

Conselhos Estaduais de Esporte e Lazer no

NORDESTE

BRASILEIRO

PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONTROLE SOCIAL EM QUESTÃO



Organizadora

Silvana Martins de Araujo



GOVERNO FEDERAL
BRASIL
MINISTÉRIO DO ESPORTE PAÍS RICO E PAÍS SEM POBREZA

SILVANA MARTINS DE ARAUJO
(Organizadora)

**CONSELHOS ESTADUAIS DE ESPORTE E LAZER NO
NORDESTE BRASILEIRO:**
participação popular e controle social em questão



EDUFMA

São Luís

2011

Copyright © 2011 by Silvana Martins de Araujo
Impresso no Brasil / Printed in Brazil
Efetuado depósito legal na Biblioteca Nacional
TODOS OS DIREITOS RESERVADOS

1ª Edição
Presidente da República
Dilma Vana Rousseff

Ministro do Esporte
Orlando Silva de Jesus Júnior

**Secretária Nacional de Desenvolvimento
do Esporte e do Lazer**
Rejane Penna Rodrigues

Universidade Federal do Maranhão
Reitor: Natalino Salgado Filho
Vice-Reitor: Antonio José Silva Oliveira

Curso de Educação Física
Coordenador: Raimundo Nonato Assunção
Viana

**Grupo de Estudo e Pesquisas
Pedagógicas em Educação Física**
Coordenadora: Silvana Martins de Araujo

Organizadora:
Silvana Martins de Araujo

Revisora:
Maria Cícera Nogueira

Bibliotecária:
Gisele Rocha da Silva

Projeto gráfico, diagramação e capa:
Leonilton Batista

Impressão:
Estação Gráfica (98) 3236 9177
estacaoproducoes@gmail.com

Araujo, Silvana Martins (Org.)

Conselhos Estaduais de Esporte e Lazer no Nordeste Brasileiro: participação popular e controle social em questão. / Silvana Martins de Araujo (Org.) São Luís: EDUFMA, 2011.

158 p.
ISBN 978-85-7862-184-1

1. Políticas públicas de esporte – Nordeste – Brasil. 2. Políticas públicas de lazer – Nordeste – Brasil. 3. Conselhos gestores. I. Título

CDD 796. 320 698 1
CDU 796: 304. 4 (812/813)



EDUFMA

*Os textos publicados são de exclusiva responsabilidade dos autores que os assinam.
Venda proibida.*

SILVANA MARTINS DE ARAUJO
(Organizadora)

Conselhos Estaduais de Esporte e Lazer no Nordeste Brasileiro:
participação popular e controle social em questão

Ana Paula Vieira
Antonio Silva Cunha Andrade Filho
Camila Fernanda Pena Pereira
Carlos Augusto Scansette Fernandes
Iaci da Costa Jara
Jonathas Carvalho de Sousa
Kytania Regina Lindoso Dominici
Silvana Martins de Araujo
Ywry Crystiano da Silva Magalhães

São Luís
2011

SUMÁRIO

| | |
|---|-----|
| PREFÁCIO | 07 |
| APRESENTAÇÃO | 13 |
| O PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA E CONTROLE SOCIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE E LAZER | 17 |
| <i>Silvana Martins de Araujo</i> <i>Iaci da Costa Jara</i> <i>Ywry Crystiano da Silva Magalhães</i> | |
| O CONTEXTO LEGAL DOS CONSELHOS DE ESPORTE E LAZER NO NORDESTE BRASILEIRO | 81 |
| <i>Silvana Martins de Araujo</i> <i>Kytania Regina Lindoso Dominici</i> <i>Jonathas Carvalho de Sousa</i> | |
| OS CONSELHOS ESTADUAIS DE ESPORTE E LAZER DA REGIÃO NORDESTE DO BRASIL: entre a existência legal, os desafios estruturais e a situação real | 111 |
| <i>Carlos Augusto Scansette Fernandes</i> | |
| O CONSELHO DO DESPORTO DO CEARÁ: análise de uma experiência concreta | 139 |
| <i>Ana Paula Vieira</i> <i>Antonio Silva Cunha Andrade Filho</i> <i>Camila Fernanda Pena Pereira</i> | |

PREFÁCIO



Prefaciар um livro é para mim motivo de celebração, pois revela uma deferência somente oferecida a poucos.

Já tive essa satisfação em várias outras ocasiões, todas elas guardando em comum com esta a de terem sido oportunizadas por pessoas merecedoras de respeito e admiração de todos aqueles que compõem o campo da Educação, em particular o vinculado à Educação Física. Competência profissional aliada a compromissos ético-políticos comprometidos com a construção de um mundo melhor são as características que os identificam.

Nenhuma delas, todavia, me concedeu a oportunidade de prestar minha homenagem a um povo – o maranhense - que me acolheu em determinada época de minha vida de forma a marcá-la indelevelmente – como agora apresentada por Silvana Martins de Araujo.

E não poderia ser outra pessoa a me dar essa oportunidade se não Silvana, mulher que conheci ainda como *filha do Dimas*, professor com quem compartilhei minha estada em terras maranhenses e o iniciar do curso de Educação Física da UFMA, e que me deixou de lição sua extrema paciência e apaziguador respeito pela diferença, na convivência com um então jovem paulistano repleto de vontade política de mudar a realidade, dotado, entretanto, de toda a impaciência e arrogância cara à juventude...

De *filha do Dimas* à referência de capacidade intelectual e política do Departamento de Educação Física da UFMA — universidade onde se formou e hoje é docente — algum tempo passou, tempo esse marcado pelo fortalecimento dos nossos laços de amizade e cumplicidade político-acadêmica gestados desde a época dela como aluna de graduação e eu seu professor, até os dias atuais onde *Dimas* se apresenta, orgulhosamente, como o *pai da Silvana* e ela alcança projeção nacional motivada, principalmente, pela sua militância acadêmica junto ao *Colégio Brasileiro de Ciências do*

Esporte, CBCE e coordenadora da *Rede Cedes/UFMA*, a qual tive a oportunidade de implantar nacionalmente por ocasião de minha passagem pelo Ministério do Esporte.

O livro que ora prefacio é fruto do impacto da luta de uma geração — a dos anos 1980 — que ao romper a relação paradigmática da Educação Física parametrizada pela aptidão física, deu margem à outra configuração paradigmática, desta feita de natureza histórico-social, inaugurando seu flerte com as ciências humanas e sociais, responsável pelo surgir e fortalecer de um movimento contra-hegemônico inspirador de uma verdadeira revolução no processo de formação profissional/acadêmica e produção de conhecimento ocorrido em seu âmbito.

Não foi por acaso, portanto, que olhares para questões de políticas de educação física, esporte e lazer ganharam destaque a partir de meados daquela década, no próprio momento de retomada por parte da sociedade civil, da prerrogativa de definir o destino da sociedade brasileira, devolvendo às casernas aqueles que de lá não deveriam ter saído e, ao fazê-lo, foram responsáveis por 25 anos de obscuridades e sombras...

... Obscuridades e sombras responsáveis por retirar do dicionário político brasileiro, naquele período histórico, qualquer menção aos conceitos de *participação popular e controle social* nas/das ações de governo, justamente aqueles que se traduzem em eixo central dos estudos presentes neste livro.

“Conselhos Estaduais de Esporte e Lazer no nordeste brasileiro: participação popular e controle social em questão” traz indagações necessárias de serem feitas e respondidas por todos os envolvidos nas questões afetas à gestão governamental. E faz isso com muita propriedade, desde a discussão conceitual de *Estado, Participação Popular e Controle Social* presente em seu primeiro capítulo, até a análise de um relato de experiência contido no último, formatando o conjunto aparentemente heterogêneo em um todo organicamente estruturado.

Imagino não ser necessário realçar o significado de se pensar políticas fundadas nos princípios de *gestão democrática* em um Estado até hoje tido como capitania hereditária da aristocracia local...

Embora não as tenha como objeto central de estudo, traz ainda a presente obra oportunidade ímpar de nos debruçarmos sobre o lugar das Conferências Nacionais de Esporte e Lazer — e suas respectivas versões estaduais, regionais e municipais — na configuração das políticas de esporte e lazer implantadas em território brasileiro, notadamente quando nos percebemos refêns de uma agenda esportiva cuja pauta é de interesse central dos setores conservadores componentes do campo esportivo

De fato, o modelo conceitual da Conferência não poderia ser mais bem desenhado: Trata-se de ampliar a participação da sociedade civil organizada nas questões afetas à definição das políticas brasileiras esportivas e de lazer, trazendo para esse espaço aquilo que já se encontra enraizado na cultura política de outros campos/segmentos sociais, qual seja, a imperiosa necessidade da presença do controle social e da participação popular na definição das ações do poder público, voltadas para a elaboração e execução de suas políticas.

Sua primeira edição, em 2004, deu-nos a impressão de que ela viria pra valer. Esporte, Lazer e Desenvolvimento Humano foi seu tema central. Experiência ímpar, dada a ausência quase que absoluta da tradição de espaços de construção coletiva e colegiada das decisões tomadas na história esportiva brasileira, mais acostumada com conferencistas que se recusavam a dialogar com o público, seja lá o sentido que queiram dar a esta expressão.

A segunda, em 2006, embora já carregasse o peso da desconfiança pela ausência de implementação das deliberações havidas por ocasião da primeira, ainda mobilizou municípios, estados e regiões em fases que antecederam sua etapa nacional, colocando todos refletindo sobre o sistema esportivo e de lazer brasileiros. Construindo o Sistema Nacional de Esporte e Lazer foi seu nome de batismo, expressando nele próprio o reconhecimento do atraso da área diante da mera

constatação dos 18 anos que então completava o sistema nacional de saúde e os outros tantos da educação, ao lado de um debate no campo da cultura que já a colocava à frente da esfera esportiva.

A não realização de sua terceira versão em 2008, ou mesmo em 2009, já anunciava algo pouco promissor. A falta de vontade política do Ministério do Esporte de dar vazão à construção das condições objetivas para a consecução das deliberações tomadas naquele fórum ficou evidente tanto com o simples enumerar das deliberações que vieram a se materializar em política de governo, quanto com o próprio anúncio do tema central da III Conferência, convenientemente pensada para 2010, ano eleitoral: Plano Decenal do Esporte e Lazer: 10 pontos em 10 anos para projetar o Brasil entre os 10 mais.

Aquilo que era central na segunda Conferência se mistura a outros eixos de debate, numa clara perda de importância facilmente compreendida pela ausência de disposição dos senhores dos anéis de debaterem mudanças em uma estrutura que lhes vêm servindo como se feita sob medida a seus interesses de manutenção do status quo... Quem se habilita a fazer um levantamento dos anos de empoderamento desses senhores à frente de suas entidades? É um acinte à lógica democrática!

O documento que a anuncia é forjado em uma matriz aparentemente ousada, mas tacanha quando revelada sua base paradigmática - a do alto rendimento - e sua perversa materialização em políticas de governo...

... Se não ficarmos atentos, seremos vítimas de *engodo*, legitimando aquilo já decidido na (...) política real... Peguemos por exemplo a realização, em nosso país, da Copa do Mundo de Futebol em 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016, de cuja decisão participou a FIFA e CBF e o COI e COB, respectivamente, bem como a política de financiamento do esporte desavergonhadamente voltada para o alto rendimento em detrimento da compreensão do direito ao acesso ao esporte e ao lazer por parte da sociedade brasileira... A quem duvida, convido a fazer uma breve análise da execução orçamentária

do Ministério do Esporte desde sua criação até os dias atuais, triste constatação para quem acreditava na mudança...

Engodo, segundo o “Dicionário Aurélio Básico da Língua Portuguesa”, é “*coisa com que se seduz alguém...*”. Deixa-se *engodar* aquele que permite ser enganado com promessas vãs. Não podemos permitir sermos *empulhados*, alvos de zombarias...

Voltemos nossas atenções para o lócus da política concreta; Reconheçamos o caráter conservador, retrógrado e reacionário do campo esportivo e a aliança com ele construída por setores aparentemente progressistas; Identifiquemos no projeto *Brasil potência esportiva* o modelo que dá as costas às desigualdades sociais que nos fazem, aí sim, imbatíveis; Reconheçamos em nossos jovens futebolistas, “pé-de-obra” vendida no mercado internacional da bola por empresários que nada ficam devendo aos donos de escravos de um passado não tão remoto como parece ser.

Mas também reconheçamos, lançando mão do princípio da contradição, o caráter não monolítico das instituições, buscando fortalecer seus setores dotados de postura contra-hegemônica capaz de subverter a relação de poder hoje configurada, única possibilidade de darmos sentido emancipatório ao processo de participação popular na construção da política esportiva e de lazer brasileira.

Que a resposta à pergunta sobre qual conferência queremos — *a do engodo ou a da qualificação da participação popular/controle social na elaboração e execução de políticas de esporte e lazer* — não só não deixe dúvidas quanto ao compromisso com a defesa da segunda premissa, como também contribua na mudança da correlação de forças historicamente presente no campo esportivo, condição indispensável para que, arejando-o, oxigenando-o, também nele possamos afirmar que a “*esperança venceu o medo.*”

Este livro fortalece nossa opção pela segunda hipótese. *Silvana Martins Araujo, Ana Paula Vieira, Antonio Silva Cunha Andrade Filho, Camila Fernanda Pena Pereira, Carlos Augusto Scansette*

Fernandes, Iaci da Costa Jara, Jonathas Carvalho de Sousa, Kytania Regina L. Dominici e Ywry Crystiano da Silva Magalhães — todos articulados ao **Grupo de Estudos e Pesquisas Pedagógicas em Educação Física, GEPPEF/UFMA**, sob a coordenação da primeira — nos trazem relevante contribuição para pensarmos o Brasil na sua relação com as políticas de esporte e lazer — a partir de dados da realidade nordestina - em seu processo dinâmico e contraditório de fortalecimento de seus princípios democráticos, fundamental para o advir de outra possibilidade histórica de ordenamento societário não mais estruturado sob a premissa da exploração do Homem pelo Homem.

Piracicaba, 14 de julho de 2011

Lino Castellani Filho

APRESENTAÇÃO

Sistema Nacional de Esporte e Lazer: mecanismos de participação popular e controle social na região Nordeste do Brasil foi o título original do Projeto de Pesquisa que concorreu à Chamada Pública nº 01/2009/ME/REDE CEDES do Ministério do Esporte, na qual a Universidade Federal do Maranhão (UFMA) foi contemplada.

A realização desta pesquisa indica o processo de consolidação dos estudos sobre a temática das políticas públicas de esporte e lazer pelo Núcleo da Rede CEDES da UFMA, que desenvolveu seu primeiro estudo em 2005 denominado *Políticas Públicas de Esporte e Lazer na ilha de São Luís: direito garantido ou negado?* realizado nos municípios de Raposa, Paço do Lumiar e São José de Ribamar. Em 2008, o Núcleo publicou o livro *Esporte e Lazer na cidade de São Luís – MA: elementos para a construção de uma política pública*. Os dois trabalhos contaram com o financiamento do Ministério do Esporte. No ano seguinte foi realizada outra investigação intitulada *Gestores e Agentes Sociais de Esporte e Lazer na Baixada Maranhense: um estudo dos recursos humanos para o Sistema Nacional de Esporte e Lazer*. Este financiado pela FINEP/MCT.

A produção da Rede CEDES/UFMA tem início com estudos sobre a realidade local das políticas de esporte e lazer em diversos municípios do estado do Maranhão, no entanto, com a publicação deste livro **Conselhos Estaduais de Esporte e Lazer no Nordeste Brasileiro: participação popular e controle social em questão**, o Núcleo ousa ampliar suas pesquisas para além das fronteiras locais.

Assim, com o intuito de compreender como têm se efetivado as políticas setoriais, a partir da criação e atuação dos Conselhos de Esporte e Lazer, este estudo busca investigar aspectos relacionados à participação popular e ao controle social, como mecanismos de qualificação das políticas públicas, para melhor avaliá-las e fiscalizá-las na perspectiva da gestão democrática e participativa.

Para tanto, esta pesquisa realizou um mapeamento dos Conselhos Estaduais de Esporte e Lazer da região Nordeste para responder às seguintes questões: Nos Estados que compõem essa região, existem Conselhos de Esporte e Lazer? E, se existem, têm cumprido seu papel e seu funcionamento está em consonância com as propostas do eixo gestão e controle social da Conferência Nacional de Esporte e Lazer realizada em 2006?

O livro é fruto de um trabalho coletivo, realizado por pesquisadores da Universidade Federal do Maranhão e acadêmicos – bolsistas do projeto –, os quais, apesar das dificuldades encontradas, souberam encará-las e ultrapassá-las e, agora, apresentam este trabalho aos leitores.

A obra é composta de quatro artigos resultantes da investigação que se propõe a colaborar com os debates ainda preliminares na área de Educação Física sobre participação popular e controle social na gestão de políticas públicas de esporte e lazer.

O primeiro artigo, denominado **O processo de participação democrática e controle social nas políticas públicas de esporte e lazer**, de autoria de Silvana Martins de Araujo, Iaci da Costa Jara e Ywry Crystiano da Silva Magalhães, apresenta o resultado de uma pesquisa bibliográfica que parte da temática mais geral sobre Estado, democracia e participação popular para entender o papel dos conselhos gestores como mecanismos de fiscalização e controle social nas políticas públicas no Brasil. Nesse contexto, busca-se compreender o surgimento do estudo da temática na área de Educação Física, as iniciativas governamentais em âmbito municipal e federal que pretendem adotar o princípio de gestão democrática e as perspectivas existentes para favorecer a intervenção da sociedade civil no aprimoramento da gestão pública como forma de garantir o esporte e lazer como direito social.

O texto **O contexto legal dos Conselhos de Esporte e Lazer no Nordeste brasileiro**, escrito por Silvana Martins de Araujo, Kytania Regina Lindoso Dominici e Jonathas Carvalho de Sousa, analisa a

existência dos conselhos na região Nordeste do Brasil, do ponto de vista formal. Realizou-se uma pesquisa documental na qual foram apreciadas as leis de criação dos conselhos nos diferentes estados, além das normas e resoluções específicas para comparar o caráter, a natureza da composição e as principais atribuições dos conselhos, tomando como referência as resoluções da II Conferência Nacional de Esporte, que apresenta importantes elementos e diretrizes sobre a criação e implementação dos Conselhos Nacional, Estadual e Municipal de Esporte e Lazer.

O terceiro artigo, **Os Conselhos Estaduais de Esporte e Lazer da região Nordeste do Brasil: entre a existência legal, os desafios estruturais e a situação real**, de Carlos Augusto Scansette Fernandes, faz um mapeamento da situação real dos conselhos de esporte e lazer dos estados da região Nordeste do Brasil decorrente de trabalho de campo, cuja metodologia compreendeu entrevistas, aplicação de questionários e observações diretas. Com exceção do estado do Ceará, os demais parecem ter despertado para a necessidade e conveniência de implantação dos conselhos, sobretudo por conta dos eventos esportivos futuros em nível internacional (2014 e 2016) que respaldam os discursos dos agentes no que se refere a uma inserção no cenário nacional e a um maior aproveitamento dos recursos materiais e financeiros, a serem colocados em circulação nos moldes de um mercado de relações esportivas. No todo o que se pode observar é uma frágil movimentação dos chamados “diversos segmentos da sociedade” no sentido de exercerem seus papéis no que tange às noções de controle social e participação popular.

O último artigo, **O Conselho do Desporto do Ceará: análise de uma experiência concreta**, de Ana Paula Vieira, Antonio Silva Cunha Andrade Filho e Camila Fernanda Pena Pereira, apresenta como a participação e o controle social na área de esporte e lazer se dão no estado do Ceará. A pesquisa contemplou aspectos referentes ao caráter, funcionamento, às ações desenvolvidas, à representatividade dos conselheiros e ao cumprimento do papel dos conselhos, através das análises de entrevistas e questionários aplicados aos integrantes do

Conselho do Desporto do estado do Ceará, analisando-se em paralelo a lei de criação e o regimento interno deste Conselho.

Por fim, gostaríamos de agradecer a todos que colaboraram com a pesquisa: Presidentes e integrantes dos Conselhos Estaduais de Esporte do Nordeste Brasileiro, Gestores das pastas de Esporte e Lazer nos Estados. Um agradecimento especial aos pesquisadores colaboradores, prof. Dr. Laercio Elias Pereira e prof. Dr. Luiz Carlos Rocha. Sobretudo, agradecemos à equipe da REDE CEDES na UFMA (pesquisadores e bolsistas), pela dedicação incansável que dispensaram a este trabalho, e ao Ministério do Esporte, que viabilizou a publicação desta obra.

Silvana Martins de Araujo
Coordenadora da Rede CEDES/UFMA

O PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA E CONTROLE SOCIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE E LAZER

Silvana Martins de Araujo¹

Iaci da Costa Jara²

Ywry Crystiano da Silva Magalhães³

1 INTRODUÇÃO

Conselhos gestores de políticas públicas têm sido objeto de uma produção significativa de estudos e pesquisas das mais diversas áreas, especialmente no que tange a seus aspectos teórico-conceituais. No entanto, em se tratando de conselhos setoriais de políticas públicas de esporte e lazer, a produção ainda se apresenta escassa.

Desse modo, no sentido de colaborar com o avanço das pesquisas na área, o presente estudo se propõe a abordar tal canal de participação desde seus aspectos históricos e a conjuntura política na qual foram forjados até as experiências que se apresentam nos dias atuais.

Para tanto, inicia-se fazendo um panorama geral da conceituação sobre Estado, democracia e participação popular. A seguir, remonta-se a trajetória da participação popular e do controle social no Brasil e sua culminância nas primeiras experiências conselhistas. Feita tal caracterização, problematizam-se as principais barreiras enfrentadas dentro dos conselhos e quais suas possibilidades.

1 Professora Adjunta do Departamento de Educação Física da UFMA. Mestre em Educação. Coordenadora da Rede CEDES/UFMA.

2 Acadêmica do curso de Licenciatura em Educação Física da Universidade Federal do Maranhão. Integrante do núcleo da Rede CEDES/UFMA.

3 Professor da rede municipal de Raposa e Paço do Lumiar.

Por fim, investigam-se a participação popular e o controle social nas políticas públicas de esporte e lazer, tendo-se como ponto de partida o surgimento do estudo da temática na área de Educação Física, as iniciativas governamentais em âmbito municipal e federal que buscam adotar o princípio de gestão democrática e as perspectivas existentes para favorecer a intervenção da sociedade civil no aprimoramento da gestão pública como forma de garantir o esporte e lazer como direito social.

2 ESTADO, DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR: um panorama geral

Para se entender a temática da participação popular e do controle social na gestão pública e, dentro desse contexto, o papel dos conselhos de esporte e lazer no processo de democratização das políticas públicas, antecede uma compreensão, pelo menos panorâmica, das noções de Estado, democracia e participação popular.

Os estudiosos do Estado reconhecem a dificuldade de conceituá-lo pela sua amplitude e complexidade, destacando que há uma polêmica entre os que afirmam não existir concepções divergentes na sua definição e os que distinguem vários aspectos necessários para defini-lo.

Pereira (2009, p. 144) aponta a complexidade do conteúdo a ser considerado na conceituação do Estado, alertando para a necessidade de evitar tratá-lo de forma linear e parcial, pois,

O Estado não existe em abstrato (desenraizado da realidade e da história) e nem em sentido absoluto (assumindo sempre e em todo lugar uma única forma) [...]. Por isso, quando se fala em Estado é preciso especificá-lo, isto é, qualificá-lo, porque, como fato histórico, ele existe sob diferentes modalidades e configurações. Isso indica que o Estado, além de ser um conceito complexo, é um fenômeno histórico e relacional.

Uma parcela significativa de autores brasileiros direciona suas análises sobre o Estado, tomando como ponto de partida o Estado Moderno. No entanto, alguns preferem abordá-lo considerando a elaboração teórica construída através do tempo, ou seja, a partir de sua gênese.

Assim, o percurso traçado por Pereira (2009) vai desde a Antiguidade e da Idade Média, em que a maioria dos governantes atribuía seu cargo a Deus, sem associar as relações de poder aos atos humanos, passando por manuais elaborados para orientar os príncipes, como, por exemplo, o do ateniense Xenofonte, composto por volta de 364 a.C. e a obra de Erasmo, escrita em 1517, na qual não havia distinção entre o público e o privado, sendo natural o governante assumir o poder como assunto privado.

A autora destaca também as formulações de Maquiavel (1469-1527), Bodin (1530-1596) e Hobbes (1588-1679). Sobre o primeiro, enfatiza a sua preocupação com o Estado, mas não afirma que ele elaborou uma teoria acerca desta instituição, tampouco resolveu a demarcação das fronteiras entre o público e o privado. Citando Gruppi (1987), ao buscar entender como o Estado se forma, afirma que a grande contribuição de Maquiavel foi fundar uma nova moral própria do homem mundano e não divino.

Em Bodin, ela localiza o ensaio de uma teoria do Estado unitário, estabelecendo a diferença entre um governo privado e um governo público, com *persona* jurídica.

Isto foi de suma importância para o reconhecimento de um campo intermediário que passou a surgir entre a 'propriedade privada do governante e as suas responsabilidades públicas (Crevelde, p. 252) a ponto de os reis passarem a reconhecer que, tanto eles quanto seus súditos deviam obediência a um ente superior terreno, que viria a ser o Estado [...] Tem-se, assim, uma primeira teorização da autonomia e da soberania do Estado, que finalmente via-se livre da identificação com a pessoa do soberano, com os desígnios de Deus e com as virtudes emblemáticas. (PEREIRA, 2009, p.139).

Mesmo reconhecendo a contribuição de Bodin, a autora analisa criticamente sua concepção, considerando que para ele o elemento definidor do Estado era o poder (e não o território e o povo), o qual deveria ser exercido com severidade, caracterizando-a como autoritária, pois o soberano poderia concentrar em suas mãos o comando de tudo, sem previsão para sua saída do poder no curso do tempo.

Foi, todavia, em Hobbes que o Estado passou a ser verdadeiramente encarado como uma entidade artificial (e não natural), separada da pessoa do governante e da função de governo. Ele vislumbrou a existência de duas categorias também artificiais: uma privada (composta livremente por indivíduos) e outra pública (relacionada ao Estado). Para a autora, isso marcou o início do reconhecimento liberal da separação entre as esferas pública e privada que, até então, encontravam-se indiferenciadas na mistura entre as pessoas físicas e jurídicas dos governantes. Assim como Bodin,

Hobbes requeria que o Estado e o governante fossem dotados de poderes absolutos, para que pudessem fazer frente aos instintos destrutivos dos indivíduos (leia-se burguesia ascendente) e protegê-los de si mesmo. (PEREIRA, 2009, p. 141).

Feita esta breve demarcação teórica do surgimento do Estado como instituição autônoma e soberana, separada da religião e da esfera privada, é necessário também compreendê-lo como organização estatal que surge com o projeto da modernidade.

Autores como Montaño (1999), Farias (2001), Padilha (2004), Netto (2008) e Pereira (2009) dedicaram-se à análise do conceito e formas de organização do Estado, mais especificamente do Estado Moderno, reconhecendo as determinações históricas e sociais para sua constituição. Desse modo,

É no contexto de uma formação econômica e social dada que se apreende o conjunto dos aspectos do Estado como ser

social e histórico. Não se deve inserir a estrutura do Estado nos marcos de formas políticas e institucionais abstratas [...]. *O Estado representativo moderno é um ser social situado no tempo e no espaço.* (FARIAS, 2001, p. 26-27).

Nesse sentido, Farias (2001), ao fazer a genealogia do Estado afirma que ocorreu um salto das formas estatais próprias do feudalismo para as formas estatais próprias do capitalismo, localizando Espinoza como o primeiro a exprimir claramente a necessidade da sociedade burguesa de se transformar também num Estado; Hegel, por sua vez, trata do desdobramento da sociedade burguesa em Estado e sociedade civil, enquanto Marx define a anatomia da sociedade civil na economia política, cuja crítica passou a ser a base racional da crítica do Estado.

Para o mesmo autor, as relações entre o capital e o Estado são orgânicas e historicamente determinadas, reconhecendo que a ampliação do Estado, como elemento da produção mercantil e do capital social total, é fruto natural do próprio desenvolvimento capitalista na época imperialista, taylorista, fordista e keynesiana.

Na mesma linha, Montañó (1999, p. 48-49) afirma que o Estado Moderno emerge dentro de um momento histórico particular e vinculado a um projeto determinado de sociedade, o projeto Iluminista, que deriva da Revolução Francesa. Para ele, é difícil não ligar o Estado Moderno com a ordem burguesa.

Em outras palavras, o Estado é, hoje, capitalista e do capitalismo, e não independe do sistema socioeconômico que o criou. O Estado moderno é, na verdade, uma criação do mesmo projeto instaurador da ordem burguesa, é parte do processo que colocou os proprietários dos meios de produção no controle do poder político-econômico. É, portanto, um instrumento que fundamentalmente, porém não exclusivamente, é criado para garantir a propriedade privada, como fundamento da liberdade individual (burguesa).

Apesar de reconhecer o caráter de classe do Estado, o autor recorre a Marx e a Engels para destacar que o Estado não é, hoje, um

mero ‘comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa’ ‘nem o poder organizado de uma classe para a opressão de outra’.

Na perspectiva de apontar uma dimensão mais ampla do Estado e reconhecendo o protagonismo político das classes subalternas na conquista do sufrágio universal, a criação dos partidos políticos, dos sindicatos e atualmente dos movimentos sociais e organizações comunitárias, é em Gramsci que Montañó (1999, p. 50) encontra a discussão do Estado ampliado.

De fato, Gramsci, mantendo os elementos do Estado restritos (o caráter de classe e a função opressiva) supera-os dialeticamente e acrescenta novas determinações: a socialização política e a diferenciação de duas esferas no Estado – a ‘sociedade política’ (vinculada à função coercitiva) e a ‘sociedade civil’ (que, diferentemente de Marx, é entendida como um espaço da superestrutura onde se procura a hegemonia, mediante o consenso e a direção). O Estado surge então como um Estado da coerção e do consenso – pois ele não pode se sustentar unicamente com o uso da força, apenas desenvolvendo sua ‘lógica capitalista’.

Torna-se necessário, pois, abordar brevemente as distintas configurações históricas do Estado Moderno. Entre estas, os estudiosos da temática destacam o Estado Liberal, o Estado de Bem-Estar Social e o Neoliberalismo.

De acordo com Lima (2002), como primeira conformação do Estado Moderno, surge o Estado Liberal, expressando os fundamentos do projeto Iluminista derivado da Revolução Francesa e instaurador da ordem burguesa. Ele é caracterizado pelo surgimento da administração burocrática como arquétipo da instituição moderna.

