

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
CENTRO DE EDUCAÇÃO FÍSICA E DESPORTOS - CEFD**

**MARCEL IVAN DOS SANTOS**

**PERSPECTIVAS DE GESTÃO PARTICIPATIVA NO SETOR DE ESPORTE E  
LAZER DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL DE VITÓRIA-ES**

**VITÓRIA – ES  
2013**

**MARCEL IVAN DOS SANTOS**

**PERSPECTIVAS DE GESTÃO PARTICIPATIVA NO SETOR DE ESPORTE E LAZER DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL DE VITÓRIA-ES**

Dissertação apresentada, ao Programa de Pós-Graduação em Educação Física, da Universidade Federal do Espírito Santo – UFES como requisito á obtenção do título de Mestre em Educação Física.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Nazareno Ferreira Borges

**VITÓRIA – ES  
2013**

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)  
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

---

Santos, Marcel Ivan dos, 1988-  
S237p      Perspectivas de gestão participativa no setor de esporte e  
                 lazer da administração municipal de Vitória-ES / Marcel Ivan dos  
                 Santos. – 2013.  
                 168 f. : il.

Orientador: Carlos Nazareno Ferreira Borges.  
Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Universidade  
Federal do Espírito Santo, Centro de Educação Física e  
Desportos.

1. Esportes. 2. Lazer. 3. Políticas públicas. 4. Direitos sociais.  
5. Participação social. I. Borges, Carlos Nazareno Ferreira. II.  
Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Educação  
Física e Desportos. III. Título.

CDU: 796

---

**MARCEL IVAN DOS SANTOS**

**PERSPECTIVAS DE GESTÃO PARTICIPATIVA NO SETOR DE ESPORTE E LAZER DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL DE VITÓRIA-ES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Física, do Centro de Educação Física e Desportos, da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação Física.

Aprovado em 22 de março de 2013.

**COMISSÃO EXAMINADORA**

---

**Prof. Dr. Carlos Nazareno Ferreira Borges**  
Universidade Federal do Espírito Santo  
CEFD/UFES  
(Orientador)

---

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Silvia Cristina Franco Amaral**  
Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP  
Departamento de Educação Física e Humanidades

---

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Liana Abrao Romera**  
Universidade Federal do Espírito Santo  
CEFD/UFES

## DEDICATÓRIA

Com imenso amor a minha família, em especial aos meus pais, Marcos e Irenil e minha irmã Isabela que, com todo apoio, nunca negaram esforços para que eu cumprisse mais uma etapa relevante em minha caminhada.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, pela intersecção divina nos momentos difíceis e pelos bons momentos compartilhados no Mestrado.

A Universidade Federal do Espírito Santo, em especial ao Centro de Educação Física e Desportos (CEFD) por oportunizar a realização do curso.

Ao Professor e amigo Carlos Nazareno Ferreira Borges, o “Naza”, pela orientação, atenção, compreensão e paciência no qual pude compartilhar não só conhecimentos acadêmicos, mas de vida.

A coordenação do Mestrado em Educação Física na pessoa do Prof. Otávio Tavares, pelo apoio recebido, principalmente no deferimento de processos para participação em eventos científicos.

Aos funcionários da Secretária do Mestrado em Educação Física, em especial, Suziane Comércio.

Aos demais funcionários do CEFD, em especial a Dona Iraní, se não fosse os cafezinhos dela talvez eu tivesse dormido algumas vezes.

Aos professores do Mestrado em Educação Física, pelos ensinamentos e convivência durante o curso, em especial ao professor André Mello, pelas “orientações” e atenção quando possível.

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), que oportunizou a bolsa de estudos para a conclusão da pesquisa da dissertação.

Aos membros e agregados do Centro de Estudos em Sociologia das Práticas Corporais e Estudos Olímpicos (CESPECEO), Thaise e Thacia Varnier, Fernanda Rios e André Roeldes e ao novo grupo “Insiême”.

Aos colegas e amigos do Mestrado, destaco Lidiane, Flávio, Verônica, Vinicius, Merielle, Gabriel, Janaina, Daniel e Michelle.

