study allowed concluding that the democratization of sport and leisure in the first administration period (1989-1992) did not occur as expected, even though progress was achieved in the access to the programs and in the decision-making process, with the introduction of the Participative Budget (OP). In the second administration (1993-1996), the population access to sport and leisure programs presented improvements. In the power of decision, a larger access of the population existed, being created the SME and the section of sport and of leisure in the OP. However, the attendance and the participation in the process of decision-making continued lower than expected. The third administration period (1997-2000) was more participative, a decentralization process occurred in SME facilitating larger integration with the population. As consequence, there were amplification and diversification of the actions offered to the communities. The power decision was enlarged with the accomplishment of a municipal conference for discussion with the population of proposals of sports and leisure for the city.

Keywords: sport, leisure, public policy.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS.....	I
RESUMO	III
ABSTRACT	IV
SUMÁRIO	V
1 INTRODUÇÃO	1
1.1 COLOCAÇÃO DO PROBLEMA	1
1.2 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS	2
1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO.....	5
2 A TRADIÇÃO CENTRALIZADORA E AUTORITÁRIA DO ESTADO BRASILEIRO	6
3 O PAPEL DO ESTADO NA CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA	23
4 POLÍTICAS PÚBLICAS E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	35
5 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE E LAZER	51
6 A PRIMEIRA GESTÃO DA FRENTE POPULAR EM PORTO ALEGRE (1989-1992)	69
7 A SEGUNDA GESTÃO DA FRENTE POPULAR EM PORTO ALEGRE (1993-1996)	90
8 A TERCEIRA GESTÃO DA FRENTE POPULAR EM PORTO ALEGRE (1997-2000).....	108
9 CONSIDERAÇÕES FINAIS	119
REFERÊNCIAS	125
ANEXO A - LISTA DE DOCUMENTOS ANALISADOS	130
ANEXO B - ROTEIRO DAS ENTREVISTAS	133

1 INTRODUÇÃO

1.1 COLOCAÇÃO DO PROBLEMA

Em 1989, a Frente Popular (FP), uma coligação de partidos de esquerda formada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista Brasileiro (PCB), Partido Verde (PV) e Partido Socialista Brasileiro (PSB), ao assumir o governo municipal em Porto Alegre, se propôs a implementar um modelo de administração em que as decisões sobre a cidade contassem com a participação da população. O governo da FP estabeleceu o que chamou de radicalização da democracia e de inversão de prioridades, direcionando suas ações para as camadas menos privilegiadas da população.

O esporte e o lazer foram considerados elementos importantes para a construção de uma sociedade democrática, nos moldes pretendidos em seu programa de governo. O objetivo era possibilitar que a população tivesse acesso aos programas e projetos desenvolvidos pela prefeitura e participasse da formulação e da implementação das políticas municipais de esporte e de lazer. Adotando uma proposta de trabalho, baseada na articulação comunitária, as ações nesta área deveriam transformar os espaços públicos de esporte e de lazer em espaços de construção da cidadania.

Neste sentido, o presente estudo tomou como foco de análise as políticas de esporte e de lazer levadas a efeito em Porto Alegre, de 1989 a 2000, com o intuito de investigar em que medida o governo municipal, através da Supervisão de Esportes e Recreação Pública (SERP) e da Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer (SME), obteve êxito em seus objetivos de democratização do esporte e do lazer.

O período estudado compreendeu três gestões da FP. A primeira teve início em 1989, estendendo-se até 1992; a segunda gestão desenvolveu-se de 1993 a 1996; a terceira, de 1997 a 2000.

A democratização foi analisada na perspectiva do acesso aos programas e projetos de esporte e de lazer promovidos pelo município e do poder de decisão da população na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas de esporte e de lazer.

Na atualidade, as políticas públicas ocupam um papel estratégico na construção de uma sociedade solidária, democrática e de pleno exercício da cidadania. Neste sentido, ao estudar as políticas públicas, este trabalho pretende servir não apenas para fins acadêmicos, mas para que os gestores públicos e a comunidade em geral possam avaliar os resultados atingidos e propiciar o desenvolvimento do esporte e do lazer em Porto Alegre.

1.2 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

A investigação foi de natureza qualitativa, compreendendo análise de documentos e entrevistas.

Os documentos pesquisados consistiram de fontes escritas oficiais e não-oficiais. (ANEXO A) As fontes escritas oficiais foram organizadas em duas categorias, de acordo com sua origem: Poder Executivo e Poder Legislativo.

Os documentos do Poder Executivo foram divididos em dois subgrupos, um de natureza geral e outro específico do esporte e do lazer. O primeiro consistiu de relatórios de atividades, planos de investimentos e projetos de lei provenientes do Gabinete do Prefeito, do Gabinete de Planejamento e da Unidade de Estatística da Prefeitura. O segundo subgrupo compreendeu diretrizes, planos, programas e relatórios da SERP e SME, referentes à política de esporte e de lazer do município. O conjunto de documentos do Poder Executivo foi coletado junto aos diversos órgãos e setores da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA).

Os documentos do Poder Legislativo foram leis, projetos de leis e atas das sessões públicas da Câmara Municipal dos Vereadores de Porto Alegre relacionadas ao esporte e ao lazer da cidade. Estes documentos foram obtidos junto ao Setor de Arquivos da Câmara Municipal dos Vereadores.

As fontes não-oficiais compreenderam dois tipos de documentos elaborados por quadros do partido de maior sustentação da FP: documentos gerais, nos quais são apresentados os princípios e as linhas gerais do partido, e documentos específicos, nacionais e municipais, sobre as propostas do partido para a área do esporte e do lazer. A coleta e obtenção destas fontes deram-se através de pesquisa nos arquivos do PT em sua sede

municipal de Porto Alegre e junto aos quadros partidários que atuaram na política de esporte e de lazer no período estudado.

A pesquisa documental permitiu classificar, ordenar e sistematizar os documentos. Conforme aponta Ferrari (1974, p. 228), “a pesquisa documental tem por finalidade reunir, classificar e distribuir os documentos de todo gênero dos diferentes domínios da atividade humana”. Para o presente estudo, isto se tornou relevante, por não ser encontrada uma documentação sistematizada do período pesquisado.

A etapa da análise dos documentos compreendeu a técnica de Análise de Conteúdo. Esta técnica é sugerida por Triviños (1987) por possibilitar o desvendar das ideologias que podem existir nos dispositivos legais, nos princípios e nas diretrizes.

A Análise de Conteúdo é constituída por etapas denominadas de pré-análise, descrição analítica e interpretação inferencial. A etapa de pré-análise caracteriza-se pela seleção e organização do material. Nesta primeira etapa, foram organizadas as fontes por sua origem e natureza, visando a permitir o exame do conteúdo dos conceitos e princípios colocados nos documentos.

Na descrição analítica, o conjunto de documentos a ser analisado constitui o *corpus*, que, por sua vez, será submetido a um estudo aprofundado, orientado pelas hipóteses e pelo referencial teórico.

A interpretação referencial se dá com a interação dos materiais, na qual se busca, além do conteúdo manifesto nos documentos, o que não aparece de maneira clara, permitindo novas perspectivas de análise para o pesquisador.

Os documentos foram importantes para verificar se o que foi proposto pela FP realmente aconteceu na prática. Sobre as vantagens para o uso de documentos na pesquisa, afirma Lüdke (1986, p. 39): “Os documentos constituem também uma fonte poderosa de onde podem ser retiradas evidências que fundamentem afirmações e declarações do pesquisador”.

Na segunda parte do estudo, foram realizadas 19 entrevistas semi-estruturadas, divididas em quatro categorias de respondentes:

- a) quatro gestores, que ocuparam cargos de direção da SERP e da SME, sendo que desses, um atuou na primeira gestão, dois na primeira e na segunda gestões e um na terceira;
- b) quatro professores de educação física que atuaram em atividades com grupos de usuários, programas e projetos da SERP e da SME, coordenações de regiões e gestão de parques e praças, tendo todos participado nas três gestões do período pesquisado;
- c) quatro líderes de comunidades e dois de entidades esportivas. As lideranças pertenciam às comunidades onde foram desenvolvidos os programas e projetos da SERP e da SME. Destes, três participaram como delegados eleitos, na segunda e terceira gestões, da plenária regional e da plenária temática de esporte e de lazer do Orçamento Participativo (OP). Os dirigentes de esportes amadores estavam vinculados às federações que atuavam e parceria com a SERP e a SME em atividades nos parques e nas praças. Um deles participou como delegado da plenária temática de esporte e de lazer do OP e o outro participou do Conselho Municipal do Desporto (CMD), ambos na segunda e na terceira gestões do período estudado;
- d) cinco usuários, que pertenciam aos grupos organizados em praças, parques e centros de comunidade nas três gestões analisadas, participando de competições e eventos de esporte e de lazer na cidade.

O roteiro da entrevista constou de 45 questões, que objetivaram saber como ocorreu a formulação, implementação e avaliação das políticas públicas de esporte e de lazer em cada uma das gestões do período pesquisado (ANEXO B).

O roteiro teve um núcleo comum de perguntas para as três gestões: identificação das diretrizes gerais da política, instâncias de governo e da sociedade civil que participaram do processo de formulação, de implementação e de avaliação política, resultados em relação aos objetivos pretendidos e recursos humanos, materiais e financeiros destinados. O roteiro teve também um núcleo específico de perguntas que investigou o processo de criação da SME e do CMD e os canais de participação na plenária regional e temática de esporte e de lazer do OP.

As entrevistas foram realizadas de maneira individual e gravadas com a autorização dos respondentes. No início das entrevistas, os respondentes eram informados sobre a natureza, os objetivos e procedimentos do estudo, do caráter confidencial dos nomes e das informações e do roteiro com as questões. Após a transcrição, as entrevistas retornaram aos respondentes para leitura, alterações e concordância dos termos gravados.

O processo de análise das entrevistas se deu buscando identificar nas “falas” dos respondentes informações sobre a democratização do acesso e do poder de decisão na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas de esporte e de lazer entre 1989 e 2000.

A análise das entrevistas foi realizada em três etapas, correspondendo a cada uma das gestões pesquisadas. As respostas obtidas foram agrupadas de acordo com os quatro grupos de respondentes, de modo a aferir as informações sobre os eixos da formulação, implementação e avaliação das políticas públicas no período mencionado.

1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO

O trabalho está estruturado em oito capítulos. Nos capítulos 2 a 5, é apresentado o referencial teórico da pesquisa. São focalizados aspectos referentes à tradição centralizadora e autoritária do Estado brasileiro; ao papel do Estado e do PT na construção da democracia; às políticas públicas e ao OP, instrumento utilizado pela administração municipal de Porto Alegre para decidir sobre os investimentos na cidade; e às políticas públicas de esporte e de lazer.

Nos capítulos 6 a 8, são apresentados e discutidos os resultados da pesquisa. Cada capítulo corresponde a uma das três gestões estudadas, destacando a democratização do acesso e do poder de decisão da população na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas de esporte e de lazer. Estes capítulos foram elaborados de forma a representar as características específicas de cada gestão, ainda que estas tivessem tido uma continuidade político-administrativa. No Capítulo 9, são tratadas as relações que perpassam a totalidade do período pesquisado e apresentadas as considerações finais do estudo.

2 A TRADIÇÃO CENTRALIZADORA E AUTORITÁRIA DO ESTADO BRASILEIRO

Uma das principais características do Estado brasileiro é a forte centralização e o caráter autoritário do poder executivo. Esta tradição centralizadora e autoritária tem raízes no período colonial. Desde então, a elite brasileira tem contado com o Estado para o desenvolvimento de seus interesses políticos e econômicos.

Faoro (1991) explica que Portugal teria nos deixado uma forma de dominação patrimonialista com implicações na época contemporânea. Esta dominação corresponde a uma estrutura política cuja subordinação dos atores sociais é determinada pela dependência econômica e por sentimentos de lealdade aos governantes. De um lado, o Estado credor da base natural da sociedade; de outro, a lealdade da população. Esta forma de Estado tem uma grande autonomia em relação às forças políticas e movimentos sociais. Para o autor, a sociedade civil no Brasil se compõe de súditos e não de cidadãos, e no estado existem mais ‘donos’ do que representantes políticos.

O Estado brasileiro, do período colonial até o movimento pela Independência do país, foi dominado pelas elites. Esta dominação foi oriunda de uma grande acumulação de poder econômico e político. A classe de proprietários de terras exercia uma “autoridade” reconhecida pelo governo de Portugal sobre a população de escravos e nativos do Brasil.

Para Prado Jr. (1987a), durante o período colonial, duas classes sociais formaram-se no Brasil: a elite dos senhores de engenho e das fazendas e a dos escravos. Nesta estrutura social, o poder político estava com os proprietários de terras. Nas eleições para os cargos da administração da Colônia, votavam apenas os donos de terras, excluindo o restante da população. O poder político seguia os interesses dos proprietários rurais que detinham o poder econômico. As decisões eram centralizadas neste bloco de poder.

Com a formação das vilas e de suas características urbanas, o poder político e econômico concentrado nos proprietários rurais fez surgir insatisfações e resistências em outras camadas da população. Segundo Prado Jr. (1987a), estabelecem-se duas classes de interesses opostos: os aristocratas rurais e a burguesia comercial. Decorre deste processo de interesses diferenciados a transformação política da Colônia. O poder político vai se

transferindo dos proprietários rurais para a burguesia comercial. Esta mudança se deu com o crescimento econômico das metrópoles.

A Independência do Brasil, do ponto de vista da organização do Estado, não alterou as relações de poder existentes. Para Ianni (1985), o caráter autoritário e centralizador do Estado brasileiro é demonstrado pela continuidade de soluções de cima para baixo, atendendo aos interesses das classes dominantes. A população dos escravos e daqueles que conquistaram a liberdade continuou sendo considerada durante a monarquia “gente de outra categoria”. A monarquia continuou a assegurar o poder dos senhores de escravos, senhores de engenho, fazendeiros de café, estancieiros e negociadores estrangeiros sobre o aparelho estatal.

Para Lopez (1995), o movimento pela Independência surgiu de um acordo “intraclasse dominante”, no qual a estrutura social do Estado não foi afetada. A continuidade desta estrutura permitiu que a classe dominante preservasse suas terras e escravos. O poder econômico continuou determinando a estrutura do Estado. Com a continuidade da monarquia, não houve alteração no poder político. A Independência não se caracterizou como uma revolução, mas como uma transição política conservadora.

Conforme Lopez (1995), a formação monárquica de D. Pedro I incompatibilizou-se com os interesses da elite liberal brasileira. O contexto de crise econômica e de impasses políticos criou as condições para o fim da primeira etapa da monarquia no Brasil.

A Regência constituiu-se na segunda fase do poder imperial no Brasil. Neste período, aconteceram diversas manifestações de descontentamento com a política e as condições sociais brasileiras. Estas manifestações tiveram como causas principais a crise econômica e as reivindicações populares, liberais e federalistas. Os movimentos armados de caráter popular e jacobino foram conseqüências deste quadro político e social brasileiro.

A fragilidade das instituições imperiais não foi impedimento para a monarquia sufocar as rebeliões do período. A conseqüência imediata foi a manutenção das estruturas de dominação do Estado brasileiro de então, compromisso assumido pelo poder monárquico com as elites brasileiras.

Com a abolição da escravatura, o trabalho livre começou a substituir o trabalho escravo. Ianni (1985) menciona que as classes dominantes reorganizaram o Estado e seu aparelho, a fim de poder continuar a atender aos seus interesses. A brutalidade do aparelho

repressor do estado foi uma marca da monarquia, que temia todo e qualquer movimento de origem popular. O poder da monarquia, ao final do Segundo Império, mostrou-se incapaz de atender às reivindicações das duas classes emergentes do país, a dos cafeicultores paulistas, que lutavam por poder político, e a dos militares, que buscavam uma maior ascensão social. A este quadro de insatisfação, somaram-se as lutas separatistas, as revoltas dos escravos, e as campanhas republicana e abolicionista. Segundo o autor, esses acontecimentos e os fatos ocorridos permite colocar o período monárquico como o tempo das manifestações principais da revolução burguesa que ocorrerá de 1889 em diante, com a Proclamação da República.

Na República, o Estado brasileiro manteve sua tradição centralizadora e autoritária, na qual predominavam o poder político e econômico das oligarquias agrárias. De acordo com Dreifuss (1981), esta oligarquia constituiu um eixo centralizador de poder de interesses comuns. Foi sob o domínio deste bloco de poder que se formou a burguesia industrial. A formação desta nova classe social no Brasil não destruiu, nem política nem economicamente, as antigas classes agrárias dominantes, tendo inclusive aceito grande parte dos valores pertencentes à elite rural.

Para Lopez (1995), a República que deveria resolver os problemas do povo foi mais um arranjo político conciliador entre as classes dominantes que adiou as transformações estruturais que o país necessitava.

Segundo Ianni (1985), na Primeira República (1889-1930), o Estado é marcado pelo autoritarismo dos governantes contra os setores populares organizados. Assim foi com os seguidores de Antônio Conselheiro, com as greves dos colonos nas fazendas de café e dos operários nas fábricas. Existiu uma articulação entre o presidente da República, os governadores estaduais e os coronéis locais, constituindo um aparelho estatal acima dos interesses do povo. Neste período, ainda segundo o autor, por ser a população brasileira formada por um grande número de mestiços, permeou a tese da “necessidade” de um Estado forte, sobrepondo-se aos interesses da população. O período foi marcado pela submissão do Poder Legislativo em todos os níveis ao Executivo.

Para Sodré (1998), a história da República não é constituída de conquistas por parte das camadas populares, mas de acordos, acomodações e conformismos entre as classes dominantes. Em que pesem as formas jurídico-administrativas das constituições republicanas, o poder estatal foi exercido de forma autoritária e centralizadora. Na República – sublinha

Lopez (1995) –, a participação popular foi inexistente, seguindo a tradição autoritária e centralizadora do Estado brasileiro. Todas as manifestações do período identificadas com os setores populares foram reprimidas e controladas pelo arbítrio dos governantes.

Ao longo da República, ocorreu uma expansão do setor industrial, com capitais dos imigrantes e dos cafeicultores paulistas. Intensificaram-se ainda os movimentos de trabalhadores, com importantes greves de massa.

Na Primeira República, o Estado protegia a oligarquia agrária cafeeira com empréstimos financeiros e sustentando o preço do café, no mercado, além de reprimir o movimento dos trabalhadores. Em 1929, a cafeicultura, principal força do bloco oligárquico, entrou em crise. Os acontecimentos e fatos do início dos anos 30 determinaram, conforme Lopez (1995), o surgimento da idéia de um Estado amplo e abrangente, visando a resolver o problema da exclusão política, econômica e social da população brasileira.

A Revolução de 1930 assinala – segundo Ianni (1985) – uma nova configuração das classes sociais urbanas e suas relações de poder. Esta configuração expressa um novo arranjo entre as forças políticas e econômicas. As burguesias, cafeeira, comercial, industrial e imperialista associaram-se a setores da classe média e dos operários.

Segundo Ianni (1985, p. 17), a Revolução de 30 teve um caráter contra-revolucionário à ascensão política de forças populares. Com o desenvolvimento industrial, o processo de urbanização e o crescimento do setor terciário, aumentaram os movimentos de massas de trabalhadores na cidade e no campo. O autor coloca que a Revolução de 30 marca uma transição importante na vida política brasileira. Os proprietários de terras e os cafeicultores que dominavam o poder estatal na Primeira República deram lugar a uma outra classe de proprietários rurais, aqueles que eram favoráveis a um processo de industrialização no país. O movimento político-militar de 30 não atingiu as oligarquias rurais, deixando intocado o campo, onde viviam cerca de 70% da população brasileira da época.

Após 1930, a burguesia se alteraria internamente, já que parte dessa classe social exigiu do Estado mudanças profundas, principalmente em relação à industrialização. O processo de industrialização da economia capitalista cresceu após 1930, tendo o Estado contribuído para a construção da indústria de bens de capital. Essa política econômica produziu vários conflitos na sociedade brasileira, como, por exemplo, a Revolução Paulista de 1932.

O auge desta centralização ocorre em 1937 com o golpe de Vargas, formando o Estado Novo (1937-1945), que conferiu poderes ilimitados ao poder executivo.

Para Dreifuss (1981), o Estado Novo surgiu pela dificuldade de cumprimento do pacto de compromisso entre a burguesia industrial e os interesses agro-exportadores dos setores oligárquicos. No Estado Novo, confirmaram-se tendências políticas e sociais que se expressaram no início da década de 30. O Estado, para atender às exigências do capitalismo industrial, fortaleceu seus mecanismos de interferência e controle na economia e na legislação trabalhista. As medidas tomadas visando a atender aos interesses da burguesia industrial acabaram por estabelecer uma ampliação do poder executivo, centralizando e aumentando seu poder de decisão.

Para Ianni (1985), estas tendências foram: a industrialização, a participação do Estado na economia, o sindicalismo atrelado ao aparelho estatal e o controle das classes trabalhadoras. No primeiro estágio de nacionalização da economia, foram criadas a Siderúrgica Nacional, a Companhia Vale do Rio Doce e o Conselho Nacional do Petróleo.

No Estado Novo, predomina a idéia de um Executivo forte, organizando a nação, dando-lhe disciplina, ordem e despertando o nacionalismo na população. Esse Estado deveria intervir nos conflitos sociais através de uma elite administrativa que governaria o país acima dos interesses de classes, viabilizando um regime democrático. Nesse período, ocorreram profundas modificações no sistema político brasileiro, mantendo, porém, seu forte traço autoritário e centralizador.

Ao analisar o caráter centralizador e autoritário do aparelho estatal no governo Vargas, Faoro (1991, p. 705) destaca:

O governo [...] era “senhor” de todos os instrumentos de comando político: da lavoura e da indústria, cartelizadas e controladas; do operariado, sindicalizado sob as rédeas do Ministério do Trabalho; grande parte dos estados, aprisionados ao Banco do Brasil e às ordens do Catete.

O prestígio de Getúlio Vargas junto às camadas populares foi decorrência de um fenômeno político chamado “populismo”, que, em suas origens brasileiras, foi criado para substituir a participação política e controlar a capacidade reivindicatória.

O governo populista de Getúlio Vargas começou a apresentar indícios de esgotamento quando as camadas médias começaram a sofrer com o racionamento provocado pelo estado de

guerra em um período de alta inflação. Um outro importante setor da população, o das Forças Armadas, que deu sustentação ao regime populista, começou a dar sinais de insatisfação com o papel de guarda do governo que Getúlio Vargas queria lhes reservar. Estes fatores, somados ainda a um receio das elites brasileiras de que o mito populista poderia se transformar em um mito socialista, levaram ao término do primeiro período do governo Vargas.

No período posterior ao Estado Novo, apesar de conhecido como de “razoável democracia representativa” (IANNI, 1985), os governos continuaram inculcando conotações autoritárias no aparelho estatal. Em 1947, durante o governo de Eurico Gaspar Dutra, foi cassado o registro do Partido Comunista do Brasil, e seus deputados perderam os mandatos. Ainda neste governo, existiu uma repressão violenta contra os operários. A campanha a favor de uma política nacionalista para o petróleo também foi reprimida duramente. Em relação aos poderes do Estado, existiu a supremacia do Poder Executivo sobre os demais.

Apesar de neste período vigorar a democracia representativa, os direitos concernentes à cidadania eram privilégios de setores da burguesia e da classe média. Ianni (1985, p. 19) relata: “seguidamente o princípio da cidadania – a despeito dos poucos que o desfrutavam – era violado pelos governantes ou seus funcionários civis, policiais ou militares”. As camadas populares das cidades, como operários, e do meio rural, como colonos, continuavam a ser preteridas em detrimento das classes dominantes.

Embora derrotado nas eleições de 1945, a estrutura estatal do governo Vargas se fez presente nos períodos seguintes no Ministério do Trabalho, nos sindicatos e em alguns partidos políticos que representavam as forças sociais surgidas no período inicial da modernização no país. O populismo ainda se fazia presente e voltaria ao poder no início da década de 50.

Em 1950, Getúlio Vargas foi reconduzido ao governo, apoiado por um bloco populista que se estendia de norte a sul do país. Este bloco era formado por políticos de diversos partidos, empresários urbanos e agrários e classes de trabalhadores. Segundo Basbaum (1985a, p. 202), o “velho mito do ‘pai dos pobres’ e da legislação social ainda funcionava”.

A segunda administração de Vargas foi, segundo Dreifuss (1981), dividida em três períodos. O primeiro foi marcado por uma forte presença empresarial, por uma política antiinflacionária e por uma aproximação comercial e política com os Estados Unidos. Esta fase terminou em meados de 1953, sob pressão dos sindicatos e de grupos nacionalistas.

O segundo período iniciou-se com a reestruturação dos Ministérios, com a colocação de figuras que contavam com o apoio das classes trabalhadoras, como Osvaldo Aranha e João Goulart. Esta fase caracterizou-se, conforme Dreifuss (1981), como de crescente polarização política e ideológica em torno de assuntos nacionalistas, o que provocou uma oposição das Forças Armadas.

A terceira etapa deu-se com o aumento da pressão dos militares, apoiada por empresários e pelo governo americano. O governo, apesar de manobras políticas, foi duramente criticado e atacado no Congresso e na imprensa. Esta fase encerrou-se com um golpe de Estado e o suicídio de Vargas em 1954.

Com a morte de Vargas, o vice-presidente Café Filho assumiu o poder, apoiado por uma aliança composta com empresários, políticos da União Democrática Nacional (UDN) e do Partido Social Progressista (PSP). O governo iniciou uma política econômica que favorecia as multinacionais através de um entendimento político com setores cafeeiros e financeiros. Com eleições para a sucessão presidencial marcadas para o ano seguinte, o quadro político era de indefinições e de instabilidade. Basbaum (1985a) afirma que, com a morte de Getúlio Vargas e sua carta-testamento, despertaram-se na população sentimentos nacionalistas e anti-americanos. O governo de Café Filho e seus aliados políticos realizaram um movimento de contenção das classes trabalhadoras em suas aspirações políticas e econômicas. O nacionalismo emergente passa a definir e a dividir dois grupos: de um lado, os nacionalistas, que se opõem ao imperialismo; de outro, os “entreguistas”. Neste quadro de agitação eleitoral, o governo não conseguiu eleger seu candidato, derrotado por Juscelino Kubitschek.

O governo JK, como ficou conhecido este período, apresentou um Programa de Metas baseado no trinômio estradas-energia-transportes e prometeu desenvolver o país “50 anos em 5”. Esta estratégia de desenvolvimento levou a uma redefinição do papel do Estado e de sua relação com a sociedade civil. Pela primeira vez na história brasileira, não existiram presos políticos no país. Junto com o plano de metas, um outro projeto foi perseguido por Juscelino durante seu governo: o da construção de Brasília, futura capital do país.

Para Dreifuss (1981), o Plano de Metas transformou o Estado em produtor direto de bens e serviços estratégicos para a infra-estrutura e em controlador dos mecanismos da política econômica. No entanto, a intervenção do Estado na economia, que ia além da

alocação de recursos para o setor privado, era rejeitada pelos grandes empresários industriais nacionais. Uma consequência do modelo desenvolvimentista dava-se na divisão social do trabalho. Com a crescente industrialização, ocorreu o aumento da classe trabalhadora, uma crescente urbanização do país e a formação de novos segmentos de empregados assalariados. As responsabilidades do Estado com a educação e com a saúde pública aumentaram, em função da economia demandar, cada vez mais, uma mão-de-obra qualificada para a produção e prestação de serviços.

Basbaum (1985a) analisa que Juscelino cometeu erros em sua política que, ao final da gestão, se voltaram contra o governo. Um deles foi prometer que o povo ficaria mais rico com o desenvolvimento do país, quando ficou mais pobre, principalmente as regiões do Norte e do Nordeste. Outro foi confundir expansão industrial com industrialização e desenvolvimento industrial. Além disso, ao não realizar a reforma agrária, o governo contou com o apoio dos coronéis locais, mas descontentou o capital industrial nacional e o estrangeiro, ansiosos por uma modernização das indústrias que proporcionasse um maior desenvolvimento do setor. A desnacionalização da economia, com a entrada privilegiada de capital estrangeiro em detrimento do capital nacional, foi considerada um outro equívoco na política do governo.

Embora tendo realizado um governo de liberdades democráticas, Juscelino chega ao final do mandato com uma política de “adiamento” dos principais problemas nacionais. A democracia, entendida como direito à cidadania, não chegou às camadas populares. O país enriqueceu, suas elites enriqueceram, mas o povo empobreceu. Assim, no início da década de 60, duas forças sociais – divergentes entre si, mas convergentes nos interesses de oposição política ao governo – começaram a combater o governo de Juscelino e o seu mito de existência de um Estado neutro. Com as crescentes pressões nacionalistas e reformistas junto ao Executivo e disputas acirradas no Congresso, expressando interesses regionais e locais, tornou-se necessário que as multinacionais e seus associados voltassem a ter o comando político do Estado, o que foi alcançado com a eleição presidencial seguinte. A eleição de 1960 decretou o fim do período de Juscelino e a vitória de Jânio Quadros.

Jânio Quadros chegou ao poder como o primeiro candidato oposicionista a vencer as eleições no plano federal. Para se tornar presidente, contou com o apoio e com os votos dos grupos ricos e reacionários, bem como das camadas populares e pobres do país.

Para Basbaum (1985b), a eleição de Jânio não representou a vitória da direita sobre a esquerda. A votação expressiva obtida por Jânio teve, segundo este autor, o caráter de votar “contra”. O voto foi contra o custo de vida, contra o governo, contra a corrupção e, sobretudo, contra a política de desenvolvimento unilateral de Juscelino, que não beneficiou as camadas mais empobrecidas da população.

Ao sofrer uma grande pressão da classe política e das camadas sociais da população que o ajudaram a eleger-se, Jânio Quadros buscou resolver as contradições de seu governo com uma manobra radical de renúncia, com apenas sete meses de mandato. Segundo Sodré (1984), pela composição de forças que o apoiaram, o governo de Jânio Quadros foi um prisioneiro do latifúndio e do imperialismo e das esperanças e pressões das forças democráticas e nacionalistas. Com a renúncia de Jânio, assumiu o governo de forma inesperada o vice-presidente João Goulart, líder populista do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

A posse do vice-presidente João Goulart, como prevista na Constituição, recebeu o apoio de parcela expressiva da população, principalmente em cidades como Porto Alegre, Rio de Janeiro, Goiânia e Recife, mas representou para o bloco multinacional e seus associados, uma solução desfavorável para a crise criada com a renúncia de Jânio. Este bloco, com o apoio das classes dominantes, iniciou uma campanha para buscar uma saída que atendesse aos seus interesses políticos e comerciais. Uma das medidas defendidas pelas classes dominantes era o impedimento da posse do vice-presidente. Prevendo uma guerra civil, o Congresso modificou a Constituição, substituindo o regime presidencialista pelo parlamentarista, diminuindo os poderes de João Goulart e neutralizando os grupos golpistas que queriam impedir a sua posse.

O governo de João Goulart tomou um rumo nacional-reformista, apoiado pelas classes trabalhadoras, consolidando um conjunto de forças políticas que visava a uma sociedade pluralista. O presidente João Goulart buscou um apoio que, além das forças populares, incluiu a pequena e média burguesia local e o setor agrário, devido aos interesses econômicos. Esta nova correlação de forças econômicas entre as classes dominantes interrompeu a convergência de classe populista tradicional. A nova composição de poder agro-industrial foi apoiada pelos trabalhadores urbanos e pelo campesinato organizado. Neste período, tivemos uma série de medidas de cunho nacionalista em relação ao capital estrangeiro. Essas medidas foram, segundo Dreifuss (1981): a reforma eleitoral, dando a analfabetos e soldados o direito

ao voto; a concessão para que sargentos tivessem novamente elegibilidade para o Poder Legislativo; e uma reforma educacional que atendia às aspirações das classes populares.

O caráter reformista da administração de João Goulart ficou marcado por atos que favoreciam a participação popular. O bloco nacional-governista encontrou expressão no carisma de lideranças como Francisco Julião, líder camponês; Neiva Moreira, jornalista; Leonel Brizola, governador do Rio Grande do Sul; e de intelectuais de prestígio internacional, como o antropólogo Darcy Ribeiro, o economista Celso Furtado e o pedagogo Paulo Freire.

Se nas políticas sociais o governo conquistou importantes avanços, na economia os problemas emergentes eram continuidade de outros governos. Com uma inflação incontrolável, e tendo uma parcela significativa das classes média e alta da população opondo-se às medidas de caráter popular que vinham sendo implementadas, o governo de Jango começou a apresentar sinais de esgotamento.

A derrocada do governo, no entendimento de vários autores, foi de uma profunda crise do modelo político chamado de populismo. Para Dreifuss (1981), a crise agravou-se quando a oposição, organizada em vários setores da sociedade brasileira, avaliou que o populismo nacional-reformista de João Goulart estava passando de uma forma de manipulação para uma forma de participação. A radicalização da crise ocorreu em um quadro onde as classes trabalhadoras do campo e da cidade uniram-se em torno de suas reivindicações. As greves, manifestações populares, comícios e debates políticos inflamados no Congresso provocaram acusações de desorganização social e falta de controle. As burguesias agrária e industrial percebiam que a organização dos trabalhadores era uma ameaça aos seus privilégios. A oligarquia rural, por sua vez, temia uma reforma agrária em suas propriedades. As Forças Armadas, desgostosas com a perda de seu poder aquisitivo e de seu *status*, aos poucos abandonavam suas posições leais ao governo. A conjunção destes fatores uniu os interesses dos setores privilegiados do país em um movimento civil-militar que destituiu João Goulart do poder. Este movimento concretizou os seus objetivos em abril de 1964, dando início ao período militar.

No período militar (1964-1985), o parlamento esteve longe do processo político e econômico, continuando o Poder Executivo a manter o seu caráter centralizador e decisório. O país foi inicialmente governado por uma Junta Militar, composta por três membros que

representavam o Exército, a Aeronáutica e a Marinha. Posteriormente, foi escolhido para presidir o Brasil o General Castelo Branco (1964-1967).

O bloco de poder emergente com o período militar reordenou o sistema político e reformulou a economia, colocando-a a serviço dos interesses financeiro-industriais multinacionais e associados. A aliança política que sustentou o golpe militar de 64, como afirma Sodré (1984, p. 99), “institucionalizou a desnacionalização da economia brasileira”. A economia do país foi entregue às multinacionais e às instituições externas que geraram e ajudaram na formação desta aliança. Como consequência, no plano internacional, o Brasil inseriu-se no conjunto dos países de desenvolvimento capitalista.

Duas estruturas foram determinantes para estabelecer as diretrizes e o conjunto de reformas administrativas, econômicas e políticas a serem implementadas. A primeira foi o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES), que forneceu a orientação para as mudanças estruturais do governo. A segunda, o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), que organizou a formação, a implementação e a consolidação das ideologias necessárias para o governo. Estas organizações formaram o complexo IPES/IBAD, onde, segundo Dreifuss (1981, p. 209), “a elite orgânica se constituía em um poderoso aparelho de classe”. Este complexo conseguiu – através de seus grupos de poder e de suas ações – defender os interesses multinacionais e associados, atuando política, ideológica e militarmente em toda área social de conflito e disputa com as classes de trabalhadores.

Para Ianni (1985), a ditadura militar representou a conquista do poder político pelo poder econômico. Para o autor, a implementação de um “modelo brasileiro” de desenvolvimento capitalista obedeceu aos interesses da economia política da burguesia nacional e estrangeira e criou, pós-64, um Estado fascista: “O milagre econômico [...], a repressão, censura, tortura, assassinato, seqüestro, e muitas outras manifestações da economia da ditadura, têm muito a ver com a grande burguesia capitalista” (1985, p. 108).

Outros autores concordam com Ianni sobre a criação de um Estado fascista no período pós-64. Jaguaribe (1974) analisou o regime militar brasileiro a partir de três características: 1) um Estado autoritário, com uma grande capacidade ordenadora da sociedade civil; 2) um sistema de produção baseado na grande empresa privada, apoiada por uma rede de serviços públicos; 3) um conjunto de normas e medidas que orientavam a exclusão de qualquer forma de poder ou influência, dos intelectuais, da Igreja, dos estudantes, dos trabalhadores e outros

setores de interesses populares. Dentre as principais medidas do governo Castelo Branco, destaca-se a Lei de Segurança Nacional, instrumento legal que enquadrava criminalmente os cidadãos que se opunham às diretrizes autoritárias do regime. Assim, toda e qualquer oposição ao regime militar encontrou, no aparato estatal, uma repressão muito bem organizada e estruturada, principalmente com a criação do Serviço Nacional de Informações (SNI).

O SNI foi um importante órgão do regime pós-64. Tornou-se um centro de influência para a formulação de diretrizes em todas as áreas da vida social, política e militar do Brasil. Seu funcionamento era vinculado ao Poder Executivo, não sofrendo interferências dos poderes Legislativo e Judiciário. A centralização e o autoritarismo do Poder Executivo estavam, mais uma vez, presentes no funcionamento do Estado brasileiro.