A economia liberal é uma economia de livre mercado e de livre concorrência que produz ordem e paz, auto-confiança e auto-disciplina. As razões para a burguesia implantar o liberalismo no lugar do absolutismo do século XVIII são expressas na ‘teoria da mão invisível’, formulada por Adam Smith (1723-1790). Para ele, existe uma lógica própria e

funcional no mercado de forma que qualquer intervenção externa seria dispensável – como uma atuação do Estado, por exemplo [...]. O lema da economia liberal era o *laissez-faire*, ou ‘deixai fazer’, pela atuação natural de uma ‘mão invisível’ e reguladora. Assim, a esfera de atuação do Estado é bastante limitada. (PADILHA, 2004, p. 69).

De forma semelhante, Netto (2008, p. 19) explica o pensamento liberal usando a teoria da mão invisível de Adam Smith. “No mercado, cada um vai buscando a realização dos seus objetivos, entretanto há uma *mão invisível* que converte essa busca primária de objetivos singulares e particulares no ‘bem comum’”. Porém, para o autor, esse mito acaba na primeira metade do século XIX, quando Hegel diz que quem pode conduzir ao ‘bem comum’ e introduzir o princípio da racionalidade universal é o Estado, pois a família e a sociedade civil não são capazes de assegurar a preservação daquilo que é humano e universal. Além disso,

O pretense mercado não dispõe de qualquer mecanismo capaz de preservar universalidades, Hegel foi o primeiro a descobrir isso: a ‘mão invisível’ não existe, é o Estado, como instituição portadora de uma racionalidade nova, que pode preservar a universalidade do ‘bem comum’ (não o bem individual, mas o bem do conjunto dos homens). (NETTO, 2008, p. 20).

Ao discorrer sobre a concepção de Estado em Marx, o autor afirma que foi na crítica radical a Hegel, no processo de compreensão da sociedade civil e na sua ‘crítica à economia política’ que foi se formando a compreensão de Estado do filósofo alemão. “Ele descobre a especial natureza de classe do Estado moderno. Descobriu que o Estado tem funções universalizantes, mas o núcleo de sua natureza é classista. O Estado tem uma natureza de classe”. (NETTO, 2008, p. 22).

Padilha (2004) afirma também que é da cisão entre o público e o privado que nasce o Estado Liberal como representante do público e guardião do privado. O Estado Liberal está formalmente comprometido

com o respeito ao domínio do privado e não há nenhuma norma rigorosamente definida para distinguir entre privado e público.

A transição do Estado liberal para outro tipo de Estado foi assim descrito por Padilha (2004, p. 70):

Nas últimas décadas do século XIX, o capitalismo da livre concorrência começou a se abalar por conta de uma aceleração da acumulação desigual do capital resultante do monopolismo. As consequências do capitalismo monopolista – dentre elas a necessidade de retomada das intervenções do Estado na política e na economia – acabam sendo responsáveis pelo nascimento paulatino de um novo tipo de Estado, o Estado do Bem-Estar Social (também conhecido como Welfare State ou Estado Providência).

Dentre as diversas caracterizações do Estado defendido pelo economista inglês John M. Keynes, também denominado estado keynesiano, destacam-se as definidas pelas autoras Behring & Boschetti (2007) e Lima (2002). Para as primeiras, os princípios mais relevantes são definidos como: 1) responsabilidade estatal na manutenção das condições de vida dos cidadãos por meio de um conjunto de ações em três direções: regulação da economia de mercado a fim de manter elevado nível de emprego; prestação pública de serviços sociais universais (educação, segurança social, assistência médica, habitação) e um conjunto de serviços sociais pessoais; 2) universalidade dos serviços sociais; e 3) implantação de uma ‘rede de segurança’ de serviços de assistência social.

Para a segunda, a passagem do Estado de Direito Liberal para o Estado Social keynesiano não significa a ruptura com as tradições liberais, mas uma continuidade no sentido de que essa nova configuração assumida pelo Estado Moderno, a partir da Grande Depressão de 1929-1930, sobretudo do II pós-guerra, mantém todo o ordenamento jurídico de inspiração liberal.

Nas análises de Lima (2002), no contexto de inflexão da economia capitalista mundial, torna-se essencial um Estado que intervenha mais diretamente na ordem econômica, seja como investidor, seja como regulador do funcionamento dos mercados, tendo como principal objetivo garantir a unidade entre produção e consumo de massa, através da manutenção do pleno emprego. Para ela,

O Estado passa a desempenhar um papel mais ativo em suas funções distributivas, intervindo na ordem social mediante o provimento direto de bens e serviços necessários à reprodução da força de trabalho, à ampliação dos direitos de proteção ao trabalho, assegurados por lei, e à institucionalização de um sistema público de proteção social. (LIMA, 2002, p. 134).

Padilha (2004, p. 70) reforça essa caracterização quando destaca que

O Estado de Bem-Estar Social passou a ser reconhecido como um agente distribuidor de renda. O Estado de Bem-Estar Social ou o Estado Providência, passa a ser agente importante nos setores de saúde, moradia, transporte, educação, utilizando investimentos públicos para construir uma sociedade com melhorias para o direito de todos à cidadania.

Com os sinais de crise do capitalismo nos anos 70/80, caracterizada pela queda tendencial da taxa de lucro, pelo avanço das lutas sociais, pela hipertrofia da esfera financeira e pelo esgotamento do padrão taylorista-fordista, ocorre um processo de reestruturação capitalista em escala mundial, denominado por diversos autores (CHAUI, 1997; ANTUNES, 1995, et. al.) de regime de acumulação flexível, modelo toyotista de produção, ou ainda pós-fordismo, apresentando como principais traços: o desemprego estrutural, o monetarismo e o capital financeiro, adquirindo centralidade na economia; a terceirização, a transnacionalização da economia, os princípios de polivalência e multifuncionalidade, entre outros.

De acordo com Gentili (1995, p. 230), o Estado Neoliberal expressa:

Uma saída política, econômica, jurídica e cultural específica para a crise hegemônica que começa a atravessar a economia do mundo capitalista como produto do esgotamento do regime de acumulação fordista iniciado a partir do fim dos anos 60 e começo dos 70.

Anderson (1995 apud BEHRING & BOSCHETTI 2007) afirma que o neoliberalismo surgiu logo após a Segunda Guerra Mundial, como uma reação teórica ao Estado intervencionista e o de Bem-Estar, e que suas premissas estavam elaboradas originalmente no texto de Friedrich Hayeck, *O caminho da servidão*, publicado em 1944.

Com o slogan “Estado mínimo, mercado máximo”, o neoliberalismo se caracteriza como uma ordem social regulada pelos princípios do livre-mercado e sem interferência estatal.

Torres (1995, p. 115) delinea as premissas do Estado Neoliberal afirmando que,

Em termos de racionalidade política, os estados neoliberais constituem um amálgama de teorias e grupos de interesses vinculados à economia da oferta e monetaristas, setores culturais neoconservadores, grupos que se opõem às políticas distributivas de bem-estar social e setores preocupados com o déficit fiscal, a cuja superação subordinam toda a política econômica.

O autor complementa a caracterização do Estado Neoliberal destacando ainda:

As premissas da reestruturação econômica predominantes no capitalismo avançado ou as premissas de ajuste estrutural são altamente compatíveis com os modelos neoliberais. Estas implicam redução do gasto público; redução dos programas que são considerados gastos públicos e não investimentos; venda das empresas estatais, paraestatais ou de participação estatal; e mecanismos de desregulação para evitar o intervencionismo

estatal no mundo dos negócios. Junto com isso, propõe-se a diminuição da participação financeira do estado no fornecimento de serviços sociais (incluindo educação, saúde, pensões e aposentadorias, transporte público e habitação populares) e sua subsequente transferência ao setor privado (privatização). (TORRES, 1995, p.115).

De forma semelhante, Dalarosa (2001, p. 199) enfatiza que “o neoliberalismo não é outra coisa senão a filosofia da não intervenção do Estado na economia, hoje veiculada pelo ideário do Estado mínimo” e sintetiza afirmando: “como se vê, neoliberalismo nada possui de novo. É o liberalismo clássico em tempos atuais. A rigor, nada há de novo porque o liberalismo não se define pela forma e sim pela lógica na qual se fundamenta. Essa lógica, em tese, não mudou desde sua origem”.

As drásticas consequências do modelo neoliberal foram descritas por Behring e Boschetti (2007, p. 127) da seguinte forma:

A hegemonia neoliberal na década de 80 nos países capitalistas centrais não foi capaz de resolver a crise do capitalismo nem alterou os índices de recessão e baixo crescimento econômico, conforme defendia. As medidas implantadas, contudo, tiveram efeitos destrutivos para as condições de vida da classe trabalhadora, pois provocaram aumento do desemprego, destruição de postos de trabalho não-qualificados, redução dos salários devido ao aumento da oferta de mão-de-obra e redução de gastos com as políticas sociais.

Para Lima (2002), a revisão do sistema de controle do capital não se restringe às mudanças ocorridas na base produtiva, tornando-se necessária a reforma do Estado como estrutura totalizante de comando político do capital, reforma que incide tanto no padrão de regulação econômica e social quanto no modelo de administração pública. Segundo a autora,

A nova estratégia de legitimação desloca-se da ideologia do bem-estar, dos benefícios sociais universais assegurados pelo Estado, para a mistificação dos conceitos de eficiência

e qualidade, no que tange à oferta de serviços públicos; de democracia direta e participativa, como instrumento de controle das políticas públicas, e de solidariedade particular em oposição à solidariedade universal como forma privilegiada de enfrentamento da questão social. (LIMA, 2002, p. 137).

Isso significa deslocar a estratégia de legitimação da órbita do Estado para a órbita da sociedade (o mercado, a sociedade civil e o terceiro setor), na direção da reestruturação do modelo de administração estatal, incorporando os princípios de racionalidade e eficiência dominantes no mundo da produção.

Considerando esse modelo de administração pública estatal, Lima (2002, p. 138) diz que “a incorporação do novo padrão de racionalidade no modelo vigente de gestão estatal implica em um movimento de descentralização político-administrativa no sentido de conferir maior autonomia e poder de decisão ao nível municipal de governo”, entendido como locus privilegiado das demandas e também como espaço de exercício da cidadania e do controle social sobre o processo das políticas públicas.

Sobre essa mudança de enfoque, observa-se que “[...] a participação, a cidadania e a democracia são utilizadas tanto para legitimar o poder, a dominação e o *status quo*, quanto para lutar contra eles e contra as desigualdades sociais.” (MONTAÑO, 1999 apud LIMA, 2002, p. 138).

Essa observação remete à análise sobre a relação entre direito e capitalismo, ou seja, a considerações sobre a luta dos movimentos sociais pela ampliação da participação popular nas políticas públicas.

Almeida (2005), no seu texto *Lutas sociais, direitos e políticas públicas*, ao expor a analogia entre igualdade e capitalismo destaca a importância da igualdade civil para a reprodução das relações capitalistas, num patamar de igualdade entre proprietários e não proprietários dos meios de produção. Reforça essa ideia afirmando:

Ao contrário do que ocorria nas sociedades pré-burguesas, que tinham como um dos seus pilares político-ideológicos a tese de que os seres humanos eram essencialmente desiguais, o capitalismo criou o ambiente estruturalmente propício à ideologia oposta, ou seja, da igualdade essencial da espécie humana, abrindo caminho, por exemplo, para a defesa dos direitos humanos. (ALMEIDA, 2005, p. 284).

No entanto, este autor assinala que, desde a alvorada do capitalismo, pensadores burgueses manifestaram profundo repúdio à ideia de que todos os homens (e mulheres) são essencialmente iguais, demonstrando como os defensores do liberalismo eram taxativos quanto à inferioridade dos não proprietários e tinham ojeriza ao sufrágio universal.

Esta análise do autor explica que nunca foi harmônica e/ou passiva a luta pela conquista de direitos políticos dos trabalhadores, pois “no contexto das preocupações desses pilares do liberalismo, a perspectiva de que trabalhadores lutassem por direitos, ou, pior, participassem da vida política era simplesmente horripilante.” E continua: “[...] muita luta foi necessária para que, em diversos países, as massas operárias e populares efetivassem seus direitos civis e avançassem na conquista de direitos políticos e sociais.” (ALMEIDA, 2005, p. 285).

Ao relacionar a luta pelo sufrágio universal em vários países, Almeida (2005) localiza o Brasil entre um dos últimos a abolir as barreiras de propriedade para tal direito, especialmente para os analfabetos, datada de 1985 e sacramentada pela Constituição de 1988.

Da conquista pelo direito ao sufrágio universal à participação popular nas políticas públicas, um longo caminho foi trilhado. Portanto, abordar a participação popular na gestão pública conduz à necessidade de considerações sobre a democracia nas suas formas representativa e participativa. Os limites deste texto não permitem uma

análise aprofundada das diferentes noções de democracia presentes na literatura, todavia, recorrer-se-á aos estudos de Batista (2003), Silva (2004) e Ribeiro (2007) para uma aproximação à temática.

Segundo Bravo (2002 apud RIBEIRO, 2007, p. 2), a noção de democracia é concebida por diversos autores como um processo histórico e está relacionada à soberania popular. Nessa concepção, a democracia representativa é considerada uma vitória dos movimentos organizados da sociedade civil, entretanto é percebida como uma vitória parcial, uma vez que na sociedade capitalista a hegemonia do poder determina a tomada de decisões em favor dos interesses do grande capital. Assim, ao efetivar-se o poder, este fica concentrado nas mãos dos representantes eleitos e de uma burocracia permanente. Batista (2003) reafirma essa ideia considerando que democracia representativa significa que decisões as quais dizem respeito à coletividade inteira não são tomadas por ela, mas por pessoas eleitas para isso.

Ribeiro (2007), destacando análises de José Paulo Netto (1990), afirma que este autor aponta para a concepção de democracia como valor estratégico e que, do ponto de vista das instituições públicas, essa democratização vai combinar processos representativos com processos de expressão direta que, para além dos limites da democracia política, contemple também a democracia social e, sobretudo, a democracia econômica.

Ribeiro ressalta ainda que é com o princípio da democracia participativa que a sociedade encontra possibilidade de obter interferência na legislação e administração pública, estabelecendo um equilíbrio entre a representação (prerrogativa de parlamentares e governantes eleitos) e a soberania popular (exercício direto do poder político pelo povo).

3 A TRAJETÓRIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR E DO CONTROLE SOCIAL NO BRASIL

A discussão sobre a participação popular na gestão pública surge como uma demanda da sociedade civil no final da década de 1970. No contexto da ditadura militar, o clamor da sociedade brasileira pela democratização era geral e entre as principais reivindicações estava a participação no âmbito da elaboração de estratégias e tomada de decisão política.

Silva (2004) aponta que, no Brasil, o final da década de 1970 constituiu um marco histórico para os estudos sobre Democracia e Participação Popular. Nesse período, surgiu uma série de movimentos sociais questionando as formas tradicionais de organização e prática política, as estruturas sociais e o regime político do país. Esses movimentos desenvolveram-se por fora da institucionalidade, reivindicando direitos sociais e a democratização do Estado.

A década de 70, portanto, “foi um período de luta nacional pelo acesso e reconhecimento dos direitos sociais, econômicos e políticos dos setores populares” (GOHN, 2000, p. 17). Silva (2004) afirma que a experiência desses “novos movimentos sociais” foi fundamental para o alargamento da concepção de participação política para além do sistema eleitoral.

No decorrer dos anos 1980, como assinala Ribeiro (2007), ocorre no cenário político brasileiro um salto qualitativo dos movimentos sociais populares em busca de participação direta na elaboração e no controle de políticas públicas. Reivindicava-se o direito de se elegerem os representantes, liberdade de expressão, bem como o direito de se organizar livremente. Assim, se a direção era a da democratização, como não poderia deixar de ser, lutava-se pelo acesso da sociedade civil à gestão, na formulação e fiscalização de políticas. “Tratava-se

de mudar as regras do controle social e de alterar a forma de fazer política no país”. (GOHN, 2000, p. 17).

Ao final da década de 1980, a sociedade civil passava a assimilar uma nova cultura política de mobilização e isso pode ser percebido pela criação de diversos movimentos organizados, centrais sindicais, entidades profissionais que se colocavam como frentes de pressão direta na conquista de canais de participação popular em assuntos que dizem respeito à coisa pública.

Em 1988, o princípio da participação direta dos cidadãos na gestão pública é institucionalizado na nova Constituição Federal em seus artigos 14, 37, 187, 194, 198 e 204 e reafirmado com a criação da Lei nº 8.069/1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente; Lei nº 8.142/1990, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS); Lei nº 8.842/1994, que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso e a Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade.

Esse conjunto de ordenamentos legais cria instâncias de participação como fóruns, conferências e conselhos, como formas de controle social de políticas públicas. Foram garantidos ainda mecanismos como a iniciativa popular de leis, o plebiscito e o referendo.

Ribeiro (2007) reafirma tal entendimento quando diz que a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 a sociedade brasileira encontra possibilidade de intervenção política, referendada pelo Parágrafo único do artigo 1º: “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Institui-se uma série de vitórias das pressões populares nas últimas décadas. Gohn (2000) diz que se passa a “ter o direito a ter direitos”.

Para Batista (2003), alguns estudiosos da teoria democrática buscaram revalorizar a participação política, colocando-a de volta ao centro da teoria democrática. Ao citar a estudiosa Paterman, destaca que esta defende a participação dos indivíduos nos processos de tomada de decisão, pois essa situação geraria uma igualdade política que terminaria por aguçá-lo o senso de responsabilidade dos indivíduos quanto às consequências e à aceitação das decisões coletivas.

De acordo com Paterman (1992 apud BATISTA, 2003, p. 2), “a existência de uma forma de governo democrática pressupõe a existência de uma sociedade participativa em que todos os sistemas de tomada de decisão tenham sido democratizados”.

Na análise de Batista (2003), esse processo participativo modifica as relações entre o Estado e a sociedade civil e introduz uma mudança paradigmática na gestão pública. Porém, alerta que a participação tem seus limites, não sendo a panaceia para todos os problemas, pois o Estado resiste e muitas vezes limita-a, restringindo-a a um participar meramente instrumental.

No caso brasileiro, pela herança autoritária de nossos governos que sempre conviveram com as práticas clientelistas incentivadas pela gestão centralizadora, a descentralização tem sido uma bandeira associada à democratização das ações do poder público e uma estratégia para a participação das camadas populares nas decisões políticas estatais. (SILVA, 1998, p. 43).

Desse modo, a questão do controle social e da participação popular na gestão apresentou como pré-requisito para sua efetivação uma redistribuição do poder antes concentrado na mão do Estado, através de uma gestão compartilhada tal qual reivindicada pelos movimentos populares. Processo que é compreendido pelos atores da sociedade civil como a descentralização político-administrativa. É aqui que surge a ideia de poder local, tendo em vista que

a descentralização do poder federal e a possibilidade de democratização das políticas públicas, foi se configurando mediante um novo pacto federativo, em que o município passa a ser reconhecido como autônomo da federação. Transfere-se para o âmbito local novas competências e recursos públicos, apresentando novas possibilidades de fortalecimento do controle social e da participação da sociedade civil nas decisões políticas. (RIBEIRO, 2007, p. 5).

O discurso da descentralização político-administrativa, como forma de garantir a participação popular por via do poder local, responde, por um lado, às reivindicações das classes populares para a efetivação do controle social e da participação popular e, por outro, autentica a estratégia neoliberal de redução do Estado servindo, na realidade, para uma diminuição aparente dos gravames do capitalismo. Trata-se do aprofundamento da democracia nos limites de uma democracia capitalista, pois,

o retorno do ideário liberal no conjunto de representações de uma sociedade comunitarista, solidária e sem conflitos, estimulado pela mídia em slogans do tipo “é preciso diminuir o tamanho do Estado”, “descentralizar as funções de uma administração gigante e ineficaz”, “small is beautiful” etc., ainda que escamoteando os reais objetivos dos interesses privados, colaboram para o resgate da importância da gestão dos processos políticos ao nível local, com a tese de que aquela gestão é mais eficaz quanto mais próxima esteja dos cidadãos, porque cria a possibilidade do controle social via o acesso mais fácil às informações, e o custo dos serviços diminui quando se reduz a cadeia de agenciadores. (GOHN, 2000, p. 27-28).

Dessa forma, há dois projetos distintos que tensionam os significados do que venha a ser *participar*, evidenciando conflitos presentes para além da participação popular ou do controle social. E as conquistas derivadas das pressões populares dos “novos movimentos sociais” e institucionalizadas pela Constituição sofrem um grande abalo logo nos anos seguintes e que será aprofundado nos anos 1990 com a ofensiva neoliberal.

Por outro lado, o debate em torno da participação é redefinido no Brasil, visto que a proposta de participação que surge na Reforma do Aparelho do Estado é contrastante com as experiências originadas a partir da Constituição de 1988 (SILVA, 2004). A participação idealizada pelos “novos movimentos sociais” do fim da década de 70 perde o caráter do que significava; em suma, o protagonismo político e administrativo da sociedade civil passa a ser, aos poucos, incorporada pelo Estado.

Além disso, uma reorganização dos movimentos popular e sindical na década de 1990 altera, significativamente, o cenário político brasileiro. De acordo com Silva (2004, p. 79),

a crise econômica e os novos processos de trabalho aumentaram as estatísticas do desemprego enfraquecendo o movimento sindical, que entra na defensiva diante das políticas neoliberais e, em alguns casos, passa até a apoiar a implementação dessas políticas.

Assim, as transformações vividas nas décadas de 80 e 90 trazem à tona a questão da cidadania, considerando que,

Ao ocultar as relações sociais (das quais faz parte) a ideologia dominante opera, em geral, por meio de uma inversão. Em um aparente paradoxo, nunca se falou tanto em cidadania quando justamente os direitos de cidadania têm sido efetivamente deprimidos no centro e na periferia do capitalismo internacional. (ALMEIDA, 2005, p. 290).

Há que se admitir ainda que o próprio discurso de cidadania é dual, pois nele há um mecanismo de desarticulação das classes populares. Aos poucos, introjeta-se o discurso de que “acima de qualquer pertencimento de classe, constitui-se uma comunidade de indivíduos-cidadãos” (ALMEIDA, 2005, p. 283) na tentativa de neutralização de antagonismos e disputas. E, desse modo,

A sociedade civil passa a ser lida como um conjunto de organizações diferenciadas, mas complementares, destituída de contradições entre interesses de classes e seus segmentos,

encobrimdo e esvaziando conflitos sob a evocação da solidariedade. Na verdade essa tendência atualiza inspirações do conservadorismo na análise da sociedade contemporânea, que reforça os elos de coesão social, com forte apelo à moral, em detrimento da visibilidade e reconhecimento dos conflitos sociais. (IAMAMOTO, 2001 apud RIBEIRO, 2007, p. 6).

Mas, sabe-se que o Estado não é neutro frente às relações de classe. Então, referindo-se ao atendimento das demandas das classes dominantes em detrimento das classes dominadas, Almeida (2005, p. 294) expõe: “[...] o cobertor é curto, para atender a uma demanda social, [...] deixando sem respostas uma outra demanda social”.

Convém salientar que, para analisar a nova configuração da sociedade civil, Ribeiro (2007, p. 6) explicita que

No contexto neoliberal assiste-se a uma constituição de novas esferas públicas e à fragmentação de outras, entendendo aqui o público estatal no sentido da responsabilidade do Estado na garantia das políticas sociais; e o “público” como espaço que extrapola o âmbito estatal, ou seja, um espaço onde se expressam embates e interesses divergentes numa perspectiva de construção do coletivo, constituindo-se, portanto, numa esfera democrática. Assim, a grande maioria dos espaços formais de participação popular no âmbito da gestão pública não se constituem enquanto tal.

Portanto, a participação popular e o controle social na atualidade representam avanços significativos, porém não são capazes, sozinhos, de extravasar a “quimera de uma democracia capitalista”.

Pensar na participação popular e no controle social é, pois, considerar estruturas sócio-político-econômicas e também as estruturas culturais para conseguir vislumbrar as experiências existentes, os principais desafios a serem enfrentados e suas reais possibilidades.

4 AS PRIMEIRAS EXPERIÊNCIAS CONSELHISTAS NO BRASIL - O PIONEIRISMO DA SAÚDE

“A participação popular ganhou tamanha significação que parecia não haver mais lugar para outro tipo de experiência democrática [...] com assegurada participação dos indivíduos envolvidos” (SILVA, 2004, p. 87). Nesse sentido, os “novos movimentos sociais” fazem parte de um movimento geral de transformação da lógica de se fazer política no país.

Várias experiências conselhistas culminaram, de forma que, fazer referência ao *primeiro* conselho parece uma tarefa falível e possivelmente injusta. Assim sendo, mencionar-se-ão alguns dos primeiros conselhos registrados no cenário nacional.

Os Conselhos Populares de Saúde são um marco na inauguração desse novo modelo de administração da *res pública*. Segundo Gohn (2007), trata-se da unificação de movimentos reivindicatórios na área da saúde e do saneamento, atuantes desde a década de 1970, que lutavam por estruturas mínimas de infraestrutura urbana como água e esgoto.

Para Silva (2004), além dos Movimentos Populares em Saúde, originados nos bairros da periferia, também deve ser dado destaque ao movimento médico, de caráter sindical e técnico-científico, preocupado com a precariedade do exercício profissional e dos serviços de saúde. Estes dois movimentos compõem o Movimento Sanitário.

O Movimento Sanitário, embora tenha se constituído, inicialmente, por ampla maioria de profissionais da saúde, aos poucos passou a incorporar setores populares dos movimentos pela saúde da periferia. Assim, a Reforma Sanitária tinha em sua pauta de reivindicações “a democratização do sistema de saúde através da descentralização e da participação da sociedade em todas as etapas do processo de elaboração da política de saúde”. (SILVA, 2004, p. 80).

Silva (2004, p. 81-82) argumenta que, no que diz respeito à participação, torna-se evidente a tentativa de uma reconfiguração na gestão dos bens e serviços públicos, deslocando as classes populares para os centros decisórios da política de saúde. Da mesma forma, representantes da medicina privada e de todos os setores ligados à saúde unificam-se com o intuito de apresentar uma proposta única de modelo de sistema de saúde à Constituinte, o que resulta na “inscrição do Sistema Único de Saúde no texto constitucional de 1988, com a previsão da ‘participação da comunidade’ na gestão para ser efetivada através dos Conselhos de Saúde do SUS e das Conferências de Saúde”, que passam a ser regulamentados dois anos mais tarde pela Lei nº 8.142/90.

Para descrever a trajetória das experiências conselhistas no Brasil, tomam-se como referência os estudos de Gohn (2007) e Silva (2004).

Vale ressaltar que, embora os conselhos de saúde tenham se desenvolvido de maneira significativa, outras experiências em conselhos figuraram no cenário nacional. Em 1979, por exemplo, o ex-prefeito de São Paulo, Reynaldo de Barros, cria por meio do Decreto nº 16.100 um Conselho Comunitário composto por: duas associações de classe, dois clubes de serviço, duas entidades sociais, seis movimentos sociais religiosos e três Sociedades Amigos de Bairro. Várias foram as críticas sofridas por este, dentre elas: ser criado por decreto, num momento em que a reivindicação era de que os conselhos fossem forjados pela própria sociedade civil; um só conselho para toda a cidade; seu papel não ficava explícito; o critério de representatividade das entidades não foi justificado. Ainda assim, “tamanho era a ânsia pela participação que o conselho foi acolhido, mesmo com todas as críticas passíveis”. (GOHN, 2007, p. 72).

No ano seguinte, na cidade de São Paulo, outros 11 conselhos foram criados. Em um panorama geral, predominavam demandas,

em especial das classes populares no que diz respeito às condições básicas de sobrevivência, de modo que

a prefeitura catalogou tudo de forma burocratizada, despolitizando qualquer conteúdo das reivindicações, e continuou a administrar segundo as prioridades definidas nos gabinetes, objetivando mais o atendimento dos interesses econômicos organizados. (GOHN, 2007, p. 73).

Sem pretender esgotar os exemplos, serão citados alguns de maior notoriedade. Assim, dentre as experiências de gestão municipal que se tornaram referência, tem-se: Lages/SC, com o Conselho de Paz; Boa Esperança/ES, com o Conselho de Desenvolvimento Municipal; Piracicaba/SP, na gestão de 1976-1982. A exemplo de conselhos populares, resgatam-se o Conselho Popular de Saúde da Zona Oeste de São Paulo, fundado em 1976, e os Conselhos Populares de Campinas que surgem no início dos anos 1980.

Durante a década de 1980, a centralidade da discussão passa para o que se convencionou chamar de *participação popular*. Isto porque o entendimento sobre o que venha a ser *participação* provém de inúmeras concepções e, por conseguinte, gera uma série de juízos e práticas distintas. Dessa forma, segundo Gohn (2007), a própria conjuntura política dos anos 80 demarcou um campo de debate em torno de duas propostas: uma como estratégia de governo, dentro da política da democracia participativa, e outra como estratégia de *organização de um poder popular autônomo, estruturado a partir dos movimentos sociais da sociedade civil*.

A partir de então, muitos conselhos passam a existir e vão aos poucos “especializando” suas pautas, subdividindo-se por áreas – regional, municipal, central – e por problemáticas – saúde, transporte, educação, idoso, etc. Mas a centralidade desses movimentos mantinha-se na “busca dos meios necessários para a recuperação do setor público voltado para a construção de melhores condições de vida, apesar das limitações legais e da ação das classes dominantes”. (SILVA, 2004, p. 82).

A participação, tal qual ambicionada pelos movimentos sociais, tinha em sua proposta o ideal de autonomia, de aprofundamento da democracia, de “reconhecimento de que os membros das classes populares podem ser sujeitos de sua própria história devendo, portanto, participar das decisões que lhes afetam”. (SILVA, 2004, p. 87).

Silva (2004) apresenta uma classificação de Greschman, que demarca a cronologia desses movimentos em três fases distintas: a *fase reivindicativa*, caracterizada por exigências pontuais e pela responsabilização do Estado pelas carências da população; a *fase de politização*, momento em que se compreende que é necessário participar do processo decisório das políticas de maneira unificada (para além da comunidade ou do bairro) e a *fase de institucionalização*, quando se alcança o acesso às formas organizadas de política.

A autora acrescenta ainda que, ao ser institucionalizada, a bandeira da participação sofre modificações significativas, “assumindo conteúdo ideológico essencialmente burguês”. Os “novos movimentos sociais” da década de 1970, com ambições de controle, fiscalização, pressão e deliberação, ganham lugar por dentro do Estado capitalista, entretanto para ocupar este assento tem que se moldar ao seu formato.

