

CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS DE ESPORTE E LAZER

Cláudia Regina Bonalume

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

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

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

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

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

O controle social no processo histórico mais recente

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A relação entre o estado e a sociedade civil

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Refletindo acerca da democracia

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

(Costa apud Bravo; Pereira, 2002)

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

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

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

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

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

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

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

Refletindo acerca da democracia

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

(Costa apud Bravo; Pereira, 2002)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Controle e emancipação social

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conselhos de políticas sociais e de direitos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conferências

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

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

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

Orçamento participativo

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

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

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

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

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

Plenárias temáticas

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

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

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

Congressos da cidade ou congressos constituintes

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

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

O controle social nas políticas públicas de esporte e lazer

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Considerações finais

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

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

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

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

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

Referências

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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