Ao final do mandato do presidente Castelo Branco, assumiu o governo Artur da Costa e Silva (1967-1969), segundo presidente militar pós-64. O governo Costa e Silva deu continuidade aos propósitos que a aliança civil-militar tinha por ocasião do movimento de 64. O autoritarismo e o rígido controle da sociedade e de suas instituições continuaram a ser a principal característica do governo. Neste período, foram assinados vários atos institucionais, que tiveram como objetivo principal, o fortalecimento do Poder Executivo. Dentre os atos assinados, destacou-se o Ato Institucional número 5 (AI-5), que aumentou em grande escala o poder ditatorial do presidente.

Nesta época, a administração brasileira adotou um mecanismo para financiar o crescimento econômico previsto no Programa Estratégico de Desenvolvimento, que foi o da redução drástica e absoluta de salários. O Ministro do Planejamento da época, Roberto Campos, afirmava: “A disciplina salarial do Brasil parecia socialmente cruel, mas era o preço a ser pago a fim de restaurar o potencial de investimentos, tanto no setor público quanto no setor empresarial”. Dreifuss (1981, p. 440)

A política de redução salarial atingiu os setores menos privilegiados da sociedade brasileira, aumentando o já grave quadro de desigualdades sociais existente no país. Costa e Silva enfrentou resistências dos trabalhadores e estudantes, destacando-se neste período as greves de Osasco (SP) e Contagem (MG), a oposição estudantil e o início da formação de grupos de guerrilha armada formados por membros dos partidos clandestinos.

No entanto, o presidente Costa e Silva dava sinais de querer devolver ao país o rumo para a democratização das suas instituições. Para tanto, confiou ao seu vice-presidente, Pedro Aleixo, a incumbência de elaborar uma nova Constituição para o Brasil. Este projeto estava praticamente concluído quando ocorreu a morte do presidente Costa e Silva, levando o país a um quadro de crise constitucional, pois o vice-presidente era um civil e, constitucionalmente, deveria assumir o cargo.

Todavia, um civil assumir o governo naquele momento era uma hipótese que as Forças Armadas não admitiam, temendo um retrocesso político e administrativo. Reunidas e organizadas contra a posse de Aleixo, as Forças Armadas decretaram, através de um Ato Institucional, que uma Junta Militar assumiria o governo, impedindo que o país retornasse à legalidade constitucional.

Assumiu a presidência do país, a partir desta intervenção, Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), cujo governo ficou conhecido pela forte repressão aos opositores do regime. O terceiro presidente de governo militar iniciou uma fase de integração nacional através de aberturas de grandes estradas, de utilização do esporte com fins políticos e do “milagre econômico” que prometeu o crescimento do país e a melhoria das condições de vida da população brasileira. Neste período, foram realizados grandes investimentos nos setores siderúrgico, petroquímico, de transporte e de energia elétrica, previstos no I Plano Nacional de Desenvolvimento (PIN). A economia teve um avanço significativo, porém curto, pois, com a crise do petróleo em 1973, o crescimento econômico brasileiro sofreu uma queda importante, que teve como conseqüências o retorno elevado da inflação e o aumento da dívida externa.

Nesse período, foi adotado um controle autoritário da sociedade. A censura aos meios de comunicação foi ampliada, e a repressão aos opositores do regime militar foi intensificada. Porém, como afirma Ianni (1985), a ditadura militar provocou uma grande politização das classes trabalhadoras. Formou-se uma união de classes, na luta contra a ditadura, entre os trabalhadores da cidade, os rurais e o campesinato. A organização da sociedade civil, que exigia uma maior abertura política, começava a apresentar resultados, fazendo com que o próximo presidente militar sinalizasse com mudanças no sistema político nacional. Para este autor, somente a prática política das forças sociais antagônicas a esses interesses dominantes poderia transformar a essência do poder político no Estado brasileiro.

O quarto presidente do governo militar, Ernesto Geisel (1974-1979), assumiu com a perspectiva de promover uma abertura política. Esta abertura seria gradual, de modo a garantir que o governo não perdesse o controle. A suspensão da censura à imprensa em 1975 foi uma das ações que mostraram esta intenção. Entretanto, setores do Estado – chamados de “linha dura” – não concordavam com estas mudanças e agiam por contra própria. Dois episódios de morte de presos políticos nas dependências dos órgãos repressores implicaram mudanças radicais nos postos de comando do governo. No período do governo Geisel, foi criado o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) que pregava a necessidade de expansão industrial. Foram realizadas obras nos setores de mineração, como Carajás, e no setor energético, como a hidroelétrica de Itaipu. Porém, o país não tinha estrutura para custear os investimentos planejados pelo II PIN.

Brum (1982) avalia que o governo acreditava que bastava a sua vontade política de realizar o seu projeto de administração pública. Assim, o Estado seria forte o suficiente para assumir um papel ativo, e a sociedade um papel passivo. Brum (1982, p. 142) considerou isto um erro e afirmou: “Aqui reside o grande equívoco do projeto do Brasil-potência e a causa principal do seu fracasso, pois nem sempre a vontade coincide com a vontade de outros agentes da sociedade (banqueiros, empresários, trabalhadores, etc...)”.

No campo político, o MDB, partido de oposição, obteve grandes vitórias nas eleições legislativas de 1974 e nas municipais de 1976, elegendo um número considerável de representantes, o que sinalizou a necessidade imperiosa de uma abertura no projeto do governo.

No entanto, mais uma vez, o autoritarismo do poder executivo prevaleceu em relação aos demais poderes. Ao perceber que não contaria com maioria no Congresso, Geisel baixou um conjunto de medidas eleitorais visando a garantir a maioria parlamentar do partido do governo. Outra alteração foi a ampliação da duração do mandato do presidente de cinco anos para seis anos.

Apesar das restrições, foi revogado em 1978 o AI-5, em mais um passo para uma abertura política. Ao final do governo, o país sofria impactos com a alta do petróleo, a inflação continuava a se elevar e a dívida externa evoluía cada vez mais.

Sobre a luta das forças sociais brasileiras em relação ao poder político, Weffort (1984) analisa que a ditadura brasileira durante o governo Geisel deu início a um processo de

distensão, possibilitando que setores da sociedade civil gradualmente tivessem seus direitos políticos restabelecidos. Esta mudança de rumo no governo deve-se, principalmente, ao descontrole de alguns setores da direita brasileira, que prometiam a democracia e implantavam uma forte repressão em relação aos seus opositores, exercendo o poder de forma concentradora e isolada da sociedade civil, afastando, inclusive, setores da burguesia do processo de acesso ao poder. A abertura política surgida neste período procurou restabelecer o Estado de Direito, permitindo as condições de governabilidade do país, ao mesmo tempo em que, para a oposição, iniciavam-se as possibilidades da sociedade civil controlar o Estado.

Através de um processo de eleições indiretas, foi eleito para a presidência João Batista Figueiredo (1979-1985). O governo do presidente Figueiredo criou o III Plano Nacional de Desenvolvimento. O principal objetivo do plano era a “construção de uma sociedade desenvolvida, livre, equilibrada e estável, em benefício de todos os brasileiros, no menor prazo possível”. Na economia, foi criado um programa de desenvolvimento do álcool como alternativa de energia, o Programa Nacional de Desenvolvimento do Álcool (Proálcool). No campo político, o presidente Figueiredo assumiu com o compromisso de promover uma abertura política visando à democratização. Medidas importantes neste sentido ocorreram, tais como a liberalização da censura; a anistia, que permitiu a volta ao país de várias lideranças políticas do exílio; a volta do pluripartidarismo; e o retorno das eleições diretas para governador do estado.

Mesmo com um processo de conquistas de liberdades democráticas, o governo Figueiredo chegou ao seu final em um grave quadro de crise causado pelo grande endividamento externo e por uma inflação elevada que atingiu, principalmente, as classes trabalhadoras, com perda de poder aquisitivo e desemprego.

Em 1983, o nível de desemprego provocou reações fortes por parte de grupos de desempregados, com saques em busca de alimentos em algumas cidades do país. O modelo político e econômico do governo começou a dar sinais de esgotamento. Em um movimento crescente de questionamentos do regime militar e de seu autoritarismo, diversos setores da sociedade brasileira passaram a reivindicar mudanças de rumos para o país. A sociedade – através de partidos políticos, Igreja, entidades científicas, universidades e sindicatos – iniciou um movimento em várias cidades por eleições diretas para a presidência do Brasil. O objetivo era pressionar o Congresso Nacional para aprovação da emenda Dante de Oliveira, que

restabelecia eleições diretas para presidente e extinguiu o Colégio Eleitoral que realizava as eleições indiretas.

Em que pese à intensa mobilização popular em favor das eleições diretas para presidente, a emenda foi rejeitada no Congresso Nacional em janeiro de 1984. As eleições para presidente do Brasil seriam realizadas de forma indireta mais uma vez.

Contrariada a vontade popular, iniciou-se a disputa pela presidência. Essa fase foi dominada por duas grandes candidaturas. A candidatura de Paulo Maluf, que representava oficialmente o governo, e a candidatura de Tancredo Neves, apoiado por uma aliança política heterogênea que tinha em comum o desejo de mudanças no país.

Esta última acabou vitoriosa na eleição contando com um grande apoio popular e político. Iniciava-se o período que o candidato eleito chamou de Nova República. No entendimento de Ohlweiler (1998, p. 190), a candidatura de Tancredo foi:

A concretização do projeto alternativo ao regime, fundado no apoio quase generalizado do grande capital, foi um processo impressionantemente célere, que começou com o colapso do PDS, prosseguiu com a formação da Frente Liberal, a adesão dos governantes estaduais do PDS e das entidades representativas do empresariado e culminou com a constituição da Aliança Democrática apoiada pela esquerda reformista e a escolha do candidato Aliancista no Colégio Eleitoral, uma instituição do próprio regime castrense.

A proposta de Tancredo Neves era realizar um governo de transição, tendo por base a formação de um pacto social que tinha o objetivo de diminuir os conflitos de interesse entre as classes em atrito, principalmente trabalhadores e patrões. O presidente eleito, entretanto, não chegou a tomar posse em consequência de uma enfermidade que o levou à morte, em 21 de abril de 1985.

Assumiu o governo vice-presidente José Sarney, que não contava com o apoio popular que o havia eleito Tancredo. O governo José Sarney iniciou elaborando um Plano Nacional de Desenvolvimento, visando a retomar o crescimento econômico, reduzir a inflação e minimizar os graves problemas sociais.

Na área econômica, em 1986, foi implementado o Plano Cruzado, um conjunto de medidas de grande impacto. Entre elas, destacavam-se a criação de uma nova moeda, fim da correção monetária, congelamento dos preços das mercadorias e reajuste salarial sempre que a inflação atingisse o índice de 20%. O Plano Cruzado foi objeto de críticas por parte das

entidades sindicais e dos setores ligados ao empresariado. Apesar das críticas, o Plano inicialmente conquistou a adesão da população, principalmente pelo congelamento dos preços. Os problemas do plano começaram quando os preços foram alterados pelos produtores e comerciantes rurais e urbanos. Começou a ser utilizado o esquema do ágio (acréscimo do preço tabelado), que o governo não teve mecanismos para controlar e fiscalizar.

Com a necessidade de promover alterações, o governo aguardou as eleições de 1986, consideradas de grande importância, pois elegeriam de forma direta governadores, senadores, deputados federais e deputados estaduais.

Após as eleições de 1986, foi implantado o Plano Cruzado II, que não contou com o amplo apoio da população devido ao descongelamento das tarifas públicas e dos combustíveis. Este plano também fracassou no combate à inflação, o que levou o governo a tentar aplicar novos “choques” na economia. Em 1987, foi implantado o Plano Bresser e, em 1989, o Plano Verão. Nenhum destes planos conseguiu apresentar resultados expressivos.

No campo político, um dos objetivos era de colocar o país no caminho da redemocratização. Uma das medidas importantes neste sentido foi o da elaboração da Constituição Federal de 1988, que modificou os aspectos jurídicos e institucionais deixados pelo regime militar. Estava aberto o caminho para a redemocratização do país, que se consolidou com as eleições diretas para a presidência do Brasil, em 1989. Para Buarque (1991), a principal causa da redemocratização dos anos 80 foi a impossibilidade do grupo que detinha o poder oferecer alternativas para dar continuidade ao processo de modernização implantado até então.

Se a crise econômica não fosse tão forte, uma parte da elite não teria ido às ruas pedir eleições diretas, e teria reprimido as manifestações. Se o quadro social não fosse tão dramático, as massas não teriam dado apoio aos movimentos pelo fim do autoritarismo (BUARQUE, 1991, p. 28).

Para o autor, o que trouxe a democracia de volta ao Brasil foi a incapacidade da ditadura apoiada pelas classes tecnocrática-militar-empresarial de modernizar o país na forma que tinha prometido e em que a população acreditava. O desafio da redemocratização se constituiu em buscar alternativas para a construção de um projeto que permitisse ao país a democracia para o exercício da cidadania, no qual os direitos e deveres da população ficassem cada vez mais explicitados e assegurados nos documentos jurídicos e legais.

3 O PAPEL DO ESTADO NA CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA

O termo “democracia” é empregado para designar uma forma de governo e um modo de exercer o poder político.

Embora a democracia seja uma forma de governo usual no Estado moderno, ao longo da história da filosofia política existiram posições divergentes em relação a esta forma de governo. Alguns dos pensadores políticos clássicos, como Hobbes, Locke e Kant, defendiam a monarquia e criticavam a democracia. Estes pensadores consideravam as assembleias populares incompetentes e demagógicas e julgavam que a formação de partidos na forma democrática favorecia uma rápida modificação das leis e a corrupção. Outra crítica à democracia era de que ela só poderia dar certo em pequenos Estados, no quais fosse fácil ao povo reunir-se e cada cidadão conhecer todos os demais.

Para Spinoza, defensor da democracia, o fim último do Estado é a liberdade. Ao transferir ou delegar o poder a outro, existe uma identificação com ele, não havendo uma separação entre governante e governado, “continuando a ser iguais como no seu estado de natureza” (BOBBIO, 1992a, p. 145). A transferência e/ou a delegação a que se refere o pensador só é possível na democracia.

Esta posição aproxima Spinoza de Rousseau, considerado o pai da democracia moderna, por trazer a idéia de uma associação mediante a qual “cada um, unindo-se a todos, obedece apenas a si mesmo e permanece livre como antes” (Rousseau, apud BOBBIO, 1992a, p.145). Para Rousseau, “o Estado legítimo é unicamente o Estado regido pelas leis que são os atos da vontade geral”. (GENRO, 2001, p. 98)

Para Bobbio (1992a, p. 135), “na história do pensamento político, o posto em que se coloca a discussão a respeito da opinião, das características, das virtudes e dos defeitos da democracia é a teoria e a tipologia das formas de governo”. Para este autor, o conceito de democracia pertence a um sistema de conceitos que forma um campo teórico sobre as formas de governo, não podendo ser analisado isoladamente. É necessário que a democracia seja compreendida na relação com as demais formas de governo. Considerado como parte de um sistema de conceitos, torna-se possível estudar a democracia através dos diversos usos que lhe foram destinados ao longo do tempo. Estes usos são: descritivo, prescritivo e histórico.

Em relação ao seu uso descritivo, a democracia é uma das três formas de governo classificadas com base no número dos governantes. Segundo Bobbio (1992a, p. 137), a democracia em seu uso descritivo “é a forma de governo na qual o poder é exercido por todo o povo, ou pelo maior número, ou por muitos, e, enquanto tal, se distingue da monarquia e da aristocracia, nas quais o poder é exercido, respectivamente, por um ou por poucos”.

Sobre o uso prescritivo, a tipologia das formas de governo comporta um juízo de valor, sendo uma forma boa ou má em relação às outras. Seguindo este critério, a questão passa a ser se a democracia é melhor ou pior do que outras formas de governo. Segundo Bobbio (1992a, p.139), “no interior desta disputa, um dos temas recorrentes é a argumentação pró e contra a democracia”.

Quanto ao uso histórico, Bobbio (1992a) demonstra que as formas de governo se dão de maneira sucessivas. Nesta perspectiva, os antigos colocavam a democracia como última forma, sendo precedida pela monarquia e depois pela aristocracia. Na idade moderna, ocorre uma mudança. A monarquia está no fim do processo, sendo precedida pela aristocracia e pela democracia. Com o surgimento do Estado moderno, a classificação de democracia é absorvida em uma forma mais ampla, que é a república, enquanto a monarquia e a aristocracia são absorvidas pela autocracia. A democracia, então, é considerada um dos dois pólos para os quais convergem todas as constituições existentes.

O sistema democrático tem se desenvolvido com a progressiva extensão dos direitos políticos dos cidadãos, permitindo que aumente a participação dos indivíduos na escolha de seus representantes. Uma das formas de se avaliar o avanço da democracia está relacionada ao aumento do número de indivíduos que participam da vida política. Segundo Coutinho (1981), para Gramsci, o Estado é a soma da sociedade civil mais a sociedade política, admitindo em sua estrutura canais de participação do povo, considerados legítimos no Estado democrático.

A liberdade de escolha dos representantes também caracteriza a democracia. A questão da liberdade torna-se um dos principais argumentos a favor da democracia em relação às outras formas de governo.

No Estado moderno, a democracia tem diferentes interpretações quanto à sua aplicabilidade na sociedade. Estas diferenças se estabelecem principalmente no papel do Estado em relação à economia. Dois paradigmas centrais do Estado moderno se destacam nas análises políticas: o liberal e o socialista. Ambos os modelos intitulam-se democráticos e

divergem na forma como a democracia deve ser exercida pela sociedade civil. O liberalismo defende uma democracia representativa, enquanto o socialismo defende a democracia participativa e/ou direta.

O sistema liberal defende um Estado mínimo, sem uma interferência na economia e no mercado. Este sistema político, segundo Rosenfield (1996), exige a despolitização da política para que esta fique subjugada à economia. Tal subordinação da política aos interesses econômicos provoca o que este autor chama de “uma evacuação da esfera propriamente pública” (1996, p. 88).

Em relação à presença do Estado como regulador da economia, Santos (2001, p. 30) avalia que “a retirada do Estado do processo de regulação da economia, dada como um benefício para a sociedade, está, de fato, relacionada com a possibilidade de a empresa comandar a sociedade, porque é ela que acaba comandando a vida social”. No mundo moderno, formas de governo democráticas do ponto de vista das liberdades políticas, que não conseguem soluções aos problemas sociais, enfrentam um quadro de crise política e social. Este quadro leva a um esgotamento do papel do estado na sociedade, que

[...] surge da sociedade informática e digital, da globalização dos mercados, cultura, produção e privatização do estado, pautada pelos grandes grupos econômicos internacionais que apostam no fim do estado e na despotencialização do estado democrático representativo, como financiador de políticas públicas e mediador do interesse público (GENRO, 1997, p. 196).

Os socialistas, por sua vez, defendem um estado que controle e exerça um papel regulador na economia e no mercado. Para os socialistas, a liberdade política dos indivíduos de uma determinada sociedade é condição para a existência de um regime democrático, mas não pode estar colocada separada da igualdade das condições sociais e econômicas da população.

Para Schumpeter (1961), o critério da democracia é estabelecido pela relação entre o Estado e a economia oligopólica. As principais características deste modelo são: escolher e legitimar governos escolhidos pelo voto, escolhidos a partir de grupos que estão ligados a partidos políticos. Os votantes cumprem a função de escolher os representantes que decidirão quais os problemas políticos a serem resolvidos, o rodízio entre os ocupantes do poder e o equilíbrio entre as demandas dos cidadãos e as ofertas do Estado. Cada vez que um Estado é capaz de atender satisfatoriamente às demandas dos cidadãos, o regime é democrático. O

cidadão, nessa perspectiva de democracia, é visto como um consumidor; o Estado é visto como distribuidor; e a democracia como um mecanismo de mercado, estabelecendo uma relação de demanda e oferta. Neste modelo, o poder econômico será preponderante, cabendo aos cidadãos a participação apenas nos processos eleitorais. Ao estabelecer que existe uma “elite dirigente”, delega a esta todo o poder político. Este modelo não leva em conta as condições sociais da democracia, como o combate às desigualdades sociais para as quais o mercado não consegue apresentar soluções definitivas. Para este autor, o conceito de democracia estaria intrinsecamente ligado a uma opção social. Em seu trabalho, Schumpeter deixa implícita a necessidade de operacionalização do conceito de democracia, ao vincular uma determinada forma (de adquirir o poder) a uma determinada função (tomada de decisões políticas).

Robert Dahl (1997), um dos mais importantes teóricos do período pós-guerra, também tratou a questão da democracia enquanto forma de governo e sintetizou o seu conceito em uma série de princípios. Em sua obra “Poliarquia”, trata a questão da democratização a partir de dois eixos: competição e participação. O autor parte do pressuposto que “uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais” (1997, p. 25). Para um governo continuar sendo responsivo por um certo tempo, Dahl (1997, p. 26) afirma que os cidadãos devem ter oportunidades plenas de:

- 1) formular suas preferências; 2) expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva; 3) ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte de preferência.

Novamente, a questão da democracia passa por um conjunto de condições que asseguram a liberdade política dos cidadãos ao permitir que expressem suas preferências. Na visão de Dahl (1997), as sociedades são definidas de acordo com seu grau de pluralismo, onde nenhum grupo social teria acesso exclusivo aos recursos de poder. As chances de democracia dependem do grau de pluralismo da sociedade. A democracia – sustenta Dahl (1997, p. 21) – “[...] é fruto de um cálculo de custos e benefícios feitos por atores políticos em conflito”.

Chauí (1990), ao analisar a visão de McPherson sobre a democracia liberal, entende que este pensador procura levar em conta as condições sociais da democracia, propondo o conceito de “democracia participativa”. Este autor estabelece uma posição crítica em relação ao modelo schumpeteriano, por considerá-lo um modelo de equilíbrio pluralista elitista, no

qual a sociedade que a ele deve ajustar-se é formada por grupos e indivíduos de interesses diversos. No modelo de McPherson, existiriam pré-condições que permitiriam chegar à democracia. Estas seriam: a mudança de consciência popular que, ao invés de ser “consumidora”, seria formuladora e executora das suas decisões; diminuição em grande escala da desigualdade social e econômica; e procedimentos que viabilizem uma democracia participativa. Esses procedimentos consistiriam da formação de associação de bairros e de vizinhança e de lutas pela melhoria da qualidade de vida, pela liberdade de expressão, pelos direitos das minorias e pela co-gestão das empresas pelos trabalhadores. Este modelo seria, segundo o autor, um sistema piramidal com democracia direta na base e democracia por delegação em cada nível depois dessa base.

Esta visão é compartilhada por Bobbio (1992b, p. 56) ao referir:

Hoje, se se quer apontar um índice de desenvolvimento democrático, este não pode mais ser o número de pessoas que têm o direito de votar, mas o número de instâncias (diversas daquelas políticas) nas quais se exerce o direito do voto; sintética, mas eficazmente; para dar um juízo sobre o estado da democratização num dado país o critério não deve ser mais o de “quem” vota, mas o de “onde” se vota.

Para o autor, por democracia direta entendem-se todas as formas de participação no poder que não se resolvem pela representação. Estas formas de participação são três: a) o governo do povo através de delegados investidos de mandato imperativo e, portanto, revogável; b) o governo de assembleia, isto é, o governo não só sem representantes irrevogáveis ou fiduciários, mas também sem delegados; c) o *referendum*. (Bobbio, 1992b). Bobbio considera que estas formas não podem constituir alternativa ao Estado representativo por serem aplicáveis somente em pequenas comunidades ou em circunstâncias excepcionais.

Para o avanço da democracia na sociedade moderna, é importante a extensão da democratização, aqui entendida “como os procedimentos que permitem a participação dos interessados nas deliberações de um corpo coletivo” (BOBBIO, 1992a, p. 155). A democratização da esfera política tem que ser estendida para a esfera social.

O Estado democrático, como assinala Bobbio (1992, p. 61), “é aquele que estabelece formas de relação com a sociedade civil”. Na democracia, reunimos as condições necessárias para a existência de canais de participação direta da população com o Estado. A participação da sociedade civil em outros “locais de decisão” agrega, para o exercício da democracia, uma fundamental característica democrática, a do *dissenso*. “Uma sociedade em que o *dissenso*

não seja admitido é uma sociedade morta ou destinada a morrer”, Bobbio, (1992, p. 61). A democracia direta ou a democracia participativa tem no dissenso das disputas entre os cidadãos em uma sociedade talvez o seu ponto mais forte. Nestas situações, os cidadãos incidem diretamente em outras esferas de poder e não somente em época de eleições.

A redemocratização, nas últimas duas décadas, foi um processo emergente em vários países da América Latina. Para Baquero (1998), se o processo de democratização trouxe benefícios importantes no campo político, o mesmo não foi suficiente para garantir a estabilidade democrática em alguns destes países (houve a tentativa de golpe de estado na Venezuela e o fechamento do Congresso no Peru e no Equador). Na opinião de Baquero (1998), citando Pinheiro, Malak e Kahn (1993), a democracia política é frágil enquanto direitos econômicos básicos não possam ser garantidos.

Segundo Castro (1998), nos países que foram o berço da construção do capitalismo e da democracia, como a Inglaterra e os Estados Unidos, a valorização do sistema político democrático foi apreendida pelos cidadãos através de sólido processo de socialização política. Para esse autor, entretanto, a realidade da América Latina é historicamente diferente, pois aqui o capitalismo surgiu sem que existisse uma base social, política e econômica de cunho liberal. Este fator histórico fundamenta o questionamento de legitimação da democracia em seu modelo liberal na realidade latino-americana.

Para explicar o que se entende por democracia e condições para sua consolidação nos países da América Latina, Castro (1998, p. 34-35) propõe uma análise em duas perspectivas: “uma que prioriza seus aspectos formais; outra que prioriza o seu conteúdo”.

Na primeira perspectiva, encontramos a democracia como forma, limitando o conceito basicamente às suas regras, aos seus procedimentos e aos seus ritos. A democracia seria “um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está a tomar as decisões coletivas e com que procedimentos” (CASTRO, 1998, p. 36).

Na segunda perspectiva, encontram-se as concepções que entendem democracia como “princípios a serem seguidos ou respeitados” (Castro, 1998, p. 35). Nestas, mais que saber ou estudar quais são os requisitos mínimos ou como funciona uma democracia, importaria caracterizar os seus limites substantivos. Nesta perspectiva, afirma o autor: “ou a sociedade seria democrática, ou não” (Castro, 1998, p. 35), não podendo receber nenhum tipo de adjetivo como democracia relativa, na qual alguns princípios estivessem sendo respeitados em

detrimento de outros. Ainda nesta perspectiva de conteúdo, a democracia é um meio de resolução de problemas políticos, não um fim em si.

Ao discutir qual democracia serviria para o Brasil, Weffort (1994) mostra que, para alguns setores da esquerda, principalmente o movimento operário, a democracia representativa era uma forma de acomodação com a burguesia nacional que continuaria a dirigir o Estado brasileiro, fazendo algumas concessões políticas às classes trabalhadoras do país. Estas, por sua vez, entendiam que o poder político somente sofreria mudanças substanciais a partir da consolidação de um regime democrático com canais diretos de participação e de acesso ao poder. Essa possibilidade de predominância dos mecanismos de democracia direta sobre os mecanismos de representação é o que Weffort (1994) denomina de *revolução*, citando como exemplos, os soviets na Revolução Russa e os *clubes* e as massas de Paris na Revolução Francesa.

O autor fala de predomínio da democracia direta nas revoluções, não de exclusividade, entendendo que as duas formas, representativa e direta, não são excludentes, sendo possível criar mecanismos na sociedade em que os dois princípios se complementem. A democracia ou os regimes democráticos, como forma de Estado, trazem consigo riscos e dificuldades, nem sempre resolvidos com a implementação da democracia como um sistema de liberdades civis e políticas.

Segundo Weffort (1994), um risco bastante comum na democracia representativa é o da apropriação do mandato público por parte do representante eleito, tornando pessoal uma delegação que é de quem o elege. Este processo, o autor chama de *usurpação do poder*, usando como exemplo a escolha de Tancredo Neves para as eleições de presidente no Brasil, feita pelo colégio eleitoral (via representativa), quando existia um clamor popular por eleições diretas no Brasil.

No caso da democracia direta, os riscos são de natureza diversa, porém, com resultados semelhantes. Desse modo, o povo não pode passar todo o tempo discutindo e decidindo; a economia e os meios de produção têm que continuar funcionando. Esta situação leva aos representantes uma missão de cumprir uma pauta feita por seus eleitores, não podendo dela se afastar. Ocorre que existem situações em que decisões precisam ser tomadas sem que as bases sejam consultadas, ou seja, mecanismos de democracia direta têm de conviver com as instituições representativas como os partidos e o parlamento.

A democracia, como um sistema que permite eleições livres e periódicas, com regras aceitas pelos cidadãos, é fundamental para o processo emancipatório de uma sociedade.

A democracia política tem sua base no voto popular, através do qual os eleitos recebem um mandato por um determinado período. O sistema democrático existe “onde há vários grupos em concorrência pela conquista do poder através de uma luta que tem por objeto o voto popular” (BOBBIO, 1986, p. 226).

O conceito, embora correto, é insuficiente, tendo em vista que não garante outras formas efetivas de participação nas decisões públicas. Assim como garante o acesso do cidadão, limita a sua participação. Esta limitação, que ocorre tanto em Estados autoritários como em Estados democráticos, faz com que se busque um conceito mais amplo de democracia, na qual existiria o predomínio legítimo dos interesses da maioria cujos limites são os direitos inalienáveis de cada indivíduo, como o que afirma Genro (1997, p. 19),

[...] no qual a conquista do governo, por meio do voto popular, não esgote a participação da sociedade, mas, ao contrário, permita iniciar um outro processo, gerando dois focos de poder democrático: um, originário do voto; outro, originário de instituições diretas de participação.

Esta perspectiva caracteriza a relação do Estado e da sociedade como uma relação de legitimação e construção constantes de valores universais e do que é elaborado na *práxis* social. Esta relação faz das cidades um espaço formal e informal onde se pode combinar a democracia representativa com a democracia direta, ocorrendo um controle da população sobre o Estado. A combinação da democracia direta com a representativa permite ampliar a esfera pública, fazendo do Estado um espaço de disputa pública de interesses diferentes e muitas vezes conflitantes.

O reconhecimento de mecanismos e instâncias de participação da sociedade civil nos espaços de decisões do Estado possibilita a democratização do acesso e do poder de decisão na definição das políticas públicas que serão desenvolvidas junto à população.

A democracia, é um processo marcado pela historicidade e que consiste na busca permanente por parte dos homens do controle sobre o Estado e suas instituições. Entre os autores que destacam que somente a democracia política não é suficiente para uma democracia plena, encontramos, em Baquero (1998), o conceito de *democratização da democracia*. Segundo ele, a democracia política deve estar a serviço da democracia social,

distribuindo os benefícios da economia e avançando na igualdade. Em muitos países, como por exemplo, o Brasil, a democracia parlamentar não garante que a maioria da população, mesmo votando, possa fazer prevalecer seus interesses. O poder de decisão se distribui de forma desigual, o que faz que uma parte minoritária da população mantenha seus privilégios políticos e econômicos. Para Baquero (1998, p. 96), é “necessário institucionalizar o uso da pressão popular”, para uma modernização do conceito de democracia parlamentar, com incorporação de reformas, integração social da população, distribuição da propriedade e da renda.

Para Baquero (1998, p. 40), “a sociedade necessita de um processo de participação, como forma de encontrar um novo rumo”. A construção de uma sociedade livre e eficiente na solução de seus problemas, segundo o autor, passa pela consolidação do funcionamento democrático na política e na ampliação da participação popular nos processos de decisões.

Para Fedozzi (2000), com a crescente diminuição da intervenção do Estado, principalmente no campo econômico, no qual a regulação estatal obedece aos interesses do capital financeiro, a força as classes privilegiadas pelo poder econômico aparece de forma significativa nos processos eleitorais. Na atualidade, o Estado brasileiro, como o Estado em geral, esteve ocupado por interesses privados. O Estado passa a ser visto como uma instituição responsável pelos graves problemas sociais da sociedade moderna.

Esta soma dos mecanismos de controle estatais com as organizações da sociedade civil faz surgir uma nova cultura nas relações humanas existentes na sociedade. Ao pensarmos nessas novas relações entre o Estado e a vida social, nos remetemos à vida nas cidades, que é o local onde pode ser exercida a cidadania diretamente, criando uma política nova e formando um novo conceito de Estado. Este novo conceito pressupõe a participação dos cidadãos na formulação de políticas públicas, execução e fiscalização do orçamento público, decidindo de forma organizada e coletiva sobre aquilo que é de direito público. Na opinião de Buarque (1991), a democracia política só se realiza plenamente quando atende aos desejos de modernidade social e econômica, e seus resultados são distribuídos de forma equilibrada entre toda a população.

As correntes de esquerda, de maneira geral, têm colocado a questão da democracia atrelada ao socialismo, fato este comprovado pela trajetória histórica dos partidos de esquerda. A discussão das esquerdas a respeito da democracia no Brasil tem origem na

autocrítica em relação às experiências contra o regime militar nos anos 60 e 70. Os anos anteriores ao golpe militar, entre 1961 e 1964, apresentaram dos mais altos graus de democracia brasileira até então. Neste período, buscou-se uma democratização do Estado, com a tentativa de alterar substancialmente o poder político e econômico da época, objetivando melhores condições de vida para as camadas populares. O significado da democracia, portanto, não pode prescindir do princípio da igualdade social e econômica. Os movimentos sociais, representados principalmente pela Igreja, pelos partidos políticos e pelo movimento operário, lutaram por mudanças políticas que tinham como objetivo maior a democracia, entendida aqui como um valor universal e de interesse dos trabalhadores.

O quadro político nacional que se formou no início dos anos 80 mostrava uma transição que buscava alcançar a democracia, dentro de uma economia com poucas perspectivas de crescimento. Este quadro conduziu o país a uma crise do Estado, que já não conseguia responder às necessidades de suas funções. Soma-se a esta realidade um quadro de grande desigualdade social.

Nesta conjuntura nacional, o país buscava uma nova ordem institucional, na qual a função do Estado passa a ser o centro das discussões e no qual o papel da sociedade civil torna-se estratégico no desenvolvimento de políticas públicas, principalmente nas cidades, onde o acelerado processo de urbanização aumenta o quadro de desigualdades sociais.

Entre as diversas estratégias para minimizar e solucionar os problemas advindos de um crescimento econômico desordenado na distribuição de suas riquezas e do acelerado processo de urbanização das grandes cidades brasileiras, algumas administrações públicas incentivaram a participação da sociedade civil no processo de controle do Estado, através de mecanismos legais de organização.

Neste processo de redemocratização, surgiu um partido político com origem no meio sindical, que representou uma alternativa diferenciada dos partidos tradicionais de até então. Este partido foi o Partido dos Trabalhadores (PT).

Abandonando as posições de grupos da esquerda que defendiam a luta armada para mudar o regime político no país, o PT optou por construir a democracia pelas vias institucionais políticas legalmente constituídas, sustentando posições teóricas de luta pelo poder dentro deste quadro político legal.

O PT iniciou sua trajetória política no final dos anos 70 e no início dos anos 80, surgindo como um novo tipo de partido, se comparado às organizações tradicionais da política brasileira. Surgido do Movimento Sindical brasileiro, o PT incorporou também segmentos das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) da Igreja Católica.

Para Weffort (1984), a proposta de criação de um partido dos trabalhadores constituiu-se em uma importante inovação histórica no processo de redemocratização brasileiro.

A fundação de um partido *dos* trabalhadores vai de encontro à histórica e arraigada tradição populista da política nacional, na qual tivemos partidos *para* os trabalhadores. Alguns exemplos são o ex-Partido Socialista Brasileiro (PSB), criado por intelectuais saídos da esquerda democrática, e o ex-Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), em 1945, uma alternativa criada por Vargas para disputar a classe operária com os comunistas.

Segundo Weffort (1984), desde 1930, é a primeira vez na história brasileira que a reivindicação do direito de formar um partido apareceu como iniciativa de setores expressivos das lideranças operária e sindical.

Na visão de Moura (2001, p. 21), o PT

[...] em seguida conquistou o apoio de setores da classe média brasileira (funcionários públicos, universitários e profissionais liberais), organizações dos movimentos sociais (ambientalistas, feministas, minorias raciais e sexuais) e ainda de organizações políticas de esquerda remanescentes dos anos 60.