Com a Nova República, as forças de mobilização dos movimentos populares iniciam um processo não homogêneo de refluxo. A noção de participação popular como parte constituinte da democracia perdeu sua centralidade no decorrer das décadas seguintes. Nos anos de 1990, com a ofensiva neoliberal, os conselhos perdem muito de sua proposta inicial, a qual, até hoje, não foi possível ser retomada. Segundo Silva (2004, p. 88), chegou-se ao ano 2000 “com formatos de participação que pouco têm a ver com as experiências dos movimentos sociais do final da década de 1970”. Ou seja,

as manifestações populares são redefinidas, se aproximando da forma de campanhas cujos principais protagonistas são as ONGS. Priorizam-se questões de caráter ético-moral e de solidariedade individual, em que a sociedade civil é convocada

a assumir responsabilidades e buscar alternativas à pobreza, à violência, à corrupção, etc. (GOHN, 1997, p.79).

Nessa perspectiva, o Estado absorve bandeiras das classes populares, desvirtua-as de acordo com os interesses do capital e, ainda assim, transfere responsabilidades para o cidadão pelos resultados obtidos com essa política social. Neste campo pergunta-se: Quais as reais possibilidades para a participação popular na gestão de políticas públicas?

5 DA PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONALIZADA À PARTICIPAÇÃO EFETIVADA: limites e possibilidades dos conselhos gestores de políticas públicas

Discutir a participação popular no Brasil é discutir cultura, mais precisamente cultura política. “A Constituição Federal não é propriamente sinônimo de efetivação de seus pressupostos, como deveria ser” (PARTOR e FRANÇA, 2009, p 4-5). Atores da sociedade civil convivem com enfrentamentos diários para o exercício da participação popular.

A presente análise baseia-se, portanto, na concepção histórica e tem seu cerne na disputa por hegemonia que perpassa a questão da participação, mais precisamente dentro dos conselhos, na tentativa de vislumbrar os reais limites e possibilidades que se apresentam para os conselhos gestores de políticas públicas atualmente.

Sobre a potencialidade dos conselhos, compreende-se que estes “são um dos cenários de participação da sociedade civil nos espaços políticos de decisão construídos na nossa história recente” (FERRAZ, 2006, p. 72). Além disso, ele acrescenta que “seu escopo de ação limita-se à formulação de políticas públicas, uma entre as inúmeras arenas e questões sobre as quais as disputas por hegemonia se realizam. (FERRAZ, 2006, p. 72)

Desse modo, os conselhos “[...] constituem inovações institucionais na gestão de políticas sociais no Brasil” (GOHN, 2007, p. 107). Por outro lado, Oliveira (2009, p. 9), ao reconhecer a importância dos conselhos, alerta que o controle social “traz em si, a possibilidade de emancipação ou de legitimação de um sistema excludente e promotor da miséria e de desigualdades socioeconômicas violentas”.

O debate sobre os conselhos, ainda que estes notadamente tenham surgido como expressão de demandas das classes populares, esteve presente nos discursos dos setores liberais e da esquerda (com nuances distintas). De tal modo, devem ser encarados como um espaço em potencial de expressão, representação e participação no sentido da democratização da política nacional, porém, não sem disputas.

Carlos Montaña (2008), em palestra proferida na Universidade Municipal de São Caetano do Sul/USCS, aponta o “desmonte” sofrido pela institucionalização das demandas da sociedade civil, ao expressar:

No ano seguinte à sua aprovação, a Constituição começou a ser desmontada naquilo que feria os interesses do projeto do capital financeiro – num contexto de crise, no âmbito da hegemonia neoliberal. Iniciou-se a privatização das empresas públicas, o processo de abertura ao mercado, a desproteção ou a desregulação do mercado nacional, a desregulamentação da legislação trabalhista – que afeta, diretamente, a relação capital-trabalho; etc. (MONTAÑO, 2008, p. 89).

Da mesma maneira, as demandas da sociedade civil impressas na Constituição de 1988 – conselhos inclusos – que, de alguma forma, tensionam o processo de expansão do capital, passam a sofrer esse processo de “desvirtuamento” com a ofensiva neoliberal. Desse modo, “não se pode enxergar nesses canais a panacéia que resolverá todos os problemas da cidade, mas sem dúvida representa um espaço a mais onde o movimento organizado possa participar das decisões que o atingem diretamente”. (COUTINHO, 1997, p. 139).

De todo modo, “há muito mais rupturas do que continuidades, entre a política social neoliberal e a política social tal como foi concebida na Constituição de 1988” (MONTAÑO, 2008, p. 90). O fato de os movimentos populares terem conquistado espaços de participação na lei maior do país – tal qual é a Constituição Federal – é um avanço sem precedentes. Todavia,

é necessário ter clareza de que a descentralização político-administrativa, por si só, não garante a democratização das relações do Estado com a sociedade civil, pois critérios de influência ou apadrinhamento político, troca de favores políticos sempre existiram em nossa cultura. (ALCHORNE, 2009, p. 6).

No mesmo sentido, Ferraz (2006, p. 73) esclarece que

o fato de que blocos e forças políticas tenham conquistado esses espaços possibilitou agregar elementos novos às disputas políticas em torno da expansão e do aprofundamento da democracia brasileira, mas também colocou em evidência o enraizamento de nossas tradições políticas e as fortes resistências a qualquer mudança nos moldes com os quais o Estado e as relações entre Estado e sociedade foram construídas no Brasil.

O autor complementa afirmando que “projetos de maior democratização da sociedade e do Estado brasileiro (...) estão amargando sérias dificuldades na disputa cotidiana que se realiza nas mesmas instituições para que estes projetos conquistem solidez social e política”. (FERRAZ, 2006, p. 65). O próprio governo, a fim de legitimar-se ante a sociedade, absorve anseios desta, contudo, altera sua configuração, passando de direito a favor ou mercadoria, movimento que Montaño (2008, p. 91) vai chamar de refilantropização e remercantilização, quando declara:

Aquilo que na Constituição é política universal, no modelo neoliberal é política focal. Aquilo que na Constituição é direito de cidadania se transforma num benefício [...] a política focal, precária e transformada em benefício, um não-direito,

segue outro caminho no contexto neoliberal, é o caminho da privatização [...] e essa privatização, por sua vez, bifurca-se em outros dois caminhos: Um primeiro [...] de remercantilização, que transforma as, agora chamadas, “políticas públicas” em mercadorias [...] Assim, aqueles que não se contentam com os serviços precários e focalizados – e que possuem condições financeiras – pagam por estes serviços no mercado [...] outro que é o da refilantropização [...] no qual se transfere, supostamente, a responsabilidade (e recursos) do âmbito do Estado para as organizações da sociedade civil – leia-se o Terceiro Setor [...] É o “ator solidário” da sociedade civil que vai responder ao seus pares e com isso nós eliminamos o direito de cidadania, eliminamos a garantia e permanência desses direitos e eliminamos a qualidade dos serviços [...] o cidadão brasileiro tem políticas precárias, focalizadas pela ação estatal, tem serviços privados que se tornam mercadorias [...] e tem ações filantrópicas no âmbito do Terceiro Setor, desenvolvidas por organizações ou pessoas, voluntárias e solidárias. [Grifos do autor]. (MONTAÑO, 2008, p. 92-93).

Em consonância com Montaño, Gohn (2007, p. 109) expõe que esta forma de muitos administradores conduzirem as políticas sociais, esvaziando o sentido público do caráter de uma política pública, gera

um retraimento da responsabilidade pública, um apelo à moral, à solidariedade, remetendo as ações ao campo do assistencialismo, do voluntariado, do burocratismo e até mesmo do velho clientelismo. Os direitos se transformam em benefícios concedidos. Rende-se a restringir o campo da cidadania, retirando ou cerceando os direitos e ampliando os deveres.

Aos conselhos, concebidos como espaços plurais de gestão, formulação, deliberação, fiscalização de políticas públicas enquanto direito do cidadão e dever do Estado, restam árduas fronteiras para a efetivação da participação, pois,

na medida em que se multiplicaram, passaram a ocupar um espaço formal no aparato do Estado [...], os conselhos parecem ser, simultaneamente, privados de sua capacidade de decisão e de interferência na produção de políticas. (FERRAZ, 2006, p. 93-94).

6 PRINCIPAIS OBSTÁCULOS À PARTICIPAÇÃO

Passa-se, a partir de agora, à discussão específica das principais barreiras enfrentadas para a garantia da democratização pretendida na criação dos conselhos, feita por Ferraz (2006); Ribeiro (2007); Gohn (2007) e Alchorne (2009).

6.1 Inexistência de recursos

Decorre da não responsabilização do Estado em prover as condições básicas ao funcionamento dos conselhos como espaço físico, equipamentos, recursos financeiros etc. Assim, inúmeras vezes, as campanhas dos candidatos aos assentos dos conselhos prendem-se mais a promessas, como telefones e computadores, e menos à política em si. Ademais, por não possuir sede própria, os “documentos do conselho estão divididos nas residências dos conselheiros e alguns não se têm o paradeiro”. (ALCHORNE, 2009, p. 4).

6.2 Dificuldade no acesso às informações

Por várias vezes, os documentos a serem discutidos não são apresentados com antecedência aos conselheiros. Estes “são quase que intimados a aprovarem documentos sem a prévia análise sob a alegação de que os recursos serão cortados”. (ALCHORNE, 2009, p. 4).

Segundo Ribeiro (2007), como a sociedade ainda apresenta dificuldades no processo de sua organização política – fragilizado, especialmente pelas estratégias de desmobilização utilizada pelo capital –, a participação social tem amplas limitações e muitas vezes apenas legitima as decisões dos gestores ou grupo, tornando os espaços

formais de controle democrático como uma instância de aprovação dos documentos e projetos que fazem parte da vida da gestão local.

6.3 Definição autoritária da agenda

A determinação da agenda de discussões fica “em geral nas mãos dos presidentes dos conselhos, do secretário ou do ministro do setor”. (FERRAZ, 2006, p. 93-94). Esta problemática, somada ao item anterior, fere a autonomia dos conselheiros, que mal conseguem tomar conhecimento de processos os quais deveriam protagonizar.

6.4 Tecnoburocratização

Os documentos são repletos de termos incompreensíveis aos leigos “reiterando uma hierarquização de saberes e competências, atribuindo aos “técnicos” grande importância no processamento das decisões”. (FERRAZ, 2006, p. 67), o que gera, nos representantes da sociedade civil, o sentimento de incompetência “e a sensação de que não cumprem devidamente o seu papel por não conseguirem debater com seus pares o teor de planos e projetos” (FERRAZ, 2006, pp. 66-67).

6.5 Disparidade de condições

Representantes da sociedade civil e do governo possuem desigualdades flagrantes no que diz respeito às condições para a participação. Os membros advindos do governo “trabalham em atividades dos conselhos durante seu período de expediente de trabalho normal remunerado, têm acesso aos dados e informações, têm infraestrutura de suporte administrativo, estão habituados com a linguagem tecnocrática” (GOHN, 2007, p. 92), enquanto os membros

advindos da sociedade civil, pela lei “não são remunerados nem contam com estrutura administrativa própria”. (GOHN, 2007, p.92).

Ademais, as reuniões dos conselhos acontecem, em geral, em horário comercial, impossibilitando trabalhadores (com expediente diurno) de participarem.

6.6 Corresponsabilização da sociedade civil

Também se apresenta como problemática a corresponsabilidade pelos resultados alcançados. (FERRAZ, 2006). Ou seja, por mais que os conselheiros representantes da sociedade civil tenham seu acesso às informações dificultado, heteronomia frente a agenda de discussões, disparidade de condições de participação e sejam quase que compelidos à aprovação de documentos de forma hierárquica, estes são chamados à partilha de responsabilidades, o que gera o enfrentamento seguinte.

6.7 Contenção de conflitos

Nessa perspectiva de divisão de responsabilidades, os conselhos se apresentam como campo de “contenção de conflitos e de administração da capacidade de articulação e mobilização dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil, de seus membros e lideranças” (FERRAZ, 2006, p. 68), “dificultando situações de confronto e enfrentamento direto entre Estado, movimentos sociais e organizações da sociedade civil”. (FERRAZ, 2006, p. 67).

6.8 Caráter apenas consultivo

“[...] vários pareceres oficiais têm assinalado e reafirmado o caráter apenas consultivo dos conselhos, restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação”. (GOHN, 2007, p. 88). A exemplo do Conselho Nacional do Idoso, Lei nº 8.842/1994, que oito anos mais tarde recebe um Decreto Presidencial, Decreto nº 4.227, reduzindo-o a um órgão meramente consultivo, o que evidencia a necessidade “que se reafirme em todas as instâncias seu caráter essencialmente deliberativo, porque a opinião apenas não basta”. (GOHN, 2007, p. 88).

6.9 Esvaziamento

Diante de todo o acima exposto, o que se vê é o esvaziamento de espaços, tanto físico quanto político, que se apresentam como consequência de um esvaziamento do próprio sentido, uma vez que “as decisões relevantes acerca dos rumos da política dos vários setores se dão em outros espaços [...] anulando a sua existência no circuito decisório”. (FERRAZ, 2006, p. 63-64).

Neste processo, o espaço dos conselhos passa a ser usado para “divulgar projetos e realizações do governo e a definição de pautas de discussão pouco relevantes do ponto de vista dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil”. (FERRAZ, 2006, p. 67).

7 UMA ANÁLISE DAS REAIS POSSIBILIDADES: entre a concretude e a utopia

Todos esses entraves, num sentido macro, representam a resistência a este novo modo de se fazer política no Brasil, pois a postura

dos dirigentes ao priorizar “modelos tradicionais de processamento das decisões reitera a exclusão política dos movimentos sociais e entidades representativas da sociedade civil”. (FERRAZ, 2006, p. 64). Isso representa esforços antidemocráticos “para resistir à partilha efetiva de poder e à promoção de alterações mais profundas na direção dada ao uso dos recursos públicos no sentido de efetivar políticas que garantam o acesso da maioria da população a bens e serviços capazes de assegurar a efetividade de seus direitos”. (FERRAZ, 2006, p. 68).

Tais estratégias, pelo engessamento político, ganham força justamente por haver na sociedade civil a fragilidade no processo de *auto-organização política*, que, por sua vez, aprofundam-se ante as estratégias de desmobilização utilizadas pelo capital, formando um ciclo de difícil saída.

Silva (1998, p. 44) contribui com o debate pontuando que não é possível “manter a discussão da democracia nos marcos do regime político e de separação entre Estado/mercado/sociedade”. Encarar as discussões de tal maneira “constitui um sério equívoco e uma inadmissível capitulação ideológica diante das posições formalísticas do neoliberalismo”. (BORÓN, 1994 apud SILVA, 1998, p. 44).

Assim, o caminho para a efetivação da participação, tal qual idealizada pelos movimentos populares dos anos 1970, precisa ainda dar muitos passos para aproximar-se do horizonte de uma alteração real das estruturas de poder. E o primeiro de todos os passos diz respeito ao resgate dos direitos transformados em favores e/ou mercadorias. Há, pois, que se “transformar serviços em direitos, imprimir face pública aos espaços coletivos de gestão e controle social”. (ALCHORNE, 2009, p. 7). É nesse sentido que Pastor e França (2009, p. 6) defendem que “as Políticas Sociais Públicas devem ter caráter de **direito** e possibilitar espaços de participação popular, e não somente uma estratégia liberal” [**Grifo nosso**].

Outro ponto crucial é o caráter deliberativo e a garantia da execução destas deliberações (vale a redundância). Gohn (2007, p. 89)

aponta para a necessidade de “criação de mecanismos que garantam o cumprimento de seu planejamento”, uma vez que, mesmo os conselhos tomando caráter deliberativo, nada “garante sua implementação efetiva, pois não há estruturas jurídicas que dêem amparo legal e obriguem o executivo a acatar as decisões dos conselhos”. (GOHN, 2007, p. 91). Para tanto, discute-se a criação de instrumentos jurídicos que obriguem os representantes do governo a cumprir as decisões dos conselhos.

Dessa forma, na tentativa de combater os entraves causados pela tecnoburocratização, apresenta-se a necessidade de formação/capacitação dos conselheiros, considerando que

A participação, para ser efetiva precisa ser qualificada, ou seja, não basta a presença numérica das pessoas porque o acesso está aberto. É preciso dotá-las de informações e de conhecimentos sobre o funcionamento das estruturas estatais. Não se trata, em absoluto, de entregá-la, incorporá-las à teia burocrática. Elas têm o direito de conhecer essa teia para poder intervir de forma a exercer uma cidadania ativa, não – regulada, outorgada. (GOHN, 2007, p. 95).

Por isso, o processo de capacitação dos conselheiros, representantes da sociedade civil, faz-se de fundamental importância, não só no que diz respeito à qualificação do debate, mas, especialmente, por uma mudança cultural.

Além disso, sabe-se que a sociedade civil brasileira não possui tradição de participação em canais de gestão pública. A própria existência dos conselhos no país tem sua história muito recente, ainda longe de apresentar um amadurecimento. O que se vê é “a falta de exercício prático (ou até a sua inexistência)” e o “desconhecimento – por parte da maioria da população, de suas possibilidades (deixando-se espaços livres para que eles sejam ocupados e utilizados como mais um mecanismo da política das velhas elites [...])”. (GOHN, 2007, p. 90).

Entretanto, para além de conter a função de fiscalização, os conselhos também precisam ser fiscalizados, uma vez que contam com representantes dos diferentes segmentos, e cada conselheiro deve acompanhar e ser acompanhado por seus pares, para que seja garantida a representação de acordo com os anseios dos representados; caso contrário, o conselheiro deve ser destituído, bem como suas decisões revogadas. Para tanto, “o exercício dos conselhos deve ser passível de fiscalização e avaliação”. (GOHN, 2007, p. 111).

Aqui se apresenta o que Ferraz (2006, p. 66) caracteriza como um *duplo desafio dos movimentos sociais*, “o da organização e mobilização de suas bases societárias e o da presença e intervenção junto aos espaços institucionais conquistados”.

Um desafio importante é o avanço para agendas comuns aos diferentes interesses. Na contramão da especialização das pautas (conselho da mulher, conselho do idoso, conselho do esporte, conselho do negro etc.), urge a necessidade de um retorno à “universalização das políticas dos direitos sociais” em tensão com a “focalização das políticas dos conselhos (leia-se particularismo)”. (GOHN, 2007, p. 93). É o que Raichelis (2006, p. 111) vai chamar de lógica setorial, em que os conselhos estariam “voltados para ações específicas no seu campo de intervenção”.

É fundamental, ainda, criar igualdade de condições para a participação. A esse aspecto soma-se a formação dos conselheiros, dirimindo a falta de entendimento dos termos técnicos (além de uma visão macro das políticas, seus pressupostos, seu alcance e os interesses balizadores); “o acesso às informações” (codificadas nos órgãos públicos); e “algum tipo de remuneração para sua atividade”. (GOHN, 2007, p. 95-96).

Diante do exposto, torna-se possível vislumbrar as tensões presentes no campo da participação, de maneira geral, e dos conselhos, mais especificamente, visto que,

Em inúmeras situações, seja no regimento interno do conselho [...], no número de representantes da sociedade civil [...] ou dos representantes governamentais e no processo de escolha destes representantes, podem provocar modificações profundas na correlação de forças existentes nesse espaço, nos meios para a vocalização de demandas, expressão de problemas, projetos e interesses, fortalecendo um polo ou outro da disputa. (FERRAZ, 2006, p. 69).

Desse modo, os conselhos não podem ser vistos como “braços auxiliares do executivo, nem como substitutos da participação popular em geral”. (GOHN, 2007, p. 90). Estes espaços, enquanto campos formais de decisão democrática, “devem ser ocupados, na perspectiva que deixem de ser meros instrumentos técnicos para a gestão”. (RIBEIRO, 2007, p. 8). É preciso acreditar na participação popular, envolver a população nas decisões e ações locais e acreditar na capacidade dos setores sociais organizados para compreender e influir nas decisões, na elaboração e na fiscalização das políticas. (RIBEIRO, 2007).

A forma conselhistas de participação não apresenta consenso entre os autores sobre o modelo democrático ao qual se vincula e, embora muito se tenha escrito e pesquisado sobre os conselhos como mecanismo da democracia participativa, dentre outros autores, Ferraz (2006, p. 61), afirma que

a participação proporcionada pelos conselhos se realiza nos moldes da democracia representativa. Mesmo que os representantes dos usuários da política e dos serviços sobre o que o conselho se assenta sejam escolhidos por seus pares e tenham com os mesmos uma vinculação orgânica, o seu vínculo é o de representação, de alguém eleito para vocalizar demandas e com poderes para decidir por seus representados (...). **O modelo com o qual se lida é o da representação.** [Grifo nosso].

Quem sabe alguns anos mais tarde será possível vislumbrar a atual forma dos conselhos como um *processo de transição* de um

modelo de democracia representativa para a democracia participativa. Quem sabe, ainda, esses modelos já se apresentem mais avançados e todos os entraves discutidos aqui já tenham sido vencidos.

Abandonando por hora tais quimeras e retomando a análise da atualidade, é possível perguntar: Ora, mas se a participação via conselhos esbarra ainda em tantos limites, não tendo garantida sequer a sua estrutura física, por que acreditar que o surgimento de tais estruturas (ao menos no plano jurídico-formal) signifique algum avanço? Pelo que lutamos e onde, de fato, é possível chegar?

Em primeiro lugar, é preciso considerar o que realmente significa a resistência de dirigentes e blocos no poder a este novo modelo de fazer política. Observação pertinente faz Ferraz (2006, p. 72) quando ressalta que o

*conjunto de estratégias e esforços evidencia o quanto a **simples existência do espaço dos conselhos foi capaz de provocar perturbações** no modo como tradicionalmente foram tomadas decisões no âmbito do Estado e no modelo de relacionamento entre Estado e sociedade civil. [Grifo nosso].*

Por esse motivo, é preciso apostar na participação, pois, embora as experiências em conselhos ainda não se apresentem de acordo com o que foram inicialmente pensadas e propostas, elas ainda são um espaço em potencial, no qual é necessário investir. Para tanto, é preciso uma mudança cultural.

Seguindo numa análise, que não pretende ser utópica, sobre esta nova cultura política a qual, segundo Pastor e França (2009, p. 6), trata de um “reforço da cultura de participação em detrimento à cultura de subalternidade política”, a participação é peça chave para a efetivação dos direitos sociais e para a construção de políticas públicas de qualidade, tendo em vista que estes direitos, sem uma efetiva participação, tornam-se tutelados, com caráter de favor e não de conquista. (PASTOR e FRANÇA, 2009).

Esta nova cultura, uma cultura de participação, deve, pois, abranger “formas próprias de pensar a cidade e seus problemas para além dos ‘planejamentos estratégicos’, de caráter emergencial, que diagnosticam para selecionar/priorizar as urgências” (GOHN, 2007, p. 111), visto esta ser capaz de “resgatar a unidade sócio-política e econômica da democracia” (SILVA, 1998, p. 44) e “seus nexos com a política econômica, na perspectiva de um projeto de desenvolvimento sustentável e inclusivo em nossa sociedade”. (RAICHELIS, 2006, p. 111).

Numa cultura de participação, para além das necessidades imediatas, o cidadão age “respaldado por um projeto emancipatório, que vislumbre mudanças na sociedade a médio e longo prazo” (GOHN, 2007, p. 111), e a participação destes cidadãos e cidadãs não substituirá os movimentos de pressão organizada de massas, pois não deve ser circunscrita aos espaços formais e institucionalizados.

Assim, os representantes da sociedade civil serão capazes de enxergar seus pares, respondendo aos anseios da maioria. E, a partir do momento em que for incorporada – tornada corpo – a participação, como cultura, os conselhos terão a “possibilidade de reaglutinarem esses direitos fragmentados, reconstruindo os caminhos de construção da cidadania que está sendo esfacelada”. (GOHN, 2007, p. 88).

Os conselhos, portanto, poderiam ser elementos colaboradores para o projeto de emancipação política – retomando a universalidade dos direitos prometidos a todos os homens e mulheres na constituição, porém efetivadas apenas no aspecto jurídico-formal.

Por fim, é bom lembrar o quanto as áreas de saúde e assistência social avançaram nas experiências de participação popular na gestão pública através da constituição dos seus respectivos conselhos, obtendo conquistas significativas como, por exemplo, o Sistema Único de Saúde. E na área de esporte e lazer, existe participação popular no processo de formulação das políticas públicas? É possível falar

em gestão democrática e controle social nestas áreas? Os conselhos de esporte e lazer se configuram mecanismos de controle da gestão pública?

8 A PARTICIPAÇÃO POPULAR E O CONTROLE SOCIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE E LAZER

Apesar de o início da interferência estatal no campo do esporte e do lazer no Brasil datar do período do Estado Novo, pautada por uma lógica de Estado interventora, de característica conservadora, que se estendeu até os anos 70, dando sustentação ao modelo da pirâmide esportiva que prioriza o esporte de rendimento, como afirma Castellani Filho (2008), é somente durante o processo de redemocratização do país que o esporte e o lazer tornam-se parte de reivindicações populares que culminaram com o reconhecimento pela Constituição Federal de 1988 do lazer como direito social.

No entanto, para garantir a universalização desse direito, conforme prevê a Carta Magna, é necessária a intervenção efetiva do Estado através de políticas públicas setoriais.

A partir de meados da década de 1980, as discussões e estudos de políticas públicas de esporte e lazer no meio acadêmico da Educação Física ganham relevância. Segundo Linhares e Pereira Filho (1999), a consolidação desse campo temático buscou desvendar o conhecimento produzido acerca das relações entre a sociedade e o Estado, inaugurado por Carlos Eduardo Manhães, em 1986, quando publicou a obra *Política de Esporte no Brasil*.

Em um levantamento sobre o “estado da arte” dos estudos do lazer no Brasil, Peixoto (2007) identificou a temática elaboração/avaliação de políticas públicas voltadas para o lazer nos âmbitos municipal, estadual, nacional e internacional e cita como referência

o livro de Marcelino (1996) *Políticas Públicas Setoriais de Lazer: o papel das prefeituras*.

Na organização e difusão do conhecimento sobre esse objeto, destacam-se também o Grupo de Trabalho Temático (GTT), Políticas Públicas do Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte (CBCE), com os trabalhos publicados nos anais dos Congressos Brasileiros de Ciências do Esporte (CONBRACE); os trabalhos apresentados nos Encontros Nacionais de Recreação e Lazer (ENAREL), bem como as publicações específicas em periódicos como *Motrivivência*, *Revista Brasileira de Ciências do Esporte (RBCE)* e *Licere*.

Vale salientar que a eleição de setores do campo democrático-popular para governos municipais e estaduais a partir de 1985 abre uma nova perspectiva para as políticas governamentais na área de esporte e lazer, quando estas administrações assumiram o desafio de implementar políticas diferenciadas das tradicionais, incorporando as demandas da sociedade de democratização das políticas públicas. Desse modo,

[...] o conceito de gestão ganhou sentido bastante distinto daquele adotado pelo campo conservador. Gestão democrática, orçamento participativo, controle social, ganham espaço nessas administrações, pressionando o meio acadêmico comprometido com essas forças políticas a tanto fornecer referenciais teóricos para esse outro modo de governar, quanto para exercerem o papel de críticos propositivos das iniciativas governamentais. (CASTELLANI FILHO, 2006, p. 128).

Por outro lado, as críticas feitas ao modelo tradicional de gestão (práticas populistas, clientelistas e centralizadoras)

vieram a ser transformadas em propostas alternativas de cunho democrático e popular que pressupõe a participação do cidadão na definição de prioridades, elaboração e adoção de ações do Poder Público para as áreas do Lazer e do Esporte. (LINHALES e PEREIRA FILHO, 1999, p.41).

Ao lado disso, a ampliação da produção de conhecimentos sobre políticas públicas de esporte e lazer e a participação política de pesquisadores da Educação Física em gestões municipais conferiram novas referências para esse setor na esfera pública. Os primeiros trabalhos detiveram-se a relatar experiências acerca de iniciativas democráticas para ação do poder público. Destacam-se particularmente os trabalhos de Amaral (2000, 2005 e 2006) e Bonalume (2007, 2008 e 2009), que tomam para si as análises sobre participação popular e controle social nas políticas públicas de lazer e esporte, ressaltando as administrações de Porto Alegre e Caxias do Sul, ambas no estado do Rio Grande do Sul. Somaram-se a estas as experiências e estudos sobre a gestão em Belém (PA), Recife (PE), Belo Horizonte (MG), Florianópolis (SC), Fortaleza (CE), municípios do estado do Paraná, São Carlos (SP), entre outros que muito enriqueceram o debate.

A maioria das pesquisas partiu de análises mais gerais versando sobre: poder, democracia e Estado; a relação entre Estado e sociedade civil; o papel do Estado e cidadania; a coexistência entre democracia representativa, participativa e direta, para então, apreciar os temas de participação popular e controle social nas políticas públicas, destacando o princípio de gestão democrática e participativa expresso pela via do planejamento e orçamento participativo, dentre outras iniciativas.

É consenso entre os autores que foi a partir dos avanços democráticos vivenciados pela história da política brasileira - que toma como referência a Constituição de 1988 - que, para além do princípio da democracia representativa anunciado através do voto, a possibilidade da participação popular na formulação, gestão e controle social das políticas públicas foi explicitamente definida.

Estas parecem ser as palavras-chave na construção do Estado Democrático de Direito, pois estamos em um momento em que a Democracia Representativa (na qual elegemos os membros do Legislativo e Chefes do Executivo), passa a conviver

com mecanismo de Democracia Direta e de Democracia Participativa (na qual participamos ativamente da elaboração e implementação das decisões políticas), sem que a primeira seja substituída por essas últimas. São tempos de coexistência. (FRISCHEISEN, s/d, p.1).

De fato, a Constituição Brasileira define o princípio de democracia direta quando prevê no artigo nº 14 os mecanismos de plebiscito, referendo e iniciativa popular e, em vários outros dispositivos, a diretriz de participação da população, por meio de organizações representativas na formulação das políticas e controle das ações em todos os níveis, o que incorpora o princípio da democracia participativa.

Mas foi efetivamente em 2001, com a promulgação da Lei nº 10.257 - conhecida como Estatuto da Cidade -, que, ao ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade definiu como uma das diretrizes gerais a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (artigo 2º, § 2º), a população brasileira teve, do ponto de vista legal, o direito de interferir nos destinos da gestão pública garantido explicitamente. Além disso, foram significativos os avanços nas áreas de saúde e assistência social, que de forma pioneira garantiram, em legislações específicas, a participação popular e o controle social nas políticas públicas.

De todo modo, a tradição democrática ainda não pode ser considerada uma marca visível nas gestões de esporte e lazer em nosso país. Como exemplo dessa afirmação, cita-se o estudo de Rocha et al. (2007), que investigou a relação entre gestão pública e participação popular em cinco municípios do estado da Bahia. Os autores constataram a indisponibilidade de diálogo permanente dos gestores com as comunidades, afirmando que as ações municipais estão desarticuladas da realidade concreta. Concluíram que

O processo de participação da comunidade local na elaboração e implementação das políticas é difuso e pontual. Isto remete a uma compreensão de que a participação da população se dá eventualmente, quando chamada pelo poder público para tratar *de questões de interesses específicos e imediatos*. (ROCHA et al, 2007, p. 4).

Outro exemplo da não participação da sociedade civil nas políticas públicas de esporte e lazer foi comprovado pela pesquisa realizada em municípios do estado do Paraná.

Mezzadri et al. (2006) constataram que o envolvimento da comunidade na elaboração das atividades de esporte e lazer ficou restrito a uma das quinze cidades investigadas, na qual são realizadas seis audiências públicas específicas por ano. Nas demais, a sociedade não participa da elaboração do Plano de Governo. Em outros municípios, a representação da sociedade nas Secretarias Municipais ocorre através das Associações de Bairros. Os autores argumentam que “a elaboração das ações ocorre pela demanda e vontade dos próprios dirigentes, sem planejamento pré-determinado e sem participação mais direta da sociedade na construção das políticas públicas”. (MEZZADRI et al, 2006, p. 53).

Em outro texto sobre a mesma pesquisa, Starepravo (2007, p. 8) descreve:

O que se vê na realidade estudada – políticas públicas para o esporte e lazer nos municípios paranaenses – é que não há iniciativas a fim de garantir uma maior participação popular. Pelo contrário, em alguns casos os mecanismos de participação popular são interpretados como ferramentas políticas que podem ser utilizadas contra os agentes políticos consolidados no poder.

Vários motivos podem justificar esse quadro. Desde o caráter conservador da intervenção estatal no esporte, passando pela concepção equivocada dos gestores, orçamento limitado, discussão recente na área de educação física até a incipiente organização política

dos segmentos críticos e progressistas da Educação Física para uma intervenção mais qualificada frente às políticas governamentais.

Por outro lado, ressalte-se que já foram registradas iniciativas pontuais que têm buscado construir outros parâmetros para a gestão pública. No âmbito municipal, destacam-se as experiências das prefeituras de Porto Alegre e de Caxias do Sul, como referência de participação popular na administração pública, mesmo com seus limites e contradições.

Amaral (2005) se dedicou a estudar o tema da participação cidadã nas políticas públicas de lazer no município de Porto Alegre, tomando como referência o ano de 2000, no qual a ‘frente popular’ toma posse em 1988 e apresenta entre suas diretrizes principais a descentralização do poder. A autora analisou qual o espaço do lazer no orçamento participativo (OP) adotado pela prefeitura como forma de privilegiar a participação direta mais efetiva da população na gestão local. A metodologia de funcionamento do OP promoveu plenárias temáticas, dentre elas a de educação, esporte e lazer. O estudo constatou que, em 2000, nenhuma das reivindicações do lazer foi eleita como uma das principais prioridades. Atribuiu esse resultado ao fato de que “o lazer é entendido como supérfluo pela população ou deve ficar restrito ao campo da opção pessoal e de iniciativa individual”. (AMARAL, 2005, p. 19).

E, apesar de reconhecer os avanços da participação popular na prefeitura de Porto Alegre, Amaral (2005, p. 22) afirma que ainda existem contradições e limites que precisam ser superados, lembrando que “é fundamental garantir que estes fóruns de participação não desmobilizem, nem cooptem, os movimentos sociais que poderiam fazer o contraponto por fora das instâncias oficiais”.

De forma semelhante, Bonalume tem se dedicado ao estudo da temática controle social das políticas de esporte e lazer. Em 2009 publicou uma retrospectiva do IV Seminário Nacional de Políticas

Públicas em Esporte e Lazer, realizado pela Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, que teve como tema central a “Participação popular” e como um dos objetivos aprofundar a temática da participação popular na gestão de esporte e lazer nas cidades. Cita as experiências realizadas pelas cidades de Porto Alegre, Belém, Recife, Mato Grosso do Sul e Caxias do Sul como exemplos “onde as forças comprometidas com um projeto contra-hegemônico dominante hoje no Brasil, acumulam experiências e práticas alternativas” (BONALUME, 2009, p. 57) e continua: “no campo das alternativas [...], a perspectiva fundamental é o controle democrático, e, portanto, transparente, dos recursos e das políticas públicas, dos processos e conteúdos do projeto esportivo e de lazer da classe trabalhadora, para evitar que esse seja reduzido a mero adestramento”. (p. 58).

A autora, baseada nos estudos de Marcelino (1996), aponta a ação comunitária como uma alternativa operacional nas políticas de lazer, entendida como esforço de mobilização, organização e capacitação da população, em busca da cogestão entre grupos comunitários e o poder público. Afirma ainda que “o controle social busca, como um dos objetivos, garantir suporte a tomadas de decisões políticas quanto a propósitos, ações e alocação de recursos orçamentários, permitindo refletir sobre a ação, fornecendo resultados quantitativos e qualitativos para a avaliação das ações de esporte e lazer”. (BONALUME, 2008, p. 161).

Sabe-se que o princípio da democracia participativa, definido pela Constituição de 1988, prevê vários mecanismos que possibilitam a população intervir na gestão pública, tanto para participação nas decisões das políticas quanto para exercer o controle social. E, dentre as diferentes instâncias participativas, destacam-se: o orçamento participativo, plenárias temáticas, congressos da cidade, conferências e conselhos gestores.

Essa tendência passa a ser percebida também em âmbito federal na área de esporte e lazer, quando, em 2003, o governo Lula cria o Ministério do Esporte, com o objetivo de “formular e implementar políticas públicas inclusivas e de afirmação do esporte e do lazer como direitos sociais dos cidadãos, colaborando para o desenvolvimento nacional e humano”. (Medida Provisória 103/2003 apud Suassuna et al 2007, p. 29). Em 2004 foi realizada a I Conferência Nacional de Esporte (CNE), com o intuito de garantir a ampla participação da sociedade no processo de formulação das políticas públicas para o esporte e o lazer. Nela foi aprovada a Política Nacional de Esportes e definidas as bases para a criação do Sistema Nacional de Esporte Lazer.

O documento final da I CNE (2004), ao apresentar a Resolução sobre a criação do Sistema Nacional de Esporte e Lazer, define entre seus princípios, diretrizes e objetivos, vários itens relativos a uma gestão democrática. Dentre eles, destacam-se: 1) Descentralização da política esportiva e de lazer; 2) A gestão democrática e participativa, com ênfase na transparência no gerenciamento dos recursos; e 3) Controle social da gestão pública.

Segundo o Ministério do Esporte, a II Conferência Nacional de Esporte, que foi realizada em maio de 2006,

representa a continuidade de um processo iniciado em 2004 com a realização da I CNE, onde a participação popular e a discussão do esporte e do lazer são o principal foco. A segunda edição da Conferência Nacional de Esporte teve por objetivos consolidar o espaço de diálogo entre estado e a sociedade, [...] promover ampla mobilização, articulação e participação popular, avançar na construção do Sistema Nacional de Esporte e Lazer e consolidar a Política Nacional do Esporte. (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2007, p. 5).

Autores como Neri e Suassuna (2009), Terra et al. (2009) e Werle (2010) reconhecem que a realização das conferências exemplificam iniciativas públicas que contribuíram para tornar o debate acerca

do esporte e lazer mais democrático, oportunizando a participação popular na tomada de decisões na área.

Contudo, ao identificar a perspectiva de gestão democrática na administração pública de esporte e lazer em âmbito federal, Melo (2008, p. 83) questiona o que de fato essa iniciativa teve de inovadora, levantando algumas contradições, a saber:

O primeiro ponto a se deparar, e que vale a atenção, é este processo de encontros e conferências nos âmbitos regionais, municipais e estaduais antecedendo a conferência nacional. Este processo possibilitou que diversas instituições da sociedade pudessem ser ouvidas e representadas nas demais conferências que iam sendo feitas. Claro que, mais uma vez, não podemos nos deixar iludir, achando que todos os segmentos foram ouvidos e representados, uma vez que, aqueles que participaram deste processo, puderam notar que diversas instâncias da sociedade ficaram de fora deste processo.

Em outras palavras, Castellani Filho (2008, p. 143) também reconhece que de todas as ações do governo federal em relação ao esporte e lazer, a que se encontra numa perspectiva emancipatória é a realização das Conferências Nacionais, pois trouxe à tona o debate em torno da criação do Sistema Nacional de Esporte e Lazer. Todavia, interroga: Em qual concepção de gestão deve prevalecer “um conceito de gestão que permita o controle social, a participação popular, ou o conceito de gestão centralizador, autoritário, conservador – do tipo que já nos acostumamos a encontrar no esporte?”

Se na I e II Conferências é possível reconhecer avanços na perspectiva da participação popular na busca de garantir o esporte e lazer como direito de todos os brasileiros, o mesmo não se pode afirmar em relação à realização da III Conferência Nacional, ocorrida em junho de 2010, que teve o *slogan* “Por um time chamado Brasil” como tema central do evento. Nesta, o Ministério do Esporte muda o foco dos fóruns anteriores e, em vez de avançar para a consolidação do Sistema Nacional de Esporte e Lazer, resolve priorizar a discussão

do Plano Decenal de Esporte e Lazer visando elaborar 10 pontos em 10 anos para projetar o Brasil entre os 10 mais, com forte ênfase no esporte de alto rendimento, fortalecendo o ideal do olimpismo no país.

Não é demais lembrar que nestes fóruns, os quais incluem participação de representantes da sociedade civil e do poder público, existem tensões e disputas oriundas de concepções e projetos de sociedade diferentes ou antagônicos, defendidas por setores progressistas e conservadores que buscam cada um a hegemonia das suas ideias e propostas. Isso ficou evidente no processo de eleição de delegados nas etapas municipais e estaduais para as conferências nacionais, através de manobras que favoreceram a eleição de delegados vinculados a setores historicamente conservadores da área. Tal fato anda na contramão da participação democrática na gestão.

Em estudo recente, Castelan (2010) faz uma análise crítica das Conferências Nacionais de Esporte realizadas pelo governo federal, e nela aponta outro aspecto além da composição das delegações dos estados. Destaca que, diferentemente das deliberações das Conferências, especialmente a I e a II, as ações que vêm sendo implementadas pelo Ministério do Esporte não estão correspondendo às decisões tomadas nesses fóruns. E acrescenta:

Esta incoerência a nosso ver reforça a tese de que as Conferências podem estar sendo usadas para ocupar uma parcela do campo do esporte e lazer preocupado em debater e modificar os rumos das políticas públicas da área no Brasil, enquanto o orçamento demonstra que a política real, implementada de fato, segue sendo construída à revelia de Conferência ou qualquer outro documento produzido no período. (CASTELAN, 2010, p. 134).

Outra iniciativa do governo federal que explicitou o princípio de democracia participativa, defendendo a ideia de gestão democrática e principalmente de controle social pode ser encontrada no Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC). Na opinião de Castellani Filho (2007), o desenho conceitual deste projeto social do Ministério do

Esporte “focava seu modelo de administração no princípio de gestão democrática, embaixadora dos mecanismos de participação popular e controle social no processo de elaboração, implantação e avaliação das ações voltadas para o desenvolvimento da política de lazer do município”. (CASTELLANI FILHO, 2007, p. 7).

Essa intenção pode ser constatada no *site* do Ministério do Esporte quando, ao descrever o funcionamento dos Núcleos do PELC, prevê que

Cada convênio do PELC Núcleos conta com uma entidade de controle social que acompanha o desenvolvimento das ações com vistas a: favorecer a transparência dos serviços e resultados; garantir que as opiniões e reivindicações dos destinatários da política sejam consideradas; garantir suporte a tomadas de decisões políticas quanto a propósitos, ações e alocação de recursos orçamentários; permitir refletir sobre a ação, fornecendo resultados quantitativos e qualitativos para a avaliação das ações de esporte e lazer. As entidades de controle social devem enviar ao Ministério relatório semestral.

Do ponto de vista de Melo (2008), o Programa Esporte e Lazer da Cidade apresenta uma proposta interessante quanto à ideia de gestão democrática, pois, de acordo com seu Manual de Orientação, a gestão deverá se materializar de maneira democrática. Ou seja, deverão ser criados mecanismos de participação, como conselhos municipais, gestores e fiscalizadores, formados por representantes da sociedade civil e do poder público local. Nesse sentido,

Acenar mecanismos de participação popular em um Programa Federal, como o Esporte e Lazer da Cidade, que supere uma cultura patrimonialista, particularista e privatista indica um salto qualitativo, que amplia possibilidades políticas de tomar parte e ser protagonista em processos decisórios ao conjunto de cidadãos que usufruem do mesmo. (LIÃO JUNIOR, SAMPAIO e BEHMOIRAS, 2009, p.3).

Pode-se afirmar, então, que a realização das conferências e as orientações do PELC são duas iniciativas pioneiras do governo federal

que demonstram o interesse de consolidação de uma gestão pública de esporte e lazer com participação efetiva da população.

No entanto, Terra et al. (2009, p.4) alertam que “para efetivação de todo esse processo de desenvolvimento do esporte e do lazer, é significativo que ocorra a descentralização das decisões a respeito das políticas públicas de esporte e lazer, que estão vinculados à descentralização do poder, de projetos e de gestão”.

Portanto, após caracterizadas as experiências de participação popular na definição das políticas públicas de esporte e lazer no Brasil, é necessário questionar qual tem sido a intervenção relacionada ao controle social dessas políticas.

Nessa perspectiva, o instrumento por excelência de controle democrático mais identificado pelos estudiosos são os conselhos gestores das políticas públicas, assim conceituados:

Os conselhos são novos arranjos institucionais definidos na legislação ordinária para concretizar a participação e controle social preconizados na Constituição Federal 88. São organismos que articulam participação, deliberação e controle do Estado. [...]. Os conselhos de direitos, também denominados conselhos de políticas públicas ou conselhos gestores de políticas setoriais, são órgãos colegiados, permanentes e deliberativos, incumbidos, de modo geral, da formulação, supervisão e da avaliação das políticas públicas, em âmbito federal, estadual e municipal. (CARACTERIZAÇÃO... s/d, p.1).

Em outras palavras, Paz (2004, p.22-23) afirma que

os conselhos são estruturas colegiadas, de partilha de poder, podem ser deliberativos ou consultivos, mas têm o papel fundamental de controle social [...] os conselhos têm formatos diferentes (Conselho de Saúde, de Educação etc.), inclusive no que diz respeito à proporção de participação de indivíduos das partes civil e governamental.

Os autores que estudam essa temática apontam que os conselhos foram a grande inovação nas políticas públicas no Brasil, estabelecendo um novo padrão para a relação Estado-sociedade.

Na área de esporte e lazer, pode se afirmar que as experiências conselhistas são bastante pontuais. Na literatura especializada, poucos são os trabalhos que relatam experiências de conselhos de esporte como mecanismos de controle social.

Starepravo (2007), por exemplo, fez parte da pesquisa que investigou as políticas públicas para o esporte e o lazer nas cidades do estado do Paraná, porém com foco na temática da participação da população na formulação de políticas públicas e projetos, através dos Conselhos Municipais de Esporte e Lazer. Ele constatou que dentre as quinze cidades estudadas, em apenas uma – Londrina – existe um Conselho Municipal de Esporte e Lazer, que possui caráter meramente administrativo, vinculado à Fundação de Esporte do Município. Segundo o autor, as outras cidades apresentaram as seguintes justificativas:

[...] Foz do Iguaçu e Maringá justificaram a falta de um Conselho Municipal para o Esporte. A primeira alegou que existia um Conselho, porém o prefeito vetou este, pois teria se tornado uma ferramenta política da cidade. Já Maringá justificou-se, pois grande parte das suas ações voltadas ao esporte foi designada pelas Associações Esportivas. (STAREPRAVO, 2007, p. 7).

Em pesquisa mais recente, Werle (2010, p. 140) realizou um estudo de caso em um município do Rio Grande do Sul sobre as políticas públicas de esporte e lazer e fez um recorte sobre o tema da democracia e participação na tomada de decisões em âmbito municipal. Comprovou também que “não há organizações populares que discutam o esporte e lazer, a exemplo dos Conselhos Municipais de Esporte e Lazer”.

A estes acrescenta-se o estudo de Fadeli (2005), que discutiu a relação do Conselho Municipal de Esporte e Lazer frente às políticas públicas no município de São Carlos – SP. O autor relata a criação do órgão em 2003 e que buscou investigar a influência do Conselho na efetivação das políticas públicas do município, visando verificar se ocorreram mudanças ou sinalização de mudanças na política setorial após a criação do Conselho. Reconheceu que foi “uma conquista para a área tendo em vista a possibilidade de reflexão, discussão e implementação de políticas públicas com a participação do poder público e da sociedade civil”. (FADELI, 2005, p. 2). Entretanto, afirma que a maior parte das pautas do Conselho gira em torno do esporte de rendimento, pois a maioria dos seus membros é oriunda deste setor. O trabalho é concluído com a seguinte afirmação:

A partir da criação do Conselho Municipal de Esporte e Lazer, não houve melhoras na qualidade das políticas públicas de lazer, o que aponta esse estudo é que além da realização da 1ª Conferência Municipal de Esporte e Lazer e da destinação de uma verba do Fundo Municipal de Esporte e Lazer para o lazer, algumas poucas discussões sobre lazer (enquanto o esporte assume papel principal) foram realizadas no conselho e constatou-se a necessidade de melhoras nesse campo. (FADELI, 2005, p. 1).

Como se pode notar pelas experiências relatadas, a interferência dos conselhos municipais como mecanismos de controle social das políticas de esporte e lazer ainda são superficiais e insuficientes para o cumprimento do papel de fiscalização da coisa pública.

Contudo, mesmo com essa constatação, é possível visualizar perspectivas de mudança desse quadro, pelo menos do ponto de vista das recomendações do Ministério do Esporte descritas no documento final da II Conferência Nacional do Esporte realizada em maio de 2006, que lançou as bases para a criação do Sistema Nacional de Esporte e Lazer.

O processo de construção do Sistema Nacional está estruturado a partir de eixos e propostas aprovadas na plenária final da Conferência, entre eles, o de gestão e controle social, que tem como objetivo principal *democratizar as relações de gestão e identificar as demandas sociais esportivas, através de mecanismos de participação popular.*

Na construção desses mecanismos de participação popular e controle social, deve prevalecer o caráter transparente e democrático de gestão, assim como a representatividade do esporte e do lazer no âmbito da sociedade civil organizada. Essa representação deve expressar interesses públicos, coletivos e comunitários, evitando-se o corporativismo ou a privatização de espaços de participação popular.

Para isso, as deliberações presentes no eixo gestão e controle social apresentam entre suas diretrizes a criação e implementação dos Conselhos de Esporte e Lazer, que deverão ser órgãos de caráter consultivo, **deliberativo**, normativo, propositivo, fiscalizador, controlador, orientador, gestor e formulador de políticas públicas de esporte e lazer.

O documento orienta também a natureza da composição dos conselhos, que deverão ser integrados por representantes de todos os segmentos que compõem o Sistema Nacional de Esporte e Lazer, com maioria de representantes da sociedade civil, o que indica um avanço em relação a outros formatos de composição de conselhos de controle social existentes no país.

Dentre as atribuições dos Conselhos Nacional, Estadual e Municipal de Esportes e Lazer, destacam-se: a) participação na elaboração do Plano Plurianual (PPA) para a destinação orçamentária de verbas, fiscalizando sua utilização para o esporte e lazer; b) definição de metas e desafios relacionados à construção de uma política pública de esporte lazer, pautada no princípio da inclusão; c) avaliação de projetos e programas de esporte e de lazer que compõem as políticas públicas de esporte e lazer; d) identificação das demandas

sociais esportivas e de lazer; g) monitoramento, acompanhamento e prestação de contas na política de esporte e lazer; h) realização das audiências públicas semestralmente; j) atendimento ao princípio da promoção de políticas e ações intersetoriais; l) promoção, capacitação e qualificação dos profissionais e agentes do sistema, levando em conta as diferenças regionais e culturais.

Mesmo considerando que ainda são poucas as iniciativas de mudança nos estados e municípios com ações pontuais e desarticuladas dos demais setores, reconhece-se que as indicações do Ministério do Esporte criam possibilidades reais de participação popular e controle social nas políticas públicas de esporte e lazer, favorecendo avanços na democracia participativa. Porém,

Se não houver intensa mobilização da sociedade civil, desde a escolha de seus representantes até a busca da construção de canais diretos de participação, o controle social sobre as políticas públicas permanecerá muito restrito.

Para alterar a tendência histórica de subordinação da sociedade civil ante ao Estado, é preciso que se permita e se estimule a atuação da população como interlocutora, dotada de representatividade e legitimidade, no processo de encaminhamento e tomada de decisões. Trata-se da construção de uma nova cultura política que consolide a participação da sociedade civil na gestão de políticas públicas em geral. (BONALUME, 2008, p. 169).

Para tanto, é evidente a necessidade de fortalecer a organização dos mecanismos de participação popular e controle social nas políticas públicas de esporte e lazer. Os Conselhos Municipais e Estaduais de Esporte e Lazer precisam ser criados imediatamente e/ou revigorados em todas as unidades da federação, pois a “democracia somente se fortalece com a participação dos cidadãos e com o controle dos mesmos sobre as ações políticas”. (STAREPRAVO, 2007, p.7).

9 CONCLUSÃO

Ao tratar sobre o tema políticas públicas de esporte e lazer, através de um estudo diacrônico, é possível reconhecer os diferentes papéis que foram atribuídos ao Estado e suas imbricações com a lógica do capital. Também observa-se que, para compreender-se o processo de formulação, implementação e gestão das políticas públicas, foi indispensável estabelecer como foco central da atenção a relação Estado-sociedade.

A atenção a essa relação permitiu compreender-se o caráter não linear que compõe o aparelho de Estado na sua articulação com a sociedade. Desse modo, a participação popular na gestão pública se faz necessária para garantir o processo democrático e despertar o sentimento de coautoria das ações objetos das políticas públicas. No entanto, ainda se mostram incipientes as experiências de participação no País, sendo necessária a implantação de mecanismos que a garantam. Entre estes, pode-se citar a criação de conselhos estaduais e municipais de esporte e lazer, tomando como ponto de partida o esporte e o lazer como direitos sociais e que tenham a participação popular como princípio democrático fundante.

Dessa forma, os conselhos voltados para o setor de esporte e lazer passam a ser um lugar propício para os embates sociais, lógico que considerando as limitações da conquista desse espaço diante dos demais direitos sociais, sem, contudo, deixarem de ser considerados os avanços nas discussões sobre essa temática.

Assim, os conselhos de esporte e lazer podem se constituir um canal de articulação e interação entre governo e sociedade na busca da efetiva participação da população no processo de democratização do Estado. Porém, vale ressaltar que os conselhos são alvo de forças de cooptação e manipulação, devendo ser estes também passíveis de fiscalização.

Tendo em vista o acima exposto, conclui-se que para a gestão democrática nos conselhos de esporte e lazer são necessárias mudanças paradigmáticas e não apenas transformações nas estruturas organizacionais, constituindo-se um fazer coletivo, baseado nas exigências sociais que fundamentam a concepção de cidadania e definem também a finalidade do esporte e lazer para a sociedade.

Contudo, a mudança do paradigma dos conselhos de esporte e lazer para uma perspectiva democrática faz-se, no dia a dia das discussões, com a participação de todos os atores sociais, na medida em que buscam atingir os mesmos objetivos, sentindo-se responsáveis pelos resultados obtidos, como sujeitos comprometidos com as decisões sociais.

Refletir sobre os conselhos de esporte e lazer, implica, portanto, refletir sobre as políticas de esporte e lazer, uma vez que a sociedade tem a finalidade de transformar metas e objetivos em ações, concretizando os caminhos e os mecanismos de democracia participativa na gestão das políticas públicas redefinindo a relação governo-sociedade.

Diante disso, busca-se favorecer a organização da sociedade civil a partir da reestruturação dos mecanismos de decisão para que se crie, através dos conselhos de esporte e lazer, uma possibilidade de maior intervenção na elaboração, implementação e fiscalização do processo democrático das políticas públicas de esporte e lazer.

REFERÊNCIAS

ALCHORNE, Sindely Chahim de Avellar. Controle social das políticas públicas: possibilidades e desafios. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 4., 2009, São Luís. **Anais....** São Luís, 2009. CD-ROM.

ALMEIDA, Lucio Flávio Rodrigues de. Lutas sociais, direitos e políticas públicas. **Revista de políticas públicas**, São Luís, v.9, n. 1, p. 279-302, jan./jun. 2005.

AMARAL, Silvia Cristina Franco. Avanços e contradições da participação popular na definição de políticas públicas de lazer em Porto Alegre. **Movimento**, Porto Alegre, v. 11, n. 3, p. 9-26, set./dez., 2005.

_____. Lazer e participação popular. **Licere**, Belo Horizonte, v. 03, n. 1, p. 156-164, 2000.

BATISTA, Maria da Conceição Araujo. A relação governo e sociedade na gestão da política pública de esporte e lazer no governo estado de Pernambuco – 1999-2001: analisando o projeto “Idosos em Movimento”. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 13., 2003, Caxambu. **Anais...** Campinas: CBCE, 2003.1 CD-ROM.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma:** desestruturação do Estado e perda de direitos. ed. 2, São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social:** fundamentos e história. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007. (Biblioteca Básica de Serviço Social, 2).

BRASIL. I Conferência Nacional do Esporte – Documento Final. Brasília: Governo Federal, Ministério do Esporte, 2004.

_____. **II Conferência Nacional do Esporte** – Documento Final. Construindo o Sistema Nacional de Esporte e Lazer. Brasília: Governo Federal, Ministério do Esporte, 2007.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BONALUME, Cláudia Regina; ECHER, Silvana Regina. IV Seminário Nacional de Políticas Públicas em Esporte e Lazer – Participação popular: governo e população partilhando o poder de decisão. In: LIBERATO, Almir; SOARES, Artemis. (Org.). **Seminário Nacional de Políticas Públicas em Esporte e Lazer** – retrospectiva histórica. Manaus: EDUA, 2009.

BONALUME, Cláudia Regina. Controle social das políticas de esporte e lazer. In: MARCELLINO, Nelson Carvalho (Org.). **Políticas públicas de lazer**. Campinas, SP: Alínea, 2008. p. 153-170.

CARACTERIZAÇÃO dos conselhos em nível nacional, estadual e municipal. Disponível em <<http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/2/caracterizacao.htm>>. Acesso em 12 mai. 2011.

CASTELAN, Lia Polegato. **As conferências nacionais do esporte na configuração da política esportiva e de lazer no governo Lula (2003-2010)**. 2011. 188 f. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2011.

CASTELLANI FILHO, Lino. Gestão municipal e políticas e lazer. In: ISAYAMA, Hélder Ferreira; LINHALES, Meily Assbú (Orgs.). **Sobre lazer e política: maneiras de ver, maneiras de fazer**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 119-135.

_____. O projeto social esporte e lazer da cidade: da elaboração conceitual à sua implementação. In: CASTELLANI FILHO, Lino (Org.). **Gestão pública e política de lazer: a formação de agentes sociais**. Campinas, SP: Autores Associados, 2007. p. 1-15. (Coleção *educação física e esportes*).

_____. O Estado brasileiro e os direitos sociais: o esporte. In: HÚNGARO, Edson Marcelo; DAMASCENO, Luciano Galvão; GARCIA, Carla Cristina (Orgs.). **Estado, política e emancipação humana: lazer, educação, esporte e saúde como direitos sociais**. Santo André, SP: Alpharrabio, 2008.

COUTINHO, Joana Aparecida. A participação popular na gestão da saúde em São Paulo. **Lutas sociais**, v.2, p. 125-140, 1997.

DALAROSA, Ângelo Adair. Globalização, Neoliberalismo e a questão da transversalidade. In: LOMBARDI, Claudinei José. **Globalização, pós-modernidade e educação: história, filosofia e temas transversais** (Org.). Campinas, SP: Autores Associados: HISTEDBR: Caçador, SC: UnC. 2001 (Coleção *Polêmicas do Nosso Tempo*).

FADELI, Thiago Tozetti. *A relação do conselho municipal de esportes e lazer frente às políticas públicas de lazer do município de São Carlos-SP*. In: ENAREL, 7, 2005, Campo Grande-MS. **Anais...** Campo Grande: UCDB-Universidade Católica Dom Bosco, 2005.

FARIAS, Flávio Bezerra de. **O Estado capitalista contemporâneo: para a crítica das visões regulacionistas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

FERRAZ, Ana Targina Rodrigues. Cenários da participação política no Brasil: os conselhos gestores de políticas públicas. **Revista serviço social & sociedade**, n. 88, v. 26, nov. 2006, p. 59-74.

FRANÇA, Michelle Cavalli; PASTOR, Marcia. A participação popular em tempos neoliberais: desafios para sua efetivação. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 4., 2009, São Luís. **Anais...** São Luís, 2009. CD-ROM.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Conselhos gestores e democracia participativa** – o papel do Ministério Público. Disponível em <<http://www.dhnet.org.br/direitos/textos/politicapublica/luizacf.htm>>. Acesso em: 12 mai 2011.

GARCIA, Carla Cristina (Orgs.). **Estado, política e emancipação humana: lazer, educação, esporte e saúde como direitos sociais**. Santo André, SP: Alpharrabio, 2008.

GENTILI, Pablo (Org.). **Escola S. A.: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo**. Brasília, DF: CNTE, 1995, p. 9-49.

GOHN, Maria da Glória. Teoria dos movimentos sociais. São Paulo, Loyola, 1997.

_____. O Papel dos Conselhos Gestores na Gestão Urbana In: **Repensando a experiência urbana na América Latina: questões, conceitos e valores** ed. Buenos Aires: CLACSO, 2000.

_____. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007. (Coleção Questões da nossa época, 84).

LIÃO JUNIOR, Roberto; SAMPAIO, Juarez Oliveira; BEHMOIRAS, Daniel Cantanhede. Controle social na perspectiva do programa esporte e lazer da cidade. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 16., 2009, Salvador. **Anais...** Salvador, 2009.