O PT passou a defender o debate de temas políticos e sociais (defesa das minorias, direito de greve, ecologismo, autonomia da sociedade civil em relação ao Estado, entre outros), afirmando-se como expressão política dos movimentos sociais e definindo-se como um partido democrático e socialista. O PT conseguiu um rápido crescimento, mesmo com pouco tempo de existência, utilizando-se de uma estratégia de diferenciação aos partidos tradicionais brasileiros. Canalizando o descontentamento de grande parcela da sociedade brasileira com os governos do período da abertura democrática, tornou-se um partido competitivo eleitoralmente e o principal partido de oposição na esfera federal, na maioria dos estados e em grande parte dos municípios brasileiros, constituindo-se de importância fundamental para a construção da democracia brasileira. Essa contribuição do PT para a democratização do país deveu-se em grande parte à defesa da radicalização da democracia, defendendo instâncias de participação da sociedade no controle do Estado.

Para o PT, a construção de uma sociedade democrática passa necessariamente por uma radicalização de democracia, na qual a participação popular é tão importante quanto os mecanismos de democracia representativa.

Conforme seus Programas de Governo, para o PT, radicalizar a democracia significa reduzir a separação entre governantes e governados, através da ampliação e do aprofundamento da participação da sociedade por outras formas de representação da sociedade civil, além das partidárias.

Na década de 90, com o processo de redemocratização em andamento, embora lento e gradual, as forças de esquerda concentraram sua luta por uma democracia pela via eleitoral, abandonando a luta armada, campo esse que favorecia e interessava aos setores conservadores da elite brasileira que queriam continuar a governar, de forma autoritária e centralizadora, conforme a tradição do Estado brasileiro.

Alguns setores da sociedade civil, por sua vez, perceberam que a abertura democrática no país permitiu um avanço em sua organização social e política. A esquerda brasileira – principalmente o PT – consolidou um papel de oposição com real possibilidade de chegar ao poder. Surgiram no país várias organizações não-governamentais (ONGs), que passaram a ocupar espaços na sociedade, organizando a população, desenvolvendo projetos sociais por conta própria e estabelecendo parcerias com o poder público.

Este período de democratização da sociedade brasileira deu-se simultaneamente com um processo de globalização, que procurou estabelecer novas formas de relação econômica e social, movimento este acompanhado da revolução tecnológica que modificou sensivelmente a comunicação e a velocidade de informação no mundo inteiro. A globalização e suas conseqüências trouxeram para o Estado moderno profundas mudanças e questionamentos em relação às suas funções.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Este capítulo faz uma contextualização histórica das políticas públicas de maneira ampla e focaliza uma metodologia para definir as prioridades de investimentos públicos denominada Orçamento Participativa (OP).

Para alguns autores, a formulação de políticas públicas busca a superação de problemas surgidos de demandas da sociedade civil. Almeida (2000, p. 50) define “política pública” como:

[...] um conjunto de deliberações e práticas que visam a equacionar problemas políticos de uma determinada ordenação social. As deliberações e ações que compõem uma política implicam em atividades que se expressam por dispositivos formais e informais que se objetivam mediante relações de poder, visando a equacionar conflitos, tensões ou crises quanto a bens públicos. Desta forma, as políticas públicas buscam superar problemas, entendidos como demandas da sociedade civil e que disputam politicamente sua incorporação à agenda governamental.

As políticas públicas têm origem na legislação fabril inglesa de 1833 e na legislação social alemã de Bismarck em 1881. A primeira tinha por objetivo estabelecer um sistema de inspeção para impedir os abusos em relação ao trabalho infantil e feminino. A segunda consistia de um conjunto de medidas de proteção aos trabalhadores, levadas a efeito em um Estado não-democrático, com o objetivo de conter o avanço das idéias socialistas da época.

Segundo Dedecca (2002), é a partir do final do século XIX que se pode falar do aparecimento de política pública. Esta situação decorreu do quadro produzido pelo capitalismo na época quando, pela primeira vez, grandes parcelas da população assalariada pressionaram os detentores dos meios de produção como única alternativa para garantir sua sobrevivência.

Neste contexto, criou-se uma situação de dependência que permitia aos capitalistas uma elevada exploração da força de trabalho, com jornadas de trabalho próximas a 16 horas diárias e a utilização da mão-de-obra da mulher e da criança. Somava-se a isso a necessidade de manter a sobrevivência dos mais velhos que não possuíam condições de participar da força de trabalho.

As condições de subordinação do trabalho ao capital produziram uma sociedade desigual, marcada pela falta de proteção social. Foi neste e contra este quadro de exclusão que surgiram as políticas de cunho social que, em conjunto com as políticas econômicas da época, compuseram o campo das políticas públicas. Neste período, juntamente às medidas de proteção ao desemprego, da previdência e de regulação básica do contrato de trabalho, começam a se desenvolver as políticas públicas de educação e de saúde.

As políticas públicas tiveram funções diferentes ao longo da história. No século XVIII, assumiram um caráter caritativo-assistencial, enquanto no século seguinte objetivaram a manutenção da ordem pública. No século XX, as políticas públicas constituíram o Estado do Bem-Estar Social, no qual se articula a política econômica à política social com o objetivo de proteger a sociedade das situações de instabilidade e crises capitalistas.

Para Dedecca (2002), analisar a política pública brasileira e seu alcance social implica resgatar seu papel no desenvolvimento econômico do país. Para o autor, o Brasil constituiu as bases de seu mercado de trabalho livre sem lançar mão da força de trabalho oriunda da abolição da escravatura. O trabalho assalariado foi sendo preenchido com os imigrantes, em que pese a grande disponibilidade de força de trabalho no país.

O contexto histórico que determinou a origem das políticas públicas na relação do Estado com a sociedade civil, principalmente aquela pertencente ao mundo do trabalho, teve no Brasil uma trajetória marcada pela dependência das políticas públicas às políticas econômicas implementadas no país.

Assim, o processo de industrialização, iniciado na década de 30, teve uma força de trabalho abundante para seu desenvolvimento. Esta característica, segundo Dedecca (2002), somada à repressão dos regimes políticos autoritários ao movimento operário, impediram a modificação da relação entre o processo de industrialização e o desenvolvimento social. Este quadro não se modificou substancialmente até o Governo Vargas.

No início da década de 40, o governo Vargas implementou mudanças na legislação brasileira, adotando medidas como, por exemplo, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que estabeleceu direitos que representaram uma modificação nas relações de trabalho e na questão social.

Essas medidas tiveram um caráter de proteção social aos assalariados e causaram um forte impacto nas camadas populares. No entanto, os sindicatos de trabalhadores em sua maioria estavam controlados por membros ligados ao governo, limitando em muito a autonomia destas entidades para reivindicar melhores condições de vida para os trabalhadores brasileiros.

A década de 50, mesmo considerada um período democrático, foi insuficiente para que existissem avanços sociais. O Governo do Presidente Juscelino Kubitschek – ainda que tenha se destacado pelo desenvolvimento industrial e pelas liberdades democráticas como, por exemplo, imprensa livre, eleições democráticas e nenhuma repressão política – não conseguiu modificar o quadro das políticas públicas que poderiam melhorar as condições de vida da população brasileira.

No início dos anos 60, com a emergência de novas categorias de trabalhadores, surgidas pelo período desenvolvimentista anterior, começou um movimento reivindicatório para que o desenvolvimento econômico estivesse atrelado ao desenvolvimento social. O governo de João Goulart deu indícios de modificações, preparando um conjunto de medidas apoiado por partidos de esquerda e entidades de classes que representavam os trabalhadores. Estas mudanças foram adiadas em 1964, com reformas nas relações de trabalho e nas políticas levadas a efeito pelo governo militar.

A partir da década de 70, o Estado brasileiro intensificou e priorizou ações e políticas públicas que visavam a aumentar o desenvolvimento social e cultural e o grau de satisfação da população. Neste período, ainda sob o governo militar, o modelo capitalista começava a exigir um trabalhador mais qualificado e preparado para o trabalho formal.

Segundo Freitag (apud BRACHT, 1997, p. 68), as políticas públicas do período eram utilizadas pelo Estado para a manutenção do sistema vigente:

A política social brasileira – como qualquer outra política social – precisa ser compreendida não em termos assistencialistas, mas sim em termos econômicos e políticos, como um instrumento usado pelo Estado para manter as bases de funcionamento do sistema de acumulação.

O conjunto de políticas públicas implementadas durante o governo militar, não alcançou os resultados esperados. O campo das forças políticas de esquerda teve, na época,

posições divergentes em relação às conquistas de políticas públicas por parte dos trabalhadores.

Os partidos de esquerda consideravam que o Estado, ao falar da participação da população na definição de políticas públicas, buscava legitimar sua política e cooptar o movimento participativo das bases populares da população iniciado em 1968 com o apoio dos setores progressistas da Igreja Católica e alguns setores protestantes.

Para Coutinho (1980), uma corrente da esquerda brasileira nos anos 70 acreditava que os governos do período militar desenvolveram políticas que visaram a acomodar ou minimizar os problemas que surgiam com o crescimento econômico que não dividia o produto da riqueza entre a população de forma equilibrada. Outra corrente da esquerda, no entanto, afirmava o contrário, que as políticas públicas e os direitos sociais adquiridos por parte dos trabalhadores foram conseqüências de lutas históricas.

O governo militar, com seu modelo de gestão que buscava investimentos no capital estrangeiro e o desenvolvimento do parque industrial nacional, estabeleceu uma política de arrocho salarial para uma parcela significativa da classe trabalhadora brasileira. Como conseqüência da concentração de renda ocorrida neste período, verificou-se uma acentuada privatização das políticas públicas, diminuindo as obrigações do Estado em áreas públicas essenciais.

As classes altas e uma pequena parcela das classes médias passaram a ter alternativas privadas nos serviços de saúde, educação, transporte, previdência, entre outros. Para as camadas populares, no entanto, essas demandas eram atendidas através de serviços públicos sucateados e ineficientes. Este quadro de desigualdade social no campo das políticas públicas só foi apresentar possibilidades de mudanças, ainda que de forma lenta e gradual, com o processo de redemocratização no Brasil.

A volta dos processos eleitorais democráticos nas capitais do país permitiu que a população, através de entidades de classe, partidos políticos e outras organizações, retomasse a discussão sobre o papel do Estado e suas obrigações em relação às políticas públicas.

Stigger (1998, p. 84) considera que a formulação de políticas públicas está associada ao projeto político que está na administração pública:

Quando o assunto é políticas públicas, se está falando de um determinado tipo de intervenção [...] que, necessariamente, deverá trazer consigo e ter, como ponto de partida, a posição político-ideológica que a norteia e que deverá estar inserida na concretização de todas as ações que vierem a ser adotadas.

O planejamento das políticas públicas nos municípios possui, em geral, uma lógica própria, não reproduzindo o funcionamento das políticas estadual e federal. A questão da proximidade da população com o poder local torna, segundo Durhan (1988), a Prefeitura mais próxima, sendo uma realidade concreta e sujeita à influência, diferentemente das outras esferas que estão distantes. A maior proximidade com os cidadãos, para González (1997, p. 191), torna os municípios “uma alternativa para ampliação das práticas democráticas”, permitindo a implantação de mecanismos de consulta e participação direta nas decisões políticas.

Para Gandin (2001), na elaboração de políticas públicas, a participação se dá em três níveis: colaboração, decisão e construção em conjunto. No primeiro, a pessoa (ou as pessoas) que detém o poder de decisão ou a autoridade para decidir chama as pessoas para trazerem sua contribuição para o que esta autoridade já decidiu como proposta. Neste nível, não existe uma discussão das propostas, e sim uma legitimação do que a autoridade decidiu. Para Gandin (2001, p. 56), o que este nível alcança é “[...] que as pessoas se esforcem, trabalhem com vigor, sem discutir (o não discutir faz parte deste nível de participação) quais os benefícios que advirão deste trabalho e quem deles vai se apropriar”.

No segundo nível de participação, a autoridade que detém o poder decide que todos vão decidir, porém leva para a discussão questões menores que não terão grande influência na proposta maior. Este nível vai além da colaboração, tendo uma aparência mais democrática.

O terceiro nível acontece quando o poder está com as pessoas e todos colaboram independentemente de diferenças de saber. “Todos crescem juntos, criam a realidade, o novo, em proveito de todos e com o trabalho coordenado” (GANDIN, 2001, p. 57).

O ponto fundamental na participação para autores como Gandin e Bordenave (1987), entre outros, é o do poder de decisão. A adoção de metodologias participativas nas administrações públicas elevou o grau de participação da população, aumentando assim a democratização.

A questão de implantar propostas de mudanças na prática da política municipal, ampliando a participação da população, se pôs, em diversas cidades européias, na Espanha, França e Itália, entre outros países, em que forças políticas de esquerda venceram eleições municipais. Esta tendência mundial de práticas de gestão participativa teve reflexos também no Brasil, onde as administrações públicas eleitas no final da década de 80 e no início da década de 90, identificadas com a esquerda no campo político, depararam-se com um quadro social que exigia profundas mudanças na forma de planejar e executar políticas públicas nas cidades. Estas mudanças deveriam estar acompanhadas de um processo que permitisse a participação da sociedade no processo de formulação e decisão em relação às políticas públicas.

Sobre este período, Cristan (2001, p. 57) afirma:

[...] quando governos situados mais à esquerda dentro do espectro político brasileiro conquistaram por via de eleições diretas o poder executivo de importantes Prefeituras, tornou-se evidente a necessidade de pensar formas concretas de institucionalização da democracia.

As possibilidades de mudanças nos processos de participação e decisão na esfera pública apresentam, para Villasante (1998), limitações. Um dos limites deve-se ao fato de existirem políticas nacionais, no campo econômico e social, que estão em discordância com a política municipal. Outro limite é o tempo de permanência de um partido no poder. A partir de um resultado eleitoral, em que um partido pode ser substituído por outro, as práticas são modificadas por outras, identificadas com a visão do novo ocupante do poder executivo municipal.

Mesmo com os limites apontados, o período de redemocratização do país permitiu que a população se envolvesse de forma mais direta e participativa do controle e da formulação das políticas públicas, com destaque para aquelas que começavam a ampliar seus direitos normatizados por leis elaboradas na Constituição de 1988.

González (1997), ao analisar as políticas públicas no Brasil, constata que a Constituição de 1988 e as leis que a regulamentaram deram origem a uma estrutura de conselhos responsáveis por formular políticas e controlar a atividade do poder público, em diversas áreas, tais como saúde, assistência social e criança e adolescente, existentes nas esferas nacional, estadual e municipal. Estes conselhos tornaram-se espaços de negociação entre o poder público e a sociedade civil na definição de prioridades e no controle das ações

propostas. O problema decorrente desses espaços de discussão e controle das políticas públicas é de natureza legal, já que suas deliberações têm que ser incluídas na previsão orçamentária do poder executivo.

Com a redemocratização do país, as políticas públicas do campo social passaram a ser pensadas cada vez mais como políticas a serem implementadas através de projetos com dotação determinada e aplicação de recursos com maximização dos resultados.

No Brasil, experiências de gestão pública com a participação da população na tomada de decisões não eram inéditas. Ao fazer uma revisão histórica da luta por uma maior participação da sociedade civil nas decisões do poder público, Fedozzi (2000, p.35) demonstra que elas acontecem já no regime militar, com organizações populares e comunitárias atuando na busca de soluções para seus problemas sociais, principalmente os oriundos do crescimento urbano acelerado das grandes cidades, como habitação e regularização fundiária. Este quadro local levou os movimentos sociais a um enfrentamento com o Estado. Essa disputa política e social “[...] exigia do Estado e da sociedade o reconhecimento dos direitos de todos à cidadania e, por outro, se insurgia contra o estigma que comumente associava os moradores das favelas à condição de marginais”. A pressão e o tensionamento provenientes da disputa de prioridades de políticas por parte da sociedade civil em relação ao Estado encontraram nas metodologias participativas um espaço de representação que possibilitou uma superação do clientelismo político e da queixa simplificada de inoperância da administração pública em atender demandas.

Ainda durante o período militar, foram implementadas metodologias participativas, mesmo com as dificuldades inerentes da época, principalmente em relação à participação popular, em cidades como Lages, em Santa Catarina (ANDRADE, 1996) e Boa Esperança, no Espírito Santo (SOUZA, 1982).

Em Porto Alegre, o Partido Democrático Trabalhista (PDT) venceu com Alceu Collares a disputa pela Prefeitura para o período de 1986 a 1988. Com um novo governo, democraticamente eleito, cresceu a expectativa de mudanças em relação à participação da população nas decisões do Poder Executivo.

O governo trabalhista realmente iniciou um processo de discussão com as lideranças comunitárias que culminou com a proposta de implantação dos Conselhos Populares (CP) como a instância de participação comunitária no governo. Este processo, como ressalta

Fedozzi (2000, p. 49), “foi marcado por divergências e intensos conflitos entre os movimentos comunitários representados pela UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre) e o Executivo municipal”.

A forte rejeição ao projeto de lei de implementação dos CP fez com que o governo trabalhista retirasse o projeto da pauta de discussão na Câmara dos Vereadores, ficando essa discussão paralisada por quase um ano.

No final de 1988, já com um novo fato político em cena, a vitória da FP nas eleições municipais, o projeto de lei foi então reapresentado ao poder legislativo. Assim, como descreve Fedozzi (2000, p.50), a Câmara dos Vereadores de Porto Alegre,

[...] reunida extraordinariamente, aprovou o projeto dos Conselhos Populares, o qual foi sancionado pelo prefeito Collares no ultimo dia do seu mandato, em 30 de dezembro de 1988. Dessa forma, a Administração Popular, empossada em janeiro de 1989, herdou a Lei Complementar Número 195/88, que obrigava o Executivo a implantar 17 Conselhos Populares.

A partir da aprovação da lei de criação dos Conselhos Populares e o início da nova administração, iniciou-se uma pressão por parte do movimento popular e da Câmara de Vereadores para que o projeto fosse regulamentado dentro do prazo de 180 dias.

A FP divergiu do projeto de lei aprovado no governo anterior, por entender que o modo como a lei estabelecia a participação popular nas decisões do governo feria o princípio da autonomia do Poder Executivo. Além disso, não apontava de forma precisa como se daria a discussão sobre o orçamento público municipal.

A FP reconhecia a importância da participação popular nas decisões do Executivo, embora que a polêmica se estabelece sempre que se pensa em democratizar instâncias de decisão, no que diz respeito ao sistema decisório, se por um lado a crítica da AP (Administração Popular) era pertinente quanto à improcedência jurídica do papel do Legislativo em matérias pertencentes à esfera do executivo, pode-se perceber que a questão do caráter deliberativo ou consultivo da participação é sempre ponto de polêmica que acompanha a abertura de canais de democratização, pois diz respeito ao lugar que a participação ocupa no sistema de decisão (FEDOZZI, 2000, p. 55).

Conforme Fedozzi (2000), “o processo de diálogo e discussão entre a AP e o movimento popular organizado e ainda com a Câmara de Vereadores foi tenso, difícil e de constante disputa política”. Com este quadro de dificuldades e tendo que tratar de um fato político novo (a participação popular junto ao Executivo), o governo da FP, em agosto de 1989, deu início ao processo de discussão do orçamento municipal para o ano seguinte.

Por outro lado, a vontade de agir dos militantes dos partidos da FP e do governo que se formava, cujo comando político era historicamente comprometido com os interesses dos trabalhadores, era igualmente significativa nos anseios por mudanças políticas. O projeto político da FP explicitou em seus programas e diretrizes de governo medidas que visavam à democratização do acesso às políticas públicas e ao poder de decisão. Um ponto de destaque para que estes objetivos pudessem ser alcançados é a participação da população nos espaços de discussão e definição sobre os investimentos e as políticas da administração pública municipal.

Entre as diversas formas concretas de democratizar o Estado, através de um planejamento participativo implementado por administrações municipais lideradas por partidos de esquerda, principalmente o PT, encontramos a experiência do Orçamento Participativo (OP) em Porto Alegre. Implementado em agosto de 1989, veio a se tornar o principal instrumento do governo da FP para a definição de investimentos e de tomada de decisões por parte da população da cidade. Ele discutia a peça orçamentária em uma esfera pública não-estatal, modificando a forma de relação entre Estado e sociedade civil, baseada até então na democracia representativa das eleições de cargos públicos para prefeito e vereadores.

O PT, ao longo de sua trajetória, defendeu programaticamente a adoção e ampliação das formas de participação. No modelo democrático defendido pelo PT, segundo Avtitzer e Navarro (2003), a participação encontra três tipos de justificação: o partilhamento de deliberações, a capacidade de facilitar a negociação entre interesses divergentes e as novas formas de controle democrático.

Para Coutinho (1992), se definirmos a democracia como socialização do poder, ela implica socialização do poder de decisão. Ao considerar o OP como uma idéia profundamente democrática e de tradição rousseaniana, este autor afirma que a “democracia efetiva implicará um controle da representação. [...] o OP não cancela o papel da Câmara dos Vereadores, mas articula o papel dos representantes com uma participação mais direta da população” (1992, p. 59).

Nos últimos anos, a experiência participativa do OP tem despertado os mais variados interesses. Pesquisadores, administradores públicos e delegações políticas do Brasil e do mundo procuram Porto Alegre para conhecer melhor o OP e sua relação com a cidade.

Na opinião de Baierle (1999), os fatores que motivam este interesse são a inversão de prioridades e o investimento na melhoria das condições de vida das classes populares, a ruptura com o clientelismo e a formação de um público de sujeitos ativos nos espaços públicos regionais e temáticos. O autor considera o OP um instrumento de justiça social em três esferas: tributária, distributiva e política.

Na esfera tributária, a partir de uma lógica na qual aqueles que ganham mais pagam mais, e demonstrar claramente a aplicação destes recursos em melhorias de serviços e implementação de políticas públicas discutidas e aprovadas pelo OP, o governo conseguiu recuperar a capacidade financeira da administração pública em Porto Alegre.

Na segunda esfera, a distributiva, o OP permitiu que aqueles que menos têm mais recebessem obras e serviços essenciais. Não se trata aqui de política de escolha eleitoral, mas de discutir e decidir sobre quem mais precisa, baseado em critérios de carência e tamanho da população em cada bairro.

A terceira esfera, a política, constitui a base para as demais, por estar apoiada na participação da população no processo do OP. Este processo permitiu que fossem criados canais de comunicação entre a sociedade e o Estado, que possibilitou o aumento do poder político para aqueles que não tinham o poder econômico. A participação direta assegurou o direito individual de opinar e decidir sobre os investimentos da cidade.

No entanto, existem avaliações divergentes sobre vários aspectos do OP, como, por exemplo, sua “legalização” ou não, sua natureza, se é uma política governamental ou uma esfera pública “não-estatal”, ou ainda como o Banco Mundial que vê o OP como um mecanismo de controle da sociedade civil sobre o Estado.

O OP é definido por Santos (1998) como uma estrutura e um processo de participação comunitária baseado em três princípios e em um conjunto de instituições que funcionam como mecanismos ou canais para assegurar a participação no processo decisório do governo municipal. Os três princípios seriam: 1) participação aberta a todos os cidadãos; 2) combinação de democracia direta e representativa; 3) alocação de recursos para investimento de acordo com uma combinação de critérios técnicos e gerais.

Para González (1997), o OP pode ser definido como um processo de planejamento que transita entre uma forma de pesquisa participante e um espaço semi-institucionalizado de participação política. Segundo Baierle (1994, p. 10),

[...] o Orçamento Participativo consiste numa imensa pesquisa participante desenvolvida pela Prefeitura em conjunto com os Conselhos Populares ou União de Vilas (existem 16 articulações regionais), para definição de prioridades de investimento a serem contempladas na “peça orçamentária” a ser enviada à Câmara de Vereadores.

Este processo tem possibilitado um controle da sociedade civil sobre os recursos da Administração Pública, participando de forma direta e representativa da discussão, do planejamento e da execução das políticas públicas.

Dentro dessa perspectiva de participação da população nas decisões do governo, o OP se configurou como a principal estratégia de co-gestão dos recursos públicos na administração pública em Porto Alegre entre 1989 e 2000.

O OP, entre as propostas de ampliação dos mecanismos de controle estatal por parte da sociedade civil feitas pelas administrações de esquerda, principalmente do PT, embora não seja a única, é a mais duradoura, uma vez que o partido está na terceira gestão consecutiva (BITTAR, 1992). Este mecanismo de participação não estava presente no Programa de Governo do PT para as eleições de 1988, embora existisse a idéia de democratizar as decisões através de Conselhos Populares (CP).

De acordo com Augustin Filho (1994), no documento “Plataforma para a Prefeitura de Porto Alegre” (1988), do Diretório Municipal do PT, apresentado na convenção que escolheu Olívio Dutra como candidato a prefeito, consta a proposição de criação dos Conselhos Populares: “A idéia dos conselhos populares resgata a herança histórica da classe trabalhadora quanto à forma e ao conteúdo da democracia” (p. 50).

Para Genro e Souza (2001), a proposta era embasada mais em princípios gerais, com origem na Comuna de Paris e nos soviets, do que em experiências da realidade local. Em 1988, a idéia dominante no PT e nos demais partidos da FP era de realizar a mudança de poder para os trabalhadores organizados. Desta forma, a democracia representativa vinda das eleições, seria substituída pela democracia direta vinda dos Conselhos Populares.

O começo deste processo de discussão sofreu muitas críticas por parte das lideranças comunitárias e, embora o reconhecimento da importância da discussão do orçamento público, as queixas eram mais dirigidas ao método e à forma de linguagem utilizados:

Na discussão do orçamento, a administração, através das pessoas responsáveis pela coordenação do processo, chega cheia de números para cima da população que tem muitos analfabetos e que acabam não entendendo nada e nem os números da forma como são apresentados. Não trazem uma posição por região, trazem um global que ninguém entende nada e chega a discutir o quê? Perde um monte de tempo, chega no final do ano para discutir o outro ano se nada foi feito do ano anterior (LUÍS CARLOS apud FEDOZZI, 2000, p. 62.)

No primeiro ano de governo, ocorreu uma grande afluência da população às plenárias regionais. Essas evidenciaram como principal reivindicação da população as áreas de saneamento e pavimentação.

O Conselho do Orçamento Participativo (COP), formado pelos 32 conselheiros eleitos nas plenárias regionais, dois para cada uma das 16 regiões da cidade, encaminhou uma proposta orçamentária à Câmara dos Vereadores. No entanto, como indica Augustin Filho (1994, p. 53), “muito pouco do plano de obras foi realizado. A decepção do movimento popular foi enorme”.

No final do ano de 1989, o quadro era de uma forte reversão de expectativas. Provocadas pelas dificuldades de organização dos Conselhos Regionais do OP, a precária situação financeira do município e a baixa capacidade do governo e do PT em compreender a situação levaram a uma grande frustração com o OP.

Estes indicadores levaram a um período de ingovernabilidade por parte do executivo, que não conseguia implementar seu projeto político nem responder, de forma satisfatória, às demandas da população.

No início de sua implementação, o OP esteve sob o gerenciamento da Secretaria do Planejamento Municipal (SPM), tendo uma ligação com o Gabinete do Prefeito, através de uma Coordenação de Relações com a Comunidade, que era quem se responsabilizava pela relação com o movimento popular.

A partir de uma reflexão sobre a situação política, o governo realizou mudanças no planejamento municipal. Retirou a responsabilidade pela elaboração do orçamento da Secretaria de Planejamento, transferindo-a para o Gabinete do Prefeito. Criou um imposto

progressivo sobre a propriedade, dentro de uma lógica de “quem tem mais, paga mais”. Além disso, estabeleceu uma nova metodologia participativa, que adotou critérios de carência máxima para a definição de prioridades de investimentos em saneamento, infra-estrutura e serviços nas regiões da cidade.

A nova proposta foi apresentada aos 32 representantes comunitários, que a aprovaram com algumas divergências que modificaram o projeto parcialmente, sem alterar sua essência. A nova metodologia com critérios objetivos para a distribuição dos recursos públicos

[...] impactou uma parcela dos representantes comunitários, que estava acostumada a interagir com o Estado basicamente mediante as formas de pressão e de confronto (no caso dos movimentos urbanos pautados pela noção dos “direitos”), ou por meio das práticas clientelistas de acesso aos bens e serviços distribuídos pelo Executivo e Legislativo (FEDOZZI, 2000, p. 110).

O OP não é um sistema acabado, e sofre constante aperfeiçoamento para seu melhor funcionamento. Isto o torna um instrumento democrático na opinião de alguns autores. Para Genro e Souza (2001, p. 48),

[...] O Orçamento Participativo não é uma obra acabada, perfeita e indiscutível. Nem poderia ser, pois a avocação da perfeição seria expressão de autoritarismo e negação do processo dialético, de constante mutação e superação do novo sobre o velho que caracteriza os processos sociais.

Em contrapartida, existem limites e críticas ao processo participativo do OP. A crítica que mais atinge o OP é a de que esta estratégia “esvazia” o Poder Legislativo, um dos princípios da democracia representativa.

Para Fedozzi (2000), críticas desta natureza justificam-se e tornam-se compreensíveis na medida em que, para alguns, o povo não teria condições de avaliar e decidir sobre soluções para a cidade. Para outros, demonstra o menosprezo da esquerda pela democracia representativa, além do argumento de que o movimento comunitário seria facilmente controlado e manipulado pelo PT.

A partir da consolidação do processo, tem início uma nova relação entre o poder público e os cidadãos. Um dos limites dessa nova relação foi a não aceitação de que os recursos fossem deslocados para outras regiões que não os bairros e as vilas populares. Este fato exigiu um avanço na profundidade da cidadania dos novos atores sociais, para compreender que uma administração deve atender a outros segmentos da população, mesmo

aqueles que não participavam do processo do OP, mas pagavam impostos e tinham direitos aos serviços públicos básicos.

Outro limite foi o de compatibilizar o conhecimento técnico da administração com a discussão política travada nas assembleias, sendo este um dos argumentos utilizados por aqueles que acreditam na inviabilidade da prática da democracia participativa. Para Fedozzi, o OP é uma estratégia que combina a democracia participativa com momentos de democracia direta como quando das assembleias regionais.

O OP enquanto metodologia participativa obedece a um processo com início, meio e fim, que se renova a cada ano, possibilitando um ciclo permanente de participação. No OP, a população não define somente suas prioridades de investimento para o ano seguinte. Seus participantes discutem e avaliam os serviços prestados pela administração pública na cidade.

O ciclo do OP abre com uma “primeira rodada”, realizada em março, em cada uma das 16 regiões da cidade. Nesta rodada, o governo realiza uma prestação de contas acerca do Plano de Investimentos do ano anterior e do ano que se inicia, bem como da situação financeira da Prefeitura e das regras de funcionamento acordadas pelos conselheiros do OP. A população, por sua vez, avalia a prestação de contas apresentada e inicia o debate sobre suas demandas para o ano seguinte. O momento seguinte deste processo são as plenárias intermediárias, que ocorrem em abril e maio. Nesta etapa, as comunidades se reúnem para priorizar suas demandas, obras e serviços a serem realizados.

Em junho, acontece a segunda rodada, na qual ocorre a eleição dos conselheiros (dois titulares e dois suplentes por região e por temática) e são apresentadas as prioridades elencadas em cada região. As demandas são analisadas pelo governo a partir dos critérios definidos pelo COP e das verbas disponíveis para o ano seguinte. A partir desta etapa, os conselheiros discutem a proposta orçamentária da Prefeitura. Se for aprovada, esta é enviada para a Câmara dos Vereadores até final de setembro para discussão, apreciação e aprovação. O Legislativo municipal tem até 30 de novembro para votar a Lei do Orçamento municipal.

Durante esta etapa, as Secretarias e órgãos do governo comparecem ao Conselho do Orçamento para discutir seus serviços, suas finanças e a compatibilidade com as demandas priorizadas pela população. Os conselheiros, por sua vez, durante o seu mandato de um ano, realizam reuniões de discussão com as comunidades, prestando contas do andamento das discussões no COP e levando a este as questões identificadas nas regiões.

No final do ano, em dezembro, o Conselho rediscute as regras de funcionamento do OP para o ano seguinte, considerando as propostas construídas pelas comunidades regionais. Esta discussão tem avançado até janeiro do ano seguinte. No mês de fevereiro, ocorre o período de férias e, em março, reinicia todo o processo. Esta estrutura durou até 1994, quando ocorreu uma inovação no processo, visando a atender políticas públicas setoriais que são de interesse geral da população, mas não eram elencadas entre as prioridades das reuniões regionais do OP.

A partir de 1994, o governo municipal criou uma nova instância, um novo espaço de discussão que considerou como um “aprofundamento da democracia participativa”, para que pudesse dar conta das políticas setoriais nas seguintes áreas: 1) transporte e circulação; 2) educação, cultura e lazer; 3) saúde e assistência social; 4) desenvolvimento econômico e tributação; 5) organização da cidade e desenvolvimento urbano, dividido em subtemas: a) meio-ambiente e saneamento e b) urbanismo e habitação.

Esta nova instância, denominada “Plenárias Temáticas”, surgiu com base em dois argumentos. O primeiro deles, segundo o governo municipal (PMPA, 1995, p. 6), foi referência

[...] a introdução das plenárias temáticas, que não são realizadas por regiões, mas por tema teve como um dos objetivos a ampliação da participação para outros setores sociais, como sindicalistas, estudantes, movimentos culturais, ecológicos e cidadãos em geral, que ainda não haviam sido incorporados no processo de discussão do orçamento público.

O segundo argumento foi o de abrir uma nova dimensão na discussão do OP, que transcende a discussão do planejamento estratégico para a cidade e das políticas setoriais por área. As prioridades determinadas pelas assembléias regionais recaíam, geralmente, sobre políticas como saneamento, regularização habitacional, transporte e saúde.

Segundo o governo municipal, as reuniões temáticas “acabaram por atrair um público que não costumava freqüentar as decisões do orçamento da cidade, verificando-se a presença de representantes de organizações e instituições dos mais variados tipos” (PMPA, 1997, p. 44).

A participação da população, no que diz respeito aos segmentos sociais, mostrou que os sindicatos e as organizações governamentais e não-governamentais foram aqueles que responderam expressivamente ao novo processo de discussão criado na estrutura do OP.

O modelo de funcionamento das temáticas seguiu o das plenárias regionais, e tem como um dos seus objetivos a ampliação da participação de outros setores da sociedade para discutir o planejamento global da cidade e das políticas setoriais, que são: transporte e circulação, saúde e assistência social, desenvolvimento econômico e tributação, organização da cidade e desenvolvimento urbano e educação, cultura e lazer. O governo, assim como nas plenárias regionais, atua neste processo, prestando informações técnicas e apresentando propostas para obras estruturais para a cidade.

O processo do OP consolidou importantes avanços na relação entre a sociedade civil e o Estado, na medida em que possibilitou que setores da população, tradicionalmente alijados do processo de discussão, pudessem participar das decisões, aumentando assim o controle sobre a administração pública. O funcionamento do OP permite combinar a democracia participativa direta (quando das assembleias regionais e temáticas) com a democracia participativa delegada (escolha de delegados nas regiões para participar do processo de definição de prioridades na cidade), sem com isso anular ou enfraquecer o papel do Executivo e do Legislativo.

O fato de promover um processo participativo reconhece a importância da organização comunitária, possibilitando que a cidadania seja exercida por novos atores sociais. Não se trata aqui de “deixar que a população resolva”, mas sim de considerá-la parte integrante da vida pública da cidade que busca a melhoria das condições básicas de vida, através de políticas sociais e setoriais. O OP tem limites comuns a um processo que constantemente se aperfeiçoa. Na medida em que permite a crítica, o descontentamento e mesmo a oposição ao seu funcionamento, seu alcance social muitas vezes é questionado por setores mais conservadores da sociedade.

A consolidação desta metodologia participativa configurou-se como uma macropolítica pública que permitiu tratar questões referentes às áreas públicas de competência da administração municipal, consideradas essenciais, tais como água, saneamento básico, pavimentação e regularização fundiária. Possibilitou ainda que comesçassem a ser discutidas políticas públicas que não eram prioritárias na agenda governamental das administrações públicas, entre elas, o Esporte e Lazer, cujas políticas públicas serão tratadas no capítulo seguinte.

5 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE E LAZER

Com o processo de democratização vivido pelo país na década de 80, o esporte e o lazer, principalmente a partir da Constituição de 1988, passaram a ser reconhecidos como direitos da população brasileira. Ser um direito constitucional, porém, não foi suficiente para assegurar que ambos fossem considerados como prioridades em uma escala de hierarquização de necessidades por parte da população.

Para Linhales (1997, p. 49),

No que tange aos conteúdos das políticas sociais, ou seja, quais são as áreas ou setores em que o Estado atuará e em que níveis se dará essa atuação, aqui também podemos observar que os interesses do capital acabam por constituir mecanismos de seletividade. Nesse sentido, alguns setores acabam sendo priorizados em detrimento de outros, tanto em função de um ordenamento de prioridades sociais (uma política de saúde pode ser considerada mais urgente que uma política de esportes), quanto em função do potencial mobilizatório de cada setor (é mais provável que os setores organizados de uma população se mobilizem em torno de uma política salarial do que para reivindicar espaços e estruturas de lazer).