LIMA, Valéria Almada. Reforma do estado e controle social: limites e possibilidades da descentralização e do “terceiro setor”. **Revista de políticas públicas**, São Luís, v. 6, n. 02, 2002. p.127-147.

LINHALES, Meily Assbú; PEREIRA FILHO, José Ribamar. Intervenção, conhecimento e mudança: a Educação Física, o esporte e o lazer nas políticas públicas. In: GOELNER, Silvana Vilodre (Org.). **Educação Física / Ciências do Esporte**: intervenção e conhecimento. Florianópolis: Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte, 1999. p. 37-47.

MELO, Lucio L. Gestão pública de esporte e do lazer: uma análise crítica. In: SOLAZZI, José Luis; RODRIGUES, Juliana Pedreschi (Orgs.). **Neoliberalismo e política de lazer**: apontamentos críticos. Santo André, SP: Alpharrabio, 2008.

MEZZADRI, Fernando Marinho et al. Políticas públicas para o esporte e o lazer nas cidades do estado do Paraná. In: MEZZADRI, Fernando Marinho; CAVICHIOILLI, Fernando Renato; SOUZA, Doralice Lange de. (Orgs.). **Esporte e lazer**: subsídios para o desenvolvimento e a gestão de políticas públicas. Jundiaí, SP: Fontoura, 2006. p. 43-60.

MONTAÑO, Carlos. “Das ‘lógicas do estado’ às ‘lógicas da sociedade civil’”. Estado e ‘terceiro setor’ em questão”. **Serviço social & sociedade**, São Paulo, n 59, 1999. p. 47- 79.

_____. Políticas sociais: seus fundamentos lógicos e suas circunstâncias históricas. In: HÚNGARO, Edson Marcelo; DAMASCENO, Luciano Galvão; GARCIA, Carla Cristina. **Estado, política e emancipação humana**: lazer, educação, esporte e saúde como direitos sociais. Santo André, SP: Alpharrabio, 2008.

NERI, Ana Amélia; SUASSUNA, Dulce Maria Filgueira de Almeida. Notas acerca da democracia participativa e as políticas de esporte

e lazer. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 16., 2009, Salvador. **Anais...** Salvador, 2009.

NETTO, José Paulo. Estado, política e emancipação humana. In: HÚNGARO, Edson Marcelo; DAMASCENO, Luciana Galvão; GARCIA, Carla Cristina (Orgs.). **Estado, política e emancipação humana: lazer, educação, esporte e saúde como direitos sociais.** Santo André, SP: Alpharrabio, 2008.

OLIVEIRA, Saulo Carneiro. O controle social e suas (re)significações: apontamentos sobre a idéia de controle social sobre a administração pública do Brasil. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 3., 2007, São Luís. **Anais...** São Luís, 2007. CD-ROM.

PADILHA, Valquiria. Apontamentos para um estudo crítico sobre políticas públicas de lazer. **Licere**, Belo Horizonte, v. 07, n. 01, p. 65-82, 2004.

PAZ, Rosângela. Os conselhos como forma de gestão das políticas públicas. In: SCHEINVAR, Estela; ALGEBAILLE, Eveline. **Conselhos participativos e escola.** Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 19-24.

PEIXOTO, Elza. Levantamento do estado da arte nos estudos do lazer: (Brasil) séculos XX e XXI - alguns apontamentos. **Educação & sociedade**, v. 28, n. 99, mai./ago., 2007, p. 561-586.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Política social: temas & questões.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

RAICHELIS, Raquel. Articulação entre os conselhos de políticas públicas: uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. **Serviço social & sociedade - ética, execução de políticas, democracia participativa**, São Paulo, v. 27, n. 85, p. 109-116, il. 2006.

RIBEIRO, Sâmbara Paula. Participação popular na gestão pública: quais as armadilhas e quais os caminhos? In: JORNADA

INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 3., 2007, São Luís. **Anais....** São Luís, 2007.

ROCHA, Luiz Carlos. Gestão pública e participação popular na construção das políticas estaduais de esporte e lazer. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 16., 2009, Salvador. In: **Anais...** Salvador, 2009.

ROCHA, Luiz Carlos et al. Ordenamento legal e políticas públicas de esporte e lazer: o abismo entre gestão cidadina e participação popular. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE. 15., 2007, Recife. **Anais...** Recife: Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte-CBCE, 2007.

SILVA, Ilse Gomes. Os desafios da participação popular no contexto da “reforma” do Estado brasileiro. **Lutas sociais**, São Paulo, n. 5, 1998.

_____. Participação popular nas políticas públicas: a trajetória dos conselhos de saúde do Sistema Único de Saúde no Brasil. **Revista de políticas públicas**, São Luís, v 8, n. 2, p. 75-92, jul./dez. 2004.

SOLAZZI, José Luís; RODRIGUES, Juliana Pedreschi (Orgs.). **Neoliberalismo e políticas de lazer apontamentos críticos: 5 anos de pesquisa do observatório de políticas sociais de educação física, esporte e lazer do grande ABC-GEPOSEF**. Santo André: Alpharrabio, 2008.

STAREPRAVO, Fernando Augusto. Políticas públicas para o esporte e lazer: conselhos municipais de esporte e lazer e outras formas de participação direta. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 15., 2007, Recife. **Anais...** Recife, 2007.

SUASSUNA, Dulce Maria Filgueira de Almeida et al. O Ministério do Esporte e a definição de políticas para o esporte e lazer. In: SUASSUNA, Dulce Maria Filgueira de Almeida; AZEVEDO,

Aldo Antônio de (Orgs.). **Política e lazer**: interfaces e perspectivas. Brasília: Thesaurus, 2007. p. 13-42.

TERRA, Alessandra Matos. et al. As Conferências Nacionais do Esporte: avanços e limites na construção das políticas de esporte e lazer. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 16., 2009, Salvador. **Anais...** Salvador, 2009.

TORRES, C. A. Estado, Privatização e Política Educacional: elementos para uma crítica do neoliberalismo. In: GENTILI, P. (Org.). **Pedagogia da exclusão**: crítica ao neoliberalismo em educação. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 109-136.

WERLE, Verônica. Reflexões sobre a participação nas políticas públicas de esporte e lazer. **Motriz**, Rio Claro, v. 16, n. 1, p. 135-142, jan./mar., 2010.

O CONTEXTO LEGAL DOS CONSELHOS DE ESPORTE E LAZER NO NORDESTE BRASILEIRO

Silvana Martins de Araujo¹
Kytania Regina L. Dominici²
Jonathas Carvalho de Sousa³

1 INTRODUÇÃO

Os conselhos de esporte e lazer assumem relevância no processo de democratização das políticas públicas, como mecanismos de participação popular e controle social na gestão, o que revela a pressão pela ampliação do modelo de democracia participativa próprio das sociedades contemporâneas.

Entretanto, a temática da participação popular e do controle social das políticas públicas de esporte e lazer despertou o interesse de estudiosos brasileiros somente nos anos 2000⁴, quando são registradas as primeiras experiências administrativas do campo democrático-popular ocorridas a partir dos anos 80, de modo que estudos específicos sobre os conselhos de esporte e lazer, como instâncias de participação democrática na coisa pública, ainda são raros na produção científica da área.

1 Professora Adjunta do Departamento de Educação Física da UFMA. Mestre em Educação. Coordenadora da Rede CEDES/UFMA.

2 Professora da rede estadual de ensino do Maranhão.

3 Graduando do curso de Licenciatura em Educação Física/UFMA. Bolsista da Rede CEDES/UFMA.

4 Período em que se nota a presença de gestores que dialogavam com as universidades, refletindo sobre a abertura de linhas de pesquisas de políticas públicas de esporte e lazer em programas de pós-graduação no País.

Desse modo, com o intuito de contribuir com estudos a respeito do assunto, propõe-se fazer um mapeamento da existência dos conselhos na região Nordeste do Brasil. Antes de constatar *in loco* a situação real desses órgãos, fez-se necessário conhecer a sua existência legal, do ponto de vista formal. Para tanto, realizou-se uma pesquisa documental, utilizando-se como fontes primárias as leis de criação dos Conselhos Estaduais de Esporte e Lazer e seus regimentos internos.

Para a análise documental, tomou-se como referência o Documento Final da II Conferência Nacional de Esporte e Lazer – CNE (2007), cujas deliberações são recomendações do Ministério do Esporte, que apresenta importantes elementos e diretrizes sobre a criação e implementação dos Conselhos Nacional, Estadual e Municipal de Esporte e Lazer, particularmente nos itens relativos ao caráter, composição e atribuições dos conselhos.

A partir destas recomendações, traçou-se um comparativo entre os conselhos de esporte e lazer da região Nordeste que possuem leis de criação e regimentos internos, com o objetivo de: verificar e identificar na composição dos conselhos como estão representados os segmentos que compõem o Sistema Nacional de Esporte e Lazer; conhecer as principais atribuições, estrutura de funcionamento e ações desenvolvidas pelos conselhos; e analisar o grau de articulação institucional dos conselhos com os órgãos do poder executivo e representatividade popular.

Como forma de apreender a realidade contida nos documentos utilizados e assim estabelecer um comparativo entre os conselhos, optou-se por construir unidades de análise, selecionando segmentos específicos das leis e regimentos para então culminar na construção de categorias.

Para isso, o primeiro destaque feito refere-se à existência dos conselhos na região Nordeste. Assim, de posse dos documentos legais,

constatou-se a existência formal dos seguintes conselhos: Conselho Estadual de Esporte e Lazer no Estado de Pernambuco - Lei nº 11.443, de 1º de julho de 1997; Conselho Estadual do Desporto do Rio Grande do Norte - Lei nº 7.133, de 13 de janeiro de 1998; Conselho Estadual de Esportes do Piauí - Lei Complementar Estadual nº 028, de 09 de junho de 2003; Conselho do Desporto do Ceará - Decreto nº 27.276, de 09 de dezembro de 2003; Conselho Regional do Desporto e do Lazer de Sergipe - Lei nº 5.657, de 03 de junho de 2005; Conselho Estadual de Esporte e Lazer de Alagoas - Decreto nº 2.710, de 26 de julho de 2005 e o Conselho Estadual de Esportes do Maranhão - Lei nº 8.707, de 16 de novembro de 2007.

No estado da Bahia, existe um projeto de lei em tramitação que propõe a criação do Sistema de Esporte e Lazer e do Conselho como parte deste Sistema. No estado da Paraíba, registrou-se apenas a existência do Conselho Estadual da Juventude da Paraíba, criado pela Lei nº 7.801, de 13 de setembro de 2005, que faz considerações genéricas sobre o esporte e, por isso, não se constituiu objeto de análise deste estudo.

Optou-se por mapear e selecionar temas comuns, presentes no conjunto de ordenamentos legais pesquisados, como forma de organização para análise documental. São eles: **caráter; natureza da composição; forma de escolha dos membros** (presidente, vice-presidente e conselheiros), **duração dos mandatos; atribuições e competências; vinculação institucional dos conselhos e sua manutenção**. É o que se apresenta a seguir.

2 O CARÁTER DOS CONSELHOS E SUA INFLUÊNCIA NA PARTICIPAÇÃO POPULAR

O Documento Final da II CNE (2007) confere aos conselhos o caráter consultivo, deliberativo, normativo, propositivo, fiscalizador, controlador, orientador, gestor e formulador de políticas públicas de esporte e lazer.

A Lei Complementar nº 028/03, que dispõe sobre a criação do Conselho Estadual de Esportes do Piauí – CEPI, em seu artigo 1º confere a este órgão um caráter consultivo e deliberativo. O Decreto nº 27.276/03, que trata sobre o Conselho do Desporto do Ceará, estabelece também em seu artigo 1º o caráter consultivo, normativo e fiscalizador em assuntos voltados à política de desenvolvimento do esporte. No estado de Sergipe, o caráter do Conselho é normativo e consultivo. Em Pernambuco, o Conselho tem caráter normativo, consultivo, fiscalizador e de assessoramento, no âmbito do esporte e do lazer, conforme prevê o artigo 4º da Lei nº 11.443/97. O Conselho Estadual de Desportos do Rio Grande do Norte é um órgão de caráter consultivo, normativo e deliberativo em matéria de desporto. No estado de Alagoas, o Decreto nº 2.710/05 prevê no seu artigo 1º o caráter consultivo do Conselho Estadual de Esporte e Lazer.

Já o projeto de lei que propõe a criação do Sistema de Esporte e Lazer da Bahia define no Capítulo III (Do Conselho de Esporte e Lazer), artigo 12, a criação do Conselho como um “órgão colegiado representativo [...], de caráter consultivo, normativo, deliberativo e fiscalizador da política estadual de esporte e lazer.” [Grifo nosso] A única lei a não mencionar o caráter do Conselho de Esporte foi a de nº 8.707/07 do estado do Maranhão.

O caráter dos Conselhos de Esporte e Lazer dos Estados do Nordeste está sintetizado no quadro abaixo:

| Estado | Norma que cria o Conselho | Caráter |
|---------------|----------------------------------|---|
| PE | Lei nº 11.443/97 | Normativo, consultivo, fiscalizador e de assessoramento |
| RN | Lei nº 7.133/98 | Consultivo, normativo e deliberativo |
| PI | LC nº 28/03 | Consultivo e deliberativo |
| CE | Decreto nº 27.276/05 | Consultivo, normativo e fiscalizador |
| SE | Lei nº 5.657/05 | Normativo e consultivo |
| AL | Decreto nº 2.710/05 | Consultivo |
| MA | Lei nº 8.707/07 | Não tem definição |

Do conjunto de caracterizações atribuídas aos conselhos no eixo de gestão e controle social da II CNE destacam-se, como mais significativas, o caráter deliberativo e fiscalizador. Observou-se que os dois aspectos destacados somente foram simultaneamente encontrados no Projeto de Lei do estado da Bahia. Os Conselhos do Ceará e de Pernambuco preveem, para além do caráter consultivo e normativo, o caráter fiscalizador. Destaca-se a natureza deliberativa do Conselho do Piauí e também do Conselho do Rio Grande do Norte. Os de Sergipe e Alagoas restringem a sua função apenas à dimensão consultiva e/ou normativa. Percebe-se, dessa forma, que as orientações do Ministério do Esporte não estão contempladas na sua totalidade pelos conselhos da região Nordeste. Isso irá refletir, de forma substancial, no papel que o conselho exercerá na administração pública, pois o distancia do poder de decisão nas políticas e nega-lhe a possibilidade de controle social.

Paz (2004, p. 20), ao analisar o papel dos conselhos como forma de gestão das políticas públicas, aponta que os conselhos têm um tripé composto pelos conceitos de democracia, cidadania e participação. Ao primeiro conceito atribui um sentido mais amplo, articulado à ideia da participação nas esferas públicas, como lócus onde se decide. “A participação pensada a partir dos conselhos é a ideia de podermos intervir na esfera do público”. Afirma, ainda, que deve ser garantida a participação da população na gestão e que os participantes devem ser dotados de poder de decisão. Por isso, é fundamental manter o caráter deliberativo dos conselhos, para que não se tornem órgãos consultivos ou de assessoramento do executivo, fragilizando dessa forma o poder decisório de participação da sociedade na relação com o Estado.

Quanto ao caráter fiscalizador, ressalta-se que é através dele que o controle social da população sobre a gestão pública pode ser efetivado, como forma de evitar o mau uso da coisa pública. “Portanto, os conselhos são espaços deliberativos e de controle social da coisa pública. No entanto, nem todas as legislações ordinárias consideram este aspecto ao definirem a criação e as competências dos conselhos dos direitos” (CARACTERIZAÇÃO... s/d, p. 1). Contudo, deve-se defender como prioridade a inclusão do caráter deliberativo e fiscalizador nas leis que versam sobre a criação dos conselhos de esportes e lazer, em âmbito nacional, estadual e municipal.

3 COMPOSIÇÃO E REPRESENTATIVIDADE POPULAR DOS CONSELHOS

A Lei do Conselho Estadual de Esportes do Maranhão (2007) prevê no seu Capítulo I (Disposições Preliminares), artigo 1º, que este Conselho será integrado por dez membros titulares e igual número de suplentes, obedecida à seguinte composição:

- I. *Secretário de Estado de Esporte*;
- II. *Secretário de Estado da Educação*;
- III. *Secretário de Estado da Fazenda*;
- IV. Um representante da Federação Maranhense de Futebol;
- V. Um representante da Ordem dos Advogados do Brasil - Seção Maranhão;
- VI. Um representante da Universidade Federal do Maranhão;
- VII. Um representante do Conselho Estadual de Educação;
- VIII. Um representante da imprensa esportiva;
- IX. Um representante do segmento esportivo de pessoas portadoras de necessidades especiais;
- X. Um representante de reconhecido saber e mérito no âmbito do esporte no Maranhão.

No estado do Piauí, o Conselho Estadual de Esportes é composto por treze membros, assim definido em seu artigo 3º:

- I. O Presidente da Fundação de Esportes do Estado;
- II. O Secretário Estadual da Fazenda;
- III. O Secretário Estadual da Educação e Cultura;
- IV. Um representante da Federação Piauiense de Futebol;
- V. Um representante do Conselho Regional de Assistentes Sociais;
- VI. Um representante do Conselho Regional de Educação Física-CREF-PI;
- VII. Um representante da Associação de Cronistas Esportivos do Estado do Piauí;
- VIII. Um representante das Federações de Esporte Amador do Estado do Piauí;
- IX. Um representante do Curso de Educação Física da Universidade Federal do Piauí-UFPI;
- X. Um representante do Curso de Educação Física da

Universidade Estadual do Piauí-UESPI;

- XI. Um representante da Coordenadoria Estadual para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência;
- XII. Um representante da Câmara dos Dirigentes Lojistas do Estado do Piauí;
- XIII. Um representante da Associação Industrial do Estado do Piauí.

Segundo o artigo 3º do Decreto nº 27.276 (2003) e o artigo 3º do Regimento Interno, o Conselho do Desporto do Estado do Ceará é constituído de quinze membros efetivos e quinze membros suplentes, sendo:

- I. O Secretário do Esporte;
- II. Um representante da Secretaria da Educação Básica;
- III. Um representante da Secretaria de Ação Social;
- IV. Um representante da Secretaria do Turismo;
- V. Três representantes da sociedade civil, dentre pessoas vinculadas ao desporto cearense;
- VI. Um representante do interior do Estado;
- VII. Um representante da imprensa esportiva;
- VIII. Um representante dos esportes colegiais;
- IX. Um representante dos professores de Educação Física;
- X. Um representante das pessoas portadoras de deficiência física;
- XI. Um representante dos esportes universitários;
- XII. Um representante das federações desportivas;
- XIII. Um representante dos clubes profissionais de futebol.

Na composição do Conselho Estadual de Esporte e Lazer de Alagoas, os membros efetivos e suplentes, em número igual: quinze, estão previstos no artigo 3º, conforme discriminação abaixo:

- I. O Secretário Executivo de Esporte e Lazer;
- II. Dois representantes da Secretaria Executiva de Esporte e Lazer;
- III. Um representante das pessoas portadoras de deficiência;
- IV. Um representante da União das Federações e Associações Esportivas de Alagoas;
- V. Um representante da Associação das Federações Esportivas de Alagoas;
- VI. Um representante da Associação de Cronistas Desportivos do Estado;
- VII. Um representante da Federação Alagoana de Futebol;
- VIII. Um representante das associações comunitárias existentes no Estado;
- IX. Um representante dos clubes esportivos existentes no Estado;
- X. Um representante dos professores de Educação Física;
- XI. Um representante das faculdades existentes no Estado;
- XII. Um representante da Associação dos Municípios Alagoanos;
- XIII. Um representante de atletas beneficiados pelo bolsa atleta;
- XIV. Um representante do Poder Legislativo Estadual.

O Conselho Estadual de Desporto do Rio Grande do Norte é constituído também de quinze membros titulares e apenas dois suplentes, a saber:

- I. O Coordenador da Coordenadoria de Desporto da Secretaria Estadual de Educação, Cultura e Desporto, como membro nato;
- II. Oito representantes escolhidos dentre pessoas de notória e reconhecida capacidade e experiência em assuntos desportivos, sendo seis titulares e dois suplentes;

- III. Um representante da Associação das Federações de Desportos Amadores;
- IV. Um representante das Entidades Estaduais de Administração do Desporto Profissional;
- V. Um representante da Associação dos Cronistas Esportivos do Rio Grande do Norte;
- VI. Um representante da Associação Norte-rio-grandense de Professores de Educação Física;
- VII. Um representante da Associação das Federações de Artes Marciais;
- VIII. Um representante da Área de Desporto para Portadores de Deficiência.

Integram o Conselho Estadual de Esporte e Lazer no estado de Pernambuco sete membros titulares e três suplentes, preferencialmente com formação em Educação Física ou experiência comprovada em Esportes e Lazer.

O projeto de lei da Bahia estabelece que o Conselho de Esporte e Lazer deverá ser composto por:

- I. Dois representantes da administração pública de esporte e lazer;
- II. Um representante da Secretaria de Educação do Estado da Bahia;
- III. Um representante da Secretaria de Saúde do Estado da Bahia;
- IV. Um representante do Fórum dos Secretários e Gestores de Esporte e Lazer dos Municípios Baianos;
- V. Um representante do fórum das Instituições de Ensino Superior em Educação Física;
- VI. Um representante da Secretaria Estadual do Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte - CBCE-BA;
- VII. Um representante das instituições dos portadores de deficiência e superdotados do Estado;

- VIII. Um representante do Serviço Social da Indústria;
- IX. Um representante do Serviço Social do Comércio;
- X. Um representante dos estudantes;
- XI. Um representante da Unisport;
- XII. Um representante da Federação Baiana de Futebol;
- XIII. Um representante dos jornalistas e cronistas;
- XIV. Um representante dos Clubes Sócio-Esportivos do Estado da Bahia.

Para analisar a natureza da composição dos conselhos, toma-se como referência o documento final da II CNE (2007), que indica que estes deverão ser compostos por agentes de todos os segmentos que compõem o Sistema Nacional de Esporte e Lazer, com maioria de representantes da sociedade civil. Integram o referido Sistema os seguintes segmentos: gestores, administradores públicos e parlamentares; organizações não governamentais - ONGS; movimentos sociais e populares; entidades profissionais; entidades acadêmicas e de pesquisa; estudantes; trabalhadores; empresários; entidades administradoras do esporte; e entidades de prática do esporte e do lazer e clubes esportivos sociais.

Observou-se que nas Leis de Criação dos Conselhos dos estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Alagoas e Bahia predominaram os representantes da sociedade civil, em consonância com as recomendações do Ministério do Esporte, o que se avalia como positivo na perspectiva de facilitar o papel fiscalizador e controlador das políticas públicas por parte dos conselhos.

Apenas o Conselho Estadual de Desporto do Rio Grande do Norte não prevê a maioria da sociedade civil na sua composição, tendo em vista que tem um membro nato e mais seis nomeados pelo governador do Estado dentre “pessoas de notório saber e experiência”.

Apesar de a lei que criou o Conselho de Pernambuco não discriminar a entidade representativa de seus integrantes, ela define

a graduação em Educação Física ou experiência comprovada na área como critério para integrá-lo, não considerando a diversidade dos segmentos e demonstrando uma visão corporativista.

Por sua vez, em relação à representatividade dos segmentos, notou-se que a maioria das leis analisadas prevê a participação de entidades ligadas direta ou indiretamente à área de atuação do Conselho, isto é, esporte e lazer, enquanto que em alguns, como os Conselhos do Piauí e da Bahia, existem representações de setores sem nenhuma vinculação com a área temática. Por exemplo, a Associação Industrial.

Além disso, os conselhos não contemplam em sua totalidade os segmentos representativos recomendados pelo Ministério do Esporte, excluindo setores importantes da sociedade civil, como os movimentos sociais/populares e organizações não governamentais.

4 O PROCESSO DE ESCOLHA DOS PRESIDENTES

A Lei de Criação do Conselho do Piauí, no artigo 3º, § 1º, estabelece que o presidente da Fundação de Esportes presidirá o Conselho. Da mesma forma, no estado de Alagoas, o Conselho de Esporte e Lazer deve ser presidido pelo Secretário Executivo de Esporte e Lazer, como prevê o artigo 3º, § 2º, do Decreto nº. 2.710/2005. No estado do Ceará, como mencionado no parágrafo 2º do artigo 3º, do Decreto nº. 27.276/2003, o presidente do Conselho será eleito por seus membros em votação aberta. O Projeto de Lei do estado da Bahia também prevê a eleição do presidente do Conselho entre seus membros. Já o Conselho do estado do Maranhão não diz quem presidirá o órgão, apenas menciona que o Secretário de Estado de Esporte é membro nato. De forma semelhante a este, o Conselho do Rio Grande do Norte apenas define o Coordenador da Coordenadoria de Desporto da Secretaria Estadual de Educação, Cultura e Desporto, como membro nato, podendo-se supor que este presidirá o Conselho.

A lei que criou o Conselho de Pernambuco prevê que seu presidente e vice serão eleitos por maioria absoluta dentre e pelos membros titulares.

Observou-se que os únicos conselhos de esporte a estabelecer votação aberta para eleição de presidente entre seus membros é o do Ceará e o de Pernambuco, enquanto os demais definem que a presidência do Conselho será exercida pelo gestor das secretarias ou fundações de esporte e lazer.

Sabe-se, porém, para que os conselhos cumpram plenamente o seu papel fiscalizador e controlador das políticas públicas, é recomendável que a presidência destes órgãos seja exercida por representantes da sociedade civil, eleitos democraticamente entre os integrantes do conselho e não da forma comumente encontrada. Ou seja, em geral a presidência dos conselhos é exercida pelo Secretário de Estado, que é o executor maior das políticas e aquele que também deverá ser o principal sujeito de fiscalização e controle social.

Das experiências conselhistas existentes atualmente no país que buscam se aproximar desta recomendação, tem-se o Conselho Nacional de Saúde e o Conselho Nacional de Assistência Social. O primeiro prevê em seu Regimento Interno que “a inscrição para eleição do Presidente [...] do Conselho Nacional de Saúde será feita mediante apresentação de candidatura individual, sendo facultado a qualquer Conselheiro titular candidatar-se” (BRASIL, 2008). O segundo assegura que “[...] em cada mandato, a **alternância entre a representação do governo e da sociedade civil** no exercício da função de Presidente e de Vice - presidente, respeitando-se os casos de recondução”. (BRASIL, 2011). [**Grifo nosso**].

De forma mais explícita, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar define que “O CONSEA será presidido por um representante da sociedade civil, indicado pelo Conselho, entre seus membros, e designado pelo Presidente da República.” (BRASIL, 2007).

Quanto à escolha dos integrantes, destaca-se que a Lei que cria o Conselho Estadual de Esportes do Maranhão (2007) elenca em seu artigo 1º, parágrafo 1º, que “os membros do Conselho serão nomeados pelo Governador do Estado, mediante indicação dos respectivos órgãos”. Semelhante disposição encontra-se nas leis e decretos que versam sobre os Conselhos de Esporte dos estados do Piauí, Ceará e Alagoas, respectivamente: “Os demais conselheiros serão escolhidos por eleição ou indicação dos segmentos e setores a que estiverem vinculados” (PIAÚÍ, 2003); “[...] serão indicados pelas entidades que representam para posterior nomeação do Governador do Estado” (CEARÁ, 2003) e “[...] serão indicados pelas entidades que representam para posterior nomeação do Governador do Estado”. (ALAGOAS, 2005).

Notou-se que as leis em estudo, em sua maioria, estabelecem como forma de escolha a indicação dos respectivos órgãos representativos para posterior nomeação pelo governador estadual, o que é um ato meramente formal.

A Lei do Ceará, por exemplo, além de definir a representatividade, determina quais gestores e entidades devem indicar os representantes. Essa determinação desconsidera que os representantes da sociedade civil devem ser indicados democraticamente por meio de eleição em fóruns representativos do segmento respectivo, cabendo ao governo escolher apenas os representantes do executivo. Seguir esta orientação garante que a indicação dos integrantes do Conselho deve refletir o dispositivo constitucional da participação indireta da população.

4.1 Da duração dos mandatos

Outro item que merece destaque é a duração dos mandatos, tanto dos presidentes dos conselhos quanto de seus componentes. Os Conselhos Estaduais de Esportes do Maranhão e do Piauí versam

de maneira igual quando colocam que os mandatos dos conselheiros coincidirão com o do Chefe do Poder Executivo Estadual, ou seja, quatro anos.

Nos estados de Alagoas e Ceará, as leis também se assemelham quando preveem que os mandatos dos membros do Conselho serão de dois anos, permitida uma única recondução. Apenas o Conselho Estadual de Desporto do Ceará diferencia-se, quando em seu Regimento Interno estabelece que o mandato do presidente é de apenas um ano.

No Rio Grande do Norte, a duração do mandato dos representantes de “notório saber” terão exercício de quatro anos, permitida uma única recondução; aos demais componentes restringiu-se o mandato a um ano, com uma única recondução.

O presidente e o vice do Conselho Estadual de Pernambuco têm mandato de dois anos, podendo ser reconduzidos por mais um período. Aos membros titulares cabem mandatos de quatro anos, podendo ser reconduzidos por mais um período.

Analisa-se nessa categoria que a média do mandato dos conselheiros pesquisados é de dois anos, permitida uma única recondução. Aqueles que têm vinculado o mandato no conselho ao do Chefe do Poder Executivo Estadual, prevendo quatro anos de mandato, este coincide quantitativamente com o tempo daqueles a quem é permitida a recondução. Estranha-se essa vinculação do mandato do presidente do conselho ao mandato do governador, embora não aconteça na maioria dos conselhos nacionais existentes. Todavia, isso pode indicar uma ingerência descabida dos governos estaduais em relação à autonomia dos conselhos.

5 AVANÇOS E LIMITAÇÕES NO ÂMBITO DAS COMPETÊNCIAS

O Documento Final da II CNE (2007) determina que aos conselhos cabem as seguintes atribuições:

- I. Participação na elaboração do PPA - Plano Plurianual para a destinação orçamentária de verbas, fiscalizando sua utilização para o esporte e lazer;
- II. Definição de metas e desafios relacionados à construção de uma política pública de esporte e lazer, pautada no princípio da inclusão;
- III. Avaliação de projetos e programas de esporte e de lazer que compõem as políticas públicas de esporte e lazer;
- IV. Identificação das demandas sociais esportivas e de lazer;
- V. Acompanhamento e assessoramento da implementação dos projetos de esporte e lazer no espaço público e privado;
- VI. Monitoramento, acompanhamento e prestação de contas na política de esporte e lazer;
- VII. Realização das audiências públicas semestralmente;
- VIII. Estímulo à pesquisa sobre projetos e programas sociais do esporte e lazer;
- IX. Atendimento ao princípio da promoção de políticas e ações intersetoriais;
- X. Realização de pesquisas diagnósticas sobre a viabilização de programas de metas físicas (construção de equipamentos);
- XI. Promoção, capacitação e qualificação dos profissionais e agentes do sistema, levando em conta as diferenças regionais e culturais.