Considerando o quadro de desigualdades sociais no Brasil, a possibilidade do esporte e do lazer serem políticas prioritárias é reduzida. No entanto, se o esporte e o lazer não estão no mesmo patamar de outras políticas públicas prioritárias – como habitação, saúde e educação – também é verdade que o Estado nunca ignorou totalmente esta área. Isso é verdade, principalmente a partir do Estado Novo de Vargas, quando o esporte passou a ser assunto de responsabilidade do Estado.

Nesse sentido, Winkler et al. (apud BRACHT, 1997, p. 78) propõem: o esporte é visto como essencial e necessário instrumento de representação nacional para a manutenção e fomento da saúde da população e também para a reabilitação, e, finalmente, para a melhoria da qualidade de vida da população em geral.

O papel das políticas de esporte e de lazer em um projeto de sociedade progressista deve ser prioritário, não no sentido de estar à frente de outras políticas, mas de estar integrada a estas, como afirma Manhães (apud BRACHT, 1997, p. 77), “estabelecer políticas públicas é sempre eleger prioridades”.

No entender de alguns autores, as políticas públicas implementadas pelo Estado brasileiro tiveram por um longo tempo um caráter assistencialista. Para Marcellino (2001, p. 6),

Esses vícios assistencialistas têm, digamos, raízes históricas. Quando começaram as “políticas embrionárias de lazer”, com esse nome, entre nós, vinham dos gabinetes das primeiras damas, ainda na época da ditadura militar, quase sempre de cunho assistencialista, e esse ranço permanece até os dias atuais, em menor ou maior grau.

O Estado, nos âmbitos municipal, estadual e federal, a partir do processo de redemocratização, tornou-se estratégico para superação do caráter assistencialista das políticas de esporte e de lazer. Um aspecto a ser considerado nessa superação é constituir políticas que atendam o lazer e o esporte de forma integrada a outras políticas.

Na sociedade atual, existem entre o Estado e a sociedade civil, situações em que os interesses podem convergir ou divergir. Em relação às políticas públicas, temos, de um lado, o Estado com suas obrigações e, de outro, a população exigindo o atendimento de suas demandas. Em relação ao planejamento das políticas públicas para o esporte e o lazer, Mezzadri (1996) considera fundamental na construção política, econômica e social desses setores compreender as ações da administração pública nos níveis federal, estadual e municipal.

Partindo de uma breve inserção histórica sobre a administração pública brasileira, iniciando pelo período da República, o autor considera que, na época, esta era desorganizada e pouco atuante, sendo suas ações comandadas pelo regime autoritário dos coronéis oriundos do setor agrário e das oligarquias brasileiras.

Com o surgimento de duas classes opostas, a burguesia e o proletariado, surgiu a necessidade de uma nova configuração político-administrativa para estabelecer uma outra composição de forças na sociedade. A tensão existente entre essas classes sociais obrigou o governo a interferir nesta correlação de forças, surgindo o Estado Novo.

Iniciou-se a partir daí um processo de intervenção social, colocando o Estado como sujeito na vida cotidiana da população, sendo sua responsabilidade, as necessidades básicas da população. A burocracia institucionalizada pelo Estado Novo acarretou uma forte concentração de poder no governo, que estabeleceu diretrizes que vieram a fortalecer a presença e a imagem do governo junto à sociedade.

Uma destas diretrizes foi a implementação da normatização para o esporte e o lazer. As ações tinham como um dos objetivos disciplinar e moralizar o corpo na sociedade. Este “controle do corpo” se dava na escola, no esporte, nas ações da Igreja e na família.

Para Lenharo (apud MEZZADRI, 1996, p. 20), “o corpo fisicamente educado faculta o desenvolvimento das mais elevadas faculdades morais. O corpo não é mero produtor da moralidade, mas também seu reproduzidor”.

Outro tipo de intervenção estatal analisada pelo autor foi a criação de uma legislação para o esporte e o lazer, que até então não existia. O decreto-lei 3.199/41 criou o Conselho Nacional do Desporto, que tinha como objetivos principais o incentivo ao desporto da juventude e ao desporto universitário e o estabelecimento de critérios para organizar as bases do esporte e do lazer, regulamentando as confederações, as ligas, os clubes, o esporte escolar e o comunitário. Para o autor, este processo inicial de estruturação do esporte e do lazer criou alguns vícios administrativos que continuam em vários casos até os dias de hoje.

Em contrapartida, a partir da década de 80, o tema das políticas públicas de esporte e de lazer passou a ser discutido de forma mais abrangente e profunda em eventos nacionais e internacionais de educação física, esporte e lazer. Após uma análise dos anais e coletâneas dos eventos que tratam do esporte e do lazer, Mezzadri (1996) destaca algumas questões.

A primeira diz respeito à forma político-administrativa aplicada ao esporte e lazer atualmente, que continua centralizada na burocracia das administrações públicas e estagnada no modelo do Estado Novo, com a realização de jogos escolares, jogos abertos e militares, atividades estas que são o carro-chefe de diversos órgãos públicos que atuam na área do esporte do lazer.

A segunda diz respeito à participação dos cidadãos como agentes sociais. Além de formação integral do cidadão, as administrações devem promover entre a população a prática permanente de atividades lúdicas e esportivas.

A terceira questão refere-se à necessidade de estabelecer diagnósticos da realidade, para recuperar os valores culturais, as atividades esportivas e as características sociais de cada região, favorecendo um planejamento de ações na área do esporte e do lazer.

Várias experiências foram realizadas pelas administrações públicas na área do esporte e do lazer após o período da redemocratização. Algumas dessas ações desenvolveram-se no

âmbito da escola. Outras foram de natureza social em programas que se complementavam com ações de saúde e educação. Mais recentemente, as ações assumiram caráter comunitário, em alguns casos com os órgãos públicos organizando atividades para as camadas mais pobres da população, em outros contando com a população na formulação e execução dessas políticas.

Em Pernambuco, segundo Silva (2000), as políticas públicas de esporte e de lazer durante a gestão do governo Miguel Arraes (1995-1998) eram implementadas através de “programas comunitários”, que consistiam de ações sistemáticas e continuadas, e “eventos esportivos”, de caráter pontual. Entre os programas comunitários implementados, o estudo cita como exemplos o “Esporte e Lazer no Lafepe”, o “Programa Esporte Solidário”, o “Programa Mão Amiga”, o “Programa Esporte de Todos” e o “Programa CAIC Esportivo”.

O autor procurou investigar o funcionamento do CAIC Esportivo, pois este funcionou por um período de três anos, ao contrário dos outros, que tiveram um curto período de duração. Em sua elaboração, o programa buscou aproximar-se de uma perspectiva Crítico-Superadora de Educação Física¹, conforme orientação definida na “Proposta para o Ensino da Educação Física Escolar do Estado de Pernambuco”.

O programa funcionava na comunidade do bairro Santa Luzia, durante o ano letivo da rede estadual de ensino, nos três turnos do dia, com atividades corporais diversificadas. A programação do CAIC Esportivo contava com cinco subprojetos: o “Primeiros Passos”, que oferecia atividades de esporte e de lazer para crianças de 6 a 13 anos; o “Equipes de Treinamento” de futsal, voleibol e basquetebol, destinado aos alunos acima de 13 anos; o “Ginástica e Dança”, que atendeu a uma solicitação da ala feminina da comunidade; e o “Atividades Físicas”, para portadores de hipertensão e doenças degenerativas.

Muito embora o programa tenha sido planejado a partir de uma concepção de “democratização do esporte” – entendida como a socialização de atividades de esporte e de lazer para os diversos segmentos da população, e o desenvolvimento da reflexão crítica sobre as formas elaboradas da cultura esportiva –, este se deu em padrões assistencialistas e

¹ A concepção crítica e superadora da Educação Física caracteriza-se por sua origem dialética. Esta concepção também não supõe uma determinada visão de homem, apoiando-se no homem concreto. Além da crítica, os estudos que se apóiam nessa concepção procuram apresentar elementos para elaboração de uma proposta de mudança da prática das atividades físicas e esportivas.

paliativos, direcionado mais para amenizar a marginalização e a agressividade de crianças e jovens e para a promoção de saúde dos deficientes e idosos.

Estas políticas e orientações estabeleciam que as demandas sociais deviam ser atendidas a partir da “solidariedade empresarial”. Silva (2000) aponta que os fatores determinantes para que isto tenha ocorrido foram, em primeiro lugar, a falta de recursos para o programa funcionar, o que obrigou a busca por parcerias na iniciativa privada e, em segundo, a organização de mutirão na comunidade. Entretanto, a falta de recursos não foi o fator inibidor do desenvolvimento dos padrões de resistência.

O autor coloca que a predominância dos padrões de dominação reflete as concepções que a maioria dos professores tem da educação física, das práticas de esporte e de lazer, das funções sociais e políticas das políticas públicas. O Programa CAIC Esportivo enfrentou problemas de falta de investimentos financeiros e materiais. Concluindo, Silva (2000) afirma que o governo Arraes, embora com discurso democrático e projetos elaborados nesta perspectiva, acabou reproduzindo os padrões dominantes na elaboração de políticas de esporte e de lazer.

Analisando um outro âmbito das políticas públicas de esporte e de lazer, o da escola, Pires (2004) propõe reflexões acerca do percurso e do lugar da educação física e do esporte escolar como objetos de políticas públicas do projeto liberal no Brasil. Para isto, utilizou-se de dois exemplos de projetos liberais no interior da escola, concluindo suas reflexões destacando a importância das políticas públicas de educação física e o esporte escolar no governo Lula.

A Escola, no projeto liberal, segundo o autor, tinha por tarefa principal a universalização de um conjunto de conhecimentos universais e das normas de procedimentos sociais, em conformidade com os interesses da hegemonia burguesa. Neste modelo, cada campo do conhecimento devia transmitir os saberes considerados válidos para a formação de cidadãos que atendessem às necessidades da época. Com a educação física escolar, isto também ocorreu, sendo objeto de políticas públicas implementado pelo Estado liberal.

Partindo de uma síntese histórica, considerou que a relevância da educação corporal no currículo escolar surgiu a partir do século XVIII, quando sob forte influência da Medicina e do pensamento científico – estabeleceu-se uma nova ordem social.

Nesta ordem social, para Soares (apud PIRES, 2004), a ciência já desenvolvia uma padronização dos movimentos corporais, na qual uma ginástica científica desqualificou as acrobacias e malabarismos circenses e os jogos populares.

Associadas às orientações de caráter médico-científico, as políticas públicas do Estado burguês para a educação física e a escola visaram ainda à formação de corpos preparados para atuarem na defesa dos interesses da burguesia.

O corpo apto e forte para o trabalho físico foi importante para a sociedade em processo de industrialização. O tempo livre dos trabalhadores passou a significar um tempo de descanso e reposição de forças, tornando-se uma “educação para o lazer saudável” (PIRES, 2004, p. 11), e esta, uma das atribuições da educação física escolar.

Com o surgimento do pensamento neoliberal, no final do século XX, as transformações políticas e econômicas ocorridas com o processo de globalização, implicaram redução das responsabilidades do Estado e ampliação de espaços para o mercado livre.

Em razão dos avanços tecnológicos, o tempo livre e o lazer não são mais utilizados para o descanso, mas transformados em tempo produtivo para o lazer de consumo. Esta mudança cultural retira do Estado responsabilidades pela formulação de políticas públicas, transferindo-as para o capital privado.

As conseqüências destas transformações na área da educação física escolar e também nas práticas corporais não-formais foram da promoção de alternativas dentro e fora da escola (como a terceirização de atividades de educação física na escola). Este processo, Bracht (apud PIRES, 2004, p. 11) classificou como a “orfandade da educação física escolar”, considerando esgotada a capacidade de contribuição histórica para a consolidação do projeto liberal-burguês.

No conjunto das políticas públicas do Ministério do Esporte no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), destacavam-se os programas e projetos do chamado “Esporte Educacional”. Na opinião do autor, talvez o mais duradouro e mais bem formatado seja o “Programa Esporte na Escola” (PEE).

Em sua análise deste programa, Pires (2004, p. 11) destaca o seu objetivo que era o de “democratizar o acesso à prática e à cultura do esporte como instrumento educacional,

visando ao desenvolvimento integral das crianças, adolescentes e jovens, como meio de formação da cidadania e melhoria da qualidade de vida”.

Reconhecendo a importância da preocupação com a formação da cidadania em relação à melhoria da qualidade de vida, o autor avalia que expressa uma compreensão utilitarista do esporte, associado à saúde, em que casos de doping, lesões e mortes contrapõem-se a esta visão.

Um outro aspecto destacado na análise feita por Pires (2004) em seu estudo é o do paralelismo de ações, ao tentar desvincular o PEE da educação física e do esporte como conteúdo curricular, com a implementação de núcleos de esporte na escola.

Estes núcleos, que devem contar com um professor de educação física para o seu funcionamento, também estimulam a participação de voluntários. Um exemplo de voluntariado em ações de políticas públicas de educação física, esporte e lazer foi o projeto dos “Amigos da Escola”, da Rede Globo de Televisão, que contava com ampla cobertura publicitária. Aqui se manifesta a intenção de trabalhar com parcerias voluntárias da comunidade escolar, o que, na opinião do autor, é “desejável” (p. 12).

Os critérios de seleção para as escolas participarem do PEE, para Pires, são discutíveis, pois a necessidade de possuírem quadras polivalentes, acesso à TV Escola, equipamentos de informática e um mínimo de 500 alunos, impediu outras, que não possuíam estas condições, de participar.

Analisando um outro programa de esporte e de lazer, o “Programa Estadual Esporte Escolar da Secretaria de Educação e Desporto de Santa Catarina” (PEEE-SC), Pires (2004) destaca o cenário altamente “esportivizado” e dirigido ao esporte de rendimento no estado de Santa Catarina. O esporte neste estado é gerenciado pela Fundação Estadual do Esporte – FESPORTE –, que, por sua vez, é vinculada à Secretaria de Educação, que foi colocada, juntamente com a Fundação Catarinense de Cultura e a de Turismo, na Secretaria de Organização do Lazer.

A estrutura da FESPORTE é descentralizada em Coordenadorias Regionais, e complementada em Fundações Municipais de Esporte (FME). Seus principais programas são os “Jogos Abertos de Santa Catarina” (JASC), os “Joguinhos Abertos” (até 17 anos), o “Moleque Bom de Bola”, de futebol, e a “Olimpíada Estudantil Catarinense” (OLESC). As

unidades escolares que desejarem participar do PEEE necessitam incluí-lo no Projeto Político Pedagógico da Escola e ser acompanhado pelo Conselho Deliberativo Escolar.

O PEEE-SC é prioritário a alunos em “situação de risco pessoal e social”, devendo as aulas ser realizadas nos dias úteis da semana. Os critérios para a participação são rigorosos e, na opinião do autor, restritivos: ser matriculado na escola, não ser dispensado da prática de educação física, não ser federado, ter aproveitamento escolar suficiente e frequência regular. Além disso, três faltas seguidas ou cinco alternadas desligam o aluno do Programa.

Comparando os dois projetos analisados no artigo, Pires (2004, p. 14) sugere que, “[...] na nossa realidade, tanto federal, como estadual, as políticas públicas relacionadas ao esporte no âmbito da escola expressavam a prática de ações compensatórias, de natureza paternalista, de inclusão precária”.

Com o novo tipo de Estado instalado com a chegada do governo Lula, Pires (2004) entende que o papel do Estado deve ser reafirmado através de ações políticas – como organizador de macrocaminhos de ação, como indutor de desenvolvimento integrado da sociedade, como equalizador de demandas e na perspectiva da emancipação dos indivíduos e grupos.

O artigo encerra-se com vários questionamentos sobre o tema esporte no governo Lula, concluindo com uma avaliação de que ainda não houve uma grande redefinição que apontasse na direção do esporte educacional.

O surgimento de programas e projetos esportivos que objetivam complementar a educação formal, principalmente das classes de menor poder aquisitivo, constituindo-se de políticas públicas de esporte e de lazer, é um fato marcante e tradicional no Estado brasileiro. Dois programas esportivos, o “Priesp”, da Fundação Roberto Marinho, e o “Recriança”, do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), são exemplos de como o esporte enquanto política pública é parte importante de um projeto educacional mais amplo e foram analisados em estudo realizado por Zaluar (1991).

O Programa de Iniciação Esportiva (Priesp), de abrangência municipal, começou a funcionar em 1979, no Rio de Janeiro, e tinha com objetivo principal disseminar a prática esportiva. O Recriança foi resultado de uma política pública nacional e tinha por objetivo

educar crianças e jovens através de um tripé composto de educação esportiva, orientação para o trabalho e alimentação.

Para Zaluar (1991), o esporte – enquanto um instrumento pedagógico – está presente nos dois projetos, embora em níveis diferentes. O estudo afirma que, se comparado com as políticas de esporte do Estado Novo, estes não poderiam sofrer críticas de utilização do esporte como uma política de controle estatal, nem como uma estratégia de dominação corporal, à disciplina e à autoridade do treinador.

As propostas dos projetos analisados no estudo visavam a ocupar as crianças e os jovens incluídos nas chamadas categorias “menor abandonado” ou “menor carente”, com o intuito de “tirá-los da rua”, como afirma Zaluar (1991,p. 21), mas não tinham como enfoque a disciplina ou a submissão das políticas públicas de esporte do Estado Novo.

O estudo demonstrou que o Priesp era freqüentado pela população mais carente do bairro, fato este demonstrado pelo levantamento do perfil sócio-econômico dos usuários. Um outro indicador, o da escolaridade, apresentou um índice alto, revelando uma associação entre a escola e os programas esportivos.

O Recriança, de âmbito nacional, possuía, em 1987, cerca de 100 mil crianças em todo o Brasil. O estudo analisou um dos núcleos do programa, o de Curitiba. Os objetivos com a participação no programa, apontados pelos participantes do núcleo de Curitiba, eram praticar esportes, capoeira e artesanato. A população atendida no núcleo de Curitiba era a considerada mais carente, inclusive meninos e meninas de rua.

Os dois programas demonstram que as políticas públicas de esporte e de lazer efetivadas pelos governos são, muitas vezes, distanciadas das expectativas das comunidades atendidas e ressentem-se da falta de um planejamento articulado entre o poder público e a sociedade civil.

No estudo que analisou estes dois programas, o esporte ocupava um lugar de destaque na utilização dos espaços comunitários das comunidades onde os programas se realizavam, provocando, inclusive, conflitos entre os componentes das equipes que neles atuavam. Foi o caso do grupo das assistentes sociais dos Centros Sociais Urbanos (CSUs), que não aceitavam que as atividades esportivas fizessem parte de um programa à parte no mesmo espaço comunitário.

As lideranças comunitárias ouvidas no trabalho demonstraram igualmente seu desejo de que as atividades de lazer e esportes estivessem integradas em festas, torneios e eventos dos quais todos pudessem participar.

As implicações decorrentes do distanciamento entre um planejamento técnico e as aspirações das comunidades que são atendidas por programas públicos de esporte e lazer são também assinaladas por Stigger (1996, p.164), ao relatar o trabalho de Extensão Universitária realizado por bolsistas de Educação Física na praça Rejane Vieira, localizada na vila Cruzeiro do Sul, em Porto Alegre. Para uma melhor aceitação da equipe e da proposta de trabalho, foi realizado “um reconhecimento da realidade, através da aproximação com a comunidade e da tentativa de contatos com suas lideranças”.

Os objetivos do trabalho no local eram contribuir para a qualificação das discussões sobre a cultura corporal enquanto bens sociais, garantir o acesso às atividades da cultura corporal e contribuir para que a participação da sociedade civil no desenvolvimento de políticas públicas se desse de forma efetiva. Neste local, existia um trabalho de esporte e lazer desenvolvido pela Prefeitura, que lá mantinha uma professora para a realização de ações na área da praça. Este paralelismo de ações por parte de instituições do Estado gerou dificuldades e dúvidas sobre as intenções e possibilidades das ações dos bolsistas por parte das lideranças e da professora municipal.

Neste contexto, o grupo procurou ser reconhecido pela comunidade da praça, agindo de forma cautelosa e procurando compreender seus “[...] símbolos, normas e vivências [que] permitem reconhecer as pessoas, diferenciando-as, o que termina por atribuir-lhes uma identidade que pouco tem a ver com a produzida pela interpelação da sociedade mais ampla e suas instituições” (p. 140).

O projeto – mesmo que tenha sofrido com a falta de continuidade – apresentou, na avaliação do autor, aspectos positivos que foram relatados nas considerações finais do artigo. Do ponto de vista da Universidade, a experiência foi rica para o desenvolvimento da cultura corporal no lazer e para o desenvolvimento das políticas públicas de esportes e de lazer. Em relação à comunidade atendida, pode-se afirmar que a criação de uma Comissão de Lazer da Vila por parte dos moradores refletiu uma atenção maior à questão das políticas públicas na população local.

No entanto, a interrupção do projeto foi considerada negativa e reproduziu uma tendência da execução de políticas públicas de esporte e de lazer por parte das instituições do Estado brasileiro. Em muitos casos – por exemplo, quando ocorre troca de forças políticas nos governos ou quando existem dificuldades de manutenção das ações devido a problemas com os membros da equipe – programas e projetos são interrompidos, criando uma desconfiança em relação aos poderes instituídos no Estado, por parte da população.

A participação dos usuários na formulação, execução e avaliação das políticas públicas de esporte e de lazer vem se constituindo em uma importante estratégia de democratização do acesso e do poder de decisão em diversas cidades brasileiras.

Um outro estudo de Stigger (1992) trata da questão da participação da população na formulação das políticas públicas de esporte e de lazer. Tem como referência a administração dos parques públicos de Porto Alegre e mostra, através de seus resultados, que a participação – a partir dos conceitos de Bordenave e Demo – ainda se encontrava em um nível de colaboração com o Estado, embora sinalizando uma perspectiva de mudanças em função da posição da administração de melhorar os níveis de participação e do poder de decisão das comunidades pesquisadas.

Uma outra forma de participação da sociedade civil na elaboração e execução de políticas públicas tem sido com o chamado “terceiro setor”.

Marcellino (1999) expõe a necessidade de um trabalho integrado entre os diversos níveis da Administração Pública e o terceiro setor, buscando ainda parcerias com a iniciativa privada. Destacando as especificidades de cada um desses setores, que devem ser mantidas, o autor entende ser possível uma “unidade” na atuação integrada desses, em se tratando de políticas de esporte e de lazer.

Essa “unidade” para o autor não significa necessariamente “unificação” com uma possível perda de identidade entre os setores envolvidos. No entanto, ao se tratar de esporte e de lazer, as ações não conseguiram ainda alcançar um nível de integração satisfatório devido a diversas razões. Mesmo com a relevância social que o lazer vem adquirindo, tanto como problema social ou como objeto de reivindicação, o setor público atua em compartimentos estanques e com constantes trocas de órgãos.

O poder público, para Marcellino (1999), “não vem [...] estabelecendo políticas setoriais, devidamente articuladas com outras esferas de atuação, vinculadas com as iniciativas espontâneas da população e com parcerias junto à iniciativa privada” (p. 70).

Em relação ao setor privado, o autor coloca que este seleciona os recursos humanos em uma relação custo-benefício (principalmente financeiro), optando pelos de menor salário, ou contrata um bom profissional, deixando a execução do trabalho para uma grande quantidade de estagiários.

O terceiro setor, para Marcellino (1999), procura manter uma independência dos dois outros setores, o que o leva, muitas vezes a impossibilitar sua atuação. Esta atuação, para o autor, é imprescindível quando falamos de políticas públicas de esporte e de lazer, devido à atuação da sociedade civil organizada, através de instituições, grupos e adesão de voluntários.

Para concluir, o autor entende que esporte e lazer devem ser vistos em uma perspectiva integrada com outras áreas e outros setores, possibilitando que as ações sejam eficazes na

Redução da assustadora defasagem que se verifica entre o querer e o fazer – o gosto e a prática de atividades físico-esportivas; a prática conformista; o baixo grau de informação, e o assistir ao espetáculo esportivo em níveis que não se pode classificar de críticos e criativos (MARCELLINO, 1999, p. 72).

Em outro estudo, Zingoni (1998) destaca as relações que se estabeleceram entre a sociedade civil e o Estado brasileiro desde os anos 60, com os movimentos sociais até hoje e com o surgimento do terceiro setor e suas implicações no campo das políticas públicas de esporte e de lazer. Para a autora, é fundamental nesta articulação a co-gestão entre sociedade e Estado na concretização de políticas públicas que coloquem o cidadão no centro e na razão de suas atividades.

Partindo de uma análise histórica dos anos 60, quando os movimentos sociais tiveram expressividade no processo de democratização da sociedade brasileira, possibilitou-se mesmo em um quadro de crise econômica e repressão elevada, diferentes formas de organizações populares. A partir do processo de redemocratização do país, começou a surgir um movimento de cunho participativo, no qual ações voluntárias de pessoas e grupos, combinadas com as políticas governamentais, ganharam espaço e reconhecimento na sociedade.

Para a autora, foi neste contexto que surgiu o terceiro setor, como um canal de interlocução entre o governo e a sociedade civil. Esta esfera pública não-estatal, para Cardoso (1997, p. 8), é

[...] um campo marcado por uma irredutível diversidade de atores e formas de organização. Inclui o amplo espectro das instituições filantrópicas dedicadas à prestação de serviços nas áreas de saúde, educação e bem-estar social. Compreende também as organizações voltadas para a defesa dos direitos de grupos específicos da população como as mulheres, negros e povos indígenas, ou de proteção ao meio ambiente, promoção do esporte, da cultura e do lazer. Engloba as múltiplas experiências de trabalho voluntário pelas quais cidadãos exprimem sua solidariedade através da doação de tempo, trabalho e talento para causas sociais.

Inserido em um quadro de “normalidade democrática” (p. 33), no qual os direitos dos cidadãos estão cada vez mais explicitados em documentos legais, o Estado encontra sérias dificuldades para o cumprimento de seus deveres constitucionais. Dentro deste quadro, para Zingoni (1998), a grande contribuição dada pelo terceiro setor é a busca de soluções inovadoras para os problemas enfrentados pelo Estado. Estas soluções surgiriam através da construção de novas formas de interagir entre organizações da sociedade civil e a esfera estatal.

No que se refere às políticas públicas de esporte e de lazer, a autora afirma que estas têm sido, em geral, um conjunto de atividades práticas, eventos, doações de material esportivo e cedência de espaços e equipamentos específicos, sem, contudo, constituir-se em políticas que envolvam a participação da população no planejamento, na execução e na avaliação.

Esta conjuntura, agravada com os problemas sociais decorrentes dos grandes centros urbanos, vem dificultando o atendimento de demandas do esporte e do lazer por parte do Estado. Buscando realizar um trabalho participativo e pedagógico, que visa a superar o quadro acima descrito, Zingoni (1998) destaca o trabalho realizado desde 1993 pela Secretaria Municipal de Esportes da Prefeitura de Belo Horizonte, em Minas Gerais (SMES-PBH).

A partir daquele ano, a administração municipal assumiu com um discurso que se comprometia com as camadas menos favorecidas da capital mineira. Dentre as políticas de esporte e de lazer elencadas, a autora destaca o Programa Recrear da SMES-PBH, que buscou formar lideranças para desenvolvimento de ações autônomas de lazer, através de ações comunitárias participativas.

Com a realização de seminários, estudos em grupo, produção de textos e avaliações permanentes, a administração municipal implementou o Programa que criou os Centros de Referência Regionalizados de Esporte e Lazer (CRR/EL), que propôs uma nova relação entre cidadão e governo na gestão do esporte e do lazer.

Os CRR/EL foram estruturados segundo Zingoni (1998,p.41 na “perspectiva de consolidação de pólos aglutinadores e irradiadores de trabalhos comunitários de esporte e de lazer, atuantes como referência político-pedagógica, e não como meros espaços de desenvolvimento de ações esportivas e de lazer” (p. 41).

O primeiro destes CRR/EL, em fase de sedimentação, localiza-se no bairro Santa Maria, e buscou, através de diagnóstico e treinamento participativos, identificar os problemas e as necessidades básicas na área do esporte e do lazer. A autora avalia que a experiência do CRR/EL em Belo Horizonte foi positiva, ainda que com a falta de dados definitivos.

Os dados obtidos revelam uma política participativa de esporte e de lazer que coloca o cidadão no centro e na razão direta das atividades. Concluindo, a autora reconhece que grupos e organizações da sociedade civil realizam ações comunitárias sustentáveis pelas próprias comunidades. O desafio é buscar uma articulação entre o Estado e estas organizações e grupos comunitários, e o terceiro setor é apontado por Zingoni (1998) como um caminho eficaz para realização de políticas de co-gestão entre cidadão e governo.

Linhaes (1997) argumenta que o conteúdo de uma política social e sua implementação possuem uma relação com os interesses e os processos políticos que sustentam o Estado. Para a autora, ainda não foi possível um acúmulo para construção de uma cultura de participação e/ou interferência nos processos de formulação e implementação de políticas públicas. No caso da educação física, esporte e lazer, afirma Linhaes (1997, p.72) tem sido comum “a autonomia do poder público ou então, o estabelecimento de parcerias entre o Estado e alguns grupos específicos de interesse”.

Linhaes (1997) analisa a educação física como componente curricular ou conteúdo escolar, entendendo que as políticas relativas à mesma não poderiam ser formuladas e implementadas isoladamente, e sim desenvolvidas como integrantes do setor educacional.

Para a autora, a consequência deste contexto é que a formulação e implementação da educação física devem ser legitimadas nos espaços onde ocorrem as discussões e decisões

sobre as políticas públicas para a educação. No entanto, a dimensão educativa da educação física, o seu fazer pedagógico, não deve se restringir à escola ou à educação formal.

Além das vinculações tradicionais ligadas ao esporte e ao lazer, a educação física pode e deve estabelecer um diálogo e parcerias com setores como saúde, cultura, meio ambiente, entre outros. Estas interfaces entre diferentes políticas fazem com que a autora aponte para uma ruptura da idéia de que a educação física só pode estar associada ao esporte, formando inclusive “castelos” que levam ao isolamento em relação a outras políticas públicas.

Os princípios fundamentais das interfaces entre políticas sociais aplicam-se também ao esporte e ao lazer. Linhales (1997) afirma que o processo de intervenção do Estado nas áreas do esporte e do lazer não pode mais ser considerado pertencente ou exclusivo de um ou mais grupos. Tampouco pode ser resultado das relações de dominação das classes sociais, em que somente as classes dominantes teriam tempo disponível para atividades de esporte e de lazer.

Segundo a autora, devido ao “pluralismo de interesses e necessidades que gira em torno do esporte e do lazer” (Linhales, 1997, p. 77), torna-se mais complexa a identificação das barreiras institucionais que excluem este ou aquele grupo de usufruir deste ou daquele direito.

Analisando os impasses e as perspectivas de construção de um Estado democrático e capaz de refletir a diversidade existente na sociedade em relação ao esporte e ao lazer, Linhales (1997) recorre aos argumentos de Offe. Segundo Linhales, ele considera necessário analisar as capacidades de organização e de conflito de que uma necessidade social – no caso, o esporte e o lazer – dispõe para se fazer representar junto ao Estado, para que este promova sua institucionalização em bases democráticas. A representação política de uma necessidade social que trata da totalidade dos indivíduos possui maiores dificuldades em sua capacidade organizacional, à medida que não corresponde a grupos funcionais específicos e não limita os seus demandantes à condição de sujeitos econômicos.

Neste contexto, os setores de esporte e de lazer no Brasil não organizaram representações que defendam as atividades de esporte e de lazer como direitos sociais. A realidade brasileira tem exemplos de avanços conquistados em setores como saúde e educação, que contaram com a organização e projetos concebidos por profissionais que atuam nestas políticas e defendem sua real institucionalização como direitos sociais.

Em sua conclusão, o artigo aponta para a necessidade dos profissionais envolvidos e das organizações que representam o esporte e o lazer participarem dos espaços de discussão e tensionarem o Estado para garantia destes direitos, sendo fundamental rever a crítica simples e compulsiva ao Estado como reprodutor de desigualdades sociais e caminhar no sentido da construção de um Estado receptivo ao conflito proveniente de diferentes interesses.

Amaral (1999) realizou uma pesquisa na qual analisou as possíveis contribuições do OP em relação ao lazer. Em relação ao conceito de lazer, a autora tomou por base a concepção de lazer dos estudos de Marcellino, nos quais o lazer é entendido como a cultura vivenciada no tempo disponível das obrigações profissionais, que possam, a partir de aspectos como tempo e atitude, construir valores questionadores da sociedade atual.

Reconhecendo que as plenárias temáticas são espaços para discussão da cidade como um todo, a autora avalia como enriquecedora e educativa a organização da temática do lazer, que discute ainda educação e cultura, permitindo uma interface entre as políticas.

A superação da visão de discutir somente as políticas públicas tradicionais – saneamento, regularização, saúde, entre outras – deve ser fruto de um trabalho de pessoas que Marcellino chama de “animadores sócio-culturais”, que deverão, como afirma Amaral (1999, p. 239), “estar inseridos e conscientes de seus papéis de formadores, além de seus papéis de cidadão”.

Para isso, ainda segundo Amaral (1999), é importante que, no momento das discussões nas plenárias temáticas, estejam presentes pessoas que pensem o lazer em sua dimensão educativa, como direito e como uma necessidade básica. O conjunto dessas pessoas, além dos cidadãos, deveria ser formado por funcionários das secretarias de lazer que, instrumentalizados, poderiam atuar na construção coletiva das políticas. Para a autora, a universidade deverá exercer seu papel de agente ativo de formador de opinião e de educação.

Como conclusão, Amaral (1999) reconhece que o OP vem exercendo um papel importante para o entendimento do lazer como direito e necessidade básica, ainda que muitos problemas precisem ser transpostos para que o lazer seja reconhecido como uma categoria relevante para a vida de uma cidade.

Um dos problemas que emergem principalmente nos grandes centros urbanos é o atendimento de demandas das comunidades que vivem em áreas que não possuem estrutura

para iniciativas sistemáticas de lazer. Com o grave problema de moradia vivido pelas classes populares nos centros urbanos, a luta por direitos passa primeiro por onde morar de forma regularizada; posteriormente vem a luta por água, luz, saneamento, transporte, entre outras condições.

Um limite de natureza micro ocorre no OP por ocasião das etapas de discussão nas regiões, nas quais as políticas que são discutidas nas plenárias temáticas raramente são priorizadas pela população. É o caso do esporte e do lazer, que, dentro de um projeto progressista de sociedade, valorizam o tempo livre, mas não recebem uma priorização proporcional ao benefício que trazem à população. Assim, quando determinada parcela da população é atendida na questão da moradia, prevalece uma visão do administrador público que aponta que deve ser feito “uma coisa de cada vez”. Para o caso específico do lazer, isso é prejudicial, tanto no aspecto de sua relevância, como no aspecto de sua qualidade.

Este limite na discussão das prioridades tem que ser enfrentado pelo governo na forma de superação de uma visão que Gutierrez (1998) chama de “etapista”, na qual se deve atender, primeiramente, a determinadas áreas consideradas prioritárias ou urgentes, ficando outras como o esporte e lazer para um segundo plano. Para este autor, esta é uma falsa questão, pois políticas públicas devem se complementar numa visão de gestão integrada: “uma política pública que contemple, também, a questão do lazer tende a potencializar toda a gestão, facilitando a realização de outros objetivos além da sua dimensão específica e original” (p. 30).

Sobre a experiência de Porto Alegre na gestão do esporte e lazer no período da Frente Popular, Rodrigues (1998) aponta que o trabalho da SME, visando a estar em sintonia com as políticas globais da Administração Popular, adotou uma linha de trabalho baseada em programas e projetos especiais que tinham por objetivo estabelecer parcerias com as comunidades em forma de co-gestão. A autora destaca que o trabalho em parceria com a população tem conseguido boa aceitação, afirmando que “verificar que novas lideranças do Conselho do OP são oriundas de Associações de Praças, Ligas de futebol e voluntários de programas, como o ‘Em cada campo uma Escolinha’, é nossa maior realização” (p. 102).

Junto com esse trabalho de co-gestão com as comunidades, Rodrigues (1998) destaca o trabalho de qualificação dos recursos humanos que pertencem à SME. Nessa qualificação, a autora assinala que o recurso humano que atua na secretaria se enquadra em uma estrutura que

o coloca em uma equipe de trabalho geral com a presença dos demais, como o “Projeto Reflexão e Planejamento”. Além disso, existe uma equipe que atua em áreas específicas, como esportes ou recreação, e que discute suas especificidades. Finalmente, existe uma estrutura de região em que o profissional atua, com o objetivo de permitir uma visão ampla dos locais de esporte e de lazer da cidade.

As políticas públicas de esporte e de lazer analisadas nesse capítulo nos trazem indicadores de uma trajetória no Estado brasileiro que vai desde um controle centralizador na formulação e implementação das ações governamentais, chegando a modelos participativos de co-gestão com a sociedade civil.

No primeiro caso, a população “participava” de programas e projetos de esporte e lazer prontos, elaborados por órgãos governamentais que refletiam uma concepção técnico-administrativa presente em diversos períodos nas administrações públicas brasileiras. No segundo caso, o eixo de formulação e implementação de políticas públicas de esporte e de lazer desloca-se da posição centralizadora do Estado para uma posição de caráter participativo, na qual a população encontra espaços para discussão e intervenção nas decisões governamentais.

6 A PRIMEIRA GESTÃO DA FRENTE POPULAR EM PORTO ALEGRE (1989-1992)

A primeira gestão da FP na administração municipal de Porto Alegre foi marcada por uma grande expectativa de setores populares em relação à formulação das políticas públicas. Estes setores estavam representados nas Associações de Moradores dos bairros e vilas de Porto Alegre, entidades aglutinadas na União de Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), criada em 1983, e que representava o movimento comunitário e popular organizado na cidade.

Em 1989, quando a FP assumiu a Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA), existiam dois órgãos que desenvolviam ações, programas e projetos na área do esporte e do lazer. O primeiro órgão era a Fundação de Educação Social e Comunitária (FESC), responsável por nove centros comunitários. Estes centros desenvolviam – além de atividades esportivas e de lazer – ações no âmbito da educação não-formal, grupos de cultura, geração de renda, grupos de convivência para idosos e serviços de apoio à população na confecção de documentos.

O segundo órgão era a Supervisão de Esportes e Recreação Pública (SERP), ligada à Secretaria Municipal de Educação (SMED). A SERP tinha sob sua responsabilidade as praças e os parques de recreação pública do município. Tinha por competências, manter instalações e locais para a prática de esportes, assistir as organizações esportivas amadoras, promover atividades educacionais esportivas e recreativas e prestar apoio a empreendimentos dessas áreas. (conforme artigo I do Regimento Interno da SERP).

Embora os dois órgãos atuassem com esporte e lazer na esfera pública, não existia um trabalho integrado entre os mesmos, mantendo uma “separação” entre centros comunitários e praças e parques municipais.

Em 1989, a SERP, segundo dados do “Relatório de Atividades de 1989”, desenvolvia predominantemente atividades esportivas como futebol, futsal, voleibol, basquete e atletismo, contando ainda com grupos de ginástica e dança.

As Unidades Recreativas tinham por objetivo prioritário o atendimento da população aos finais de semana para atividades de lazer, disputa de torneios e campeonatos esportivos,

principalmente de futebol. Durante a semana, existiam poucas atividades com a população. Como refere à colaboradora 1, professora de educação física, em contato com o diretor do órgão da gestão anterior:

[...] Ele me disse como era o trabalho, que se concentrava no final de semana e, dentro desse trabalho, a gente conversava com a comunidade, emprestava material e tinha um campeonato de futebol [...]. Tinha também um grupo de senhoras que faziam ginástica à tarde e nós desenvolvíamos recreação aos finais de semana. Tinham (sic) alguns grupos que jogavam voleibol, mas não era uma política [...], não tinha acompanhamento pedagógico, não tinha planejamento.

De acordo com o Anuário Estatístico de 1990 (PMPA, p.186), o órgão gerenciava 18 unidades recreativas (URs), 3.455 aparelhos de recreação e 6 recantos da velha guarda. As URs estavam localizadas, em sua maioria, nas áreas centrais da cidade, onde professores de Educação Física trabalhavam aprendizagens esportivas na forma de “escolinhas”.

Neste primeiro ano, a política da SERP foi levada a efeito por quadros políticos do PT, que ocuparam cargos de confiança, por professores da SERP que eram filiados do partido, e técnicos e professores que desejavam mudanças na política municipal e apoiaram as propostas gerais da FP para o governo. Este conjunto de propostas tinha, em sua essência, a vontade política de mudanças na relação entre Estado e sociedade civil, principalmente a de democratizar o acesso e o poder de decisão na definição nas prioridades de investimento dos recursos públicos.

A FP enfrentou um sério dilema interno no início de seu governo: alguns grupos dos partidos da FP defendiam que o governo municipal deveria mudar radicalmente o seu foco político, voltando-se exclusivamente para as camadas populares; outros grupos entendiam ser necessário estabelecer mecanismos de relação entre Estado e sociedade civil, criando instâncias de participação na tomada de decisões para aquelas camadas mais pobres da cidade, historicamente alijadas das decisões de governo, mas sem perder de vista a administração da cidade como um todo. Este quadro de discussões e conflitos teve reflexos no aparato administrativo da Prefeitura e seus órgãos.

Em relação ao esporte e ao lazer, formou-se um grupo temático que discutiu qual seria a política municipal no caso da FP vencer as eleições. Este grupo era composto de militantes petistas e simpatizantes da FP. As reuniões eram realizadas no Mercado Público, em residências de componentes do grupo e nas salas de sindicatos. As discussões tratavam de questões pontuais tais como recursos humanos e materiais da SERP e FESC, indicações de

nomes para os cargos e possíveis estratégias de trabalho com a comunidade. Os encaminhamentos das reuniões não resultaram numa sistematização e num planejamento para os órgãos, mas influenciou decisivamente na nomeação de cargos ligados ao esporte e lazer, principalmente na FESC.

Em relação à SERP, provavelmente pelo fato de o órgão não dispor de autonomia gerencial, já que era subordinado à SMED, o início da gestão foi marcado por um período de contradições e indefinições em relação a sua política e seu gerenciamento. Um fato que demonstra este quadro é que, passados dois meses da posse da FP, a responsabilidade de direção da SERP, que era um cargo de confiança, continuava com o diretor nomeado na Administração do governo anterior. O depoimento da colaboradora 2, gestora, que exerceu cargo de direção no órgão na primeira gestão, diz:

“[...] a SERP passou janeiro e fevereiro de 1989 com o diretor Edgar, que era da Administração Collares. Isso dá uma idéia de como era “importante” o esporte e lazer para o governo. [...] Nós, que éramos do partido, perguntávamos: mas o que está acontecendo? Vamos para dentro do PT perguntar isso também. Ficou uma coisa solta. Como começamos a questionar, o grupo da temática determinou que o Mário e o Weber viessem para a SERP. Os dois se juntaram comigo, e ficamos dirigindo a SERP”.

A política de educação municipal foi considerada prioritária pela FP. Sua formulação e execução tiveram reflexos no funcionamento da SERP, cujos recursos humanos, materiais e financeiros dependiam da SMED. Esta política de educação, coordenada pela então secretária, Esther Pilar Grossi e sua equipe, propunha, entre outras medidas, o fim das escolas de turno integral, também denominadas de Centros Integrados de Educação Municipais (CIEMS), que foram um projeto prioritário da Educação na gestão da administração trabalhista do PDT, do Prefeito Alceu Collares e da Secretária Neusa Canabarro.

Esta medida causou um forte impacto na população, provocando resistências de grupos que defendiam a manutenção das escolas de turno integral. Isso ocorreu principalmente nas regiões da cidade onde o PDT contava com bases eleitorais expressivas, como Vila Elisabeth e Restinga. O principal argumento da administração da FP, através da SMED, era que, com dois turnos de atendimento nestas escolas, mais vagas seriam abertas, possibilitando assim que mais crianças tivessem acesso ao ensino fundamental municipal.

Uma estratégia utilizada pela SMED para convencer a população de que aceitasse o novo projeto educacional do município era que seria criado e implementado o “Programa de

Atividades Alternativas”, no qual as crianças e os adolescentes que já estavam na escola e aquelas que entrariam naquele ano seriam atendidas no turno inverso da escola, através de um conjunto de atividades complementares, como esportes, capoeira, teatro, música e artes. Como os professores da SERP eram lotados na SMED, estes seriam utilizados nas atividades esportivas do Programa de Atividades Alternativas. Uma parte expressiva dos professores lotados na SERP foi contrária a esta determinação por entender que o trabalho desenvolvido no órgão tinha como características principais o tempo livre, a praça e o parque público e a informalidade das atividades recreativas e de lazer e fora das atividades formais da escola.

No interior do PT, houve uma forte disputa entre os quadros políticos que estavam na SERP, existindo um grupo que defendia o projeto do Programa de Atividades Alternativas, e outro grupo que era contrário, não exatamente ao projeto, mas à utilização dos professores da SERP nas atividades das escolas diminuindo o atendimento em parques e praças públicas da SERP. Sobre este período, a colaboradora 2, gestora, que ocupou cargo de direção na primeira gestão, diz:

“Nesse momento, a Esther Grossi, como Secretária de Educação, acabou com o turno integral nas escolas municipais e veio com a idéia de que a SERP atuasse no turno alternativo nas escolas. [...] Nós temos 40 professores em toda a SERP, e a SMED sempre chamando professores... Como que (sic) queriam que nós da SERP assumíssemos o trabalho nas escolas?”.

Várias reuniões foram realizadas no PT para discussão desta questão, sendo que o grupo que defendia a permanência dos quadros da SERP nos parques e nas praças da cidade teve sua posição prevalecida. A colaboradora 2, segue falando deste processo de discussão no PT:

“Eu defendia que nós tínhamos que trabalhar com a comunidade. A escola tem sua função de educar. O esporte, a iniciação esportiva, quem tinha que dar era a SERP. Tinha cerca de 300 a 400 professores nas escolas, eles é que tinham que atender o turno alternativo. Nós da SERP tínhamos que trabalhar com quem não era atendido, os excluídos, os trabalhadores. Isso foi criando a consciência de que o nosso trabalho era com a comunidade em parques e praças da cidade”.

Uma primeira constatação é que, ao assumir a PMPA em janeiro de 1989, não existia um planejamento para a área do esporte e lazer, os documentos tomados como referências foram elaborados posteriormente à posse da FP, durante o seu primeiro ano de mandato.

A ausência de um planejamento prévio para o órgão e a falta de sistematização da discussão no próprio PT sobre esta temática contribuíram para um quadro de tensão que

ocasionou desconfianças e críticas por parte do conjunto dos funcionários e de parcela da população usuária dos serviços da SERP. Passados dois meses de governo da Frente Popular, ficou definido que a direção da SERP seria ocupada por quadros do PT.

A falta de uma sistematização da discussão no PT sobre o esporte e lazer já se expressa na leitura de seu “Manifesto”, de 23 de março de 1980, quando – ao fazer referências sobre suas origens nas lutas sociais, intitulou-se um partido de massas e propôs a participação política dos trabalhadores nas decisões dos rumos da nação – não faz nenhuma menção ao esporte e ao lazer e sua importância para o conjunto da classe trabalhadora.

No caso de Porto Alegre, embasados por uma idéia de mudanças na relação com o quadro de servidores, a direção da SERP passou a fazer da participação dos professores, funcionários administrativos, apoio e serviços gerais nas discussões, um método de tomada de decisões. A partir daí, os servidores passaram a discutir toda e qualquer decisão que deveria ser tomada. O turno das segundas-feiras pela manhã foi reservado para estas discussões, quando todos deveriam se reunir na sede da SERP.

A realização de assembléias para tomada de decisões foi usada neste período inicial de governo como forma de democratizar as discussões internas e dar um caráter participativo à forma de administrar o órgão. Sobre o início da gestão, a colaboradora 2, dirigente do órgão na época, diz:

“Nós não tínhamos muito claro o que queríamos, mas ficamos em três dirigindo a SERP e daí estabelecemos o assembleísmo. Tudo nós chamávamos uma assembléia com todos da SERP. Apesar do desgaste, foi importante, [...] foi uma cara nova”.

Esta estratégia de atuação por parte dos dirigentes da SERP, trouxe como aspecto positivo, a novidade da participação de todos em processos de discussões internas, criando um espaço de igualdade para intervenções sobre a política do órgão. Embora parte do conjunto dos servidores tenha considerado o processo carente de orientações. Como a informante 3, professora de parque e praça, diz, sobre a discussão da formulação da política, manifestando sua discordância sobre a forma do processo:

“[...] Primeiro teve a proposta das reuniões de segundas-feiras, onde (sic) passou a ser obrigatória a presença de todo mundo, com a idéia de criar um fórum interno que discutisse a política, num primeiro momento bastante infrutífero, a presença dos operários, não que não se deva ter a presença deles [...]. Tinha na época uma grande figueira, todo mundo em volta discutindo, a idéia era de socializar tudo, só que quem estava na ponta, com a necessidade de tocar o trabalho, esperava uma linha, uma posição que mostrasse o caminho [...]”.

Para o PT, o debate sobre a temática do esporte e lazer começa efetivamente a acontecer a partir da conquista de prefeituras como Porto Alegre (RS), São Paulo (SP), Diadema (SP), entre outras, quando, em 1989, realiza-se em São Paulo o “Encontro Nacional das Administrações Petistas ligadas ao Esporte e Lazer”. Esta discussão apresenta como resultado o documento intitulado “Carta de Princípios”, que pretendeu dar uma direção e contextualizar as ações nas áreas do esporte e lazer do ponto de vista das administrações públicas petistas.

Para a formulação da política de esporte e lazer em Porto Alegre, a SERP tomou como referência além deste documento, um outro, denominado “Diretrizes para o Trabalho na SERP”. Ao analisarmos a “Carta de Princípios”, encontramos, no primeiro princípio, uma crítica ao esporte e o lazer na sociedade atual: “O esporte e o lazer [...] pouco têm contribuído para o desenvolvimento humano em uma perspectiva de construção de uma sociedade verdadeiramente justa e democrática”. (p. 1).

Para que o esporte e o lazer efetivamente contribuam para uma sociedade democrática, o documento aponta dois aspectos: a democratização do acesso aos espaços de esporte e lazer municipais e a democratização do poder de decisão das políticas de esporte e lazer da cidade.

A democratização do acesso é explicitada no segundo princípio, ao propor o aumento da participação na utilização dos espaços públicos de esporte e lazer: “Buscar formas concretas para democratizar os espaços e equipamentos desportivos e de lazer, ampliando e melhorando o nível de participação popular”. (p.1).

A democratização do poder de decisão é colocada no princípio sexto: “Incentivar e criar canais para a participação popular na definição de programas, eventos, cursos, etc, sobre lazer e esporte”. A participação aparece como condição para que o poder de decisão possa ser exercido pela sociedade civil na definição das políticas públicas de esporte e lazer. (p.2).

Em Porto Alegre, objetivando melhorar os níveis de democratização do acesso e do poder de decisão, dois canais de participação foram implementados, um no âmbito da SERP e outro no do governo municipal para toda a cidade, o OP. Na esfera da SERP, a questão da participação envolveu dois níveis.

O primeiro, de caráter externo, foi o de incentivar a criação de “associações de amigos de praças e parques”, com o objetivo de formar parcerias com a população para administrar

esses espaços públicos. As pessoas e grupos que participaram da formação dessas parcerias, foram também as primeiras a participar das reuniões do Orçamento Participativo (OP). O segundo nível como referido anteriormente, foi de caráter interno e buscava garantir a participação do quadro funcional da SERP nas decisões a serem tomadas pelo órgão, além de promover a qualificação dos servidores para uma nova proposta de trabalho por parte da administração.

No plano interno, existiu ainda a necessidade de processo de discussão com o centro de governo para que o esporte e o lazer estivessem contemplados como prioridades na agenda política. A partir da decisão política do governo de “inverter prioridades”, o atendimento da SERP voltou-se prioritariamente para as áreas mais afastadas do centro da cidade e desprovidas de infra-estrutura de serviços básicos, buscando democratizar o acesso aos espaços de esporte e de lazer públicos existentes.

A democratização do acesso se daria com o aumento da participação nas ações desenvolvidas pela SERP. Para atingir este objetivo, buscou-se a ampliação das atividades desenvolvidas pelo órgão, através da abertura de novos espaços para a população de baixa renda, atendendo a um critério de descentralização, já que uma boa parte dos equipamentos públicos de esporte e lazer da cidade estava localizada na região do centro e proximidades. Um colaborador 15, usuário, confirma o critério em seu depoimento: *“A estrutura do trabalho foi voltada para as comunidades carentes, então começaram a procurar comunidades carentes para desenvolver as atividades”* Outra medida foi alterar os critérios de utilização dos equipamentos de esporte e lazer das praças e parques. Um colaborador 10, liderança comunitária, destaca: *“(...) o que acontecia antes de 89, eram campeonatos de futebol patrocinados por vereadores que davam galeto, camisetas...”*. Neste aspecto, segundo o depoimento da colaboradora 4, dirigente da SERP, foi estratégica a discussão com o movimento organizado do futebol de várzea. Um colaborador 16, usuário, diz: “ sempre existiu na cidade essa organização popular, o futebol de várzea e as ligas não dependem do governo”. Essa organização comunitária do futebol serviu para que o governo pudesse se dar conta da existência de uma cultura esportiva da população que disputava espaços públicos de lazer em contraposição a uma visão de crescimento urbano da cidade que destinava áreas para o desenvolvimento econômico e especulação imobiliária.

Dois espaços de esporte e lazer para a prática do futebol de várzea foram decisivos nesse processo. O primeiro deles eram os “Campos do Cristal”, no bairro Cristal, local onde

existia uma ocupação por moradores de baixa renda. No local, três campos de futebol foram preservados da ocupação. Diz a colaboradora 4, gestora:

“[...] então lá no Cristal tinha [...] uma comunidade de baixa renda e ali existiam três campos de futebol, que não foram ocupados pela população dali. Isso nos deu argumentos para uma discussão dentro do governo, para mostrar a importância do lazer na vida das pessoas”.

Esta área da cidade, localizada próxima ao lago Guaíba e vizinha do Jockey Club de Porto Alegre, era disputada e desejada por grupos ligados ao setor da construção civil, devido à sua localização estratégica do ponto de vista econômico, podendo servir para atividades comerciais e residenciais. A decisão de manter os “Campos do Cristal” como área de lazer, em um espaço ocupado de forma irregular, estabeleceu uma nova visão por parte do governo sobre o uso social desta área. A colaboradora 4, gestora, continua relatando que “este processo foi importante para frear a especulação imobiliária na periferia, com reconhecimento da administração municipal sobre a importância do esporte e lazer”.

O outro espaço de lazer foi o Parque Chico Mendes, localizado na zona nordeste da cidade, na antiga Chácara da Fumaça, hoje bairro Mário Quintana. Esta região era formada por ocupações de trabalhadores dos setores formal e informal da economia que deram origem a diversas vilas. A colaboradora 4, afirma: “O Parque Chico Mendes foi um dos exemplos mais marcantes nesta primeira gestão da Frente Popular, dessa inversão de prioridades e da democratização dos espaços”.

O Parque Chico Mendes, importante área verde da cidade, local de vegetação nativa e de fauna silvestre, era administrado na época pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM), que defendia uma posição contrária à existência de equipamentos esportivos em área verde pública. A colaboradora 4, segue dizendo:

“Teve uma discussão com técnicos da SMAM para garantir, no projeto, a construção de equipamentos esportivos, sobrepujando aquela visão técnica importada de outros países, de que não poderia ter equipamento esportivo em área pública”.

Este critério de utilização da área verde do parque veio ao encontro do processo de democratização dos espaços de lazer iniciado pela SERP, já que uma parcela da população usuária reivindicava a criação de mais espaços esportivos naquela área. Existia na área do parque, anterior à sua construção, um Centro de Tradições Gaúchas (CTG) – espaço cedido pela administração anterior –. Foi iniciado, então, um processo de disputa da SERP com a

SMAM e com o CTG para a construção de um campo de futebol de várzea. Este processo contou com a participação das lideranças esportivas ligadas ao futebol de várzea da região, que culminou com a revisão da posição da SMAM e da concordância para a saída do CTG do local. A colaboradora 4, dirigente da SERP, pontua:

“Lá havia um CTG e um campo de várzea que era um descampado, junto com uma população periférica que pedia mais espaços de lazer e buscava esse direito. Houve uma disputa muito grande entre o CTG, que se sentia dono do espaço do parque, e os moradores dali, que queriam mais espaços para o futebol e lazer [...]”.

A decisão de revisão de critérios por parte de um órgão público, no caso a SMAM, de concordar com a construção de campos de futebol e quadras poliesportivas, marcou de forma significativa uma relação de participação com a população da região, na questão da democratização do acesso e do poder de decisão. Este movimento foi determinante para dar início a um “olhar” mais apurado sobre o futebol de várzea da cidade. Iniciou posteriormente um trabalho da assessoria comunitária de contato e cadastramento de cerca de 50 ligas de futebol amador que, em 1992, foram a base para o ressurgimento do Campeonato Municipal de Futebol de Várzea.

Ainda sobre a democratização do acesso e do poder de decisão nas políticas públicas de esporte e lazer, a forma de utilização dos ginásios públicos municipais permitiu o desenvolvimento de uma política de participação com entidades da sociedade civil e grupos de usuários nas comunidades de Porto Alegre.

Nesse sentido, o primeiro movimento foi com os ginásios construídos junto aos CIEMS, destacando-se os da Vila Elizabeth e da Restinga, cuja utilização não contemplava o conjunto dos moradores dos locais. Assim, a população interessada em utilizar esses espaços foi chamada para discutir uma proposta de co-gestão com a SERP.

O segundo movimento foi em relação ao gerenciamento do Ginásio Municipal Tesourinha², o principal ginásio de esportes municipal, inaugurado na administração anterior, inacabado e sem condições de uso para as atividades esportivas e de lazer.

Na primeira gestão, o governo da FP rompeu o contrato com a empresa encarregada da obra do ginásio e abriu uma nova licitação para terminar a construção. Foi criado um conselho

² O nome do ginásio foi uma homenagem ao atleta de futebol do Internacional, Grêmio, Vasco da Gama e Seleção Brasileira nas décadas de 40 e 50, Osmar Fortes Barcelos, que começou a jogar futebol nos campos de várzea da região da cidade chamada de Ilhota, onde atualmente se localiza o ginásio.

para discutir uma política para o ginásio, visando a sua melhor utilização pela população. Este conselho era formado por representantes da UAMPA, de federações esportivas, usuários de praças e parques, além de representantes do governo da FP. Sobre este processo, destaca a colaboradora 4, dirigente do órgão na época:

“A gente inicia [...] uma discussão sobre o Ginásio Tesourinha [...]. Foi todo um processo de formação de um conselho para discutir uma gestão e uma política para ele. Então, se começa a chamar uma representação da sociedade civil, UAMPA, representantes de praças, federações, etc...”.

O movimento de criação do conselho colaborou para criar uma instância de participação entre governo e sociedade, sendo que as primeiras atividades de uso do ginásio foram resultado deste processo de discussão.

As diretrizes colocadas nos documentos encontraram sustentação nas falas dos colaboradores, quando se referiram à política de esporte e lazer na primeira gestão da FP. Dez colaboradores responderam que era de ampliação do trabalho existente, nove colaboradores apontaram que a política era de democratização do acesso e de descentralização das ações para a periferia. A ampliação do trabalho estava colocada em um contexto de descentralização das ações por parte da SERP, que concentrava sua política na região centro da cidade.

A exemplo do que aconteceu com a formulação da política de esporte e lazer, a implementação foi da direção da SERP, A implementação começou em uma primeira etapa com a direção da SERP e professores simpatizantes da FP, com reuniões sistemáticas com os servidores do órgão, onde eram tiradas as medidas a serem implementadas pelos professores nas URs. Somente depois incluiu a participação da população, buscando uma aproximação com associações de amigos de praças, moradores, usuários da região e lideranças comunitárias.

As dificuldades no processo de implementação apontadas pelos entrevistados foram a ausência de um planejamento sistematizado, o lugar ocupado pela política de esportes e lazer na agenda do governo com baixa capacidade de priorização, e a formação de parcela dos professores da SERP voltada para o esporte de rendimento e competição.

A avaliação da política de esportes e lazer na primeira gestão ocorreu através do preenchimento de formulários preenchidos por professores e funcionários da SERP. Os usuários das praças e parques participaram da avaliação do trabalho em reuniões realizadas

pela SERP com a comunidade. As falas dos colaboradores e a ausência de documentos registrando a avaliação indicam que essa era realizada nas reuniões das chefias e assessorias da SERP, que se baseavam nos relatos das ações do dia-a-dia, adequando o curso destas ações em função das necessidades e dificuldades que surgiam.

Os recursos humanos, materiais e financeiro eram escassos para a maioria dos entrevistados. As justificativas para a escassez de recursos encontraram razões de natureza política e técnica. Os recursos materiais e financeiros foram considerados reduzidos em função da dependência administrativa da SERP com relação à SMED. Embora a maioria dos colaboradores tenha destacado esse aspecto, a colaboradora 4, que dirigiu o órgão, faz uma observação que se contrapõe à maioria das respostas obtidas, pois considera que os recursos tiveram um aumento de aporte:

“A gente iniciou em 1989 com um grupo de professores que, ao fim da primeira gestão, dobrou. Em termos financeiros, aumentou cem por cento, se ampliaram as unidades recreativas na periferia [...]. Em relação aos materiais, a gente conseguiu [...] uma disponibilização por parte da SMED de aquisição de materiais, inclusive reestruturando o setor de eventos. Então, nós não tivemos dificuldades de materiais nesta primeira gestão”.

Os recursos humanos foram considerados escassos, sendo também referida a forma como trabalhava o professor nas praças e nos parques. O colaborador 5, gestor, afirma:

“Eram pobres, paupérrimos, e os professores [...], eles estavam ali para aula de ginástica, basquete, vôlei e futebol, [...] trabalhavam como em uma escola [...]. Isso aí gerou toda uma carência de recursos [...]. Nós tínhamos trinta professores, não atendiam nada, né?”.

A crítica ao perfil do professor que atuava na SERP foi motivo de discussões sobre como deveria ser o trabalho do professor lotado no órgão. Um grupo formado pela direção e pelas assessorias defendia uma atuação mais comunitária, de funções mais multiplicadoras de ações, do que propriamente desenvolver escolinhas esportivas e ginástica. O perfil do professor deveria ser de um articulador com entidades comunitárias, grupos autônomos de esporte e lazer e escolas, voltados principalmente para a periferia. Um outro grupo, formado principalmente por professores que atuavam nas praças e parques, defendeu a manutenção das atividades da forma como se davam. Ao final da primeira gestão, houve um equilíbrio entre as duas posições. A SERP manteve grupos em atividades nas praças e parques, como também os professores passaram a atuar com um perfil de articulador comunitário.

No primeiro ano de governo da FP, a democratização do acesso e a descentralização das atividades são expressas através do documento “Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Relatório de Atividades” (1989), que registra a abertura de novos espaços de lazer e esportes: “[...] Foram implantados 8 espaços para recreação e prática esportiva, situados na zona sul (4), no bairro Partenon (1) e na zona norte (3)” (p. 60). O documento aponta que ocorreram 111 promoções esportivas, 949 jogos e 98 provas de atletismo, não especificando quais esportes e promoções esportivas e por que o atletismo aparece de forma separada de outros eventos. Um ponto contraditório no documento, é o de que apesar de novos espaços terem sido criados na cidade, ocorreu uma diminuição do número de freqüência, passando de 1.308.377 em 1988, para 1.057.407 atendimentos em 1989. Neste ano, como atenuante para o decréscimo da freqüência não foram encontrados dados referentes aos meses de abril e maio, nem justificativas para a ausência dos mesmos no documento.

Outro documento da PMPA, o “Anuário Estatístico 1990”, apresenta dados referentes ao período de 1989. O documento aponta 22 unidades recreativas existentes com uma freqüência de 1.057.407, um recanto infantil instalado, 3.463 aparelhos de recreação instalados, 93 campeonatos e torneios recreativos com um total de 5.714 participantes, 18 promoções esportivas abertas com 2.647 atletas participantes e seis recantos da Velha Guarda com 26.272 freqüentadores. (p.186)

Ao término de 1989, o esporte e o lazer continuavam parte da política de educação do município. Isso trazia as conseqüências já citadas, como escassez de recursos, utilização dos quadros de professores da SERP na educação formal através do Programa de Atividades Alternativas e a disputa interna entre grupos que atuavam na área do esporte e lazer no interior do PT sobre a forma de atuação da SERP.

No ano de 1990, a FP procurou dar prosseguimento às suas diretrizes que objetivavam a inversão de prioridades na locação de recursos da receita municipal e a democratização do acesso às políticas públicas implementadas na esfera municipal. Na SERP, ocorreu uma mudança na direção do órgão, que passou a ser ocupada por uma professora indicada pela Secretaria Municipal de Educação, Esther Pilar Grossi.

O ano de 1990 foi avaliado pela SERP internamente e sistematizado em um documento intitulado “Texto de Avaliação – Uma Reflexão Possível: Caminhos Percorridos, Novos Horizontes”. (1991). A sistematização do texto objetivou traduzir o processo de

avaliação interna sobre as ações realizadas pelo órgão na área do esporte e lazer. A avaliação apresentou conceitos sobre o esporte e lazer, destacando observações, opiniões dos servidores e da direção da SERP. O trabalho de integração entre os diversos setores do órgão, visando a melhorar as relações de trabalho, foi destacado em uma das falas:

“A SERP está tentando colocar em prática seus objetivos maiores, que são o de integrar a comunidade, os professores, estagiários e todo o grupo que a compõe em uma sistemática de trabalhos que a compõe em nível de uma Educação Física humanista”.

O estabelecimento de uma nova relação com a população começou a se materializar na forma de conduzir a SERP, com os seus dirigentes procurando adotar uma postura democrática, de maior participação interna e externa do órgão.

A democratização das relações internas foi também objeto de uma das “falas” destacadas no texto do documento:

“Avançamos neste ano com uma maior democratização do trabalho e uma melhora na consciência profissional e maturidade do grupo. Devemos continuar com as reuniões de forma sistemática, palestras, debates, grupos de estudos, pois podemos avançar muito mais”. (p. 4).

A partir de 1990, existiu uma preocupação com a sistematização das ações e com um processo de avaliação que apontasse, através dos servidores da SERP e de lideranças e usuários das praças e dos parques, sugestões e críticas ao trabalho do órgão em Porto Alegre, embora existissem dificuldades de compreensão da proposta de funcionamento da SERP por parte de alguns servidores, como demonstra a fala de uma professora admitida naquele ano:

“[...] Está tudo muito confuso. As informações são jogadas, sem que possamos entender e assimilar, já que não participamos de nenhum evento”. (p. 6).

A nomeação de novos professores para a SERP revelou a necessidade de mais recursos humanos para atingir os objetivos de democratização do acesso e da prioridade do atendimento na periferia da cidade. Os novos professores fizeram parte de atividades, que ficaram conhecidas na SERP como “espeto corrido”. O professor fazia *de tudo um pouco* na área do esporte e do lazer, o que, rompia com a tradicional visão do professor que trabalhava só com o esporte ou com a recreação, em horários que mais serviam aos interesses do profissional do que às necessidades da comunidade.

A promoção da participação dos usuários continuou sendo o de constituir Associações de Praças e Parques, no sentido de legitimá-los como interlocutores entre governo e população. A participação dada como condição essencial para a inclusão de novos atores no cenário político da relação Estado x sociedade, em que pese o surgimento do OP, continuava aquém das expectativas pretendidas pelo governo municipal.

Apesar da orientação do órgão neste sentido e da prioridade dada a esta questão, o documento destaca que, em alguns locais, este processo era mais complexo e difícil para que se estabelecesse um canal de ligação entre governo e sociedade civil. Mesmo locais em que existiam associações de praças, alguns não conseguiram ampliar sua relação com os demais movimentos da região, visando democratizar a participação dos usuários nas atividades das praças e dos parques, como coloca a professora de praça:

“O trabalho comunitário deixou muito a desejar, sendo que a associação de praça não foi capaz de articular um processo de integração com as diversas entidades existentes no bairro”.

Foi na área do esporte que ações, como jogos, torneios e atividades de lazer, trouxeram, no ano de 1990, uma importante contribuição para a democratização do acesso e dos espaços de decisão, ainda que com conflitos de entendimento entre a forma anterior de trabalho e a nova que estava sendo implementada.

Na área do esporte, a SERP iniciou um evento esportivo denominado “Viva o Basquete”, que contava com uma proposta diferenciada de execução daquelas implementadas até então. Destacavam - se na proposta, a realização de um Congresso Técnico com representantes das equipes para discutir o regulamento da competição e para implementar as arbitragens dos jogos realizadas pelos participantes das equipes inscritas. Esta decisão causou polêmica entre os participantes, acostumados à contratação de árbitros oficiais para os jogos. Esta medida, segundo a SERP, objetivou dar um caráter participativo à realização e a tomada de decisões do evento. A experiência participativa do “Viva o Basquete” passou a ser adotada em outras modalidades, como vôlei, futebol de campo, futsal e handebol. O regulamento das competições era discutido em congressos técnicos e cada equipe deveria apresentar um árbitro para os jogos.

Outra medida importante na democratização do acesso, foi a de realizar o “Campeonato Municipal de Várzea”, com o gerenciamento do poder público municipal em parceria com as ligas de futebol amador cadastradas pela assessoria comunitária da SERP.

Este evento contou com a participação de equipes amadoras de várias regiões da cidade. O atletismo destacou-se com a segunda edição da “Olimpíada Popular Normalino Bandeira”, realizada em homenagem a um antigo funcionário do Departamento de Esportes e Recreação Pública (DERP).

A democratização do acesso alcançou o segmento de crianças e adolescentes da população. Na área da recreação, foi criado o Projeto “Verão da Gurizada”, nos meses de janeiro e fevereiro que oferecia recreação e lazer para comunidades de baixa renda e que não contavam durante o ano com equipamentos gerenciados pela SERP.

A democratização do poder de decisão através do OP resultava na área do esporte e lazer em investimentos na construção de novos módulos da SERP. O documento oficial da prefeitura, Relatório de Atividades, aponta no ano de 1990, a criação de sete novos espaços de esporte, recreação e lazer. Na região norte da cidade, foram implantados o Parque dos Maias II e o Ginásio da Vila Elisabeth, na zona sul, a Praça Pedro Zacchia. Na região leste, as praças Nilo Ruschel, Darcy Azambuja, Carecão e Terminal Alameda. A abertura de espaços de esporte e lazer na cidade democratizou o acesso nas regiões e tornou necessária a nomeação de professores para a SERP.

O SERP, segundo o documento, realizou 1.124 eventos esportivos com 7.051 participantes e 99 eventos recreativos com um custo anual de Cr\$ 419.000,00.

Foram atendidas 22 praças e parques com 1.326.283 atendimentos. Foram realizadas 1.049 atividades esportivas com 10.623 participantes, e os recantos da Velha Guarda tiveram 30.139 participantes, com um custo anual de Cr\$ 1.230.000,00. O Núcleo de Apoio Administrativo teve um custo anual de Cr\$ 350.000,00, e o Serviço de Manutenção/conservação teve um custo anual de Cr\$ 665.000,00.

O Anuário Estatístico da Prefeitura Municipal de Porto Alegre 1991 trouxe os dados referentes à 1990/1991. Os números de 1990 apontam 22 unidades recreativas com uma frequência de 1.326.283, seis recantos da Velha Guarda com 30.139 participantes, 358 recantos infantis existentes, 3.470 aparelhos recreativos. Foram realizadas 13 reuniões com 225 participantes. Estas reuniões foram relacionadas com campeonatos e torneios que resultaram 889 jogos com 8.350 participantes, 147 atividades extras com 2.048 participantes. As atividades esportivas relacionam ainda números de eventos esportivos municipais, tais como, 90 reuniões com 1.352 participantes, 998 jogos realizados com 4.697 participantes,

provas de atletismo em número de 46 com 1.002 participantes e 99 eventos esportivos municipais. O setor de produção e manutenção apresentou os seguintes dados: 703 móveis confeccionados e 922 reformados, 16 reparos elétricos em Unidades Recreativas, 47 reparos hidráulicos, 1.250 metros de telas confeccionadas e 56 pinturas de quadras.

Em 1991, as atividades iniciaram com a apresentação para os servidores da SERP do “Plano semestral de atividades 1991/92”. O documento traz como marco referencial para esse órgão o texto “Lazer e Recreação na Perspectiva da Cidadania – Uma Proposta a ser Discutida”. Além disso, Esther Grossi, Secretária de Educação do município, apresenta suas visões sobre o assunto em “A Educação Física e o Esporte em uma Proposta Petista – Contribuição para uma Reflexão”.

Este documento serviu para o trabalho da SERP no biênio 91/92. O documento, em sua introdução, tem a preocupação de explicar o papel da SERP dentro de uma administração de forças políticas de esquerda:

[Sua] missão básica é definir e permear políticas públicas em assuntos de sua competência, bem como coordenar e executar atividades sistemáticas nas Unidades recreativas sob sua jurisdição (parques, praças e ginásios) e desenvolver projetos de esporte, lazer e recreação em âmbito municipal.