O primeiro destaque a ser feito refere-se ao estado do Maranhão. A Lei nº 8.707, de 2007, prevê no seu Capítulo II, entre outras, as seguintes competências:

- I. Aplicar recursos destinados ao Fundo Estadual Esportivo - FUNESP;
- II. Administrar o FUNESP;
- III. Deliberar sobre destinação de recursos do FUNESP;
- IV. Definir contrapartidas;
- V. Deliberar sobre a utilização do FUNESP;
- VI. Selecionar os projetos ou programas esportivos e definir critérios de seleção e de julgamento.

No estado do Piauí, a Lei Complementar nº 028, de 09 de junho de 2003, explicita em seu artigo 2º as principais competências do Conselho Estadual de Esportes, ou seja:

- I. Manifestar-se sobre matéria relacionada ao desporto;
- II. Interpretar a legislação desportiva e elaborar instruções normativas;
- III. Homologar o calendário estadual de atividades desportivas;
- IV. Estabelecer diretrizes, estratégias e apreciar e aprovar programas;
- V. Dar apoio a projetos.

A Lei do Conselho Estadual de Esporte do Maranhão direcionou as suas atribuições exclusivamente para o Fundo Estadual Esportivo, o que deixa a desejar quanto às reais atribuições que um conselho deve exercer na sociedade. No estado do Piauí, percebe-se um avanço nesse sentido em relação ao Maranhão, pois, além da alçada interpretativa e normativa, a lei prevê intervenção no calendário estadual de atividades esportivas, assim como a possibilidade de traçar diretrizes e estratégias relativas aos programas esportivos.

Para o estado do Ceará, o Decreto nº 27.276, de 09 de dezembro de 2003, estabelece no seu artigo 2º que ao Conselho do Desporto compete:

- I. Manifestar-se sobre matéria relacionada ao desporto;
- II. Elaborar projetos e propor normas;

- III. Zelar pelo fiel cumprimento e aplicação da legislação;
- IV. Baixar normas;
- V. Dirimir conflitos de atribuições;
- VI. Homologar o calendário estadual de atividades;
- VII. Acompanhar e fiscalizar a aplicação de recursos;
- VIII. Estimular a formação de conselhos municipais de esporte;
- IX. Apreciar e emitir pareceres;
- X. Incentivar e apoiar projetos esportivos destinados às pessoas com deficiência;
- XI. Incentivar prioritariamente esportes de identidade regional;
- XII. Opinar quando consultado;
- XIII. Acompanhar reclamos da sociedade;
- XIV. Elaborar e aprovar, em reunião plenária, o Regimento Interno e pronunciar-se sobre projetos legislativos esportivos.

O Conselho Estadual de Esporte e Lazer de Alagoas tem como principais competências as descritas no artigo 2º, do Decreto nº 2.710, de 26 de julho de 2005. São elas:

- I. Manifestar-se sobre matéria relacionada ao desporto;
- II. Elaborar projetos e propor normas;
- III. Zelar pelo fiel cumprimento e aplicação da legislação;
- IV. Dirimir conflitos de atribuições;
- V. Apreciar previamente o calendário estadual de atividades;
- VI. Acompanhar e fiscalizar a aplicação de recursos;
- VII. Apreciar e emitir pareceres;
- VIII. Incentivar e apoiar projetos esportivos destinados às pessoas com deficiência;
- IX. Estimular a formação de conselhos municipais de esporte;
- X. Incentivar prioritariamente esportes de identidade regional;

- XI. Opinar quando consultado;
- XII. Acompanhar reclamos da sociedade;
- XIII. Elaborar e aprovar, em reunião plenária, o Regimento Interno.

Para o estado do Rio Grande do Norte, a Lei nº 7.133, de 13 de junho de 1998, em seu artigo 8º determina as seguintes competências do Conselho:

- I. Cumprir e fazer cumprir os princípios e preceitos da legislação desportiva;
- II. Cooperar na formulação da política estadual de desporto;
- III. Emitir pareceres e recomendações sobre questões estaduais pertinentes ao desporto;
- IV. Baixar resoluções sobre assuntos esportivos no âmbito de sua competência;
- V. Orientar, fiscalizar e incentivar a prática do desporto no âmbito do Estado;
- VI. Registrar os entes desportivos de que trata esta Lei e emitir o respectivo Certificado de Registro Desportivo;
- VII. Promover e apoiar a realização de congressos, fóruns, seminários, encontros e cursos relacionados ao desporto, em todas as suas manifestações;
- VIII. Supervisionar e orientar os estabelecimentos especializados em atividades físicas e de desporto;
- IX. Obter com pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado dados necessários à adoção de qualquer medida útil ao desporto;
- X. Solicitar à autoridade competente a liberação de servidor estadual, da administração direta ou indireta, sem prejuízo de seus vencimentos, direitos e vantagens, para fins de participação em competições desportivas oficiais, nacionais ou internacionais, dentro ou fora do país;
- XI. Elaborar seu regimento interno, submetendo-o à

- aprovação do Secretário de Educação, Cultura e Desportos;
- XII. Fomentar a criação dos Conselhos municipais de Desportos;
- XIII. Exercer outras atribuições constantes da legislação desportiva.

Quanto ao Conselho Estadual de Esporte e Lazer de Pernambuco, as suas competências são definidas no artigo 6º da Lei nº 11.443, de 1997, quais sejam:

- I. Fiscalizar e cumprir a Legislação Federal, Estadual e Municipal pertinentes ao Esporte e Lazer;
- II. Assessorar o Governo do Estado na Elaboração de políticas inerentes à difusão e ao fomento das práticas de Esportes e Lazer no Estado de Pernambuco;
- III. Participar da definição do Plano Estadual de Esporte e Lazer;
- IV. Fixar normas, emitir pareceres e recomendações acerca de assuntos pertinentes ao esporte e lazer no âmbito estadual;
- V. Promover e divulgar eventos científicos em nível nacional, estadual e municipal, bem como estimular pesquisas no âmbito do esporte e lazer;
- VI. Manter intercâmbio com os demais Conselhos e Instituições que desenvolvam trabalhos na área de esporte e lazer;
- VII. Estabelecer normas, sob a forma de Resolução, e proceder ao registro para funcionamento das instituições que comercializem programas de atividades físicas e de lazer;
- VIII. Estimular programas de atendimento especializado que viabilizem a prática de atividades esportivas e de lazer pelas pessoas portadoras de deficiências.

O projeto de lei do estado da Bahia dispõe que ao Conselho de Esporte e Lazer do Estado cabem, entre outras, as seguintes competências:

- I. Cooperar na formulação da Política Estadual de Esporte e Lazer;
- II. Dirimir os conflitos de atribuições entre as entidades de administração do esporte;
- III. Interpretar a legislação desportiva federal e a estadual;
- IV. Emitir pareceres e recomendações sobre questões estaduais pertinentes ao esporte e lazer;
- V. Baixar normas, sob forma de resoluções, sobre assuntos esportivos no âmbito da sua jurisdição;
- VI. Apreciar e emitir parecer técnico sobre o Plano Estadual de Esporte e Lazer;
- VII. Analisar e emitir parecer conclusivo sobre o plano de aplicação de recursos do Fundo Estadual de Desenvolvimento do Esporte e Lazer;
- VIII. Participar da elaboração, organização e divulgação do calendário anual de atividades e de lazer;
- IX. Estimular e apoiar a formação continuada de professores de Educação Física.

Percebeu-se que os Conselhos do Ceará e de Alagoas, possuem muitas similaridades no âmbito de suas competências. Constatou-se que a maioria das atribuições é descrita de forma genérica, podendo ser adequadas a conselhos de qualquer área, embora destaquem-se a atribuição de acompanhamento e a fiscalização dos recursos somente nesses dois Estados. Além disso, outra novidade diz respeito ao apoio às atividades esportivas voltadas às pessoas com deficiência, o que indica uma preocupação em garantir uma política inclusiva.

Tomando as atribuições dos conselhos descritas pelo Documento Final da II CNE (2007) para análise da categoria em apreço, verificou-se que não constam, em nenhuma das leis, a previsão da participação

na elaboração do Plano Plurianual (PPA) dos Estados para destinação orçamentária de verbas para o esporte e lazer e sua consequente fiscalização.

Soma-se a isso, na maioria dos conselhos, a ausência de definição de atribuições para o monitoramento, acompanhamento e a prestação de contas na política de esporte e lazer, assim como a falta de realização de audiências públicas, o que pode inviabilizar o controle social por parte da sociedade civil.

Acrescenta-se a esta análise a omissão quanto à realização de pesquisas diagnósticas sobre a viabilização de programas previstos, bem como a não identificação das demandas sociais esportivas e de lazer através do planejamento participativo, o que garantiria a execução de um programa de ações adequado às necessidades da população.

Além disso, evidenciou-se que apenas o Projeto de Lei de Criação do Conselho do Estado da Bahia prevê a promoção, capacitação e qualificação dos profissionais do Sistema, conforme previsão do Documento do Ministério do Esporte.

Como atribuição não prevista pelo Documento Final da II CNE (2007), encontrou-se definido nas Leis dos Conselhos do Ceará, de Alagoas e do Rio Grande do Norte, o estímulo à formação de conselhos municipais de esporte e lazer, o que se considera bastante relevante para o processo de democratização da participação popular e do controle social, na gestão pública de esporte e lazer, em todos os municípios da federação brasileira. Esta ação deveria ser estendida a todos os conselhos do país.

6 VINCULAÇÃO INSTITUCIONAL E MANUTENÇÃO DOS CONSELHOS

O Conselho Estadual do Piauí vincula-se técnica e administrativamente à Fundação dos Esportes do Piauí. No Rio Grande do Norte, o Conselho é vinculado à Secretaria de Estado da Educação, Cultura e Desporto. Nos estados do Ceará e de Alagoas, observa-se que os Conselhos estão vinculados técnica e administrativamente, ao Secretário do Esporte e Juventude. A Lei de Criação do Conselho de Esportes do Maranhão não mencionou sua vinculação institucional. O projeto de Lei que propõe a criação do Conselho de Esporte e Lazer da Bahia expressa em seu artigo 12 que este será parte integrante da estrutura básica da administração do Esporte e do Lazer do Estado.

Outro destaque refere-se aos meios de custeio destes mecanismos de controle. A Lei de Criação do Conselho do Maranhão e o projeto de lei para criação do Conselho de Esporte e Lazer da Bahia citam em seus artigos que as despesas com manutenção ocorrerão por conta de dotações orçamentárias próprias. Além destes, o Conselho de Esportes do Piauí será mantido pelo Tesouro Estadual, através da Fundação à qual está vinculado administrativamente. O de Pernambuco, em seu artigo nº 11, destaca que “os recursos necessários à aplicação desta Lei serão provenientes da transferência das dotações orçamentárias destinadas ao extinto Conselho Regional de Desportos de Pernambuco”. (PERNAMBUCO, 1997) Os demais Estados não destacaram o assunto.

Vale ressaltar que os Conselhos da região Nordeste não estão prescritos em lei como órgãos independentes, de modo a atuar de forma plena na interlocução da sociedade com o poder público, na autonomia da fiscalização e controle social da política esportiva. Quanto às despesas necessárias à instalação e manutenção destes órgãos, as leis expressam uma autonomia financeira, quando não, as contas correrão

por conta de órgãos ligados à estrutura da Administração Pública Estadual.

7 CONCLUSÃO

O controle social passa a ser visto como possibilidade de participação popular na gestão pública, a partir da Constituição de 1988, que garante aos cidadãos espaços para influir nas políticas, além de possibilitar o acompanhamento, a avaliação e a fiscalização das instituições públicas, visando garantir os interesses da sociedade. É uma nova forma de democracia participativa, em que o Poder Público, ao invés de deliberar isoladamente, aproxima os indivíduos para debates de interesses comuns permitindo a construção de uma sociedade democrática. A participação popular, através do chamado controle social, tem nos conselhos um de seus dispositivos de atuação. Estes possuem como particularidade fundamental o poder de controle sobre as ações públicas, pois orientam, fiscalizam e formulam as políticas públicas.

Dessa forma, realizou-se um mapeamento dos Conselhos de Esporte e Lazer da região Nordeste do Brasil, com o intuito de investigar a existência destes mecanismos através das suas leis de criação e identificar o caráter, a composição, representatividade popular, as competências, a vinculação e manutenção destes órgãos.

Existem orientações nacionais que direcionam a estruturação dos Conselhos de Esporte e Lazer, tanto em âmbito federal quanto estadual e municipal, emanadas da II Conferência Nacional de Esporte (2007). A partir dessas recomendações, foram traçadas considerações acerca dos Conselhos da região Nordeste.

Na análise do caráter dos conselhos, constatou-se que a maioria deles não está alicerçado legalmente na égide da fiscalização e deliberação, o que limita a sua atuação, uma vez que a oportunidade efetiva para a participação da sociedade na gestão das políticas públicas restringe-se ao caráter normativo e consultivo.

Em relação à composição e representatividade popular dos conselhos estaduais de esporte e lazer, comprovaram-se alguns avanços, em consonância com as recomendações do Ministério do Esporte, e que a sociedade civil é maioria na composição da maior parte dos conselhos. Apenas o Rio Grande do Norte não segue esta direção. Os atributos da fiscalização e do controle estão bem mais contemplados na atuação destes órgãos, tendo em vista que a participação dos cidadãos no exercício do poder coloca a vontade social como fator de avaliação e controle para a criação de metas a serem alcançadas no âmbito das políticas públicas.

Quanto à representatividade dos segmentos nesses conselhos, é importante destacar que as leis estudadas, de alguma forma, preveem a participação de entidades ligadas ao esporte e ao lazer. Porém, a maioria deles não está estruturado com participação efetiva de movimentos sociais populares, excluindo desta forma uma parcela da população do debate sobre questões relevantes para a comunidade, o que não garante os princípios da soberania popular, através do exercício da democracia direta.

No que se refere à duração dos mandatos, percebe-se que, de uma forma ou de outra, são organizados de modo a que tenham início e fim com a gestão do governo dos Estados, confundindo-se, então, o mandato dos conselheiros com o mandato de gestão estadual.

Das onze atribuições elencadas pelo documento final da II CNE (2007), a participação na elaboração do PPA não é vista em nenhum dos conselhos pesquisados, bem como a identificação das demandas

sociais quanto ao esporte e lazer. Entretanto, surge como um avanço a atribuição de estimular a criação dos conselhos municipais de esporte e lazer, o que foi visto nos casos do Ceará, Alagoas e no projeto de lei da Bahia.

Quanto à vinculação dos conselhos de esporte e lazer, notou-se que estão vinculados ao poder executivo por meio das secretarias e fundações. No que concerne à dotação orçamentária, estas podem ser oriundas desde orçamento “próprio”, como também do tesouro estadual. Adiciona-se a esta situação o fato de que os ordenamentos não “conceituam” a dotação orçamentária própria nem como será viabilizada.

Como mostrado, comprovou-se que as condições legais de funcionamento dos conselhos de esporte e lazer da região Nordeste do país, em grande parte, encontra-se efetivada. Entretanto, apresentam muitas disparidades em relação às orientações da II CNE (2007).

Em síntese, para uma efetiva atuação dos cidadãos na construção de uma política de esporte e lazer, como direito social, há necessidade de que os mecanismos de participação e controle social na área sejam implementados e fortalecidos. Isso dependerá do avanço da organização e do poder de pressão dos movimentos sociais organizados, na busca do esporte e lazer como política de Estado e não como política de governo.

REFERÊNCIAS

ALAGOAS. **Decreto nº 2.710**, de 26 de julho de 2005. Cria o Conselho Estadual de Esporte e Lazer de Alagoas. Diário Oficial do Estado de Alagoas, de 27/07 de 2005.

ALAGOAS. **Lei Delegada nº 43**, de 28 de junho de 2007. Define as áreas, os meios e as formas de atuação do poder executivo do estado de Alagoas, e dá outras providências. Maceió, 2007.

BRASIL. **II Conferência Nacional do Esporte** – Documento Final. Construindo o Sistema Nacional de Esporte e Lazer. Brasília: Governo Federal, Ministério do Esporte, 2007.

BRASIL. **Decreto nº 6.272**, de 23 de novembro de 2007. Dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA. Brasília, DF, 2007.

BRASIL. **Lei nº 11.443**, de 5 de janeiro de 2007. Dá nova redação aos arts. 95 e 96 da lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, que dispõe sobre o estatuto da terra. Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil, subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 4.201, de 18 de abril de 2002. Dispõe sobre o Conselho Nacional do Esporte e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil** de 19 de abril de 2002.

BRASIL. Resolução nº 407, de 12 de setembro de 2008. Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Saúde. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 11 mar. 2009.

BRASIL. Resolução nº 6, de 9 de fevereiro de 2011. Aprova o Regimento Interno do Conselho de Assistência Social. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 25 fev. 2011. Seção 1.

CARACTERIZAÇÃO dos conselhos em nível nacional, estadual e municipal. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/2/caracterizacao.htm>>. Acesso em: 12 maio 2011.

CEARÁ. Decreto nº 27.276, de 09 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o Conselho do Desporto, define sua estrutura organizacional e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, de 11 de dezembro de 2003. Fortaleza, 2003.

JOSÉ, Emiliano. **Projeto de Lei propõe criação do Sistema de Esporte e Lazer.** Disponível em: <http://www.emilianojose.com.br/index.cfm?event=Site.dspMandato&link=projetos&mandato_id=2&proposicao_id=38&proposicao_tipo_id=5>. Acesso em: 24 nov. 2010.

MARANHÃO. Lei n 8.707, de 16 de novembro de 2007. Cria o Conselho Estadual de Esportes e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Maranhão**, n 221 de 16 nov. 2007.

PARAÍBA. **Lei nº 7.801**, de 13 de setembro de 2005. Dispõe sobre a criação do Conselho Estadual de Juventude da Paraíba CEJUP e dá outras providências. João Pessoa, 2005.

PAZ, Rosângela. Os conselhos como forma de gestão das políticas públicas. In: SCHEINVAR, Estela; ALGEBAILLE, Eveline (Orgs.). **Conselhos participativos e escola**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

PERNAMBUCO. **Lei nº 11.443, de 01 de julho de 1997.** Dispõe sobre a instituição do Sistema Estadual de Esportes e Lazer no Estado

de Pernambuco e determina providências pertinentes. Recife, 1997.
PIAUÍ. **Lei complementar nº 28**, de 09 de junho de 2003. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Administração Pública do Estado do Piauí e dá outras providências. Teresina, 2003.

PIAUÍ. Lei Complementar nº 29, de 17 de julho de 2003. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação dos Esportes do Piauí – FUNDESPI, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Piauí**, n 134 de 17 jul. 2003.

PIAUÍ. **Lei Ordinária nº 5.362**, de 29 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a composição e o funcionamento do Conselho Estadual de Esportes do Piauí – CEEPI, e dá outras providências. Teresina, 2003.

PROJETO de Lei propõe criação do Sistema de Esporte e Lazer. Disponível em: <file:///c:/docume~1/mestra~2/config~1/Temp/texto_projeto.php.htm%20Bahia.htm>. Acesso em: 24 nov. 2010.

SERGIPE. **Lei nº 5.657**, de 03 de junho de 2005. Cria o Conselho Regional do Desporto e do Lazer de Sergipe. Aracaju, 2005.

OS CONSELHOS ESTADUAIS DE ESPORTE E LAZER DA REGIÃO NORDESTE DO BRASIL: entre a existência legal, os desafios estruturais e a situação real

Carlos Augusto Scansette Fernandes¹

Do ponto de vista formal, a existência legal dos conselhos estaduais de esporte e lazer dos estados da região Nordeste do Brasil pode ser constatada pela evidência dos documentos oficiais (regimento interno, lei de criação, etc.) tornados públicos inclusive por meios eletrônicos. Não obstante essa existência legal, pelo menos até março de 2011, o que tínhamos como elemento concreto era a experiência real do estado do Ceará. Tal fato merece registro por configurar-se uma dificuldade a ser superada em momentos futuros pelos demais estados. Assim, ressaltamos as dificuldades de contato com os, então, presidentes de conselhos, com conselheiros sabidamente nomeados, pois as respostas não chegaram, resumindo-se ao silêncio inoportuno dos agentes intermediários.

O estudo da existência real dos conselhos de esporte e lazer da região Nordeste do Brasil parte de premissas pretensiosas que apontam para as noções de mecanismos de participação popular e de controle social através dos agentes que se dizem representantes dos diversos segmentos da sociedade civil. Estes, em rigor, devem estabelecer relações de tensão com os representantes do denominado poder público na perspectiva de um certo equilíbrio dinâmico capaz de promover os programas e ações voltados para as expectativas da sociedade em geral, desse modo tornando concreto e possível o entendimento das políticas públicas de esporte e lazer de cada estado.

¹ Professor Adjunto do Departamento de Educação Física da UFMA. Doutor em Políticas Públicas.

O universo espaço-temporal deste estudo nos remete ao ano de 2010 na medida em que os governos estaduais foram renovados no início do ano de 2011. Por isso compreendemos que, com o término dos mandatos governamentais, o conjunto das ações desenvolvidas até o ano de 2010 possam se constituir objeto de estudo relevante para todos aqueles que se interessam pelo tema do esporte e do lazer como política verdadeiramente pública e, portanto, de responsabilidade dos diversos sujeitos que fazem a realidade social.

De modo ainda preliminar, devemos ter em conta a hipótese de que parece haver uma distância acentuada entre os sujeitos acionados pela Constituição de 1988 para exercerem os chamados direitos cidadãos em relação aos próprios direitos, relativamente no que tange às noções de controle social e participação popular. Essa distância pode ser compreendida em grande parte pela herança de uma cultura política orientada por relações sociais enraizadas no que chamamos hoje de esfera privada. Nesse sentido, podemos retomar a figura do “homem cordial” de Sergio Buarque de Holanda, cuja cordialidade atualiza as relações mais estreitas dos favores e da dominação patriarcal. Então, é possível pensar que a lógica do exercício daqueles direitos, pautados pelas noções acima referidas, encontra guarida e compreensão em formas tradicionais, até conservadoras, que ainda hoje permeiam os centros de poder em todos os âmbitos do governo e, é claro, da própria sociedade.

Tal raciocínio nos permite dizer que todos os sujeitos que passam a ocupar acento nos conselhos não estão livres daquele fardo histórico e, portanto, os entraves para uma representatividade real dos interesses populares permanecem em constante ataque contra as possibilidades da própria realização democrática desses mesmos interesses. Desse modo, podemos nominar situações de subordinação aos favores como a relação social (e política) que, de uma forma ou de outra, acaba por se interpor na dinâmica dos conselhos favorecendo noções como

harmonia, paz social e até equilíbrio quanto à promoção, deliberação e fiscalização das ações e programas que venham a configurar uma política pública de esporte e lazer.²

Uma vez compreendendo tal dinâmica – que é própria do poder político –, podemos dizer que os papéis sociais e as diferenças de classe ora se confundem, ora se exacerbam como possibilidades de construção dos próprios conselhos. Isso nos permite falar das dissonâncias e consonâncias em relação às categorias da participação popular e do controle social. Também nos permite dizer que os espaços de representação popular (conselhos, conferências, fóruns, etc.) estão contaminados por interesses convergentes ou divergentes, podendo ou não confluir para uma participação política mais aguerrida e reivindicatória de direitos, superando o acomodamento funcional que costuma dar sentido prático ao exercício democrático e cidadão.

Nessa linha de pensamento, temos que – embora a perspectiva da participação popular da gestão da coisa pública tenha sido assegurada no texto constitucional, tendo como mecanismos de participação aqueles diversos espaços de relações – as possibilidades de interferência direta no âmbito das decisões políticas, propriamente ditas, por parte dos legítimos representantes da sociedade, são pautadas e conduzidas muito mais pelos interesses imediatos da própria conjuntura política e econômica do que por deliberações coletivas e de classe.

Talvez aí se encontre um fundamento real das relações de poder às quais os conselhos de representação estão submetidos. Relações essas que escondem e enfraquecem a organização política das diversas frações da classe dominada, dificultando suas representatividades, o que se torna explícito quando da definição da composição dos conselhos no regimento interno. Em geral, em nome da garantia da

2 Pierre Bourdieu diz que o poder simbólico não é exercido unilateralmente, mas se faz exercer com o consentimento, com a subordinação. É assim, uma relação social cujo dinamismo está no envolvimento dos interessados, portanto dos interesses postos à prova. (BOURDIEU, 1998).

participação dos “diversos segmentos da sociedade”, os regimentos internos acabam por personificar tais segmentos, garantindo acento a instituições perfiladas com uma ou outra secretaria de governo ou simplesmente com o objeto específico do próprio conselho, neste caso, o esporte.

Portanto, não é difícil entender o que ficou registrado na II Conferência Nacional de Esporte, exatamente quanto à composição dos conselhos, cuja orientação procura dar conta daquela diversidade de segmentos sociais, a se fazerem representar, via de regra, sob o fito da participação democrática, porém tentando assegurar maior participação da sociedade, por segmentos. Isso, certamente com a perspectiva de assegurar maior espaço de interlocução com os governos e, desse modo, construir melhores possibilidades tanto de representação quanto de políticas específicas e necessárias como demandas efetivas da sociedade.

No entanto, esses segmentos, frações de classe da própria sociedade, são delimitados precisamente por uma espécie de recorte de demanda temática. Entendendo-se um lugar-comum estabelecido no e pelo próprio tema da referida conferência, ou seja, de Esporte. Nesse sentido, é possível compreendermos o asseveramento dos que se autolegitimam pertencentes e, por isso, representantes do lugar-comum, o esporte, quando dos fóruns e conferências promovidos em âmbito nacional.

Observações preliminares nos permitiram identificar um refinamento quanto ao próprio lugar-comum, considerando a predominância do tema futebol e suas derivações como uma espécie de elemento definidor e hierárquico para a participação nos conselhos de esporte, que deveriam, em rigor, tratar também do lazer. Muito embora não sendo objeto, propriamente dito, desta pesquisa, esse aspecto merece nossa atenção, considerando seu destaque em nível nacional e internacional, bem como suas particularidades em nível

regional, visto estabelecer-se nos espaços sociais como elemento preponderante na participação representativa dos “diversos segmentos da sociedade”.

Ainda como leitura preliminar, a partir das anotações de campo, podemos falar de uma certa expectativa dos atuais gestores em relação aos eventos esportivos futuros, notadamente a realização da Copa do Mundo e das Olimpíadas no Brasil. Tal expectativa parece convergir para uma preparação dos estados para algo próspero e inevitável que, por sua trajetória própria, arrasta consigo o conceito de políticas públicas e, por conseguinte, todos os sujeitos que dela devam participar. Observamos um contexto aparentemente eufórico com vistas ao fatiamento do mercado de relações, dos bens simbólicos, ditos por Bourdieu (1998), e das possibilidades de engrandecimento e superação que, ao que parece, acompanha as noções positivas e pragmáticas do momento vivido pelo país.

Considerando o que até aqui foi dito, é possível inferirmos que esse cenário poderá ser determinante para as ações de governo na área do esporte e, desse modo, exercer grande influência no arranjo e na composição dos conselhos estaduais e municipais. Por conseguinte, também nas políticas públicas de esporte e, sobretudo, de lazer, haja vista as configurações dos espaços públicos de lazer serem comumente confundidas ou remetidas às práticas esportivas, destoando de classificações mais elaboradas de autores como Marcelino (2002; 2008) e Dumazedier (2001) quanto à natureza, a materiais e espaços.

Outra observação a ser feita diz respeito a certa inobservância das discussões e elaborações das conferências nacionais, principalmente quanto aos eixos temáticos e, por que não dizer, programáticos já bastante divulgados. A certa altura do trabalho de campo, foi possível identificarmos um discurso com as marcas das singularidades locais, em estreita vinculação com os projetos de 2014 e 2016. Do ponto de vista das perspectivas e possibilidades de alcance da II Conferência

Nacional de Esporte, em particular, parece haver um fosso que carece de mediações e mediadores, sob pena de cada estado ter que criar ou inventar um sistema próprio para a implementação de suas ações esportivas e, quiçá, de lazer.

Uma proposição positiva que podemos assinalar foi manifestada pelo presidente do Conselho Estadual do Ceará no sentido de congregar os demais estados a fim de trocaram experiências. Talvez aí esteja o germe de uma concepção de sistema a ser observado em nível nacional, capaz de mobilizar o Ministério do Esporte e o Conselho Nacional de Esporte para aglutinar e produzir diretrizes comuns a serem observadas pelos estados. É uma possibilidade real a ser construída. Após essa breve ilustração, passamos a tratar dos elementos da pesquisa de campo.

Primeiramente é importante lembrarmos alguns aspectos da pesquisa de campo definidos no projeto original. Numa perspectiva muito mais estratégica que funcional, a metodologia do trabalho de campo foi proposta a fim de construir uma articulação com outras instituições de ensino superior da região Nordeste. Assim, o grupo de pesquisadores da Universidade Federal do Maranhão ficou responsável pela pesquisa de campo nos estados do Maranhão, Piauí e Ceará. O pesquisador da cidade de Natal ficou responsável pelos estados do Rio Grande do Norte, Pernambuco e Paraíba. E o de Salvador, pelos estados da Bahia, Alagoas e Sergipe. A pesquisa de campo consistiu em entrevista com o presidente do conselho e aplicação de questionário aos membros do conselho. Esses foram os primeiros instrumentos.

Uma vez feitos os contatos e firmadas as responsabilidades entre os pesquisadores, passamos ao momento seguinte que foi identificar os sujeitos da pesquisa e a situação de cada estado em relação aos conselhos estaduais de esporte e lazer. As primeiras trocas de informações deram conta de que a maioria dos conselhos estaduais de esporte e lazer da região Nordeste do Brasil pareciam

inexistentes. Com exceção do estado do Ceará e do Rio Grande do Norte, os demais estados ou não haviam implantado, ou os conselhos estavam “desativados”, “parados” – acompanhando a linguagem comum –. Entretanto, conforme mencionamos acima, a maioria dos estados dispunha da lei de criação, da regulamentação e também do regimento interno.

Todos esses fatos nos fizeram questionar nosso próprio objeto de pesquisa, uma vez que tínhamos como pressuposto a ideia dos conselhos instalados, regulamentados e em funcionamento. Desse modo, deveríamos reavaliar nossa metodologia, notadamente quanto aos instrumentos a serem utilizados, bem como o próprio objeto da pesquisa, considerando a noção de sistema nacional de esporte e lazer que define o tema do projeto.

Podemos dizer que os esforços foram exaustivos no sentido de nos aproximar ao máximo das experiências concretas até o fim de 2010. Sabíamos que uma vez em outras mãos – por conta das novas gestões de governo –, teríamos grandes dificuldades para entrevistar os ex-presidentes e ex-conselheiros³. O que de fato aconteceu. Então precisávamos redefinir os sujeitos da pesquisa. Foi esse o recorte metodológico que fizemos a fim de garantir o aspecto de relevância da pesquisa. Aos poucos foi surgindo a perspectiva de fazermos uma espécie de mapeamento da situação concreta dos conselhos estaduais da região Nordeste do Brasil a partir da fala dos gestores, dos presidentes e de pessoas ligadas, de uma forma ou de outra, à história dos conselhos. Assim procedemos.

3 Com o levantamento documental imaginamos que os conselhos estavam em atividade, com exceção daquele do estado da Bahia. Com isso, primamos pelas primeiras etapas da pesquisa, ou seja, levantamento bibliográfico e análise documental. No entanto, a partir do Maranhão pudemos identificar as dificuldades para localizar e entrevistar os presidentes dos demais conselhos, pois que as novas gestões de governo já se apresentavam e as mudanças nas pastas eram iminentes. Assim, perdemos muito tempo para localizar e definir os sujeitos a serem entrevistados, fato que atrasou demasiadamente o término da pesquisa.

Foi precisamente a partir dos contatos com a Secretaria de Estado de Esporte e Lazer do Maranhão que redefinimos parte do instrumental de pesquisa a fim de dar voz àqueles gestores que estavam assumindo a pasta de esporte e lazer sem que houvesse uma experiência concreta de funcionamento do respectivo conselho estadual. Ao invés de um roteiro de entrevista, como havíamos preconizado, formulamos quatro questões amplas e abertas, a saber: 1) Qual a real situação do Conselho Estadual de Esporte e Lazer no estado do Maranhão? 2) Qual a importância do Conselho Estadual de Esporte e Lazer para a promoção e articulação das políticas públicas de esporte e lazer no Estado? 3) Que ações a Secretaria Estadual de Esporte e Lazer do Estado pretende realizar para fortalecer o Conselho Estadual de Esporte e Lazer? 4) Quais as perspectivas da Secretaria Estadual de Esporte e Lazer do Estado em relação à implementação e ao fortalecimento das políticas públicas de esporte e lazer para o estado do Maranhão?

Observe-se que para além da simplicidade e objetividade dessas perguntas, implícito estava seu direcionamento no sentido de revelar o entendimento imediato quanto à real situação do conselho; se havia sido pensado um plano de articulação; se havia um entendimento acerca das questões nacionais, notadamente quanto à noção de sistema nacional de esporte e lazer e em relação às discussões das conferências nacionais de esporte e lazer e, por fim, qual o comprometimento dos novos sujeitos da política de esporte e lazer do Estado. A partir desse redirecionamento, passamos a contar com melhores possibilidades de informações que subsidiassem nossa pesquisa.

Com as informações obtidas por meio de contatos telefônicos e eletrônicos, bem como através dos demais agentes da pesquisa que se dispuseram a colaborar a partir dos seus estados de origem, pudemos construir um quadro lógico a fim de fazermos um primeiro mapeamento que nos orientasse durante a construção deste texto. É o que apresentamos a seguir.

| ESTADO | CONSELHO | LEI DE CRIAÇÃO | REGULAMENTAÇÃO | REGIMENTO |
|---------------------|------------------|---|---|---|
| MARANHÃO | Não instalado | Lei nº 8.707, de 16/11/2007 | Decreto nº 23.815, de 20/02/2008 | |
| PIAUI | Inativo | Lei complementar estadual nº 028, de 09/06/2003 | Lei Ordinária nº 5.362, de 29/12/2003 | Lei Ordinária nº 5.362, de 29/12/2003 |
| CEARÁ | Em funcionamento | Lei 13.297, de 07/03/2003 | Decreto nº 26.970, de 25/03/2003 e nº 27.276, de 09/12/2003 | Decreto nº 26.970, de 25/03/2003 e nº 27.276, de 09/12/2003 |
| PARAÍBA | Não instalado | | | |
| PERNAMBUCO | Não instalado | Lei nº 11.443/97 | | |
| RIO GRANDE DO NORTE | Em funcionamento | Lei nº 7.133, de 13/01/1998 | Decreto nº 14.136, de 01/09/1998 | Decreto nº 14.136, de 01/09/1998 |
| SERGIPE | Não instalado | Lei nº 5.657, de 01/06/2005 | | |
| ALAGOAS | Não instalado | | Decreto nº 2.710, de 26/07/2005 | |
| BAHIA | Inexistente | Minuta de projeto de lei em 10/05/2010 | | |

Fonte: elaboração própria a partir de levantamento documental e entrevistas.

Conforme já havíamos dito anteriormente, somente nos estados do Ceará e do Rio Grande do Norte pudemos detectar a existência concreta dos conselhos estaduais de esporte e lazer, o que constatamos *in loco*. Em Fortaleza, oportunamente, visitamos a sede do Conselho Estadual de Esporte e Lazer que ocupa boa parte da própria Secretaria de Estado do Esporte, sediada nas lajes do complexo esportivo do

estado, o Castelão, que viria a ser transferida para um prédio próprio próximo ao estádio por conta da reconstrução do estádio para a Copa 2014.

Podemos falar de certa harmonia entre o Conselho e a Secretaria de Estado considerando que os membros do Conselho, em sua maioria, vivenciaram outra gestão governamental. Outro aspecto a ser destacado diz respeito à própria composição do Conselho que conta com professores de educação física como representantes da sociedade, fato que nos parece positivo no sentido de uma maior aproximação das discussões teóricas e conceituais do campo específico de conhecimento que podem perpassar e até auxiliar uma melhor demarcação das possibilidades de ação deste órgão em consonância com as diretrizes estabelecidas nas conferências nacionais.

Quanto a esse aspecto particular, ou seja, da formação profissional de membros de conselho, vale ressaltar o trato com questões conceituais – sobretudo em relação às discussões estruturantes das conferências nacionais – dos presidentes dos conselhos estaduais do Ceará e de Pernambuco, que são professores licenciados em educação física e vinculados às universidades estaduais. Nas entrevistas e nas conversas preliminares, demonstraram conhecer bem e em profundidade as questões que norteiam as práticas esportivas e ter a noção de sistema nacional de esportes propugnada pelo Ministério do Esporte.

Na cidade de Natal, entrevistamos o presidente e visitamos a sede do Conselho Estadual de Esporte do Rio Grande do Norte. Apesar da precariedade da estrutura predial que abriga o Conselho, pudemos observar a organização do ambiente, que conta com salas de reunião, secretaria e de atendimento e, ainda, com duas funcionárias cedidas pela Secretaria Estadual de Educação. Em dezembro de 2010, foi indicado o presidente por aclamação dos conselheiros, o qual tomou posse em janeiro de 2011.

Em pouco tempo de conversa e durante a entrevista, já foi possível identificarmos uma forte personalidade esportiva cunhada nos idos dos anos 1950 a 1970 que, conforme relato e registro em currículo, acumulou títulos dos mais diversos, em diversos esportes em nível estadual.

De acordo com as informações obtidas, parece impossível negar seu envolvimento com o esporte local e até nacional, o que legitima sua fala quanto ao “amor ao esporte, em particular ao esporte norterio-grandense”. Também nos chama a atenção sua perspicácia quanto às possibilidades de intervenção na política de esporte do Estado. Nesse sentido, elabora inúmeros projetos, tanto em forma de artigos quanto de propostas de ação, dentre os quais destacamos:

| ANO | TÍTULO |
|------|---|
| 1983 | A CARTA DE RECIFE |
| 1988 | A NOVA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E O ESPORTE AMADOR: perspectivas futuras |
| 1989 | PÓLO ESPORTIVO MUNICIPAL: uma proposta concreta |
| 1989 | O ESPORTE NO RIO GRANDE DO NORTE: diagnóstico e perspectivas |
| 1990 | AS FEDERAÇÕES AMADORAS: direitos e deveres |
| 1999 | UMA NOVA POLÍTICA PARA O DESPORTO ESCOLAR DA CIDADE DE NATAL |
| 2000 | RECICLAGEM PERIÓDICA PARA OS PROFESSORES DE EDUCAÇÃO FÍSICA DO ESTADO |
| 2000 | CONSTRUÇÃO DE QUADRAS COBERTAS NOS COLÉGIOS ESTADUAIS |

| | |
|------|--|
| 2000 | A OBRIGATORIEDADE DA PRÁTICA DA EDUCAÇÃO FÍSICA NOS COLÉGIOS ESTADUAIS |
| 2001 | JERNS: uma proposta futurista e modernizadora |
| 2002 | A EDUCAÇÃO FÍSICA COMO DISCIPLINA CURRICULAR REGULAR |
| 2004 | A UNIVERSIDADE DO ESPORTE |
| 2007 | ACADEMIA NORTE RIOGRANDENSE DO ESPORTE |

Fonte: elaboração própria de acordo com informações contidas no curriculum vitae do Sr. Fernando Nesi.

Ainda que correndo o risco de uma personificação exagerada do esporte no Rio Grande do Norte, como pesquisadores devemos nos manter fiéis à fonte primária, uma vez que a própria fala do entrevistado revela relações dinâmicas de trabalho com outros personagens. Isso nos permite relativizar a evidência de tal personificação na medida em que entendemos que a construção de um programa ou mesmo de uma política para o esporte do Estado não poderia emergir de um discurso uníssono. Reforçam nosso entendimento dois cadernos editados pelo governo estadual no ano de 2002, elaborados pelo Conselho Estadual de Desportos, então sob outra presidência.⁴

Esses dois cadernos nos revelam uma política estadual de desportos a ser implantada naquele ano de 2002. Tratam dos marcos legais reportando-se ao “Sistema Brasileiro de Desporto” e elencam finalidades e objetivos, tais como: “contribuir para o desenvolvimento integral do homem, através de orientação, do incentivo e de vivências em atividades sócio-culturais e físico-esportivas, favorecendo a ampliação da sua cultura corporal.” Definem origens de recursos

4 1) Governo do Estado do Rio Grande do Norte. **Política estadual de desportos**, 2002, 41 p.; 2) Governo do Estado do Rio Grande do Norte. II Encontro Estadual: implementação da política estadual de desportos. **Cadernos Educação**, nº5, 2002, 49p.

financeiros, diretrizes políticas para o desporto em nível estadual e municipal, tratando com especial atenção as “manifestações do desporto” (educacional, de participação e de rendimento).

Também nos foi entregue pelo presidente do Conselho um caderno – por ele mesmo elaborado – em forma de brochura, datada de julho de 2006, em três tomos, cujo conteúdo relaciona projetos e planos de ação voltados para aquelas manifestações do desporto acima referidas. De acordo com a “Nota Explicativa”, na primeira página, tal documento decorre de um convite do futuro governo estadual para a elaboração da política estadual de desporto.⁵ Declara Nesi (2006):

Quando recebi o convite do Senador Garibaldi Alves Filho para elaborar o plano de seu Futuro Governo que englobe todo o Segmento Esportivo do nosso Estado, fui tomado por *uma profunda emoção.* “[...] *Resolvi desmembrar o meu macro projeto denominado ‘A Universidade do Esporte’ para atender aos anseios do Senador Garibaldi Alves Filho, todas as manifestações do Esporte estão nele contidas. Respira modernidade, conquistas e representa um considerável avanço para estes Segmentos pouco aproveitados.*”

Devemos salientar que a leitura atenta desses documentos coincide com a fala do entrevistado, bem como os textos apresentam grande articulação. Então, considerando que em 2002 já fazia parte do Conselho, é possível inferir acerca da fidedignidade das suas informações e ainda da sua intensa participação na elaboração dos documentos, tal como ele próprio afirma em entrevista.

Voltando uma vez mais aos estados do Ceará e de Pernambuco, podemos dizer que, juntamente com o estado do Rio Grande do Norte, estes possuem um projeto de política pública de esporte no sentido mais amplo da expressão. Convém questionarmos, entretanto, a falta ou a pouca atenção à questão do lazer que aparece ainda bastante atrelada ao esporte. Vale destacar que obtivemos um caderno

⁵ Universidade do Esporte: uma moderna e conscienciosa proposta de plano de governo nas áreas dos segmentos do esporte estudantil, amador e profissional. (NESI, 2006).

em formato de texto eletrônico que nos foi enviado pelo professor Aldemir Teles como sendo uma proposta de política pública de esporte e lazer de Pernambuco, cuja elaboração, datada de agosto de 2010, enuncia: “é uma iniciativa da Escola Superior de Educação Física, da Universidade de Pernambuco (ESEF-UPE), com o objetivo de contribuir para a evolução do esporte e do lazer em Pernambuco.”⁶

Analizando essas três propostas de políticas públicas para o esporte e lazer – considerando que são as aproximações mais concretas em nível de governos estaduais do Nordeste brasileiro –, podemos identificar aspectos comuns quanto ao que se pretende como ações concretas consignadas algumas diretrizes das conferências nacionais, dentre as quais destacamos: noções distintas de esporte (de rendimento, educacional e de participação); garantia de recursos financeiros em lei, criação de um fundo específico e estratégias de captação de recursos privados por meio de parcerias; projetos de ações sintomáticas quanto ao atendimento de demandas específicas de localidades ou bairros; noção de sistema nacional e estadual de esporte.

Um aspecto importante a ser reconhecido é precisamente o fio condutor dessas noções. Embora constantes dos projetos e programas a que tivemos acesso, aquelas noções mais gerais que constituem o sentido de política pública de esporte e lazer, conforme já dito anteriormente, aparecem intimamente relacionadas a uma conjuntura futura que é a estruturação do próprio estado para a Copa do Mundo e para as Olimpíadas. Esses marcos parecem definir uma linha estratégica de legitimação das ações propostas aos governos estaduais no sentido da própria definição do papel dos conselhos estaduais, sobretudo considerando as perspectivas de garantias de recursos financeiros. E essa linha estratégica aponta para a noção de concessões públicas, em nível dos governos estaduais, como melhor possibilidade daquelas garantias.

6 Proposta de Política Pública de Esporte e Lazer para o Estado de Pernambuco: uma nova era para o esporte e o lazer.

Nesse sentido, aparece com muita força na fala dos entrevistados a noção de incentivos fiscais a serem garantidos em leis específicas como leis de incentivo ao esporte. O que podemos observar é que prevalece a noção da chamada parceria público-privada como estratégia de suporte às ações de governo. Entretanto, devemos lembrar que tal dispositivo, ao contrário do que se possa pensar, retira dos cofres públicos recursos financeiros que, via de regra, poderiam ser direcionados diretamente para aquelas ações, com isso deslegitimando o caráter público das políticas e favorecendo o recorte privatista das ações que, assim, ficam à mercê das relações de força estabelecidas por uma espécie de mercado simbólico em que os interesses particulares dos capitais passam a dar o tom das ações.⁷

Esse movimento, compreendido aqui como um desvio de rota, passa a ser estratégico muito mais para os capitais supostamente investidores – pois que de fato não investem, apenas convertem o que deveriam pagar diretamente como tributos e taxas públicas –, uma vez que lhes permite assédio e ingerência nas secretarias estaduais e, é claro, nos conselhos. Em rigor, consideramos esse dispositivo como uma transferência direta de recursos públicos para o setor privado da economia que, certamente, ainda desfrutará dos eventuais “bônus” dos serviços a serem prestados aos governos estaduais, das propagandas e do *marketing* a sua total disposição, com isso podendo até tomar as rédeas das gestões dos conselhos sem que estes se deem conta, tendo em vista que a noção de política pública vai sendo consumida aos poucos pela noção do espetacular.⁸

Voltando uma vez mais para o objeto da nossa pesquisa, notadamente as noções de participação popular e controle social, chamamos a atenção para uma possível rota de colisão entre estes recortes e aquela noção do espetacular acima referida. Podendo essa

7 Embora não citado diretamente, lembramos o texto de Pierre Bourdieu: Economia das trocas simbólicas.

8 Remetemos essa leitura ao ensaio de Guy Debord: A sociedade do espetáculo.

rota de colisão simplesmente tornar-se uma fronteira de adequação a uma espécie de vontade geral que já se propaga no imaginário coletivo como algo inexorável, pois que essa fronteira tende a absorver todos os impactos sociais, via de regra, por meio da produção de direitos e deveres de cidadãos obstinadamente imbuídos de seus papéis enquanto tais.

Dito isto, apontamos que parece cada vez mais comum, principalmente sob a inconveniente tutela dos meios midiáticos, uma espécie de revitalização de um certo espírito esportivo que se entranha no tecido social, filiando-se a noções mais elaboradas, porém grosseiras, como responsabilidade social, qualidade de vida, capital humano, lucro social, cultura de paz, entre outras tantas que, do ponto vista funcional, passam a fazer parte do dia a dia dos indivíduos, mesmo considerando as diferenças de classe, conforme a leitura habermasiana da colonização do mundo vital pelo agir comunicacional.⁹

Mesmo considerando aquilo que poderia evidenciar uma posição mais crítica em relação à dinâmica do esporte e do lazer no contexto das políticas de governo, mesmo ressaltando a fala dos entrevistados e os documentos analisados, não podemos deixar de inferir acerca do distanciamento entre o que é preconizado, inclusive como textos de leis e decretos, e o que poderá vir a ser implementado como ações concretas sob o tema do esporte e do lazer em todos esses estados do Nordeste, a pretexto de uma vocação esportiva determinada pelo anseio de melhores oportunidades quando do fatiamento dos recursos a serem capitalizados e destinados para a realização dos eventos esportivos de 2014 e 2016. Passemos então aos demais estados da região Nordeste do Brasil.

Quanto aos demais estados, como pesquisadores, devemos ser honestos quanto à natureza das dificuldades encontradas para o reconhecimento da realidade concreta de cada um. Conforme já

⁹ Ver a Teoria da ação comunicativa.

dissemos no início, as mudanças de governos ocorridas em fins de 2010 e início de 2011 criaram um obstáculo real a nossa pretensão de entrevistar os presidentes e aplicar questionários a membros de conselhos estaduais, sobretudo por conta de uma quase que total inexistência desses sujeitos. Então, decidimos por não perder o foco do objeto da pesquisa, redimensionando-o para um outro quadro que nos permitisse indagar sobre a situação dos conselhos encontrada logo no início da nova gestão e que cenários poderiam ser traçados a partir dessa situação.

Na Secretaria de Estado de Esporte e Lazer do Maranhão, sediada em São Luís, tivemos a oportunidade de conversar diretamente com o Secretário Estadual e com o Secretário Adjunto que, de pronto, nos revelaram a inexistência do Conselho Estadual. Também nos relataram a articulação e designação de pessoal técnico para a construção do processo de implantação do Conselho, uma vez que já haviam detectado aquela inexistência e sabiam da necessidade e do papel do Conselho num cenário de políticas públicas da nova gestão. Inclusive nos disponibilizaram a lei de criação desse órgão datada de 2007 que, pelo próprio fato da sua existência, revogava a de que dispúnhamos até então, datada de 2002.

No estado do Piauí, estivemos na Fundação dos Esportes do Piauí, FUNDESPI, conversamos com seu presidente – que por força do Regimento Interno do Conselho Estadual é também o presidente deste –, para quem expusemos de forma bastante sintética nossa pesquisa, destacando sua importância quanto à observação do cenário nacional no que tange à noção de sistema nacional de esporte. O que ouvimos do presidente da FUNDESPI foram questões pontuais voltadas para programas nacionais como bolsa-atleta e preocupações singulares em relação ao esporte local.

Observações de campo nos permitem inferir a respeito de uma espécie de papel gerencial do esporte do Piauí, papel este da

competência da FUNDESPI. Nesse sentido, também é possível inferirmos acerca da limitação da FUNDESPI quanto ao entendimento e possíveis proposições mais amplas em termos de políticas públicas de esporte e lazer para esse estado.¹⁰

Conforme estratégia já mencionada anteriormente, passamos para a secretária do presidente da FUNDESPI as quatro questões acima referidas (no início do texto) a fim de garantirmos a fala do presidente do Conselho Estadual. No entanto, o que obtivemos como respostas às questões foi o envio de atas de reuniões do Conselho ocorridas entre 2005 e 2007, precisamente quatro documentos que tratam de questões operacionais, administrativas e alguns encaminhamentos. Através de contato por meio eletrônico, datado de 19/05/2011, reiteramos a importância da fala do presidente. Entretanto, até a última revisão deste texto não obtivemos qualquer manifestação da FUNDESPI.

No estado da Paraíba, agendamos a entrevista e encaminhamos cópia das questões a serem respondidas pelo secretário. No entanto, fomos contatados por telefone e por e-mail pela secretária do gabinete para desmarcar a entrevista. Até esta última revisão do texto, não obtivemos qualquer resposta. Outros contatos foram encaminhados por meio eletrônico, porém não foram respondidos.

Conforme já dito anteriormente, esses foram os estados por nós visitados. Por outro lado, os estados da Bahia, Alagoas e Sergipe foram visitados por pesquisadores da Bahia que, posteriormente, enviaram seus relatos e as respostas dos secretários ou sujeitos diretamente envolvidos com o esporte e o lazer em cada estado. Desse modo, passamos a analisar essas respostas juntamente com as do Maranhão, Pernambuco e Rio Grande do Norte¹¹.

10 No estado do Piauí o esporte ocupa uma pasta na administração indireta que é a Fundação de Desporto.

11 O presidente do Conselho do Rio Grande do Norte também respondeu às quatro questões propostas aos gestores, considerando que fora empossado em janeiro de 2011.

Com relação à real situação dos conselhos estaduais, o que temos de concreto são as leis de criação que na maioria dos estados datam de um período entre 2005 e 2007. Todas as respostas convergem para o compromisso em instalar os conselhos, passando pela noção de sua significância no contexto das novas gestões, remetendo estas às diretrizes nacionais. De forma mais retardatária está o estado da Bahia que ainda não aprovou sua lei de criação do Conselho.

Com relação à importância do Conselho para a promoção e articulação das políticas públicas (segunda questão), o Maranhão inicia sua fala definindo o esporte como “[...] um dos veículos mais eficientes para que possamos atingir o objetivo da inserção social [...]”. Estabelece uma conexão entre governo, secretaria estadual e Conselho Estadual de Esporte e Lazer, bem como de políticas públicas de saúde, de educação e de desenvolvimento social para inferir acerca do esporte como “[...] importante ferramenta intermediadora de promoção da melhoria de vida do indivíduo e da articulação da sociedade.” Devemos lembrar que essa é uma visão funcional de atividades esportivas, visão essa orientada por concepções médico-higienistas já bastante conhecidas no *metier* acadêmico. Todavia, nos parece bastante oportuno lembrar as distâncias entre o discurso acadêmico e o que podemos chamar de sentido de ordem prática da vida social. Daí a força que mantêm tais concepções falsamente atuais sob o domínio daquilo que Michel Foucault denominou padrões de inteligibilidade, porquanto de discursos.¹²

Sergipe fala do Conselho como instrumento de expressão e de participação da sociedade, assinalando-o como potencial para uma “transformação política”. Define-o como um espaço de cogestão capaz de mediar as relações entre governo e sociedade civil no sentido de implementar políticas públicas.

12 A Ordem do Discurso: aula inaugural no Collège de France pronunciada em 2 de dezembro de 1970.

A Bahia parte do pressuposto do Conselho implantado e funcionando para atribuir-lhe o que chama de “papel primordial na discussão e execução da política do esporte e lazer”. Em perspectiva fala de uma elevação do esporte e do lazer a uma dimensão de política pública de inclusão social, ao lado de políticas de educação, saúde, juventude, trabalho, turismo, indústria e desenvolvimento social, entre outras.

Alagoas se mostra bastante pragmático e conceitual: “O conselho é fundamental para uma representação da sociedade e promoção planejada da implantação do direito à prática esportiva da população.”

Pernambuco destaca a importância do Conselho como sendo um “órgão de representação da comunidade esportiva” para “referendar as ações da secretaria”. Anuncia uma “política pública bem definida nessa gestão” – referindo-se à atual gestão – afirmando haver um programa de governo para o esporte e o lazer.

Rio Grande do Norte vê o Conselho e sua dinâmica muito próximos da secretaria de governo, como uma espécie de órgão de assessoramento para o tema do esporte. Destaca o papel de elaborador de políticas públicas de esporte e lazer, vinculando-o ao papel de fiscalizador.

A terceira questão propunha saber de ações a serem realizadas pelas secretarias para fortalecer os conselhos estaduais. O Maranhão fala de ampliação da participação do Conselho nos diversos segmentos da sociedade sem, entretanto, dizer de que mecanismos ou estratégias dispõe ou o que propõe para tal ação; fala também de promoção de intercâmbio com os membros do Conselho por meio de palestras e seminários; de disponibilizar informações atualizadas a fim de subsidiar sua relação com as instituições que promovem as práticas esportivas; e ainda propiciar condições para que o Conselho seja “o formulador e o fiscalizador das metas estabelecidas para o esporte e o lazer [...]”, também não mencionando como fazer.

Sergipe fixa a implantação do Conselho e propõe sua articulação com a educação, a saúde e o esporte numa perspectiva de ações conjuntas a fim de potencializar maior abrangência quanto ao atendimento da sociedade.

A Bahia se restringe à implantação e legalização do Conselho, definindo seu papel como sendo de articulação das políticas públicas. E Alagoas se limita a garantir a “revitalização do conselho”.

Pernambuco fala da estruturação e retomada das atividades do Conselho, sendo que a secretaria estadual está proporcionando e “assumindo” as condições materiais necessárias para a implantação, garantindo espaço (instalações), materiais e recursos humanos a fim de “promover as melhores condições para o funcionamento do conselho”. E ainda trata de perspectivas de realização de eventos em nível municipal a fim de promover a articulação para a implantação dos conselhos municipais.

Rio Grande do Norte fala da realização de um fórum estadual para consolidar a implantação do Conselho Estadual, o que deve chamar a atenção dos demais municípios para a necessidade de implantação dos seus conselhos. Menciona a “construção de ginásios esportivos na capital e em todo o estado” visando aos eventos internacionais de 2014 e 2016.

Tanto Pernambuco quanto Rio Grande do Norte tratam da falta de recursos financeiros para o funcionamento dos conselhos. Dizem da necessidade de garantia de orçamento próprio, bem como da criação do fundo estadual. Destacam a noção de leis de incentivo ao esporte como uma ação prioritária a ser incentivada na secretaria de governo do esporte. Outro aspecto destacado por esses dois estados e também pelo Ceará diz respeito à possibilidade de recursos a serem disponibilizados para os conselheiros como incentivo ao seu trabalho. Rio Grande do Norte chega a falar de jetons que eram pagos, mas que foram suspensos tais pagamentos.¹³

13 Mesmo sabendo que a representação nos conselhos passou a ser considerada

A quarta e última questão propõe um paralelo entre as perspectivas da secretaria estadual e a implementação e o fortalecimento das políticas públicas de esporte e lazer. O Maranhão acena para um acompanhamento das orientações do Ministério do Esporte e se propõe as seguintes metas:

- I. Aprovação de lei de incentivo com destinação de 1% do ICMS devido a ser destinado para os projetos de esporte e lazer;
- II. Regulamentação do Conselho de Esporte e Lazer;
- III. Regulamentação do Fundo Estadual de Esporte e Lazer;
- IV. Implementação do Programa Bolsa-Atleta;
- V. Destinação da Lagoa da Jansen, da Avenida Litorânea, das praças do Projeto Viva e do aterro do Bacanga para a SEDEL;
- VI. Implantação de um núcleo de esporte de base em parceria com o Ministério do Esporte;
- VII. Implantação do Programa Segundo Tempo;
- VIII. Aprovação de projeto de lei para a realização anual dos JEMs;
- IX. Consolidação do programa de esporte recreativo Maranhão Feliz;
- X. Implantação do projeto Memória do Esporte Maranhense;
- XI. Reforma e manutenção das praças esportivas de São Luís e do Estado.

Sergipe responde a essa pergunta a partir do funcionamento do Conselho: “Com a ativação do Conselho o governo espera maior

de relevância social e, com isso, deixando de existir qualquer remuneração para tal representação, esses três estados comentaram acerca das dificuldades para garantir a participação daqueles conselheiros que não têm as condições mínimas de sobrevivência. Também falaram das despesas com viagens, estadias e outras dessa natureza e que o conselho não dispunha de recursos financeiros. Isso inviabiliza o pleno funcionamento dos conselhos.

participação da comunidade na construção da política pública da atividade física e democratização do esporte, através de ações que regulamentem, articulem, orientem, incentivem e elaborem documentos, bem como acompanhem, e promovam a valorização do profissional do esporte e lazer, proporcionando assim um melhor serviço oferecido a comunidade.”

A Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte da Bahia destaca:

- I. Fortalecimento das políticas públicas de esporte e lazer através de “fomento”;
- II. Expansão da infraestrutura esportiva;
- III. Atração de eventos nacionais e internacionais;
- IV. Descentralização e interiorização de equipamentos esportivos;
- V. Apoio aos atletas, às equipes e aos certames;
- VI. Disseminação da “cultura do esporte e lazer”.

Alagoas respondeu à pergunta de maneira bastante simplista: “Temos um nível de expectativa tão alto com relação à importância das políticas públicas que temos, na estrutura da Secretaria, uma Diretoria de Políticas Públicas do Esporte.”

Pernambuco estabelece uma relação entre o que chama de “bom momento da economia estadual” com o estímulo à aprovação de leis de incentivo fiscal, destacando da proposta de políticas públicas de esporte e lazer de Pernambuco linhas estratégicas constituídas a partir de nove pilares, conforme abaixo discriminado:

- I. Orçamento;
- II. Estrutura e organização;
- III. Participação no esporte;
- IV. Identificação de talentos;
- V. Apoio ao esportista durante e após a carreira;
- VI. Instalações e equipamentos;

- VII. Formação e qualificação de recursos humanos;
- VIII. Eventos esportivos;
- IX. Pesquisa, inovação tecnológica e comunicação.