A priorização de atendimento às classes menos favorecidas é explicitada no documento: “Pretende-se, dentro da política de expansão à periferia, com intuito de prestação de serviços prioritariamente às classes menos favorecidas, abrir quinze novas frentes no ano de 1992”. Esta prioridade objetivava democratizar o acesso às políticas públicas de esporte e lazer, procurando exercer uma ação política nas praças e parques, no sentido de uma proposta participativa que democratize também o poder de decisão. Neste sentido, o documento expressa que:

a ênfase se assenta na proposta de participação da comunidade, proporcionando às pessoas, usuários dos parques e praças, o acesso aos bens e ao poder de decisão sobre estes mesmos bens, vistos como construções históricas humanas e como direito de todos deles se beneficiarem.

Explicitada no documento, a participação pretendida pela FP e pela SERP não dependia exclusivamente da vontade política dos partidos que a formavam, existindo entraves na relação com os setores organizados da sociedade e com grupos de atuação das praças e dos parques de Porto Alegre. O conceito de participação utilizado no documento é o de Bordenave (1987): “Participação é fazer parte, tomar parte ou ter parte”. A participação, dentro desta

perspectiva, estava colocada como condição para a possibilidade concreta de mudar um quadro de graves desigualdades sociais, no qual relações de dominação de uma minoria predominam sobre a população.

O conceito de participação, pela definição de Bordenave, refere-se, quando colocada de forma completa, à questão de como é democratizado o poder de decisão, ponto decisivo para avaliar se um processo foi ou não participativo. A participação influencia nas posições políticas de um grupo ou mesmo de um indivíduo, ou seja, participar não implica necessariamente concordar com as posições de quem dirige uma política ou exerce a autoridade de dirigente. Quando este poder de decisão é democratizado ao ponto de seus participantes dele fazerem parte, a participação, segundo Bordenave (1987), acontece de forma democrática. Conforme o documento, o que importa é:

[...] Até que ponto 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. 54).

A partir desta perspectiva, o documento refere-se aos parques e às praças como lugares de convivência e estabelecimento de relações entre os indivíduos, onde estes constroem-se individual e coletivamente, devendo favorecer o acesso de todos e possibilitar outras formas de criação e expressão da cultura humana. A democratização do acesso e do poder de decisão, então, depende fundamentalmente da forma como se concretizará a participação da sociedade civil, devendo as políticas da SERP auxiliar neste processo de construção.

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 infundável, que faz da participação um processo de conquista de si mesma. Não existe participação suficiente e acabada. Não existe como dádiva ou como espaço pré-existente. Existe somente na medida de sua própria conquista (DEMO, 1986, p. 14).

O esporte e lazer – enquanto uma política setorial da administração do governo da FP – procurou estabelecer, segundo a SERP, uma gradual ruptura com as relações consideradas pelo governo como privilegiadas de algumas camadas da população, em especial a classe média e alta, em detrimento das camadas populares, principalmente moradores da periferia da cidade.

Para alcançar este objetivo, foram propostas estratégias que deveriam oportunizar a participação da sociedade civil no poder de decisão sobre as políticas públicas de esporte e lazer da cidade. Em que pese os esforços e a vontade política da direção da SERP em transformar as relações entre Estado e sociedade civil em um processo participativo de tomada de decisões em relação às políticas públicas de esporte e lazer, dificuldades como a pouca experiência da FP em administrar a máquina administrativa estatal, a relação com o movimento social organizado – muitas vezes de tensionamento sem soluções para os problemas apresentados – e ainda a baixa capacidade de organização e discussão política sobre a temática do esporte e lazer, contribuíram para que o processo participativo neste período tivesse limitações quanto ao seu alcance.

As iniciativas de consolidação de associações de praças não conseguiram efetivar-se enquanto uma ação que tenha alcançado o conjunto da cidade, obtendo êxitos em algumas iniciativas, onde a administração exerceu um papel decisivo em relação à mobilização para participação dos cidadãos. A descentralização das atividades da SERP não conseguia se efetivar para todas as regiões da cidade e em termos quantitativos, a participação diminuía.

O Relatório de Atividades 1991 da PMPA mostra que a frequência de usuários nos equipamentos, projetos e eventos foi de 1.227.109, ocorrendo uma diminuição em relação a 1990. A diminuição no número de atendimentos alcançados pelas políticas públicas de esporte e lazer colocava uma questão a ser analisada. A participação como capital social a ser acumulado pela população nas organizações como associações, grupos de usuários, clubes e ligas vinha apresentando um decréscimo em termos quantitativos. Em contrapartida, a participação em termos qualitativos, avaliados de acordo com as instâncias de decisões compartilhadas entre governo e sociedade, apresentava indicadores que sinalizavam avanços graduais e importantes para a consolidação de uma nova cultura na definição de prioridades na formulação e implementação de políticas para a cidade.

A implementação do OP, mesmo com um início no qual ocorreram tensionamentos, principalmente com o movimento comunitário organizado, no ano de 1991, já contava com uma credibilidade regular que autorizava o governo a seguir com essa metodologia, qualificando-o cada vez mais como um espaço de participação e de democratização do poder de decisão.

As Associações de Praças e Parques apresentavam diferenças significativas quanto a sua organização. Aquelas que contavam com uma melhor organização estavam localizadas na região Centro da cidade, tradicionalmente uma área de população de classe média e alta e que dispunham de serviços e equipamentos de esporte e lazer em quantidade satisfatória para a demanda existente.

A descentralização das atividades visando à democratização do acesso da população ao esporte e lazer continuou encontrando dificuldades na sua implementação. No plano interno, houve resistências por parte dos professores e funcionários em aceitar uma nova lotação, alterar horários e promover mudanças na forma de trabalho. Embora a vontade política da FP e da SERP em promover alterações na política de esporte e lazer da cidade, avaliando a descentralização das ações, a maior parte dos recursos humanos e financeiros da SERP continuavam destinados ao atendimento das necessidades da população na região Centro de Porto Alegre. No aspecto qualitativo da descentralização, o futebol de várzea demonstrou ser uma real possibilidade de democratização do acesso. O colaborador 12, líder comunitário, destaca os canais de participação abertos para o futebol: “*Os canais eram o OP, as reuniões de ligas de futebol, como aqui no parque (...)*”. Contando com organizações populares como clubes e ligas, lideranças esportivas e comunitárias, faziam pulsar um movimento esportivo na cidade com participação dos usuários.

Reconhecida a sua amplitude e abrangência, o futebol de várzea começou a receber por parte da SERP uma atenção prioritária. O movimento institucional foi o de mapear todos os campos de futebol de várzea e não apenas aqueles sob administração da PMPA, relacionando as equipes e ligas que atuavam nestes locais. Este trabalho, em sua fase inicial, foi realizado principalmente pela assessoria comunitária da SERP, que pela natureza e características de suas funções, possuía mobilidade e contato com o todo da cidade, com suas organizações e lideranças comunitárias.

O final do ano de 1991 apontou que a SERP adotou uma estratégia de incentivar a população a investir na construção de módulos em praças e parques, fazendo desta prioridade a maior reivindicação da população no OP na área do esporte e lazer. Se por um lado esta prioridade atendia ao objetivo de descentralizar as atividades e democratizar o acesso, por outro exigia que professores fossem lotados naqueles espaços recém criados, o que trouxe dificuldades para a direção do órgão. A fala da colaboradora 2, gestora, expressa isso:

“[...] Foi criado o OP. Então, mobilizamos as comunidades e criamos cinco a seis módulos da SERP, que depois foi um problema para nós, porque daí tinha que manter e fazer funcionar cada um deles”.

O movimento que se constata de mobilização popular na disputa por verbas na área do esporte e lazer partiu da administração. Os quadros da SERP estimularam e promoveram a mobilização de usuários para reivindicar investimentos para o esporte e lazer. A população não conseguia ainda estabelecer uma pressão de fora para dentro na SERP, mantendo uma característica em relação à sua organização, dependente do corpo funcional do órgão.

O documento “Anuário Estatístico 1991” apontou a construção de cinco novas URs e dois recantos da velha guarda. Os números demonstram que as 27 URs atenderam a 1.177.407 pessoas, os oito recantos da velha guarda contaram com 1.027 participantes, e mantiveram-se funcionando 358 recantos infantis com 3.472 aparelhos recreativos. Na área esportiva, tivemos campeonatos e torneios nas regiões da cidade com 3.181 jogos realizados com 41.922 participantes, sendo realizadas 574 reuniões com 7.732 participantes. Tivemos eventos municipais esportivos com 237 jogos e 787 participantes que tiveram 19 reuniões com 176 participantes. (p.159). O atletismo continua ocupando um espaço destacado na área esportiva, pois aparece destacado das demais modalidades, computando 12 provas com 217 participantes. Tivemos ainda 60 eventos recreativos, 50 quadras pintadas e a realização de 1.962 atividades extras com 183.051 participantes.

Em 1992, a política de esporte e lazer municipal continuou incentivando a criação e construção de novos espaços na cidade, sendo inauguradas oito unidades recreativas. A política de construção de novas frentes de trabalho e a necessidade de manutenção com recursos humanos e financeiros levou a direção da SERP, a mudar sua estratégia de ação adotando uma política de projetos de atividades. Vários projetos foram conseqüência de uma política de recursos humanos que visou a otimizar o trabalho desenvolvido pelos professores, incentivando a apresentação de projetos e as atividades por parte destes. Destacaram-se, neste ano, a criação do projeto “Lazer e Saúde” em três unidades recreativas, o projeto “Lazer no Trabalho” e o projeto “Grandes Parques”. No plano interno, uma ação que visou à qualificação dos recursos humanos da SERP foi a continuidade do projeto “Reflexão”, utilizando o espaço das segundas-feiras pela manhã.

As ações de esporte e lazer em 1992, visaram a atender a população com uma diversificação maior nas atividades e com uma maior abrangência em relação à faixa etária da

população atendida. A população infantil, por exemplo, foi alvo de um atendimento esportivo denominado “Ser Sempre Criança” que aconteceu em nove unidades recreativas com 2.291 participantes. A colônia de férias no “Verão da Gurizada” priorizou o atendimento de crianças moradoras da periferia da cidade com atividades no Parque da Redenção, teatro infantil no Centro Municipal de Cultura e banho na Praia do Lami, localizada na região sul de Porto Alegre.

Duas atividades de lazer inovadoras e abrangentes em relação às faixas etárias dos participantes foram o passeio ciclístico do Parque Marinha do Brasil, que buscou uma integração com o lago Guaíba, e a Festa Junina no Largo da Epatur. Em relação aos campeonatos esportivos, tivemos 282 reuniões com 2.999 participantes que planejaram e realizaram 714 jogos com 21.286 participantes.

Outros eventos que mereceram destaque foram o Campeonato Municipal de Várzea e a Olimpíada Popular do Bairro Partenon. Uma ação que procurou atender ao objetivo da democratização do acesso foi a realização de um evento esportivo em cada uma das 16 regiões do OP.

O documento Anuário Estatístico 1992 apontou que foram criadas oito novas URs, atingindo um total de 35, que atenderam a 568.191 pessoas, ocorrendo um decréscimo em relação ao ano anterior, pois aumentaram as unidades recreativas e diminuiu o número de usuários. Os oito recantos da velha guarda contaram com 30.740 participantes. Os 358 recantos infantis receberam 60 aparelhos confeccionados que se somaram aos 3.472 existentes, contando ainda com a pintura de 38 quadras.

Em 1992, o Programa de Atividades Alternativas não tinha conseguido afirmar-se nas escolas municipais e chegou ao final da primeira gestão da FP com dificuldades em relação ao pleno funcionamento por problemas gerenciais, falta de recursos humanos e também de resistências ao programa, como fica demonstrado nas entrevistas da primeira gestão. Apesar disso, a SERP conseguiu avançar na democratização do acesso, com aberturas de novos espaços de esporte e lazer, promovendo mudanças na organização das competições esportivas e organizando eventos em todas as regiões da cidade. Além disso, começou a discutir internamente, a possibilidade de criação de uma secretaria específica para esta área.

7 A SEGUNDA GESTÃO DA FRENTE POPULAR EM PORTO ALEGRE (1993-1996)

O governo da FP chegou ao final do primeiro mandato melhor estruturado e com índices de aprovação satisfatórios por parte da população. Esse quadro criou as condições para que fosse eleito para um segundo mandato na prefeitura de Porto Alegre.

A SERP continuou responsável pela área de esporte e lazer da cidade, estando ainda vinculada à SMED. Com a posse do novo Prefeito, a SMED passou por uma alteração no comando da política de educação municipal. Esta mudança representou alterações na SERP, com trocas de nomes nos cargos de chefia do órgão.

A disputa política em relação ao gerenciamento da SERP, já manifestada na primeira gestão da FP, acirrou-se com a disputa eleitoral do município. Durante a campanha eleitoral de 1992, dois documentos foram apresentados e incluídos no Programa de Governo da FP, constituindo-se como referências em relação ao esporte e lazer para uma segunda gestão. Estes documentos representavam a visão de dois grupos formados por quadros políticos do PT, professores da SERP, simpatizantes do projeto da FP, que apresentavam conceitos e argumentos sobre a forma de como deveria ser a política de esporte e lazer na segunda gestão. Trazendo o acúmulo e a experiência da primeira gestão, os documentos enfatizam o objetivo da democratização do acesso e do poder de decisão, apontando diretrizes e estratégias para alcançar esses objetivos.

O primeiro documento, intitulado “Proposta de Políticas Públicas para o Lazer e o Esporte de Porto Alegre”, traz nas considerações iniciais uma referência ao tempo livre como resultado das lutas históricas da classe trabalhadora, negando o tempo livre como um tempo de consumo e de adequação aos valores da classe dominante. Considera este tempo livre comprometido com a dignidade humana, devendo existir uma política pública voltada para a criação e autonomia do cidadão nas áreas do esporte e lazer. O documento, em seus princípios básicos, é específico em relação à questão da democratização do acesso, como demonstra o princípio 2.1, ao referir-se ao acesso da população aos equipamentos públicos de esporte e lazer: “É necessário proporcionar o acesso da população, independente de sexo, raça ou condição social, aos equipamentos públicos de lazer do município”. Propõe ainda a integração com outras secretarias e órgãos de governo responsáveis por políticas sociais, como a SMAM e FESC, que também possuem equipamentos e espaços de esporte e lazer. O documento faz

referência ainda, na página 6, às relações sociais da sociedade, apontando a necessidade de oportunizar a aprendizagem das modalidades esportivas, diversificando sua oferta. “[...] Passa pela superação da discriminação de gênero e raça através da aprendizagem das mais diversas modalidades esportivas em todos os espaços públicos que oferecem este serviço”. O documento aponta como necessária a democratização do gesto esportivo e da natureza do esporte desenvolvido na cidade, como diz o princípio 2.4:

[...] Deve-se encarar o esporte como uma alternativa à disposição da sociedade. Não para reafirmar, mas para extirpar o princípio do rendimento desenfreado, a ética da competição extremada, da acumulação da luta pela vida. É preciso, e o espaço de lazer é rico neste sentido, reafirmar a supremacia da reciprocidade, da ternura, da gratuidade. O esporte, comprometido com estes princípios, deveria ter um caráter de lazer e ser um espaço privilegiado para as transformações sociais que um partido de esquerda, no caso o PT, entende como necessárias para a democracia. (p. 6).

Analisando este princípio, percebe-se uma crítica ao trabalho da SERP na gestão do governo anterior ao da Frente Popular, mas também à primeira gestão da FP, que, em seus quatro anos, não conseguiu alterar o quadro da política de esporte e lazer aos níveis expressados em seus objetivos e finalidades. Na perspectiva de alterar as relações entre a sociedade e o Estado, o documento refere-se ao poder de decisão no princípio 2.6, considerando a participação da população como essencial na construção da cidadania:

[...] Neste sentido, a ênfase se assenta na proposta de participação da comunidade, proporcionando às pessoas, usuárias dos equipamentos públicos de lazer, o acesso aos bens e ao poder de decisão sobre estes mesmos bens, vistos como construções históricas humanas e como direito de todos deles se beneficiarem (p. 6).

De acordo com o documento, a construção da cidadania através da participação foi uma marca constante do governo da FP na primeira gestão. A SERP, através da criação de associações de praças e parques, procurou estabelecer canais de participação dos usuários na formulação e execução das políticas do setor. O documento, na página 6, propõe: “[...] É preciso que a administração pública estabeleça canais de participação popular, de forma a possibilitar a co-gestão e o controle da ação pública pela sociedade civil organizada”. Esta ação política apontada no documento deve ser resultado de um trabalho de instrumentação com os profissionais da SERP, visando a sua qualificação e de uma estratégia de ação que integre as áreas de educação, lazer e esporte, cultura, saúde, assistência social e meio ambiente.

A estratégia visava superar a fragmentação e a desarticulação no planejamento e execução das políticas, presentes na administração pública brasileira. O objetivo da integração entre várias secretarias, apontada pelo documento, demonstra que, na primeira gestão da FP, isto não ocorreu da forma pretendida, continuando a existir um modelo de funcionamento centralizador no qual cada órgão ou secretaria atendia a suas obrigações, faltando uma visão macro de uma política geral de governo.

O segundo documento apresentado intitulava-se “Por uma Política para o Esporte, Lazer e Recreação no Futuro Governo da Administração Popular”. É crítico em relação à utilização do esporte pelas classes dominantes e estabelece uma relação política identificada com o populismo, utilizando, para isso, um conceito de Chauí, (1986, p. 7), que destaca:

Todas as relações tomam a forma de dependência, da tutela, da concessão, da autoridade e do favor, fazendo da violência simbólica a regra da vida social e cultural. Violência tanto maior porque invisível sob o paternalismo e o clientelismo, considerados naturais e, por vezes, exaltados como qualidades positivas do “caráter nacional”.

Como no documento anterior, os autores consideraram que a política anterior à FP, estabeleceu relações paternalistas e clientelistas com a população na área do esporte e lazer. O esporte é classificado como um instrumento capaz de promover a transformação social e, portanto, cabe aos responsáveis pelas políticas públicas municipais de esporte e lazer identificar no gesto esportivo uma possibilidade de exercício da cidadania e de uma melhor qualidade de vida. Aqui, percebemos uma crítica à primeira gestão da SERP, pois, passados os quatro primeiros anos da gestão, o esporte e o lazer, no entendimento dos autores, ainda não tinham o reconhecimento da sua importância para o conjunto da população. A postura de crítica à primeira gestão da SERP continuou ao propor que o órgão deveria estar em sintonia com as demais ações do governo, mas afirma que a política da SMED, a qual a SERP estava ligada, não percebeu o alcance político do esporte, do lazer e da recreação, como capazes de auxiliar a transformar a sociedade.

O documento aponta a necessidade da SERP deixar de ser uma estrutura da SMED, propondo a criação de uma secretaria de esportes, recreação e lazer: “[...] Está na hora de ter a coragem de mudar também em recreação, esporte e lazer. E por que não elevar à condição de Secretaria Municipal o que hoje, apesar da sua importância, é apenas um apêndice da SMED?” (p. 7). Os argumentos utilizados no documento para justificar a criação de uma secretaria foram o da “melhoria na qualidade de vida e de ter uma “certa autonomia” nas

políticas públicas de esporte e lazer”. Não existem, no documento, referências às questões como democratização do acesso e do poder de decisão, ou ainda sobre a participação da população na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas da área. O grupo que formulou o texto do documento faz uma avaliação da primeira gestão da SERP, tecendo críticas à forma como o órgão foi gerenciado, considerando sua ação parcial e limitada, como expresso na página 7:

[...] Na Administração Popular, houve a abertura de algumas “frentes novas”, mas isto não contempla a população como um todo. Os órgãos públicos devem oferecer rústicas, caminhadas, gincanas, jogos metropolitanos e jogos estudantis, o que está sendo promovido pela iniciativa privada.

As propostas passaram por alterações de ações, projetos e programas, e também mudanças nas pessoas que coordenariam o órgão em uma segunda gestão da FP.

Com a troca do titular da pasta da SMED, o grupo político que assinou o documento recebeu a indicação para assumir a direção da SERP.

Entre as posições defendidas por este grupo, estava a de que a SERP deveria trabalhar e desenvolver suas ações em espaços públicos não-formais, opondo-se à idéia de trabalhar nas escolas municipais. Defendendo ainda a criação de uma secretaria para o esporte e lazer, emancipando-se administrativamente da SMED.

Em relação à primeira posição, ao assumir a direção da SERP, o grupo levou a efeito a sua proposta, tendo encerrado o Programa de Atividades Alternativas. Em relação à segunda posição defendida pelo grupo, a idéia foi vista com simpatia pelo candidato da Frente Popular a Prefeitura, Tarso Genro, que, durante a campanha, recebeu um documento assinado por professores, lideranças comunitárias, esportistas e usuários reivindicando a criação de uma secretaria de esportes em Porto Alegre. Este projeto começou a consolidar-se em março de 1993, quando o Poder Executivo Municipal enviou para a Câmara dos Vereadores de Porto Alegre o Projeto de Lei do Executivo de n. 20/93 (processo n. 0813), que tratava da criação da Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer (SME). Ele alterava a estrutura do órgão responsável pelas políticas públicas de esportes e lazer, desvinculando-o da SMED.

O prefeito Tarso Genro apresentou como justificativas para criação da nova secretaria a tradição da Recreação Pública em Porto Alegre³ e a garantia de um estatuto político adequado às exigências do esporte amador e recreação na cidade. O projeto, por outro lado, justificou que este “[...] atende aos anseios dos técnicos da área, das entidades representativas e dos desportistas em geral [...]”. A justificativa reconheceu “[...] o espaço ocupado pelas práticas esportivas formais e não-formais na vida cultural em nosso país”. O esporte destacou-se como prioritário nas justificativas, não contemplando outras manifestações da cultura corporal, como, as danças e a ginástica. Assim o processo de criação da SME foi primeiro colocado na esfera do executivo com o posterior envio do projeto de lei para o legislativo. Posteriormente, foi organizado um seminário para discutir e também legitimar o processo com a presença da sociedade civil. Por último, ocorreu uma disputa política interna no PT com a elaboração de documentos de caráter político e técnico com diferentes conceitos sobre as finalidades de uma futura secretaria.

A aprovação do projeto de lei da criação da SME não se deu de forma imediata na Câmara dos Vereadores. Sua aprovação pela comunidade esportiva, funcionários da SERP, universidades, técnicos e instituições ligadas ao esporte e lazer, aconteceu com resistências e com um processo de discussão posterior ao envio do projeto ao Legislativo municipal.

Um importante aspecto para este estudo, na questão específica da democratização, é o processo de discussão com os professores e funcionários da SERP e com a sociedade civil representada por esportistas, comunidades de usuários, instituições de ensino superior e entidades afins, visando à criação da SME.

O processo de discussão foi realizado em dois âmbitos: um de natureza política, através de documentos apresentados ao centro de governo por pessoas ligadas à área e por grupos de professores e quadros do PT; o outro de natureza institucional, através da SERP, que organizou e realizou um Seminário de Políticas Públicas de Esporte e Lazer em maio de 1993, após o envio do projeto de lei para apreciação dos vereadores.

As etapas que se sucederam ao envio do projeto de lei que criava a SME consistiram, no plano interno da SERP, de reuniões com funcionários e professores, buscando o apoio do quadro funcional para possíveis melhoras na prestação dos serviços desenvolvido pelo órgão.

³ Porto Alegre foi a primeira cidade brasileira a contar com um serviço de recreação pública no país, sendo a Praça Alto da Bronze, na década de 20, o primeiro espaço público municipal para essa finalidade.

No plano externo, foram realizadas reuniões com as comunidades usuárias dos espaços públicos de esporte, recreação e lazer da cidade. Foram convidadas instituições de ensino superior e federações esportivas, para que estas pudessem contribuir e participar da discussão de criação de uma secretaria específica e suas finalidades. O “Projeto do Seminário de Políticas Públicas de Esporte, Lazer e Recreação” que trata da organização do evento, não traz em seus objetivos, discutir a criação de uma secretaria de esportes, recreação e lazer, como demonstra o item 3 do projeto: “Proporcionar momentos de reflexão e discussão quanto às políticas públicas na área do lazer e do esporte de forma geral e especialmente para Porto Alegre”. A explicitação de uma proposta de discussão visando à criação de uma secretaria apareceu no item 5 que trata das estratégias. A discussão sobre a criação da SME foi realizada em quatro núcleos: professores da SERP, lideranças comunitárias, ligas e federações desportivas e representantes dos meios acadêmicos e entidades afins. A sistematização das discussões foi realizada por uma comissão de quatro professores da SERP, escolhidos entre a direção do órgão e o conjunto do quadro funcional. Esta sistematização culminou em um documento intitulado “Secretaria de Esportes e Recreação - Viabilizando uma Proposta”, constituído de cinco blocos: o primeiro sobre atribuições, demandas e finalidades do novo órgão; o segundo tratava da estrutura de recursos humanos, financeiros e questões funcionais; o terceiro discutiu as relações com a comunidade e instituições; o quarto sobre o porquê de uma nova secretaria; e o quinto e último bloco tratou do processo para criação desta. Para efeito deste estudo procuramos identificar no documento a intenção de democratizar as políticas públicas de esporte e lazer em relação ao acesso e ao poder de decisão.

Em relação às atribuições, demandas e finalidades, o documento concluiu, que uma secretaria deveria “estabelecer uma política única para o esporte e recreação da cidade, estendendo-a a todos os segmentos envolvidos e, para tanto, devendo utilizar-se de professores comprometidos com a questão educacional no esporte”. Percebe-se a existência de uma preocupação em unificar a política pública de esporte e lazer do município, evitando o paralelismo de ações, já que a FESC também realizava atividades esportivas e de lazer. A democratização do acesso fica aqui subentendida na extensão do acesso ao conjunto da população. Os componentes dos núcleos apresentaram questionamentos em relação a este bloco à comissão de sistematização. Entre estes, destaco os que se referem a esclarecer qual seria a abrangência da secretaria e seus objetivos.

Quanto às relações com a comunidade e instituições, o documento concluiu que a secretaria deveria “ter uma estrutura que contemplasse a área da saúde” e “minimizar

interferências de federações e ligas esportivas”. Verifica-se, neste bloco, que os questionamentos feitos apontaram uma preocupação com a destinação de recursos para o esporte de rendimento, mais especificamente as federações esportivas. Outro questionamento foi se a secretaria serviria para organizar campeonatos para o esporte amador e fazer arbitragens. Embora tratando das relações com a comunidade e instituições, não aparecem nesse bloco, questões relacionadas à democratização do poder de decisão na formulação, implementação e avaliação das políticas da nova secretaria. As instituições de ensino superior, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Universidade do Vale dos Sinos (UNISINOS), referem no documento “Subsídios para Discussão sobre a Criação da Secretaria de Esportes e Recreação”, no item 1: “O projeto não coloca a discussão, elaboração e implementação de políticas públicas para área do lazer, esporte e recreação como uma finalidade da secretaria”. Ao final do documento, existe uma preocupação para que ocorresse uma discussão ampla, participativa e democrática da sociedade, “[...] consideramos como fundamental a organização da sociedade civil, para participar de debates esclarecedores acerca dessas questões, através de fóruns como esse seminário”.

O acesso e o poder de decisão nas discussões referentes ao projeto de lei foram reduzidos, não conseguindo atingir os segmentos envolvidos e interessados no tema. Parte destes segmentos defendeu que o prazo para discussão de sua viabilidade deveria ser ampliado, possibilitando assim uma discussão abrangente com todos interessados.

Os professores e funcionários da SERP apresentaram questionamentos de natureza administrativa referentes à sua situação funcional, quando passassem a integrar o futuro quadro de servidores da SME. Existiram, por parte do quadro funcional da SERP, preocupações com as funções dos professores na nova secretaria, como a aposentadoria, o quadro de carreira como professores da SME e reivindicaram que a verba da futura secretaria não fosse inferior a que já era recebida pela SERP.

Embora as dúvidas de natureza administrativa e funcional levantadas pelos núcleos no processo de discussão sobre a criação da SME, era quase que unânime, um posicionamento favorável à aprovação da nova secretaria, como fica evidenciado nas falas dos colaboradores desse estudo.

Questionados se a estrutura da SERP poderia ou não atender às finalidades que a SME propunha com sua criação, os colaboradores em sua maioria afirmaram que não, por seu

tamanho e pouca autonomia, além de recursos escassos – com exceção de uma colaboradora que considerou que se fosse dada continuidade à reestruturação do órgão como vinha sendo feita na primeira gestão da FP – a SERP poderia dar conta da política de esporte e lazer na cidade. A colaboradora 4, gestora diz:

“A estrutura que vinha de 1989 já não dava conta da política que nós pensávamos para o esporte e o lazer. Havia um estudo da própria SMED de uma nova estrutura para dar conta do trabalho e na SERP com novos ajustes seria possível”.

O exercício profissional do professor lotado na SME deveria, no entendimento dos professores da SERP, ser equiparado ao professor que atuava na SMED.

A colaboradora 4, gestora, que defendeu uma posição contrária à criação da secretaria, afirmou que, permanecendo o esporte e o lazer junto à educação, poderia se assegurar um enfoque pedagógico nas ações, o que, segundo ela, já vinha se conseguindo efetivar no final da primeira gestão.

Esse ponto é destacado pelo colaborador 6, professor, em sua entrevista quando diz:

“Teve uma questão que, se nós soubéssemos, o projeto não teria passado, que foi a condição especial de professor. Nós passamos a ser técnicos, então perdemos esta condição para a aposentadoria. Inclusive, disseram que não seria assim. Depois, foi para a Câmara de Vereadores e passou assim mesmo”.

Em que pese às negociações e os debates desenvolvidos, esse ponto não foi conquistado pelos professores da futura secretaria, sendo suas atividades consideradas diferenciadas daquelas exercidas na educação formal.

As manifestações dos vereadores, registradas nos anais das sessões de tramitação do projeto de lei, questionando o projeto de criação da SME, foram no sentido de que o governo municipal tinha destacado como uma de suas metas gerenciais, o enxugamento de secretarias, compromisso político lembrado e cobrado por dois vereadores da oposição.

Estes questionamentos levaram o governo, através de sua bancada na Câmara dos Vereadores, a retardar a votação para poder discutir com as demais bancadas e realizar as emendas que seriam necessárias para obtenção de maioria no Legislativo municipal. O projeto de lei obteve o reconhecimento dos vereadores da época de sua importância para o esporte e lazer. Foram destacados, durante as falas dos vereadores, os benefícios que seriam proporcionados ao esporte amador, principalmente o futebol de várzea. O governo municipal

tinha conseguido, assim, obter o apoio necessário para aprovar a criação de uma secretaria de esportes, recreação e lazer na cidade.

O projeto de lei deu entrada na Câmara dos Vereadores de Porto Alegre em 16 de março de 1993, sendo votado e aprovado em 13 de setembro do mesmo ano, e publicado no Diário Oficial do Município como Lei N. 7330 em 5 de outubro de 1993.

Com o projeto aprovado, iniciou-se uma nova fase para as políticas públicas de esporte e lazer do município. Começava uma disputa política pela direção do órgão, por grupos ligados ao PT e demais partidos da FP. Uma das formas de disputa, além de reuniões políticas e plenárias, foi através da apresentação de documentos encaminhados ao centro de governo e ao PT para avaliação. A autoria desses documentos foi de grupos e indivíduos postulantes ao cargo de secretário, e representavam as visões de quadros petistas sobre as finalidades e os objetivos da nova secretaria.

O documento “Secretaria de Esportes, Lazer e Recreação do Município de Porto Alegre, uma Proposta”, elaborado em outubro de 1993, foi assinado por um grupo de professores lotados na SERP e quadros políticos do PT e defendeu uma secretaria de esportes e lazer identificada com uma concepção política de esquerda, como sublinha o texto na página 4:

É chegada a hora da secretaria municipal específica para o esporte, lazer e recreação. Entendemos que esta secretaria, concebida por um partido de esquerda, deva preocupar-se com a qualidade do serviço prestado [...]. A prevalência dos fatores da qualidade de vida e da concepção moderna de bem-estar como valor supremo e direito dos cidadãos.

Esta concepção, defendida pelo grupo, faz menção ao tempo livre como um espaço para ser qualificado no sentido de promover a autonomia dos cidadãos e estimular sua criatividade, buscando formas de lazer que favoreçam o bem-estar da população. O documento refere-se ao esporte, afirmando que os programas de uma secretaria nesta área não podem apenas valorizar o esporte espetáculo ou de competição, já que este oferece um lazer mais contemplativo do que participativo. Existem referências à questão da democratização do acesso e do poder de decisão, como diz o texto no sexto parágrafo:

[...] Democratizando o acesso dos cidadãos, diversificando as ofertas de condições para o uso desportivo, principalmente para as camadas sociais com mais dificuldade de acesso e parte da sociedade discriminada (deficientes).

Em relação ao poder de decisão, o documento propõe:

Colocando o cidadão no centro e na razão direta das próprias atividades, o que supõe que não seja considerado apenas como consumidor, mas também como gestor e animador das próprias atividades em que participa.

Para melhor compreender como as idéias defendidas no texto poderiam ser colocadas em prática, analisamos as finalidades que a secretaria deveria ter, segundo o grupo responsável pelo documento. A partir dos eixos norteadores da secretaria em relação à democratização do acesso e do poder de decisão, encontramos na finalidade II “democratizar a cultura corporal humana com orientação didático-pedagógica”. A finalidade VI fala em “criar, ampliar, manter e conservar áreas esportivas do município”, justificando que, para isso, deverá trabalhar em parceria com a sociedade civil organizada e com órgãos afins. Dentro da perspectiva da democratização do poder de decisão e do acesso, a finalidade VII indica: “Resgatar o esporte, a recreação e o lazer enquanto um bem social e direito do cidadão”. Acrescenta que esta só será atingida “através do estabelecimento de parcerias com a comunidade civil organizada, atendendo às minorias, priorizando o desporto participação e educação”.

O documento avançou para propostas em relação ao funcionamento da futura secretaria, especificando quatro pontos: Parques e Praças, Eventos, Ginásio Tesourinha, Campos de Várzea e Lazer e Saúde. No ponto referente aos parques e praças do município, o documento em relação à democratização propõe a “realização de trabalho nas áreas do esporte, recreação e lazer dentro de uma perspectiva comunitária, de participação, democrática e com caráter educativo” e “ampliação e intensificação do atendimento na periferia e nas áreas mais carentes de recursos”.

Em relação ao setor de eventos, considerado como estratégico para a visibilidade da secretaria e do atendimento em massa na cidade, o documento propõe “realização de grandes eventos desportivos para toda a cidade, direcionados para o desporto rendimento, educação e participação”, “organização e promoção de eventos para pessoas portadoras de deficiência física e/ou mental”, “promoção de eventos para a terceira idade” e “promoção de campeonatos para a comunidade escolar e organizações de trabalhadores”. Finaliza este ponto com a proposta de “promoção de cursos, seminários, encontros e simpósios na área do esporte, lazer e recreação abertos à comunidade em geral e/ou específicos para profissionais da área de Educação Física”.

Em relação ao Ginásio Tesourinha, o documento avalia que o mesmo

[...] não conseguiu cumprir integralmente ou satisfatoriamente sua função básica, ou seja, abrigar prioritariamente eventos e atividades de esporte, lazer e recreação, [propondo sua potencialização para a] utilização de escolinhas desportivas, grupos de convivência de terceira idade, práticas corporais, organizações populares [...].

Em relação ao funcionamento das atividades, foi destacada a situação dos campos de futebol de várzea, lembrando sua importância para as comunidades, tanto do ponto de vista da organização social, como em alguns casos já citados na primeira gestão, objetos de disputa e enfrentamento com concepções de vida urbana que prioriza os investimentos em construções imobiliárias em detrimento das áreas de práticas esportivas e de lazer. Para melhorar esse quadro, o documento defende a “desprivatização e democratização do uso dos campos de várzea”. Esta proposta procura atender a uma necessidade colocada na avaliação da gestão anterior à da FP, na qual esses espaços eram sempre utilizados pelos mesmos grupos de futebol.

O programa Lazer e Saúde, que funciona nos principais parques da cidade, mereceu destaque sendo justificado como um “programa comunitário de orientação para caminhadas e corridas, onde o participante tem um tratamento individualizado [...]”, e propõe sua “ampliação do programa, mantendo a qualidade [...]”. Em novembro de 1993, o documento original recebeu um acréscimo intitulado “Adendo ao Documento ‘Secretaria de Esportes, Lazer e Recreação do Município de Porto Alegre, uma Proposta’”. Esse vinha assinado por quinze pessoas pertencentes aos quadros políticos da FP e ao quadro de servidores da SERP e entregue ao governo municipal do prefeito Tarso Genro. O documento procurou delinear uma proposta político-pedagógica para a SME.