Terminado esse ciclo de perguntas e respostas, faremos algumas considerações de modo a compreender as respostas consoante com o contexto de sua elaboração. Nesse sentido é bom lembrarmos mais uma vez que: 1) trata-se de uma nova gestão de governo; 2) a maioria dos conselhos estaduais ainda não foram instalados; e 3) a noção de política pública de esporte e lazer parece privilegiar o desporto estadual.

Em primeiro lugar, devemos ter em conta que não houve e nem deve haver qualquer pré-noção de certo ou de errado. Qualquer que seja a natureza das respostas não se pode simplesmente classificá-las em boas ou más respostas. Dito isso, uma primeira observação a ser feita tem a ver com as nossas intenções e expectativas e o entendimento das perguntas no contexto vivido em cada situação concreta para que não incorramos num pragmatismo vulgar delimitado por relações de causa e consequência, nem naquela clássica construção weberiana do ideal-tipo. Neste caso, fazendo das diretrizes das conferências nacionais e dos programas do governo federal algo a ser alcançado por todos os estados.

Outra observação a ser feita é que na grande maioria dos estados da região Nordeste do Brasil os conselhos estaduais de esporte ou de esporte e lazer não existiam concretamente pelo menos há duas gestões de governo. E esse dado é importante considerando que esse tempo coincide com o das duas gestões do governo federal, governo Lula da Silva, cuja faceta maior foi precisamente a noção de gestão democrática e popular, lembrando ainda que a maioria dos governos do Nordeste se diz alinhada com o governo federal. Certamente aí temos uma contradição que pode ter gerado grandes prejuízos para o tema das políticas públicas de esporte e lazer.

Outro aspecto a ser considerado – e que guarda relações com a noção de contradição referida no parágrafo acima – diz respeito às incursões do governo Lula da Silva no cenário mundial a fim de realizar a Copa do Mundo e as Olimpíadas, eventos já previstos para 2014 e 2016, privilegiando sobremaneira os esportes de alto nível em detrimento do que chamamos de outras manifestações do esporte (educacional e de participação). Acrescente-se a essa leitura o exemplo dos “destroços” do complexo esportivo construído para abrigar os jogos Pan-americanos, divulgados à exaustão pela mídia televisiva.

Quanto à influência desses dois eventos esportivos, podemos dizer que nossa hipótese inicial acerca das expectativas e preparação dos estados do Nordeste parece ter-se confirmada. As capitais Fortaleza e Natal já dão os sinais mais evidentes da “inserção” no mundo da Copa. Acreditamos que na medida em que se aproxima o período de sua realização, este evento possa influenciar intensamente as ideias, noções e relações do fazer dos conselhos estaduais, sobretudo pelas suas vinculações com as secretarias estaduais.

Um aspecto positivo a ser ressaltado, do ponto de vista de um planejamento mais focado no tema das políticas públicas, é o estabelecimento de metas a serem alcançadas. Consideramos que o Maranhão aponta vários caminhos a serem observados e que poderiam ser compartilhados com os demais estados. A propósito da noção de compartilhamento de ideias e experiências, lembramos uma vez mais da disposição do presidente do Conselho do Ceará em realizar um fórum, um encontro com os demais estados da região Nordeste a fim de promover uma maior articulação no cenário das políticas públicas de esporte e lazer da região.

Para finalizar, devemos dizer que se não esgotamos a temática, certamente esgotamos nossa capacidade de análise para este momento. Talvez outros momentos se façam acontecer e, uma vez participando, possamos ampliar nossos horizontes quanto à expectativa de contribuir para o pleno funcionamento do sistema nacional de esporte. Resta ainda mais uma observação. A nossa ida a campo nos possibilitou uma compreensão mais clara acerca da distância entre o trato com as questões teóricas, com os conceitos e categorias e o entendimento destas no cotidiano das gestões públicas pelos sujeitos que operam de fato tais políticas. Podemos inferir que essa é a distância real entre a academia e a sociedade propriamente dita.

REFERÊNCIAS

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

DEBORD, Guy. **A sociedade do espetáculo**. 3 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2002.

DUMAZEDIER, Jofre. **Sociologia empírica do lazer**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva. 2001.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. 20ed. São Paulo: Edições Loyola, 2000.

GOVERNO do Estado do Rio Grande do Norte. II Encontro Estadual: implementação da política estadual de desportos. **Cadernos educação**, Natal, n.5, 49 p, out. 2002.

GOVERNO do Estado do Rio Grande do Norte. **Política estadual de desportos**: síntese. RN. Fevereiro de 2002. p. 41.

MARCELINO, Nelson Carvalho (Org.). **Políticas públicas de lazer**. Campinas, SP: Alínea. 2008.

_____. **Estudos do lazer: uma introdução**. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados. 2002.

UNIVERSIDADE DE PERNAMBUCO. **Proposta para a política pública de esporte e lazer de Pernambuco**. Escola Superior de Educação Física-UPE. Recife-PE, agosto de 2010. Documento obtido em meio eletrônico.

O CONSELHO DO DESPORTO DO CEARÁ: análise de uma experiência concreta

Ana Paula Vieira¹
Antonio Silva Cunha Andrade Filho²
Camila Fernanda Pena Pereira³

Parece ser de entendimento comum que a partir da Constituição de 1988 noções como participação popular e gestão pública ganham relevância no cenário político e força social como direitos a serem exercidos de forma plena pelo conjunto da sociedade. A própria noção de políticas públicas carrega consigo o sentido (e o sentimento) de acesso e possibilidades de interferência nas decisões acerca das políticas governamentais, considerando como mecanismos de participação social as conferências, fóruns e conselhos que, direta ou indiretamente, abrigam as noções de representatividade e cidadania. Com esses e outros aspectos ganha o espirituoso apelido de Constituição Cidadã.

Muito embora o conjunto de artigos que compõem o texto constitucional tenha sido aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pela Presidência da República, uma vez tornado lei, a maioria desses artigos precisou ser regulamentada, o que até hoje ainda se tenta garantir com temas mais específicos e ainda pouco debatidos.

Podemos dizer que o tema das políticas públicas de esporte e lazer é relativamente novo quanto ao debate social e político, bem

1 Licenciada em Educação Física pela Universidade Federal do Maranhão/UFMA. Especialista em Metodologia do Ensino Superior pela UFMA.

2 Graduando do curso de Educação Física pela UFMA. Bolsista da Rede CEDES/UFMA.

3 Graduanda do curso de Licenciatura em Educação Física pela UFMA. Integrante do núcleo da Rede CEDES/UFMA.

como seu entendimento nos diversos setores da sociedade. Uma vez separado das pastas ministeriais da cultura, da educação e da saúde, o esporte pode ser contemplado com um ministério próprio que, posteriormente, incorporaria o lazer como campo de atuação e intervenção das políticas públicas. E acompanhando esse movimento, observaremos tal separação em nível estadual e municipal com a criação das secretarias estaduais e municipais de esporte e lazer.

Outro aspecto advindo desse movimento constitucional – e por que não dizer também espiritualmente democrático – é o da setorialidade, ou seja, um movimento de descentralização das políticas de governo, através do fortalecimento e da legitimação dos estados e municípios, tornando-as, enfim, em políticas de Estado. Nesse sentido, um outro conceito a ser observado é o de Sistema, a ser aplicado e garantido a todos os temas que traduzem as necessidades fundamentais dos cidadãos do país.

É precisamente nessa perspectiva que se funda e que se pretende tornar efetivo o Sistema Nacional de Esporte e que esperamos receba o complemento original das discussões acadêmicas, inscrevendo o Lazer na expressão – Sistema Nacional de **Esporte e Lazer**. E, para ganhar tal efetividade, um dos principais instrumentos a serem observados são os conselhos estaduais e municipais de esporte e lazer, que por sua natureza devem garantir a participação popular, entendida aqui como a participação dos grupos de pressão da sociedade, juntamente com o controle social a fim de que possam ser construídos mecanismos de qualificação das políticas com e a partir da possibilidade de fiscalização direta pelos sujeitos representativos da sociedade, na perspectiva do que se convencionou chamar de gestão democrática e participativa.

Considerando esse cenário, nossa pesquisa não apenas se justifica, mas explicita sua relevância na medida em que realiza um mapeamento dos conselhos estaduais de esporte e lazer da região Nordeste do Brasil, procurando compreender sua existência ou

inexistência, levando em conta para termos de análise as propostas do eixo “Gestão e Controle Social” da II Conferência Nacional de Esporte e Lazer realizada em maio de 2006. Este foi nosso trabalho de campo.

A ideia inicial foi ir a campo, isto é, a todos os estados da região Nordeste do Brasil a fim de obtermos informações e dados acerca dos conselhos estaduais com os presidentes e seus membros, respectivamente, entrevistando e aplicando questionários. Em todos predominaram informações acerca do funcionamento, da organização, da composição e participação dos diversos segmentos sociais. E ainda identificar as ações desenvolvidas por esses conselhos: se havia articulação com outros órgãos e instituições governamentais e não governamentais e, finalmente, elementos que pudessem caracterizar a noção de representação popular.

O que encontramos foi uma quase que total inexistência dos conselhos estaduais, com exceção dos estados do Rio Grande do Norte e do Ceará, e apenas este último tem seu conselho estadual implantado, regulamentado e devidamente funcionando. Desse modo, focalizamos o recorte do nosso objeto de pesquisa na experiência concreta do estado do Ceará a fim de tentarmos responder às perguntas iniciais, de modo a subsidiar nossas inquietações acerca das noções de participação popular e controle social na dimensão das políticas de esporte e lazer, bem como contribuir para a construção de novas experiências nos demais estados do Nordeste brasileiro.

Neste texto, em particular, trataremos de compreender a experiência concreta do estado do Ceará, porém não sem antes demarcar aspectos teóricos e conceituais acerca da noção de participação política e, como desdobramento desta, da noção de controle social.

Entendemos que a participação política deve ser compreendida a partir da capacidade e da possibilidade de penetração no campo da produção política pelos sujeitos que dele não fazem parte, quer

pela ignorância desse saber, quer pela posição de classe que ocupa e se vê em relação ao chamado poder constituído. Tratando daquilo que denomina “formas diretas de participação”, em estrita filiação ao pensamento de Bourdieu, Starepravo (2007, p. 4) assim diz:

Pela inacessibilidade aos mecanismos de produção no campo político, a maioria das pessoas acaba ficando à margem do processo de decisão política, tendo que se contentar com o que lhe são disponibilizados pelas unidades produtoras. Isso faz com que o campo político se apresente enquanto um dos espaços sociais mais restritivos e inacessíveis à entrada de novos agentes. As posições são conservadoras e a produção concentrada, fazendo com que o interesse da sociedade seja reduzido e interpretado a partir dos interesses dos mandatários.

O que podemos extrair dessa assertiva, relacionando-a ao entendimento comum do campo político, parece ter a ver com a noção de representatividade e a própria delegação de poder, cujos representantes carregam consigo, porém tornam-se vinculados à estrutura de poder que tem na história brasileira o patriarcalismo e o patrimonialismo como matrizes estruturantes das classes dominantes. Assim, a questão do controle social não deve ser reduzida a uma questão de participação maior ou menor dos grupos de pressão nem deve ser tratada de maneira simplista como uma questão de acesso ao poder constituído. Na verdade, a noção de controle social tem a ver com a noção de conflitos de interesses, de contradição e, portanto, de classe.

Desse modo, ainda que de forma tímida, podemos encontrar nos denominados “eixos norteadores” da II Conferência Nacional do Esporte, elementos que assinalam a “participação popular” e a “democratização da gestão das políticas”, conforme abaixo descrito:

[...] 3. O Sistema Nacional de Esporte e Lazer compreende o esporte educacional, o esporte de participação e o esporte de alto rendimento, não excludentes entre si, articulados de forma equânime em uma estrutura aberta, democrática e descentralizada que envolve os municípios, os estados

e a União, nos âmbitos público e privado, primado pela **participação de toda a sociedade**.

4. O Sistema Nacional de Esporte e Lazer prevê a criação de pastas específicas de Esporte e Lazer nas esferas estaduais e municipais (Secretarias, Fundações, Autarquias), com autonomia administrativa e orçamentária, **conselhos específicos** e planos de desenvolvimento para implementação e continuidade de políticas de esporte e lazer em todas as dimensões e com vistas à inclusão social e define prazo máximo para essa criação. [**Grifo nosso**] (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2007, p. 19).

Por outro lado, sob a bandeira do Sistema Nacional de Esporte e Lazer, o Ministério do Esporte, as conferências nacionais de esporte e lazer e o próprio Conselho Nacional de Esporte e Lazer parecem indicar um caminho aos estados da federação no sentido da necessidade de garantia do exercício da participação popular e do controle social para o que denominam de efetividade das políticas públicas.

Para tanto, as deliberações presentes no eixo gestão e controle social apresentam entre suas diretrizes a criação e implementação dos Conselhos de Esporte e Lazer em nível estadual e municipal, que deverão ser órgãos de caráter consultivo, deliberativo, normativo, propositivo, fiscalizador, controlador, orientador, gestor e formulador de políticas públicas de esporte e lazer. (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2007).

A partir dessas breves considerações sobre as perspectivas teóricas e conceituais do campo político, passaremos a tratar do objeto da nossa pesquisa de campo, representado de forma singular pela experiência do Conselho Estadual do Desporto do Ceará, observando aspectos, tais como: mecanismos de funcionamento, ações desenvolvidas, representatividade e papel dos conselheiros. Para esse fim, analisamos a entrevista com o presidente do Conselho e os questionários aplicados aos membros deste, sem, contudo, deixarmos de observar os dispositivos normativos que garantem ao Conselho sua existência legal, ou seja, sua lei de criação e seu regimento interno.

O Conselho do Desporto do Estado do Ceará foi instituído pela Lei nº 27.276/03 e regulamentado por seu Regimento, que dispõe sobre a finalidade, as atribuições, a composição, entre outros elementos de sua organização.

De acordo com a fala do seu presidente, o Conselho do Ceará é composto por maioria da sociedade civil, pois dos quinze componentes, dez pertencem à sociedade civil, entre representantes do desporto universitário, das federações esportivas, dos esportes colegiais e de outros grupos ligados ao esporte. Os demais cinco conselheiros são ligados ao poder público, entre representantes da Secretaria de Turismo, de Educação e do Desporto, e ainda um representante dos municípios. Esse dado é corroborado pelo Regimento e segue uma das recomendações da II Conferência ao explicitar que,

Quanto à natureza da composição, os Conselhos Nacional, Estadual e Municipal de Esporte e de Lazer serão compostos por agentes de todos os segmentos que compõem o Sistema Nacional de Esporte e Lazer com maioria de representantes da sociedade civil. (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2007, p. 30).

Por outro lado, segundo as respostas assinaladas pelos conselheiros, identificamos uma divergência quanto ao entendimento da sua própria composição, pois 72% deles definiram o Conselho como sendo paritário em sua composição e não com maioria da sociedade civil, indicando que ele tem a mesma quantidade de agentes do poder público e da sociedade civil. Acreditamos que esse conflito de informações pode decorrer de uma leitura apressada da questão, bem como de uma má formulação desta, uma vez que procura definir a ideia de maioria dos segmentos que compõem o Conselho apresentando, entretanto, em uma das alternativas de resposta a noção de paridade. Essa confusão pode ter induzido a um erro.

Podemos verificar que quanto ao caráter do Conselho do Ceará, este apresenta caráter consultivo, ou seja, funciona como veículo de consulta do poder público; deliberativo/normativo, tendo

poder de tomar decisões no âmbito do esporte e lazer e estabelecer normas para o funcionamento das atividades esportivas no estado; e também fiscalizador, com vistas a manter o controle na aplicação das verbas destinadas à Secretaria de Desporto e nas ações desta. Tais funções foram citadas tanto pelo presidente do Conselho quanto pelos conselheiros, que ainda o entendem como orientador de políticas públicas para o esporte.

Ao destacar as ações de sua gestão, o presidente do Conselho dá ênfase ao caráter fiscalizador desse órgão, apontando a participação ativa na concessão de bolsa-atleta e bolsa-esporte financiadas pelo FECOP⁴. Igualmente destaca como uma das suas iniciativas as avaliações das olimpíadas escolares e a participação na elaboração de propostas com a Secretaria do Desporto. Menciona que em uma das reuniões do Conselho sobre a avaliação das olimpíadas escolares discutiu-se a necessidade de criação de um calendário escolar.

Também segundo o presidente, uma das conquistas da atual gestão está relacionada ao CREID, que é o Certificado de Registro de Identidade Desportiva, o qual tem validade de um ano. É concedido às associações e federações, com o objetivo de qualificar as ações e parcerias destas com o Conselho Estadual e, ao mesmo tempo, serve de instrumento para fiscalizar as instalações, o funcionamento e as documentações das diversas instituições que se propõem a trabalhar em parceria com o Conselho e a Secretaria. Desse modo, o CREID passou a ser um documento exigido pela Secretaria do Desporto de toda e qualquer instituição que queira realizar ações ou projetos junto com a Secretaria e o Conselho.

4 O Fundo Estadual de Combate à Pobreza - FECOP foi instituído pela Lei complementar nº 37, de 26 de novembro de 2003 e regulamentado pelo Decreto nº 27.379, de 1º de março de 2004. É um programa de nível estadual que complementa as bolsas destinadas à iniciação do esporte e tem origem em recursos arrecadados de alíquota de impostos, destinados a famílias que estão abaixo da linha de pobreza, não se limitando às famílias de forma isolada, estimulando a integração destas por meio de ações comunitárias. São projetos aplicados em comunidades pobres, selecionadas e executadas pelas secretarias setoriais em parceria com o poder público municipal e ONGs. (Secretaria do Planejamento e Gestão, 2008).

Relata, além disso, a participação nas conferências de esporte, estimulando a representação popular em níveis municipais, regionais, estadual e nacional e a contribuição efetiva no documento final de todas as etapas, com atuação em oito regiões do Ceará desenvolvendo discussões sobre a Conferência e sobre a função do Conselho Municipal em sua região. Outra conquista é a criação e consolidação dos conselhos municipais no estado, o que pode se constituir uma importante iniciativa no processo de expansão da participação e controle social nas políticas públicas de esporte de lazer.

Ainda no entendimento do presidente, as reuniões ordinárias do Conselho acontecem mensalmente, sendo possível a convocação de reuniões extraordinárias solicitadas, segundo o Regimento, por um dos conselheiros ou pelo secretário de esporte do estado.

Alguns conselheiros que são do poder público e ligados à Secretaria de Desporto aproveitam as viagens desenvolvidas pelo programa “Esporte na Minha Cidade” para realizar articulações com os secretários municipais, fazendo reuniões e estimulando a criação dos conselhos.

Embora o caráter fiscalizador do Conselho tenha sido enfatizado, na prática não consegue cumprir esse papel, pois sem financiamento suficiente da secretaria e de qualquer outro órgão, os conselheiros foram unânimes em salientar as dificuldades inerentes ao cumprimento desse papel. Essa percepção nos faz refletir sobre a seguinte afirmação de Ferraz (2006, p. 63-64):

[...] privados de sua capacidade de decisão e de interferência na produção de políticas. Esta privação tem se manifestado por meio da inexistência de recursos necessários ao seu funcionamento (espaço físico, equipamentos, recursos financeiros etc.) [...] obstáculos e os entraves a sua operação dentro desta perspectiva (a da partilha efetiva de poder) são elementos ativos das disputas correntes em torno de modelos de democracia e projetos políticos.

Nesse sentido, Ferraz posiciona os conselhos no interior das disputas de poder e destaca esses entraves como estratégia para limitar suas ações e, conseqüentemente, diminuir sua importância na implantação efetiva de formas diferentes de participação que interferem na divisão de poder entre sociedade e órgãos da administração pública, instituídos pelas formas de poder representativas já efetivadas.

O presidente do Conselho afirma ter buscado informações no setor jurídico sobre a possibilidade de ter um orçamento repassado mensalmente da Secretaria para o Conselho, visto não haver uma fonte de arrecadação de recursos, um orçamento. Isso impede os conselheiros de realizarem algumas de suas atribuições.

Sabemos que, desde os anos 80, a sociedade brasileira configura um processo de “abertura democrática” com a ruptura do modelo ditatorial implantado a partir de 1964. Dessa forma, o cenário político-econômico brasileiro articula a luta por direitos sociais através de movimentos populares na busca do controle de políticas públicas. (RIBEIRO, 2007). No entanto, fica evidente a necessidade de qualificação, notadamente política, daqueles sujeitos que farão do conselho um espaço de discussão e fiscalização das ações e dos recursos públicos. Conforme Gohn (2000, p 181),

os conselhos precisam desenvolver uma cultura de qualificação em seus membros para um melhor controle social da coisa pública, faltam cursos ou capacitação aos conselheiros de forma que a participação seja qualificada, não há parâmetros que fortaleçam a interlocução entre os representantes da sociedade civil e os representantes do governo. É preciso entender o espaço da política para que se possa fiscalizar e também propor políticas; é preciso capacitação ampla e que possibilite a todos os membros do conselho uma visão geral da política e da administração.

Outra possibilidade está na articulação de diversos conselhos entre si, o que pode impulsionar a capacitação desses conselheiros para identificar suas próprias fragilidades a fim de desenvolverem conteúdos

para temáticas ampliadas que garantam a análise crítica sobre os mecanismos de formulação e gestão da coisa pública. (RAICHELIS, 2006). Para compreendermos melhor essa problemática, recorreremos a Ghon (2000, p. 185), que, a esse respeito, afirma:

A participação para ser efetiva precisa ser qualificada, ou seja, não basta a presença numérica das pessoas porque o acesso está aberto. É preciso dotá-las de informações e de conhecimentos sobre o funcionamento das estruturas estatais. Não se trata, em absoluto, de integrá-las, incorporá-las à teia burocrática. Elas têm o direito de conhecer esta teia para poderem intervir de forma a exercitarem uma cidadania ativa e não regulada, outorgada, passiva. Os representantes da população têm que ter igualdade de condições para participar, tais como as já citadas em parágrafo anterior: acesso às informações (que estão codificadas nos órgãos públicos) e algum tipo de remuneração para suas atividades.

De acordo com o questionário aplicado, alguns conselheiros se autodesignam representantes da sociedade civil, mesmo sendo funcionários públicos ou mantendo vínculos empregatícios outros com o governo local. Em que pese ou não seu envolvimento e comprometimento político com a gestão governamental, podemos assinalar como um aspecto positivo essa representatividade, pois facilita o acesso aos dados e informações necessárias ao incremento do papel do conselho. Ou seja, conselheiros que são do poder público e têm mais facilidade no trato com a máquina administrativa, estão habituados com a linguagem tecnocrática, têm mais facilidade em tratar de assuntos burocráticos e desenvolver normatizações e atribuições desenvolvidas pelo conselho. Por outro lado, é necessário que tais informações devam ser compartilhadas com os demais conselheiros, sob pena de desmotivação ou simplesmente acompanhamento acrítico das deliberações a serem tomadas.

Vale salientarmos que, a partir da entrevista com o presidente e da análise do Regimento do Conselho, discutimos também outras questões ou divergências existentes no Conselho de Desporto do Ceará.

E um ponto a ser observado diz respeito às ações de articulação entre o Conselho e os órgãos do poder executivo que, segundo o presidente, não existem ainda, a exemplo da Secretaria de Turismo. No entanto, na sua fala é possível identificarmos essa provável articulação como um mecanismo de auxílio para o trabalho do Conselho. Raichelis (2006, p. 112) nos diz que,

Nesse aspecto, o esforço da intersetorialidade e de articulação entre as políticas sociais é estratégico, bem como as iniciativas de criação de instâncias responsáveis por relações intersetoriais e interdisciplinares que garantam a integração entre setores e níveis decisórios, assim como monitoramento e a avaliação dos resultados.

É importante considerarmos igualmente a necessidade de existência da intersetorialidade dos conselhos, porque com ela a promoção da interação e a efetividade nos resultados seriam mais evidentes, além de servir de recurso e instrumento de avaliação e autonomia nessas entidades. O presidente afirma que existe uma tentativa de organizar uma articulação entre outros órgãos, porém há necessidade de aprofundar essa discussão e a avaliação das ações realizadas.

Na entrevista com o presidente, foi possível identificarmos a relativa ausência da representatividade popular no Conselho, pois o que se tem é a representatividade dos conselheiros em eventos, a exemplo das Conferências na área de esporte e lazer, mas não notamos sequer uma forma de retorno às demandas sociais. Para Sterepravo (2007), isso pode fazer com que as noções oferecidas pelos agentes eleitos para a representação política não estejam em harmonia com os anseios daqueles que os elegeram. Dessa forma, o sentido da representatividade pode ficar restrito apenas às instâncias burocráticas, perdendo o vínculo com a sociedade civil que, em rigor, deveria atuar e tornar-se consciente das ações e decisões tomadas. Isso nos remete à discussão feita por Ferraz (2006, p. 61) quando nos diz:

[...] soa irreal a expectativa de que os representantes dos usuários nesses espaços tenham maior capacidade de articulação e que continuamente estejam em contato com suas entidades e representados, articulando seus interesses. O modelo com o qual se lida é o da representação. O que se coloca como problemático é exatamente o não-reconhecimento, principalmente pelos atores governamentais, da legitimidade da representação dos usuários. E, nesse sentido, a expectativa de vínculo orgânico, de comunicação e articulação contínua entre representados e representantes dos usuários, levantada por lideranças dos movimentos sociais, assessores e estudiosos, terminam por contribuir para o não-reconhecimento dessa legitimidade.

Notamos – a partir da fala do presidente – que as diversas dimensões do lazer não são contempladas devidamente nas ações da Secretaria e, conseqüentemente, do Conselho. Este tem como marcas da sua atuação as políticas de desporto, o que fragiliza tanto a noção quanto as ações destinadas ao lazer, remetendo-o a um discurso de estar contido apenas em documentos, obstaculizando o que é de direito de fato.

Além disso, os efeitos da falta de acesso a informações, apesar de restrita ao Conselho de Desporto do Ceará, não devem ser criticados sem que se entendam as limitações e as reais condições de trabalho desse órgão. Porém é necessário compreendermos que os membros do Conselho não devem se limitar às questões burocráticas e normativas emanadas do governo, deixando de ouvir e buscar dar respostas concretas às demandas sociais.

Isso significa que as ações, os discursos e os critérios que orientam as deliberações dos conselhos devem-se expressar com fidedignidade e publicidade, não apenas para os diretamente envolvidos, mas para todos os que serão implicados pelas decisões assumidas. (RAICHELIS, 2006, p. 113).

Portanto, para que os direitos dos cidadãos, assim como sua participação se efetivem, compreendemos que há necessidade de

aproximação entre a discussão que trata da articulação intersetorial e da participação popular, visando ampliar o universo do conselho, como afirma Ribeiro (2007, p. 7):

A participação, muitas vezes, pode se pautar na noção limitada de referenciar posições, onde basta estar presente ou assinar documentos. Numa outra perspectiva, é preciso avançar na noção de participação real, onde cada pessoa seja capaz de tomar parte, ser parte, fazer parte.

Das análises feitas acerca do Conselho de Desporto do Ceará, não podemos deixar de destacar a importância de se ter na área de esporte e lazer um conselho já constituído e atuando entre os estados do Nordeste brasileiro. Mesmo apontando algumas lacunas na atuação e cumprimento de suas funções, reconhecemos que se trata de um avanço nas formas de participação cidadã e compartilhamento de decisões políticas e uma das poucas que estão atuando de forma regular. Há restrições quanto às ações desenvolvidas, com a primazia daquelas de cunho esportivo, sendo o lazer apenas vislumbrado na sua forma esportiva, isto é, o esporte de participação, sem, no entanto, abranger suas outras dimensões.

As ações de articulação com outras instituições são inexistentes – embora tal conceito seja compreendido e tratado como expectativa – e a formação dos conselheiros é realizada de forma precária e improvisada. Os avanços significam um caminho já percorrido pelo Conselho, mas precisam ir além das contradições para o estabelecimento de uma nova relação entre sociedade civil e poder público, na qual a participação cidadã não sirva apenas como engano, ou siga para a legitimação incondicional das ações da Secretaria de Estado do Desporto.

Há necessidade também de se estabelecerem instâncias internas de formação de conselheiros, tanto para os conselhos de estado quanto para os conselhos municipais em construção, visando garantir a participação efetiva, assim como estimular os mecanismos de

integração entre os conselheiros e a base dos segmentos sociais com o objetivo de levantar as demandas e informar as conquistas e decisões em que o conselho coparticipou, fortalecendo a importância deste e dando voz aos outros sujeitos que têm interesse nas ações públicas de esporte e que fazem ou não parte dos segmentos representados no conselho. Para isso, é interessante que as instituições de ensino superior deem suporte às construções de políticas públicas de esporte e lazer, favorecendo a compreensão por parte dos conselheiros e dando subsídios para sua atuação efetiva, em uma relação teoria e prática também nas ações políticas.

REFERÊNCIAS

FERRAZ, A.T.R. Cenários da participação política no Brasil: os conselhos gestores de políticas públicas. **Revista serviço social & sociedade**, n. 88, v. 26, nov. 2006, p. 59-74.

GOHN, M. G. M. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana In: **Repensando a experiência urbana na América Latina**: questões, conceitos e valores ed. Buenos Aires: CLACSO, 2000.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. **Secretaria do planejamento e gestão**. SEPLAG, Fortaleza-CE, 2008. Disponível em: <<http://www.seplag.ce.gov.br>>. Acesso em: 04 abr. 2011.

BRASIL. **II Conferência Nacional do Esporte** – Documento Final. Construindo o Sistema Nacional de Esporte e Lazer. Brasília: Governo Federal, Ministério do Esporte, 2007.

RAICHELIS, Raquel. Articulação entre os conselhos de políticas públicas: uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. **Serviço social & sociedade-ética, execução de políticas, democracia participativa**, São Paulo, v. 27, n. 85, p. 109-116, il. 2006.

RIBEIRO, Sâmbara Paula. Participação popular na gestão pública: quais as armadilhas e quais os caminhos? In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 3., 2007, São Luís. **Anais...** São Luís, 2007.

STAREPRAVO, Fernando Augusto. Políticas Públicas para o esporte e lazer: Conselhos municipais de esporte e lazer e outras formas de participação direta. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 15 e CONGRESSO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 2., 2007, Recife, PE. **Anais...** Recife, PE: Cbce, 2007. p. 1 - 9. CD-ROM.



ESTAÇÃO
GRÁFICA

Rua Alfa Crucis, 38 - Recanto dos Vinhais
Fone/Fax:(0xx98) 3236-9177
São Luís-MA



MINISTÉRIO
DO ESPORTE



ISBN 978-85-7862-184-1



9 788578 621841