Na questão da democratização do novo órgão, o documento cita o processo de transformação social a ser buscado por um partido de esquerda, possibilitando uma nova ordem social fundada na justiça e igualdade, destacando o papel do esporte e lazer nesta nova sociedade. Para tanto, propõe: “[...] Respeitados os espaços de construção democrática, [...] aprofundar e radicalizar o processo de democratização” e reforça a necessidade de “reconhecimento da importância e fortalecimento das organizações autônomas” e de “garantir espaços de esporte, lazer e recreação com acesso para todos”. Um outro documento apresentado intitulava-se “Filosofia, Ciência e Política numa Administração Popular e Socialista”, de autoria de José Enedir Francisco, integrante do Conselho Regional de Desportos, ex-presidente da Associação dos Cronistas Esportivos Gaúchos e, na época,

administrador do ginásio Tesourinha. O documento apontava a necessidade da Secretaria de Esportes, Recreação e Lazer atuar sobre três bases: filosófica, científica e política. Na base política, encontramos, na página 4, um aspecto relacionado à democratização do acesso quando aponta a necessidade de “traçar uma política comprometida com as camadas mais desprotegidas e carentes da sociedade”. Ao abordar as áreas de atuação da secretaria, refere-se, na página 6, ao processo de democratização do poder de decisão quando propõe que a secretaria deverá “possibilitar a descentralização do processo de tomada de decisões, para que o cidadão possa participar, decidir e assumir responsabilidades na gestão da *coisa pública*”. Ao falar sobre a natureza do esporte participação, o documento, na página 6, refere-se à democratização do acesso, dizendo que este deverá

[...] democratizar o acesso às atividades esportivas, bem como às demais atividades de movimento, como a recreação, o lazer, a expressão e as atividades motoras. Para tanto, colocar à disposição da população, especialmente da massa trabalhadora, espaços – inclusive, os ociosos nas escolas –, equipamentos, recursos humanos e oportunidades de prática, em horários e dias adequados.

A democratização do poder de decisão é referida na forma de atingir os objetivos propostos. A SME terá que “consultar a comunidade interessada para detectar suas reais necessidades e expectativas [...]”. Com a participação da população no processo de tomada de decisões, a secretaria atingiria a meta de “levar a comunidade a participar da construção e gestão dos centros e equipamentos de lazer, chamando-a a responsabilidade para a manutenção desses locais”. O autor do documento era postulante ao cargo de secretário do novo órgão, recebendo apoio de parcela dos jornalistas esportivos e de setores do PT.

O texto, assinado por Amilco Diamantino Pereira Neto, professor da SERP, recebeu o título de “Contribuição para ‘Plenária do PT’ sobre a Secretaria Municipal de Esporte, Recreação e Lazer”. O documento inicia afirmando que a prioridade de uma administração de esquerda deva ser atender “as classes populares, os bairros e vilas periféricas”. Em relação à democratização do acesso e do poder de decisão, o documento não traz contribuições; limita-se a propor que a nova secretaria deve “respeitar a verdadeira demanda da comunidade [...]”. Todavia, não deixa claro que demanda é esta e nem qual seu espaço de discussão quando aponta que deve “evitar o chamado ‘bom poder’, evitar o decidir pelas pessoas, desconhecendo seus anseios, suas necessidades, desrespeitando o direito ao exercício da cidadania”. Propõe, em sua conclusão, a realização de parcerias entre a população e a administração municipal.

O último dos documentos apresentados no processo de discussão sobre a secretaria de esportes foi o que recebeu o título de “Prefeitura Municipal de Porto Alegre - Administração Popular, Secretaria de Esportes, Recreação e Lazer”, de autoria de João Luiz Stein Steinbach, postulante ao cargo de secretário. O texto faz uma análise de conjuntura política nos âmbitos municipal, estadual e federal, ressaltando a nova correlação de forças políticas predominante no país, com destaque para a experiência da administração Popular em Porto Alegre. Em relação à democratização do acesso, afirma que “setores da população que moram na periferia da cidade e que são excluídos de qualquer oportunidade de práticas esportivas e recreativas carecem de iniciativa pública que lhes proporcione acesso ao esporte e lazer”. Sobre a democratização do poder de decisão, na página 2, diz que a nova secretaria deverá

discutir de forma democrática com os setores organizados da sociedade quais serão as prioridades desta secretaria, utilizando os espaços do Orçamento Participativo e da Cidade Constituinte com o objetivo de definir quando, como e onde teremos o desporto e o lúdico presente em nossas comunidades.

O texto encerra exigindo uma secretaria de esportes, recreação e lazer cidadã e democrática.

O grupo que assinou o documento “Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer, uma Proposta” foi posteriormente escolhido para dirigir a SME significando que as idéias contidas no mesmo tiveram a aprovação por parte do governo central, se não na totalidade, em grande parte delas. O nome para dirigir a SME foi de Rejane Pena Rodrigues, uma das signatárias do documento. O grupo tornou-se majoritário nos postos de confiança e chefias da SME.

A participação da sociedade civil e a democratização do acesso continuaram sendo os principais objetivos da SME. A equipe que constituiu o núcleo dirigente da nova secretaria decidiu que a democratização da política de esportes e lazer, a partir de lógica da “inversão de prioridades”, deveria se dar através dos “Programas e Projetos Especiais”, buscando parcerias com as comunidades na execução e avaliação de atividades.

A questão da democratização do poder de decisão é referida no documento oficial da Prefeitura Municipal de Porto Alegre – “Relatório de Atividades 1993” – quando fala dos objetivos do projeto de trabalho da SERP/SME: “a participação da comunidade, proporcionando aos usuários dos parques e praças não só o acesso aos equipamentos, mas ao poder de decisão sobre eles, vistos como construções históricas humanas e como direito de

todos” (p. 75). A SERP, neste ano de 1993, segundo o mesmo documento, implementou suas atividades em 13 parques e 20 praças/unidades recreativas (URs) e um ginásio (Tesourinha). As Unidades tiveram 113.920 atendimentos aos participantes. Um critério usado para definição dos representantes de Porto Alegre nos JIRGS⁴ foi diferenciado em relação ao que vinha acontecendo na cidade. A partir de 1993, as modalidades de basquete, vôlei, judô, atletismo, bocha e damas, tiveram como representantes de Porto Alegre as equipes e atletas vencedores da etapa municipal, contrapondo-se às formas de seleção de melhores atletas ou convites para equipes de clubes jogarem os JIRGS.

Em 1994, a SME, contando com uma melhor organização como secretaria deu continuidade a proposta de incentivo e prioridade aos projetos e programas, tais como, “Brincando na Rua”, “Lazer e Saúde” e “Em cada Campo uma Escolinha”. O “Relatório de Atividades das Políticas Públicas Municipais de Esporte e Lazer” traz dados específicos dos serviços e das ações dos setores do órgão. Destacam-se, a Assessoria de Comunicação, Assessoria Comunitária, Unidade Técnico-Pedagógica, Unidades Recreativas, ginásio Tesourinha, Equipe de Eventos, Assessoria de Planejamento e Projetos Especiais. Em termos quantitativos, foram atendidas nas praças e nos parques 284.220 pessoas, além de 38.441 atendidas em atividades assistemáticas nestes mesmos locais. São registrados ainda os atendimentos realizados pelos eventos e projetos especiais.

Em relação à democratização das políticas públicas de esporte e lazer e o poder de decisão, o OP incluiu uma nova etapa chamada “Plenárias Temáticas”, nas quais são discutidas políticas setoriais no âmbito geral da cidade. Com esta etapa, o governo da FP criou um espaço de discussão com segmentos da população identificados com áreas temáticas como o esporte e lazer, a cultura e a educação. A criação deste espaço teve como consequência imediata um movimento da SME, no sentido de mobilizar grupos e lideranças das comunidades usuárias dos parques e das praças para participarem da plenária temática do esporte e lazer. Este trabalho de convencimento e mobilização da população foi organizado prioritariamente pela Assessoria Comunitária da SME, contando ainda com professores que ocupavam os postos de coordenação de programas e micro-regiões da cidade. Segundo os dados obtidos nas entrevistas, os colaboradores destacam a importância do espaço de participação criado, como afirma o colaborador 11, liderança comunitária: *“o espaço das temáticas foi importante na definição de recursos”*. A importância da temática na definição

⁴ Jogos Intermunicipais do Rio Grande do Sul. São organizados pelo Governo do Estado, envolvendo

dos recursos, reflete a tendência do processo de discussão das prioridades nas regiões da cidade. A prioridade ocupada pelas demandas de esporte e lazer é geralmente inferior as demais áreas. Um colaborador 13, liderança esportiva, atribui essa tendência ao fato que: *“a cultura do país é capitalista, é de acúmulo, então o cidadão prioriza o seu patrimônio, o asfalto, o melhoramento físico da cidade, o plano diretor valoriza o patrimônio e não à vida”*. O espaço da temática permitiu que as discussões fossem pautadas por uma visão geral da cidade, já que os recursos tinham que ser aplicados em investimento de interesse geral da população.

O ano de 1995 marcou a conquista, através do OP, de uma importante obra para o conjunto da cidade na área do esporte e lazer, principalmente para a região centro, que foi o ginásio de esportes e a cancha de bocha do Parque Ararigbóia, citado de exemplo pela SME como um modelo de funcionamento em co-gestão com a população. Outras melhorias, como os banheiros e o almoxarifado do ginásio, foram construídos com recursos financeiros advindos da Associação de Amigos do Parque Ararigbóia. Este processo objetivou constituir-se em um modelo de gestão compartilhada entre o poder público e a sociedade civil representada pela associação dos usuários do parque. Por estar localizado na região central, esta obra teve grande visibilidade e impacto na cidade, pois, além dos benefícios diretos trazidos, o prédio concluído acabou por gerar um efeito multiplicador que teve conseqüências nos demais espaços do parque, tais como a cancha de bocha e o campo de futebol.

No Relatório de Atividades de 1995, o número de atendimentos diretos com professores nas URs foi de 218.061 e de 36.303 atendidas em atividades assistemáticas, não estando computados neste número os projetos e programas e os eventos.

Nesse ano, no aspecto da democratização, ocorreu a criação do Conselho Municipal dos Desportos (CMD), que teve por objetivo estabelecer uma relação de parceria da SME com as federações esportivas. Esta instância não conseguiu, apesar dos esforços, discutir e efetivar uma política para os esportes de competição organizados pelas federações. Um colaborador 14, líder esportivo critica à falta de estrutura do órgão para justificar sua baixa capacidade de atuação: *“..., nós não temos pessoal especializado nas regiões do OP que poderiam discutir o esporte e o lazer. Se o CMD tivesse estrutura ajudaria a administração no trabalho”*.

No ano de 1996, a SME deu continuidade à política de incentivo aos programas e projetos que pudessem alcançar uma maior diversificação das atividades e tivessem um perfil comunitário, entendido como uma relação de parceria com grupos e lideranças comunitárias. Os objetivos que visavam à democratização do acesso e do poder de decisão são colocados do “Relatório de Atividades/1996”:

Estes objetivos propostos buscaram sua realização através da manutenção e criação de programas e projetos como o ECCE (Em cada Campo uma Escolinha), Campeonato Municipal de Futebol de Várzea, Projeto Graxaim e Brincando na Rua, os VIVAS (basquete e voleibol), Lazer e Saúde, entre outros (p. 118).

No campo das relações comunitárias, a SME buscou uma maior participação da população nas plenárias temáticas do OP. Segundo o relatório, entre as atividades realizadas estava o VIII Encontro Nacional de Recreação e Lazer (ENAREL). Contando com o apoio de instituições nacionais e internacionais, o evento teve a participação de 1.950 pessoas, dentre elas, lideranças comunitárias que atuavam nos programas e projetos da SME citados anteriormente. A iniciativa de sediar o ENAREL demarcou uma vontade política de caráter participativo. A colaboradora 3, gestora, coloca:

“Em 96, teve o ENAREL, se trouxe o ENAREL [...]. Teve a questão dos fóruns, já estavam acontecendo os fóruns participativos, e toda a questão do andar da secretaria, que era a mesma secretária que está hoje, sempre foi buscar a questão de que as pessoas falassem, então se criavam espaços, como a Várzea, como os Vivas. É um formato de participação”.

Outra iniciativa que trouxe visibilidade política para a SME foi de caráter internacional realizada em Abril de 1996. Através das relações internacionais de cooperação entre os governos da cidade japonesa de Kanazawa e o município de Porto Alegre, realizou-se a viagem de uma delegação de crianças e adolescentes que participaram do campeonato de futebol da categoria em 1996 pela secretaria, para realização de um jogo amistoso naquela cidade do Japão.

No plano interno, teve continuidade o Projeto Reflexão objetivando “o aperfeiçoamento técnico-relacional dos servidores e a melhoria dos serviços prestados à população”. Nesse projeto ocorreram palestras, cursos e atividades com convidados de outras instituições, de outras secretarias de governo e também com técnicos da própria Secretaria de Esportes sobre temas gerais de interesse do conjunto do quadro funcional da SME.

Outro programa de lazer que visava à democratização do acesso, chamado “Programa Verão”, foi iniciado neste ano. Ele era formado por um conjunto de atividades de lazer, no qual se destacavam o “Verão da Gurizada”, que tinha por objetivo oportunizar à população da periferia lazer e recreação nos meses de janeiro e fevereiro; o “Verão Esportivo”, com torneio de futebol sete e torneio de damas e dominó; e ainda um passeio ciclístico noturno pelas ruas próximas do Parque da Redenção e do Parque Marinha do Brasil.

No ano de 1996, a política de esportes e lazer do município ganhou mais um instrumento de incentivo e de democratização, com a regulamentação do Fundo Municipal do Desporto (FUMDESP), previsto nas finalidades do CMD.

A formulação das políticas públicas de esporte e lazer, nesta segunda gestão, teve, da parte do governo, a criação de espaços institucionais, como plenárias temáticas, regulamentação do FUMDESP e programas comunitários, que tiveram por objetivo a democratização das políticas públicas na expectativa de uma participação direta da população neste processo. A formulação, apesar dos avanços obtidos em relação à primeira gestão, principalmente em relação ao caráter comunitário das ações, não conseguiu efetivar-se de forma participativa e democrática no planejamento das ações, embora existisse um conhecimento maior da realidade da cidade, como destaca o colaborador 7, professor: “A SME tinha um melhor conhecimento da realidade na cidade, acumulado da primeira gestão da FP”.

No entanto, a implementação das políticas de esporte e lazer dentro da perspectiva de democratização teve, nesta segunda gestão, um considerável avanço, a partir das ações, programas e projetos que valorizaram o perfil comunitário, através da aproximação com lideranças comunitárias, permitindo que ações fossem desenvolvidas, com responsabilidades divididas entre o poder público e a sociedade. Programas e projetos como o “Em cada Campo uma Escolinha”, “Projeto Graxaim” e o futebol de várzea foram mantidos e tiveram um aumento da participação das comunidades envolvidas. .

A avaliação da política da SME nessa gestão de acordo com os colaboradores desse estudo foi mais elaborada, aparecendo de forma clara a utilização de instrumentos de avaliação. Os gestores da SME, lideranças comunitárias, esportistas e professores foram os segmentos que mais apareceram nas falas dos colaboradores quando se questionou quem

participou da avaliação da política de esporte e lazer na gestão. O processo de avaliação foi participativo, contando com a presença de lideranças comunitárias.

Sobre os aspectos positivos e negativos que poderiam ser destacados na política de esporte e lazer da segunda gestão, destacou-se nas entrevistas a abrangência do trabalho da SME, com ações expandindo-se pelas regiões da cidade com o aumento do quadro funcional e com uma melhor utilização de praças e parques pela população, democratizando-se mais o acesso para o lazer. O aspecto negativo foi o fato de o atendimento, ser insuficiente para a totalidade da cidade.

Em relação aos recursos humanos, financeiros e materiais destinados à política de esportes e lazer, as entrevistas evidenciaram opiniões contraditórias. Para alguns colaboradores, houve um crescimento; para outros, continuaram sendo escassos, principalmente os financeiros. Cabe lembrar que a segunda gestão já contava com o surgimento das plenárias temáticas que, ainda que não tenham aumentado significativamente os recursos destinados ao esporte e lazer, possibilitaram um acréscimo de verba que permitiu a realização de investimentos na cidade. Nesta gestão, foram chamados professores através de concurso público, e a contratação de estagiários também foi utilizada. A mudança para um perfil de atuação do professor mais voltado para a ativação e articulação dos trabalhos nas regiões resultou em uma otimização da carga horária dos professores que passaram a atuar em mais de uma frente de trabalho na cidade.

A segunda gestão encerra-se com um maior conhecimento das necessidades de esporte e lazer da população e uma melhor relação com o movimento comunitário através dos programas envolvendo as lideranças comunitárias de várias regiões da cidade.

8 A TERCEIRA GESTÃO DA FRENTE POPULAR EM PORTO ALEGRE (1997-2000)

A FP foi eleita para o seu terceiro mandato consecutivo no governo de Porto Alegre, obtendo a aprovação da maioria da população no primeiro turno das eleições municipais. Raul Pont foi eleito para ocupar o cargo de prefeito, tendo José Fortunatti como vice. A SME continuou sendo dirigida por Rejane Penna Rodrigues, que foi mantida como secretária de governo. A manutenção do nome da titular do cargo significou também a continuidade da linha de trabalho e a manutenção do grupo político que lhe dava sustentação nas principais chefias e coordenações.

Nesse período ocorreu um maior aproveitamento de quadros do PT no órgão. Outras forças políticas internas do PT, como o “Coletivo em Defesa da Vida”, a “Articulação de Esquerda” e a “Democracia Socialista” e “Rede”, tiveram espaços na composição da secretaria, ocupando cargos de assessorias em áreas como a pedagógica e a administrativa. A maioria ocupava cargos em comissão ou era cedida por outros órgãos públicos municipais e estaduais. O grupo dirigente da SME entendia que a gestão que se iniciava reunia as condições políticas e administrativas para a consolidação do projeto iniciado na gestão anterior. Essa posição é reforçada nas entrevistas. A colaboradora 3, gestora, ao ser questionada sobre qual era a política de esporte e lazer na terceira gestão, respondeu: “Para nós, foi uma das melhores gestões, porque tínhamos o acúmulo das duas primeiras gestões anteriores e agora era o momento de consolidação da política, já havia o conhecimento da área e da secretaria”.

A consolidação da política de esporte e lazer teve como eixo principal, segundo parcela dos entrevistados, a ampliação da abrangência através da descentralização das ações de esporte e lazer. O colaborador 7, professor, destacou o conhecimento da cidade que tinha o prefeito eleito para a terceira gestão: “Recordo-me de que o prefeito [...] tinha um profundo conhecimento da cidade. Houve a ampliação do trabalho, mais descentralizado”.

A terceira gestão da FP na área do esporte e lazer iniciou-se a partir da avaliação realizada ao final da segunda gestão e das propostas de programa de governo da FP com a necessidade técnica e política de planejar e implementar políticas públicas que superassem o isolamento das ações da SME, na qual programas e projetos da secretaria se desenvolviam nas

regiões da cidade de forma desarticulada. Para avançar neste trabalho de articulação, foi iniciado um processo de “regionalização”, que tomou por base a divisão da cidade pela matriz do OP⁵. Este processo, planejado inicialmente pelas assessorias pedagógica e comunitária da SME, contou com o apoio do gabinete da secretária para exposição e discussão com o conjunto de professores e funcionários da SME. A colaboradora 8, professora, destaca o trabalho das assessorias no processo de regionalização:

[...] Começa o processo de regionalização, tinha os eixos. Ampliação da abrangência através da articulação era um dos eixos [...]. Nesse período, a criação de uma área de assessoria pedagógica... Vieram pessoas de fora, CCs. A gente fica meio assim, e a resposta da equipe que veio foi positiva. Nesses quinze anos de trabalho é a [época] que eu sinto mais saudades [...], eu estando na coordenação e participando dos fóruns. Aquela equipe constituída foi bastante rica, cresceu. Ali também se volta um olhar para as praças.

Procurando identificar características sócio-políticas e os espaços de esporte e lazer de cada uma das 16 regiões da cidade, foi elaborada uma listagem de ações realizadas pela SME e das parcerias estabelecidas com as comunidades de Porto Alegre. Esta listagem foi apresentada aos setores, às equipes e às coordenações, em seminário interno, realizado em junho de 1997, no ginásio Ararigbóia. Neste seminário, pela primeira vez no órgão responsável pela política de esporte e lazer, os professores e estagiários da SME reuniram-se por região, onde iniciaram um planejamento baseado em quatro eixos de atuação: articulação, ampliação, diversificação e descentralização.

A articulação objetivou a integração das equipes das diferentes áreas de atuação nas URs e nos programas e projetos. O eixo da ampliação foi direcionado para uma maior abrangência das ações através de parcerias com a comunidade em cada uma das 16 regiões da cidade. A diversificação visou aumentar a oferta de atividades de esporte e lazer a partir do mapeamento realizado por cada região. O quarto eixo – a descentralização – direcionou-se para um problema antigo nas políticas públicas de esporte e lazer no município, o da centralização das atividades e das equipes nas regiões mais centrais da cidade em detrimento da periferia e das camadas de baixa renda de população de Porto Alegre.

A ampliação da abrangência foi destacada nas entrevistas pelo colaborador 9, liderança comunitária, ao explicar qual era a política de esporte e lazer na terceira gestão:

⁵ A matriz é formada por 16 regiões. Região 1: Humaitá – Navegantes – Ilhas; Região 2: Noroeste; Região 3: Leste; Região 4: Lomba do Pinheiro; Região 5: Norte; Região 6: Nordeste; Região 7: Partenon; Região 8: Restinga; Região 9: Glória; Região 10: Cruzeiro; Região 11: Cristal; Região 12: Centro-Sul; Região 13: Extremo Sul; Região 14: Eixo-Baltazar; Região 15: Sul; Região 16: Centro.

“Um aspecto dessa política foi a ampliação dos espaços de lazer e a abrangência do trabalho da SME”.

Em relação à democratização do acesso, o “Relatório de Atividades de 1997” destaca os objetivos de “diversificar as atividades regionais buscando uma articulação comunitária” e “descentralizar os eventos, projetos e programas através das ações da SME nas Unidades Recreativas” (p. 122). Estes objetivos continuavam a apontar para a necessidade de uma melhor articulação com as regiões da cidade, e a diversificação pretendida tinha por objetivo permitir que novos grupos de esporte e lazer tivessem espaço para suas atividades, democratizando o acesso às políticas do órgão municipal. O colaborador 7, professor, ao falar da terceira gestão, aponta que, além da necessidade de ampliação da abrangência, deveria ser ampliada a interlocução com a sociedade civil, o que pode indicar que a democratização do poder de decisão na formulação das políticas públicas deveria ser uma das prioridades da terceira gestão: “A busca ainda era de ampliar nossa abrangência na cidade e ampliar nossa interlocução com a sociedade”.

A descentralização das atividades, segundo as diretrizes da SME, apontou a necessidade de que houvesse um levantamento de dados em cada região, tais como praças de lazer, associações de moradores, grupos esportivos e de lazer autônomos, campos de futebol, escolas públicas e particulares e outros espaços, nos quais poderiam ser realizadas atividades de esporte e lazer. Neste particular, o trabalho realizado pela região Noroeste, através de sua coordenação e professores lotados em atividades naquela região, foi um exemplo positivo de uma regionalização articulada com outros espaços e outras comunidades da região que ainda não vinham sendo atendidas pela política de esporte e lazer municipal. Nesta região, foi realizado um mapeamento das praças e dos parques públicos, das escolas públicas e particulares, dos centros de comunidade e das associações de moradores existentes. A partir desse conjunto de dados, foi realizado com o grupo de professores que atuava na região um roteiro de visitas aos parques e às praças elencados no mapeamento, objetivando mostrar e possibilitar que os professores conhecessem os locais de esporte e lazer da região noroeste. Este processo culminou com a realização do planejamento da região, prevendo atividades em outros locais além daqueles que a SME já vinha atendendo e estabelecendo novas parcerias com lideranças e associações comunitárias como, por exemplo, o Parque Vinte de Maio, que começou a desenvolver atividades dirigidas por professores da SME e ter um evento anual comemorativo na data que dá nome ao parque.

O processo de regionalização foi, durante o ano de 1997, marcado por etapas diferenciadas em cada região, fruto da própria realidade existente em cada uma delas, e também por resistências de parte dos professores da SME, que em um primeiro momento viram modificadas suas rotinas de trabalho e seu perfil de atuação. O processo marcou para o colaborador 17, usuário, a importância da representação local: “a comunidade teve representantes na discussão do planejamento do esporte e do lazer”. Assim, algumas regiões avançaram de forma rápida no processo. Outras, por sua vez, demoraram mais a realizar a regionalização e seus objetivos de descentralização e diversificação das atividades. Estes objetivos pretendiam melhorar os níveis de democratização do acesso e do poder de decisão. O colaborador 19, usuário, confirma a melhoria do atendimento por parte da SME, a partir dos objetivos da regionalização: “houve a melhoria dos prédios das praças e centros aqui na região, melhorou muito os espaços de lazer; aumentou a participação nas atividades nas praças, descentralizou os trabalhos”.

Outra importante contribuição da região noroeste foi o “I Curso de Arbitragem Educativa de Futebol/Parque Alim Pedro/SME”, que instrumentalizou 12 alunos, em um curso em que foram abordados conteúdos referentes às regras da modalidade de futebol de campo, técnicas de arbitragem e conceitos de educação e psicologia do esporte. Os alunos do curso eram membros da comunidade da região, usuários do parque e estagiários de Educação Física. Além da parte teórica desenvolvida no módulo sede do parque, os alunos realizaram a parte prática de uma equipe de arbitragem durante os jogos da I Copa Alim Pedro de Futebol Mirim e Infantil.

O trabalho de planejamento, execução e avaliação do curso representou de forma concreta uma integração entre a equipe técnica do Parque Alim Pedro e a equipe pedagógica da SME. Contou também com o aval da então secretária da SME, já que foram necessários recursos financeiros para a compra de fardamentos para os alunos do curso, confecção de certificados e material do curso. A avaliação deste processo foi considerada positiva por todos envolvidos, e representou um importante avanço nas relações com as comunidades esportivas do futebol amador de Porto Alegre. Ela desencadeou um movimento que sinalizou a possibilidade de realização de um curso ampliado de formação de árbitros comunitários para atuarem nas ligas esportivas do futebol de várzea, o que posteriormente veio a acontecer por parte da coordenação do futebol juntamente com as assessorias comunitária e pedagógica, com a realização do I Curso de Arbitragem Comunitária da SME.

Esta iniciativa de qualificação técnica para a população usuária e praticante do futebol, democratizando o acesso a um curso qualificado de arbitragem, proporcionou um efeito multiplicador para outras modalidades, que seguiram o exemplo e o sucesso obtido no futebol, como – para ilustrar – o futsal, o handebol e o basquete, qualificando seus praticantes para a formulação, execução e avaliação das iniciativas esportivas do município.

Entre as iniciativas prioritárias na área dos esportes da terceira gestão da FP, no ano de 1997, destacou-se o “Interpraças”, que reunia em competições esportivas os grupos de crianças e adolescentes orientados por professores da SME nas praças e nos parques de Porto Alegre. O colaborador 18, usuário, destaca o aumento da participação e os jogos: “Evoluiu mais, teve mais participação, mais jogos, mais campeonatos”. Este evento esportivo teve os seguintes princípios: a *educação*, conceito este baseado nas práticas não-formais e de aprendizagens individuais e coletivas oportunizadas pela vivência e convivência no cotidiano dos espaços públicos; a *cooperação*, buscando o comprometimento e participação de todos envolvidos nas disputas esportivas; a *participação*; para que todos possam se sentir sujeitos de um espaço de atuação esportiva, participando da elaboração, execução e avaliação do processo dos Jogos Interpraças; e o princípio da *ética*, no que diz respeito às normas e regras estabelecidas para o evento. A formulação do Interpraças previu uma integração entre as equipes das áreas do esporte e da recreação. Esta integração ocorreu no planejamento, na execução e avaliação das atividades. Diferentemente dos anos anteriores, em que os jogos eram realizados e os grupos se dispersavam, neste Interpraças foram organizados pelos professores e estagiários da SME ambientes lúdicos com atividades de recreação como jogos de mesa, pinturas e confraternização entre os participantes com lanches coletivos entre os alunos das praças e dos parques públicos de Porto Alegre.

O processo de democratização do esporte e lazer teve um novo fórum de discussão estabelecido a partir de setembro de 1997, com a regulamentação do CMD, cujo objetivo principal era de estabelecer uma relação de parceria com as federações esportivas do Rio Grande do Sul e com o Fundo Municipal do Desporto (FUNDESP), que fora regulamentado em 1996, mas que começou a funcionar efetivamente em 1997. Sua verba foi aplicada na aquisição de materiais esportivos, ajuda de custo para atletas amadores porto-alegrenses que foram disputar a Maratona do Mercosul em Rosário/Argentina e custeio da hospedagem e alimentação para atletas nos JIRGS, em Santa Maria. Durante as gestões anteriores da FP, a relação entre o poder público e as federações esportivas foi marcada por diferenças em

relação às prioridades nas políticas de esporte e lazer. Estas diferenças estavam assinaladas nas concepções de esporte de participação e esporte de rendimento.

O poder público defendia uma concepção de esporte de participação, no qual a presença da comunidade e o caráter associativo deveriam predominar; já as federações esportivas defendiam o esporte de rendimento, reivindicando verbas para o poder público para realização de seus programas e eventos. Algumas iniciativas conseguiram romper com esta discussão conceitual, como, por exemplo, a Maratona de Porto Alegre, o Circuito Banco do Brasil/Duplas de Voleibol de Praia, a Copa Davis de Tênis, a Liga Nacional de Basquete e Voleibol e a Copa Gaúcha de Ginástica, entre outras, quando instalações esportivas públicas e recursos humanos eram disponibilizados para a realização das competições federadas. A criação do CMD, portanto, surgiu na tentativa de estabelecer uma relação, um canal permanente de diálogo e apoio, para colaborar, propor, executar e avaliar as políticas públicas de esporte e lazer em Porto Alegre.

Em 1998, segundo o “Relatório de Atividades”, a SME procurou estabelecer com a população “uma participação ativa, procurando transformar os indivíduos de simples espectadores em agentes e sujeitos de seu lazer”. Este objetivo demonstra que, passados nove anos de gerenciamento municipal na área do esporte e lazer, ainda se buscava uma mudança na forma como o lazer era apropriado pela população. Assim, pode-se afirmar que a democratização do acesso e do poder de decisão nesta política pública ainda não havia alcançado os níveis pretendidos pelos gestores da FP, ainda que importantes avanços na formulação, implementação e avaliação tivessem sido obtidos ao longo das duas gestões anteriores.

No conjunto de suas ações, a SME continuou priorizando os programas e projetos que eram identificados com o perfil comunitário de atuação dos quadros da secretaria e do estabelecimento de parcerias com as comunidades na realização de eventos e atividades de esporte, lazer e recreação. Neste ano, foi criado um projeto que incidia diretamente na democratização do acesso e do poder de decisão chamado “Brincando no Orçamento Participativo”. A partir da criação de um espaço de lazer e recreação para crianças e adolescentes nos locais onde eram realizadas as reuniões do OP, ele permitia que os adultos participassem das discussões das assembléias, enquanto seus filhos participavam de atividades coordenadas por professores e estagiários da SME. Um equipamento fundamental nesta atividade do OP foi o ônibus “Brincalhão”, criado em 1998. Este ônibus foi

transformado em uma brinquedoteca ambulante, sendo todo adaptado para atividades de recreação e lazer desenvolvidas nas diversas regiões da cidade, principalmente onde residiam as camadas mais pobres da população, permitindo o acesso ao lazer em locais onde as opções eram inexistentes ou mínimas. Este projeto abriu uma nova área de atuação para os professores e estagiários da SME.

Na área do esporte, a democratização do acesso continuou através de projetos e programas de futebol, como o “Municipal de Várzea” e o “Em cada Campo uma Escolinha”; os de voleibol e basquete, com os “Vivas”, tiveram continuidade, ocupando um importante espaço na cidade no que diz respeito ao esporte amador.

Nessa gestão, o futebol de várzea continuou realizando intercâmbios com outras prefeituras em nível estadual e internacional. Servindo como uma espécie de “prêmio”, equipes vencedoras nas categorias mirim, infantil, adulto e veterano do Campeonato Municipal de Várzea realizavam uma viagem para cidades que atuavam em cooperação com a PMPA. Equipes de futebol amador como Unidos da Martim (Vila Safira), Associação Nova Gleba (Nova Gleba), Monte Castelo (Restinga) e Corinthians (Petroópolis) participaram em eventos esportivos nas localidades de Córdoba (Argentina), Montevidéo (Uruguay) e Caxias (Rio Grande do Sul).

Ainda na área do esporte, a modalidade do basquete foi objeto da prioridade de um convênio da PMPA, através da SME, com a Universidade Luterana do Brasil (ULBRA). Este convênio tinha por objetivo popularizar o basquete na cidade a partir da formação de uma equipe adulta masculina que representaria a cidade de Porto Alegre na Liga Nacional de Basquete. Esta competição reunia as principais equipes de basquete adulto do país. O convênio estabelecia ainda a criação de escolinhas de aprendizagem do esporte em praças e parques de Porto Alegre com a presença de alguns dos principais jogadores da equipe motivando crianças e adolescentes para o esporte.

Uma contribuição importante do convênio foi a realização de palestras sobre organização do esporte, formação de equipes e aprendizagens de basquete, por parte dos integrantes da comissão técnica da equipe da ULBRA, como o técnico José Medalha (da seleção brasileira), para os professores da SME. A Prefeitura, por sua vez, colocava um funcionário professor para acompanhar o trabalho, bem como o ginásio Tesourinha, à disposição para treinos e jogos da equipe. Este ponto causou interferência e colisão nos

horários das atividades planejadas e oferecidas para a população de Porto Alegre naquele espaço público, que tiveram de ser suspensas ou alteradas, incidindo diretamente no acesso da população às atividades oferecidas pelo ginásio. Em relação aos objetivos, o convênio não obteve resultados satisfatórios. A democratização do acesso não se efetivou da forma esperada. A equipe de basquete ULBRA/PMPA não teve um bom desempenho nas quadras, sendo desclassificada na primeira fase da Liga Nacional. As escolinhas de basquete não tiveram o retorno esperado em termos de massificação, funcionando em alguns poucos locais, como, por exemplo, o próprio ginásio Tesourinha, não se democratizando no restante da cidade. Em relação à democratização do poder de decisão, o processo de reorganização dos grupos de atividades do ginásio foi um ponto de conflitos e resistências por parte de funcionários e usuários do Tesourinha. Ao final da realização da Liga Nacional de Basquete e do Campeonato Gaúcho da modalidade do ano, o convênio não foi renovado.

Na área do lazer, em 1998, tivemos o início do “Projeto do Idoso”, que visava à criação de grupos da terceira idade através de atividades físicas e de lazer coordenadas por professores da SME. Este projeto possibilitou a democratização do acesso das pessoas idosas, já que, embora a experiência de grupos como os do Ararigbóia e Tesourinha, o maior acúmulo municipal na área da terceira idade estava localizada na política pública de assistência social, através da Fundação de Assistência Social e Comunitária (FASC) com seus grupos de convivência nos Centros de Comunidade.

Em 1999, teve início um movimento de reordenamento administrativo institucional. Este movimento, levado a efeito pelo centro de governo, teve por objetivo avaliar as ações e os equipamentos de esporte e lazer localizados nos centros de comunidade pertencentes à FASC e viabilizar sua transferência para o gerenciamento da SME. A discussão central era de a de se obter um melhor aproveitamento das áreas esportivas e de lazer daqueles espaços, que após a decisão de tornar a FESC, o órgão responsável pela Assistência Social municipal, diminuiu consideravelmente sua frequência para atividades de esporte e lazer.

A partir da decisão política de reordenar institucionalmente as ações, os equipamentos e o quadro de pessoal de uma secretaria para outra, cuja atividade fim respondia pela área do esporte e lazer, foram formadas duas comissões, uma de cada órgão, coordenadas pelas duas secretárias titulares das pastas, que elaboraram um calendário de reuniões para discussão de dados administrativos e técnicos.

Paralelamente, foi desenvolvido um diagnóstico por um quadro político da SME junto ao Centro de Comunidade Primeiro de Maio (CEPRIMA). Este levantamento contemplou dados referentes às atividades desenvolvidas no centro, o número de funcionários, a carga horária de servidores, as condições dos equipamentos como piscinas, quadras esportivas, prédios e salas, e relações com a comunidade. O CEPRIMA foi o primeiro centro de comunidade a ter suas atividades e seus equipamentos de esporte e lazer transferidos para a SME. As considerações finais deste levantamento foram utilizadas como referências para a passagem dos primeiros três centros de comunidade da FASC para a SME⁶.

O Relatório de atividades de 1999 refere-se a este processo de reordenamento como “a qualificação dos trabalhos desenvolvidos naqueles espaços de esportes, recreação e lazer, e a diversidade de ações na SME, incluindo atividades aquáticas nas três piscinas”. Do ponto de vista da democratização do acesso para a população, este processo trouxe a recuperação das atividades fins de esporte e lazer dos equipamentos que vinham sendo utilizados de forma precária devido aos recursos escassos a eles destinados pelo órgão gestor da assistência social. No plano interno da FASC, criou-se a possibilidade de os professores de Educação Física e servidores de apoio lotados na FASC serem cedidos para a SME, opção esta aceita pela maioria dos professores lotados naquele órgão e por alguns funcionários da área de apoio, como limpeza e manutenção.

Para a SME, no plano interno, o gerenciamento de três centros de comunidade representou um acréscimo nas atividades desenvolvidas, bem como um aumento no número de recursos humanos lotados no órgão. Para os professores lotados na SME, os centros de comunidade tornaram-se uma alternativa a mais como local de trabalho e desenvolvimento de projetos, principalmente com o recebimento de mais dois ginásios de esportes⁷ e piscinas. O Plano Verão da Prefeitura Municipal de Porto Alegre utilizou de forma participativa as piscinas dos centros através do agendamento de comunidades carentes para atividades aquáticas através do projeto “Verão da Gurizada”. Este trabalho foi feito pela assessoria comunitária e pedagógica da SME em conjunto com lideranças comunitárias.

No ano de 2000, último ano da terceira gestão da Frente Popular no governo municipal, no que diz respeito à democratização do acesso e poder de decisão, a PMPA, através da SME, realizou a I Conferência Municipal de Esportes, Recreação e Lazer, que teve

⁶ CEPRIMA, CECOVE e CECORES.

⁷ Centro de Comunidade da Vila Elisabeth (CECOVE) e Centro de Comunidade da Restinga (CECORES).

como tema central “Espaços Públicos de Lazer – Direito Social”. O evento objetivou, segundo o “Relatório de Atividades/2000”. (p. 105), “ampliar a discussão sobre esporte e lazer na cidade e aproximar as demandas do cidadão às ações propostas pela Secretaria”. As políticas públicas de Esporte e Lazer, assim como outras políticas públicas municipais, como Educação, Assistência Social e Cultura, por exemplo, seriam debatidas em um novo espaço de discussão entre governo e sociedade civil para o planejamento, a execução e avaliação das ações no campo do esporte e lazer. A Conferência teve como eixos de debates, visando à apresentação de propostas, os subtemas: 1) Política de produção e manutenção de espaços públicos de lazer; 2) Gerenciamento participativo. Estrutura e funcionamento do sistema desportivo municipal; 3) Política de democratização do acesso a esporte, recreação e lazer; 4) Política de ativação nos espaços públicos de lazer.

O processo de organização da Conferência foi de responsabilidade da SME, primeiro no âmbito interno da secretaria junto ao quadro de servidores visando à apropriação dos objetivos. No plano externo, as coordenações de regiões, responsáveis por programas e projetos, assessorias pedagógica e comunitária, através de reuniões preparatórias, discutiram junto aos usuários das atividades da secretaria, grupos de esporte e lazer que utilizavam os parques e as praças e lideranças comunitárias propostas para o evento. Uma outra etapa foi o trabalho de divulgação para a população da cidade e de convites dirigidos às instituições de ensino fundamental, médio e superior, clubes e federações amadoras. Ao final deste processo de discussão e debates, foi totalizado o envio de 320 propostas para a Conferência, que foram agrupadas dentro dos eixos de discussão propostos. Ao final da discussão das propostas, primeiro em subgrupos temáticos seguindo os eixos da I Conferência, depois em plenária, foram aprovadas 84 resoluções por 250 delegados. As resoluções finais da I Conferência, aprovadas em plenária, deveriam, a partir de então, servir como referências para o planejamento das ações públicas de esportes e lazer organizadas pela SME.

Entre as resoluções aprovadas, destacaram-se as áreas da terceira idade; de pessoas portadoras de deficiências (PPDs); manutenção de equipamentos; descentralização das atividades de programas e projetos; e qualificação do quadro de professores, estagiários, funcionários da SME e da rede de educadores populares que atuava de forma voluntária nas ações da SME.

A Conferência teve suas diretrizes encaminhadas ao III Congresso da Cidade, conforme consta no “Caderno de Teses do III Congresso da Cidade/2000” (p. 86-87). Este

congresso teve como tema central “Construindo a Cidade do Futuro”, cujas reflexões, debates e diretrizes se desenvolveram em dois eixos de enfoque: A Gestão Participativa e a Qualidade de Vida. O primeiro enfoque procurou tratar do papel do Estado e as instâncias de participação da população nos processos decisórios, constituindo um modelo de gestão compartilhada e de poder local. O segundo eixo tratou da questão da sustentabilidade e do modelo de desenvolvimento ambiental, econômico e social para um centro urbano com as características de Porto Alegre. Nos dois Congressos da Cidade realizados anteriormente, em 1993 e 1995, as políticas públicas de esportes e lazer de Porto Alegre não tinham sido objeto de nenhuma referência ou discussão, o que veio a ocorrer somente no ano de 2000.

A democratização do acesso na política municipal de esportes e lazer teve, no ano de 2000, a conclusão do processo de passagem dos Centros de Comunidade da FASC para a SME. Foram recebidos: o Centro Esportivo George Black (CEGEB), Centro de Comunidade Vila Ingá (CEVI), Centro de Comunidade da Restinga (CECORES) e Centro de Comunidade Parque Madepinho (CECOPAM), encerrando-se o ciclo de reordenamento institucional dos equipamentos e das ações públicas de esportes e lazer, ficando o gerenciamento das atividades de esporte e lazer nos centros de comunidade sob responsabilidade de SME. As políticas públicas de esporte e lazer, a partir da conclusão deste processo, voltaram a ter os centros de comunidade como equipamentos específicos para as práticas esportivas e de lazer de várias regiões da cidade.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo tomou como foco de análise as políticas de esporte e de lazer levadas a efeito em Porto Alegre, de 1989 a 2000, com o intuito de investigar em que medida o governo municipal, através SERP e da SME, obteve êxito em seus objetivos de democratização do esporte e do lazer.

A partir dos dados obtidos nos documentos e entrevistas referentes às três gestões da FP, pretende-se apresentar considerações que permitam indicar se ocorreu a democratização do acesso e do poder de decisão nos eixos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas de esporte e lazer no período estudado.

A discussão realizada pela FP para assumir a política de esportes e lazer envolveu professores militantes da FP, principalmente do PT, alguns já trabalhando na SERP, e pessoas interessadas em que o esporte e lazer tivessem uma mudança profunda em sua formulação e execução. Parte desse grupo de pessoas foi nomeada para trabalhar junto aos centros de comunidade, ficando a outra parte atuando junto à SERP.

Os dois primeiros anos da gestão da FP no esporte e lazer indicam, pelos dados encontrados, que os gestores da SERP pretendiam mudar radicalmente o atendimento do órgão, priorizando a população menos favorecida. O que inicialmente mostrou ter sido uma política que democratizaria o esporte e lazer na cidade acabou sendo uma dificuldade gerencial por não ter um planejamento que apontasse como as ações deveriam ser realizadas e com que objetivos. A falta de um diagnóstico que pudesse ajudar na definição de prioridades para o trabalho contribuiu para que o início da gestão fosse de um quadro de incertezas e dúvidas. Existiu uma desconsideração de algumas atividades realizadas por parte da nova direção sem apresentar um projeto de substituição para as mesmas.

As profundas mudanças ocorridas na política educacional do município tiveram reflexos na área do esporte e lazer. Os recursos humanos da SERP, parte deles pelo menos, tiveram que se integrar ao projeto de atividades alternativas realizado pela SMED. A medida contrariou parte dos professores que voltaram a destacar que o trabalho da SERP era diferente em seus objetivos ao trabalho da educação formal.

A partir do terceiro ano da primeira gestão, a política de esporte e lazer começou a ser fruto de um planejamento mais participativo no plano interno com realização de reuniões com todos os recursos humanos da SERP para discussão e planejamento das ações a serem realizadas. Já no plano externo, houve a participação das comunidades através das associações de amigos de praças e associações de moradores, procurando elaborar uma política de esporte e lazer voltada para as diversas faixas etárias da população.

Existiu uma ampliação do trabalho em parques e praças com a construção de módulos que permitiram a abertura de novos espaços na cidade. Um espaço de participação criado pelo governo foi o OP, que – se não contemplou o esporte e o lazer entre suas prioridades – inaugurou uma nova relação com a população no trato da questão do orçamento público.

Em relação aos recursos humanos, materiais e financeiros, os dados obtidos indicam posições divergentes. Alguns consideraram os recursos escassos, e outros declararam que, ao final da gestão, houve um aumento nos recursos da SERP.

A descentralização pretendida pela administração com o objetivo de democratizar se deu gradualmente, já que a política de esporte e lazer precisava ser definitivamente colocada na agenda política do governo. Dois espaços públicos de lazer e esporte foram importantes nesta tarefa de convencimento da importância da política de esporte e lazer. Um deles foi o Parque Chico Mendes, localizado na zona norte de Porto Alegre, objeto de uma disputa com grupos que se apropriaram do espaço para que ele pudesse transformar-se em área para esporte e lazer. O outro espaço foi o dos Campos do Cristal, que estava sendo pretendido pelos empresários da construção civil. A SERP justificou sua permanência como sendo aquele o único espaço de lazer para as comunidades carentes que moram no entorno dos campos.

Nessa gestão, a diretriz que tinha por objetivo a inversão de prioridades não conseguiu efetivar uma política que pudesse modificar radicalmente a estrutura, organização e o funcionamento do esporte e do lazer na cidade. Verificou-se uma concentração das atividades nas áreas centrais da cidade.

A democratização do processo de tomada de decisão apresentou avanços. Na SERP, foram criadas reuniões semanais para discutir as ações do órgão com o conjunto de servidores. Embora os resultados desses encontros tenham sido modestos para a formulação das políticas, a abertura de um espaço para a participação dos servidores foi considerada um aspecto positivo. Entretanto, algumas ações, como o futebol de várzea, e o processo do

Orçamento Participativo foram importantes no estabelecimento de uma nova relação entre a população e o Estado, assim como sinalizaram a intencionalidade de priorizar o atendimento às camadas mais pobres da população.

A formulação, implementação e avaliação da política na primeira gestão, segundo os dados analisados, ficou centralizada na equipe diretiva da SERP, e a implementação das ações com os professores dos parques e praças.

A democratização da política de esporte e lazer, pretendida pelo governo da FP na primeira gestão, não foi efetivada da forma e com o alcance desejado com a inversão de prioridades, deixando, porém, indícios de que avanços na participação estavam ocorrendo de maneira gradual.

A segunda gestão da FP (1993-1996) foi marcada pelo maior interesse do governo municipal ao criar a SME, elevando o status político do esporte e lazer. Na perspectiva da construção de uma sociedade na qual o esporte e o lazer sejam reconhecidos como políticas públicas, colocando-se no patamar de outras políticas públicas, os dados da pesquisa indicaram que o papel político da Secretaria contribuiu para uma maior autonomia no encaminhamento das ações realizadas e do atendimento das demandas da sociedade.

Neste período, o acesso da população aos serviços de esporte e lazer apresentou melhorias. Os recursos humanos e materiais aumentaram em relação ao período anterior. As ações na região central da cidade continuaram a ocorrer em nível elevado. A política da SERP/SME foi de implementação de programas e projetos especiais, em sua maioria estabelecendo parcerias com a população na execução das atividades. Na área dos esportes e da recreação, foi criado o “Jogando em Porto Alegre”, voltado para crianças e adolescentes dos parques e praças públicas. Por iniciativa do órgão, a cidade foi sede do Encontro Nacional de Recreação e Lazer (ENAREL), importante evento destinado a discutir temas relacionados à área.

Iniciou-se uma política voltada principalmente para a periferia, através de projetos e programas em parcerias com as lideranças e comunidades. A partir desta gestão, começa definitivamente a ser uma característica do trabalho a busca de um perfil de atuação do professor da SME, direcionado para o trabalho articulado com as comunidades. Destacam-se as ligas de futebol, o Programa “Em cada Campo uma Escolinha”, e o projeto “Brincando na Rua”.

Essa gestão teve como instâncias de participação os fóruns de discussão sobre esporte e lazer e a criação das plenárias temáticas que foram organizadas com o objetivo de discutir diretrizes de políticas setoriais para a cidade. Neste espaço – embora sendo poucos os recursos disponibilizados –, o esporte e o lazer como política, puderam finalmente ser contemplados na discussão do orçamento público. Neste período, o Ginásio e a Cancha de Bocha do Parque Ararigbóia, cujos recursos foram derivados do OP, foram consideradas obras de referência pela SME. As conquistas obtidas nas plenárias foram avaliadas como positivas para o conjunto da população, tendo em vista que, com o reduzido orçamento da SME, várias demandas puderam ser atendidas. Um outro ponto a ser destacado é o da conscientização do esporte e do lazer como direito social que crescia entre as reivindicações de destaque da população.

Na segunda gestão, pode-se concluir que o acesso da população aos espaços públicos de esporte e lazer foi democratizado em relação ao que vinha sendo feito, embora ainda existissem regiões sem o atendimento sistemático nesta área.

Em relação ao poder de decisão da política de esporte e lazer, pode-se inferir que houve uma democratização do poder de decisão, embora em níveis ainda abaixo do desejado pela SME. Mesmo com a intenção da SME de democratizar as políticas, o atendimento e a participação da população na tomada de decisão continuaram aquém do pretendido.

A formulação das ações continuou centralizada no SME, mas começaram a se estabelecer projetos e programas em parceria com as comunidades. A descentralização das ações, no entanto, não conseguiu atingir a cidade na sua totalidade, existindo regiões sem atendimento do poder público na área do esporte e lazer.

A terceira gestão (1997-2000) foi mais participativa, e avaliada como um período de consolidação de uma política que se desenvolvia na área do esporte e lazer pela terceira vez. O acúmulo da experiência de duas gestões foi considerado positivo pelos participantes da pesquisa. A política de parcerias de trabalho com as comunidades possibilitou que muitos se tornassem protagonistas de ações desenvolvidas na cidade. Neste período, teve início o Programa da Terceira Idade, com atividades físicas de esporte e de lazer destinadas à população idosa.

A SME buscou uma melhor qualificação para o atendimento da população, definindo eixos de atuação que tinham por objetivo a democratização do acesso aos espaços públicos e

da participação do cidadão na discussão e no planejamento das políticas de esporte e lazer. Foi realizado um planejamento participativo que envolveu o quadro funcional da SME e os usuários dos serviços de esporte e de lazer. As reuniões semanais foram organizadas de forma a permitir que os professores se reunissem por região de trabalho e por área de atuação.

O processo de regionalização, planejado para a cidade, contribuiu para um mapeamento das ações de esporte e lazer nos espaços públicos da cidade. A regionalização tomou por referência a matriz do OP, dividindo a cidade em 16 regiões. A descentralização das ações para locais públicos onde puderam ser desenvolvidas atividades de esporte e lazer – como associação de moradores, escolas, outras praças e parques e até mesmo áreas livres, espaços vazios na cidade – permitiu uma mobilidade dos recursos humanos da SME e o surgimento de parcerias voluntárias na área do esporte e lazer.

O trabalho conjunto da equipe pedagógica com a equipe comunitária possibilitou um olhar criterioso no atendimento das demandas de esporte e lazer nas regiões. A qualificação dos professores, funcionários e lideranças comunitárias, através de um sistema de reuniões internas que procurou atender a totalidade e à diversidade das atividades, sem perder de vista, o específico de cada área de atuação dos professores da SME. Os encaminhamentos resultantes desse conjunto de reuniões era acompanhado pelas assessorias junto aos professores através de assessoramento sistemático no local de trabalho.

Essa gestão permitiu uma maior participação técnica e política de outras instâncias do PT e da FP, que colaborou para evitar que uma visão única do processo pudesse sobressair-se, trazendo prejuízos ao funcionamento do órgão.

Na questão da democratização do acesso, foi importante a passagem de oito centros de comunidade da FASC para o gerenciamento da SME, fato este que potencializou os trabalhos junto às comunidades dessas regiões.

Na questão da democratização do poder de decisão, foi criado o CMD que, na prática, mostrou-se um espaço de discussão e deliberação ineficiente. A necessidade de representação de comissões regionais de esporte e lazer na composição do CMD aparece nas falas dos entrevistados e nas diretrizes da I Conferência de Esporte e Lazer.

Foi instituído o Fundo Municipal do Desenvolvimento Desportivo, que destinou seus recursos para iniciativas esportivas de atletas e equipes que necessitavam de um auxílio financeiro.

O poder de decisão foi ampliado em 2000, com a realização da I Conferência de Esportes, Recreação e Lazer de Porto Alegre. Os resultados apontaram 84 resoluções. Essas foram encaminhadas para o III Congresso da Cidade/2000, que, pela primeira vez, incluiu o esporte e o lazer na discussão e na elaboração de suas diretrizes.

Do ponto de vista dos eixos de formulação, implementação e avaliação, percebe-se que a política de esportes e lazer na terceira gestão foi mais participativa, envolvendo o plano interno da secretaria, articulado com o plano externo das comunidades, contribuindo para um avanço da democratização da política de esporte e lazer.

Nas três gestões pesquisadas, o acesso aos serviços e o poder de decisão da população em relação às políticas de esporte e de lazer alcançaram níveis diferenciados de democratização. As ações adquiriram um caráter participativo com o estabelecimento de parcerias com as comunidades. Foram criados espaços de discussão que permitiram a participação da população na formulação, implementação e avaliação das políticas de esporte e lazer da cidade.

Ao final das três gestões, pode-se concluir que ocorreu uma democratização no acesso e no poder de decisão da comunidade no que se refere ao esporte e ao lazer.

Em alguns casos, essa participação é passível de críticas, como é o caso de programas que estimulam um voluntariado social que não está capacitado para o desempenho de determinadas funções na área do esporte e do lazer. No entanto, a democratização do acesso e do poder de decisão apresentou avanços quando contou com agentes sociais oriundos das comunidades onde as ações se desenvolvem.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Elmir de. **Jovens: políticas públicas e mercado de trabalho**. São Paulo: Pólis, 2000. (Publicações Pólis, 35).
- AMARAL, Silvia Cristina Franco. O Lazer no Orçamento Participativo em Porto Alegre: primeiras aproximações. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO FÍSICA, 18., 1999. **Coletânea de textos e resumos**. Pelotas: UFPEL, p. 234-241, 1999.
- ANDRADE, Edinara Terezinha. **A força do povo: do clientelismo diádico ao clientelismo de massas**. Blumenau: Letra Viva, 1996.
- AUGUSTIN FILHO, Arno. **A experiência do Orçamento Participativo na Administração Popular da Prefeitura Municipal de Porto Alegre**; In: HORN, Carlos Henrique (Org.). Porto Alegre: O desafio da mudança. Porto Alegre, Ortiz, p. 49-61, 1994.
- AVRITZER, L; NAVARRO, Z. **A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.
- BAIERLE, Sérgio Gregório. **Democracia radical e cidadania: a “economia moral” dos sujeitos**. Porto Alegre: [s.n.], 1999.
- _____. **Porto Alegre: pólis no terceiro mundo?: A emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre**. Porto Alegre: [s.n.], 1994. (Cadernos da Cidade, v. 1, n. 2).
- BAQUERO, Marcelo (Org.). **A desconfiança como fator de instabilidade política na América Latina: a construção da democracia na América Latina: estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política**. Porto Alegre: Editora da UFRGS; Canoas: Centro Educacional La Salle de Ensino Superior, 1998.
- BASBAUM, Leôncio. **História sincera da República: de 1930 a 1960**. 5. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1985a.
- _____. **História sincera da República: de 1960 a 1967**. 5. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1985b.
- BITTAR, Jorge. (org.) O modo petista de governar. **Cadernos de Teoria e Debate**. São Paulo, Partido dos Trabalhadores, 1992.
- BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1986.
- _____. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. São Paulo: Paz e Terra, 1992a.
- _____. **O Futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. São Paulo: Paz e Terra, 1992b.
- BORDENAVE, Juan. E. D. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- BRACHT, Valter. **Sociologia crítica do esporte: uma introdução**. Vitória: UFES, 1997.

BRUM, Argemiro J. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1982.

BUARQUE, Cristovam. **O colapso da modernidade brasileira e uma proposta alternativa**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

CARDOSO, Ruth. **Fortalecimento da sociedade civil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira. Cultura política, democracia e hegemonia: uma tentativa da explicação do comportamento político não democrático. In: BAQUERO, Marcelo (Org.). **A desconfiança como fator de instabilidade política na América Latina: a construção da democracia na América Latina: estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política**. Porto Alegre: Universidade/UFRGS; Canoas: Centro Educacional La Salle de Ensino Superior, 1998.

CHAUÍ, Marilena de Souza. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1990.

COUTINHO, Carlos Nelson. **A democracia como valor universal: notas sobre a questão democrática no Brasil**. São Paulo: Ciências Humanas, 1980.

_____. **Democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 1992.

_____. **Gramsci**. Porto Alegre: LPM, 1981.

CRISTAN, Mara. Lazer e Esporte, Políticas Públicas. In: MARCELLINO, N. (Org.). **Estrela cadente: a gestão de Esporte/Lazer na Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação (SEME), durante a administração de Luiza Erundina (1989-1992), na cidade de São Paulo**. Campinas: Autores Associados, 2001.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: USP, 1997.

DEDECCA, Claudio Salvadori. Política social e política econômica. **Teoria e Debate**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, v. 15, n. 50, p. 28-33, 2002.

DREIFUSS, René Armand. **1964: a conquista do Estado**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1981.

DURHAN, Eunice Ribeiro. A sociedade vista da periferia. In: KOWARICK, Lúcio (Org.). **As lutas sociais e a cidade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 169, 1988.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Globo, 1991.

FEDOZZI, Luciano. **O poder da aldeia: gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo, 2000.

FERRARI, Alfonso Trujillo. **Metodologia da ciência**. 2. ed. Rio de Janeiro: Kennedy, 1974.

GANDIN, Danilo. **A prática do planejamento participativo**. 9. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

GENRO, Tarso. **Porto da cidadania**. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan. **Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. Política municipal, participação popular e legitimação: o papel político do Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 7., 1997. **Anais...** Recife: ANPUR, p. 1709-1720, v.3, 1997.

GUTIERREZ, Gustavo Luís. Lazer e pobreza: aspectos de uma falsa questão. **Revista Conexões: educação, esporte, lazer**. Campinas: v. 1, n. 1, p. 3-37, jul./dez. 1998.

IANNI, Octavio. **O ciclo da revolução burguesa**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1985.

JAGUARIBE, Hélio. **Brasil: crises e alternativas**. Rio de Janeiro: Zarur, 1974.

LINHALES, Meily Assbú. **Políticas públicas para o esporte no Brasil: interesses e necessidades**. Belo Horizonte: Cultura, 1997.

LOPEZ, Luis Roberto. **Cultura brasileira: de 1808 ao pré-modernismo**. 2. ed. Porto Alegre: UFRGS, 1995.

LÜDKE, Menga. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MARCELLINO, Nelson Carvalho. **Lazer e esporte: políticas públicas**. Campinas: Autores Associados, 2001.

_____. Políticas públicas e privadas de Educação Física, Esporte e Lazer – A necessidade da visão integrada. **SIMPÓSIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO FÍSICA**, 18, 1999. **Anais...**Pelotas: Editora UFPEL, 1999.

_____. **Políticas públicas setoriais de lazer: o papel das prefeituras**. Campinas: Autores Associados, 1996.

MEZZADRI, Fernando. Algumas reflexões sobre as políticas públicas de esporte e lazer no Brasil. **Synopsis: revista do Departamento de Educação Física**, Curitiba, v. 7, p. 113-117, 1996.

MOURA, Paulo Gabriel Martins de. **PT: comunismo ou social democracia?**. Porto Alegre: Novo Século, 2001.

OHLWEILER, Otto Alcides. **Evolução sócio-econômica do Brasil: do descobrimento à nova república**. Porto Alegre: Tchê, 1998.

PINTO, Leila Mirtes Santos de Magalhães. Políticas públicas de esporte e lazer: caminhos participativos. **Revista Motrivivência**. Florianópolis, v. 10, n. 11, set. p. 47, 1998.

PIRES, Giovani de Lorenzi. A escola, a educação física e as políticas públicas: quais são os projetos para o esporte escolar. **Revista Metropolitana de Ciências do Movimento Humano**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 9, 2004.

PORTO ALEGRE. PREFEITURA MUNICIPAL. **Orçamento participativo: Porto Alegre**. Porto Alegre: Unidade Editorial, 1997.

PORTO ALEGRE. PREFEITURA MUNICIPAL. **Plano de Investimentos**. 1995.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Evolução política do Brasil**. 16. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

RODRIGUES, Rejane Pena. Lazer, esporte, participação e educação. **Revista Motrivivência**. Florianópolis, v. 10, n. 11, p. 99-105, set, 1998.

ROSENFELD, Denis L. **Lições de filosofia política: o estatal, o público e o privado**. Porto Alegre: L&PM, 1996.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Política e Sociedade**, v. 26, n. 4, 1998.

_____. **Teoria e Debate**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, v. 14, n. 48, p. 26-33, 2001.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, Jamerson Antonio Almeida. **Políticas públicas de esporte e lazer: resistência e dominação no governo de Pernambuco (1995-1998)**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2000.

SODRÉ, Nelson Werneck. **Panorama do Segundo Império**. 2. ed. Rio de Janeiro: Graphia, 1998.

_____. **Vida e morte da ditadura: 20 anos de autoritarismo no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1984.

SOUZA, Herbert José de. Município de Boa Esperança: participação popular e poder local. In: MOISÉS, José Álvaro et al. **Alternativas populares da democracia: Brasil anos 80**. Petrópolis: Vozes, 1982.

STIGGER, Marco P. **Administração de parques públicos e democracia: um estudo de caso na área de políticas públicas para o lazer numa perspectiva democrática**. 153 f.. Dissertação (Mestrado). - Universidade Gama Filho. Curso de Pós-Graduação em Educação Física, Rio de Janeiro, 1992.

_____. Cultura corporal no espaço público: uma experiência da extensão universitária na área do lazer. **Revista da Pró-Reitoria de Extensão/UFRGS**, v. 1, n. 2, p. 159-178, 1996.

_____. Políticas sociais em lazer, esportes e participação: uma questão de acesso e de poder; ou subsídios para tomar uma posição frente à pergunta: "são as políticas públicas para a educação física, esportes e lazer, efetivamente políticas sociais?". **Revista Motrivivência**, Florianópolis, v.10, n. 11, p. 83-95, 1998.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VILLASANTE, Tomás R. Comunidades Locales. In: BAQUERO, Marcelo (Org.). **A desconfiança como fator de instabilidade política na América Latina: a construção da democracia na América Latina: estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política**. Porto Alegre: Editora UFRGS; Canoas: Centro Educacional La Salle de Ensino Superior, p. 13, 1998.

WEFFORT, Francisco C. **Por que democracia?**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.

_____. **Qual democracia?**. 1. ed. São Paulo: Cia. das Letras, 1994.

ZALUAR, Alba. O esporte na educação e na política pública. **Educação e Sociedade**, n. 38, p. 19-44, 1991.

ZINGONI, Patrícia. Políticas públicas participativas de esporte e lazer: da congestão à co-gestão. **Revista Motrivivência**. Florianópolis, v. 10, n. 11, p. 31-46, 1998.

ANEXO A - LISTA DE DOCUMENTOS ANALISADOS

1) FONTES ESCRITAS OFICIAIS - PODER EXECUTIVO

1.1) GERAIS

- Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Relatório de Atividades, 1989 a 2000.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Anuário Estatístico, 1989 a 2000.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Projeto de lei nº 20/93 do Executivo Municipal, Criação da Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer, 1993.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Plano de Investimentos, Orçamento Participativo, 1995 a 2001.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre. III Congresso da Cidade - Cadernos de Teses Resoluções, 2000.

1.2) ESPECÍFICAS DE ESPORTE E DE LAZER DA SERP - SME

- Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Diretrizes para o trabalho da SERP, 1989.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Supervisão de Esportes e Recreação Pública, Texto Avaliação - Uma reflexão possível: caminhos percorridos, novos horizontes, 1991.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Supervisão de Esportes e Recreação Pública, Plano Semestral de Atividades, 1991/1992.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer, Relatório de Indicadores Sociais de Porto Alegre, Anos I, II e III (1998, 1999, 2000).
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer, Caderno de Programas, Projetos, Atividades, Eventos e trabalhos em parceria com a população, 1999.

- Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer, I Conferência Municipal de Esportes, Recreação e Lazer. Resoluções, 2000.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Grupo Temático de Cultura, Esporte, Lazer e Turismo. Textos de debate. III Congresso da Cidade, 2000.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer. Caderno Programação 1999. Gerência Pedagógica.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer. Caderno Programação 2000. Gerência Pedagógica.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Supervisão de Esportes e Recreação Pública, Projeto do Seminário de Políticas Públicas de Esporte, Lazer e Recreação. 1993.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Supervisão de Esportes e Recreação Pública, Viabilizando uma proposta, s.d.

2) FONTES ESCRITAS OFICIAIS - PODER LEGISLATIVO

- Lei 7330. Criação da Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. 1993.
- Câmara Municipal de Porto Alegre. Anais das sessões de tramitação do projeto de lei do Executivo, Criação da Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer, 1993.

3) FONTES ESCRITAS NÃO-OFICIAIS

3.1) GERAIS

- Manifesto do Partido dos Trabalhadores, 1980.
- Programa do Partido dos Trabalhadores, 1980.
- Partido dos Trabalhadores. Programa de Governo, Terceira Gestão, Administração Popular, 1996.

3.2) ESPECÍFICAS DE ESPORTE E DE LAZER

a) Nacional

- I Encontro Nacional das Administrações Petistas ligadas ao Esporte e Lazer. Carta de Princípios, 1989.
- Comitê Nacional de Esporte e Lazer. 13 Propostas do Governo Lula para o Esporte e o Lazer, 1994.
- Partido dos Trabalhadores. Movimento Pró-Reconstrução do Setorial Nacional de Esporte e Lazer, 1999.

b) Municipal

- Partido dos Trabalhadores. Programa de Governo, Proposta de Políticas Públicas para o Lazer e o Esporte de Porto Alegre. Araújo, Vânia e Coletivo, 1992.
- Partido dos Trabalhadores. Programa de Governo. Por uma Política para o Esporte, Lazer e Recreação no Futuro Governo da Administração Popular. Rodrigues, Rejane Pena e Coletivo, 1992.
- Partido dos Trabalhadores. Secretaria de Esportes, Lazer e Recreação do Município de Porto Alegre, uma proposta. Rodrigues, Rejane Pena e Coletivo, 1993.
- Partido dos Trabalhadores. Adendo ao documento: Secretaria de Esportes, Lazer e Recreação do município de Porto Alegre, uma proposta. Rodrigues, Rejane Pena e Coletivo, 1993.
- Partido dos Trabalhadores. Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer. Filosofia, Ciência e Política numa Administração Popular e Socialista. Enedir, José Francisco, 1993.
- Partido dos Trabalhadores. Contribuição para "Plenária do PT" sobre Secretaria Municipal de Esporte, Recreação e Lazer, Pereira Neto, Amilco Diamantino, 1993.
- Partido dos Trabalhadores. Prefeitura Municipal de Porto Alegre - Administração Popular. Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer, Steinbach, João Luiz Stein, 1993.

ANEXO B - ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

- 1) Qual era a política de esportes e de lazer da Frente Popular na primeira gestão (1989-1992)?
- 2) Como foi formulada a política de esportes e de lazer na primeira gestão da Frente Popular?
- 3) Quem participou da formulação da política de esportes e de lazer na primeira gestão da Frente Popular?
- 4) Como se deu a implementação da política de esportes e de lazer na primeira gestão da Frente Popular?
- 5) Quem participou da implementação da política de esportes e de lazer na primeira gestão da Frente Popular?
- 6) Existiram dificuldades na implementação da política de esportes e de lazer na primeira gestão da Frente Popular? Quais?
- 7) Como foi feita a avaliação da política de esportes e de lazer na primeira gestão da Frente Popular?
- 8) Quem participou da avaliação da política de esportes e de lazer na primeira gestão da Frente Popular?
- 9) Quais os resultados que podem ser considerados positivos na política de esportes e de lazer da primeira gestão da Frente Popular? Os objetivos foram alcançados? Quais?
- 10) Existiram objetivos que não foram alcançados? Quais? Por quê?
- 11) Como você avalia os recursos materiais, financeiros e humanos envolvidos na política de esportes e de lazer na primeira gestão da Frente Popular?
- 12) Quais as instâncias de participação institucionais e da sociedade civil que surgiram na primeira gestão da Frente Popular, visando a democratizar o acesso e o poder de decisão em relação à política de esportes e de lazer?

- 13) Como se deu o processo de criação da Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer na segunda gestão da Frente Popular? Como surgiu? Quando iniciou? Quem participou?
- 14) Quais as razões que você apontaria para justificar a criação de uma Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer na segunda gestão da Frente Popular?
- 15) Existiram resistências ao processo de criação de uma Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer? Quais? Por quê?
- 16) Na sua avaliação, a estrutura responsável pela política de esportes e de lazer na primeira gestão, que era a Supervisão de Esportes e Recreação Pública (SERP), poderia atender às finalidades propostas com a criação de uma Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer?
- 17) Qual era a política de esportes e de lazer na segunda gestão da Frente Popular (1993-1996)?
- 18) Como foi formulada a política de esportes e de lazer na segunda gestão?
- 19) Quem participou da formulação da política de esportes e de lazer na segunda gestão da Frente Popular?
- 20) Como se deu a implementação da política de esportes e de lazer na segunda gestão da Frente Popular?
- 21) Quem participou da implementação da política de esportes e de lazer na segunda gestão da Frente Popular?
- 22) Existiram dificuldades na implementação da política de esportes e lazer na segunda gestão da Frente Popular?
- 23) Como foi feita a avaliação da política de esportes e de lazer na segunda gestão da Frente Popular?
- 24) Quem participou da avaliação da política de esportes e de lazer na segunda gestão da Frente Popular?

- 25) Quais os resultados que podem ser considerados positivos na política de esportes e de lazer na segunda gestão da Frente Popular? Os objetivos foram alcançados? Quais?
- 26) Existiram objetivos que não foram alcançados? Quais? Por quê?
- 27) Como você avalia os recursos materiais, financeiros e humanos destinados à política de esportes e de lazer na segunda gestão da Frente Popular?
- 28) Quais as instâncias de participação institucionais e da sociedade civil que surgiram na segunda gestão da Frente Popular, visando a democratizar o acesso e o poder de decisão em relação à política de esportes e de lazer?
- 29) Qual era a política de esportes e de lazer na terceira gestão da Frente Popular (1997-2000)?
- 30) Como foi formulada a política de esportes e de lazer na terceira gestão da Frente Popular?
- 31) Quem participou da formulação da política de esportes e de lazer na terceira gestão da Frente Popular?
- 32) Como se deu a implementação da política de esportes e de lazer na terceira gestão da Frente Popular?
- 33) Quem participou da implementação da política de esportes e de lazer na terceira gestão da Frente Popular?
- 34) Como foi feita a avaliação da política de esportes e de lazer na terceira gestão da Frente Popular?
- 35) Quem participou da avaliação da política de esportes e de lazer na terceira gestão da Frente Popular?
- 36) Quais os resultados que podem ser considerados positivos na política de esportes e de lazer na terceira gestão da Frente Popular? Os objetivos foram alcançados? Quais?
- 37) Existiram objetivos que não foram alcançados? Quais? Por quê?
- 38) Como você avalia os recursos materiais, financeiros e humanos envolvidos na política de esportes e de lazer na terceira gestão da Frente Popular?

- 39) Quais as instâncias de participação institucionais e da sociedade civil que surgiram na terceira gestão da Frente Popular, visando a democratizar o acesso e o poder de decisão em relação à política de esportes e de lazer?
- 40) Qual sua opinião sobre o Orçamento Participativo em Porto Alegre?
- 41) Quais razões você apontaria para justificar que o esporte e o lazer não estão entre as prioridades escolhidas pelas regiões do Orçamento Participativo no período referente a 1989-2000?
- 42) Como você avalia as plenárias temáticas do Orçamento Participativo?
- 43) Em sua opinião, a plenária temática de esporte e de lazer contribuiu para a democratização do acesso e do poder de decisão em relação à política de esporte e de lazer no período de 1989-2000?
- 44) Na sua avaliação, o Conselho Municipal de Desportos de Porto Alegre contribuiu para a democratização do acesso e do poder de decisão em relação à política de esporte e de lazer no período de 1989-2000?
- 45) Existe algum ponto que você considera importante que não tenha sido abordado nesta entrevista? Gostaria de incluí-lo?