Aos amigos do Núcleo de Baianos no Espírito Santo (NUBES), que na primeira fase do mestrado foram essenciais: Gabi Medeiros, Kleide Borges, Doiara e Dirceu Silva.

Aos amigos, pelo incentivo e apoio a cada dia, sem eles não haveria como descontrair e seguir adiante dos momentos difíceis, em especial aos conquistados em Vitória (Juliana, Carol, Grece, Leandro, Katarine).

A toda minha família que, sempre acreditou no meu potencial e me incentivou a desvendar novos conhecimentos.

# **PERSPECTIVAS DE GESTÃO PARTICIPATIVA NO SETOR DE ESPORTE E LAZER DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL DE VITÓRIA-ES**

## **RESUMO**

Este estudo analisou os planejamentos e execuções de políticas de esporte e lazer desenvolvidas nas gestões da Secretaria de Esporte e Lazer da Prefeitura Municipal de Vitória no período 2005-2012, buscando compreender os fatores que promovem o distanciamento do modelo de gestão pautado na participação cidadã. Importante nessa intencionalidade é a discussão sobre modelos diferenciados de gestão, que primem pela descentralização, participação cidadã e intersetorialidade, todas as categorias emergentes a partir da década de 1980. Trata-se de um estudo qualitativo, que contou com a pesquisa documental em fontes coletadas no setor de esporte e lazer e no conselho municipal, além de entrevistas a gestores e conselheiros. No modelo de análise dos dados, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo de Bardin (2009). Entre os principais resultados, encontrou-se que o afastamento da perspectiva de gestão social no setor de esporte e lazer se deve a dois fatores: à presença de um discurso esportivista cunhado na formação de atletas e no esporte de alto rendimento; e à ausência do interesse coletivo pela apropriação do esporte e lazer enquanto direito. Apesar disso, é possível afirmar que o setor de esporte e lazer tem avançado no intuito de promover acesso destas práticas aos cidadãos, haja vista a diversidade de equipamentos, projetos e programações voltadas para a comunidade capixaba de todas as faixas etárias.

Palavras chave: Gestão. Participação cidadã. Esporte. Lazer. Políticas Públicas. Direitos Sociais.

# **PERSPECTIVES ON PARTICIPATORY MANAGEMENT IN SECTOR OF SPORT AND LEISURE OF THE MUNICIPAL ADMINISTRATION OF VITÓRIA-ES**

## **ABSTRACT**

This study investigated the planning and execution of the sports and leisure policies developed in the management of the Municipal Sport and Leisure of Victoria-ES (SEMESP) in the period 2005 to 2012, seeking explanations for the apparent distance of the management model based on participation citizen and intersectorial actions. Important is the intentionality that the discussion about different models of management, based on decentralization, citizen participation and intersectorial approach, all categories emerging from the 1980s. This is a qualitative study, which in its initial phase was conducted a literature review,, followed by analysis of documents concerning the management of SEMESP and possible partnerships, particularly with the Municipal Council of Sports (COMESP). The data analysis technique used was content analysis of Bardin (2009), by cutting the texts according to the most significant content. Thus, the main factors for the management of sport and leisure in the city Vitoria deviating from the perspective of social management is an approach to the ideas of nationalism that prevailed in the country about the sports policy from the 1960s, who coined the training of athletes and the sport of income. With regard to minimum participation in COMESP and SEMESP, we believe it is part of the limited understanding of some managers, and the community about the importance of leisure and sport evidenced in the lack of quorum at board meetings, and the devaluation of sport leisure front of other rights, insufficient training of citizens to participate, insufficient awareness of social commitment and struggle for collective gains and lack of commitment to public policy management of sport and leisure in general. Nevertheless, it can be said that the sports and leisure sector have advanced in order to promote access to citizens of these practices, given the diversity of equipment, projects and programs aimed at community capixaba of all age groups, but that in itself alone does not guarantee the right of ownership in this sector.

Keywords: Management. Citizen Participation. Sport. Leisure



## LISTA DE FIGURAS

1	Localização do Município de Vitória no Brasil.....	24
---	--	----

## LISTA DE QUADROS

1	Variáveis observadas na comparação dos modelos de gestão.....	61
2	Comparação entre modelos de planejamento.....	64
3	Equipamentos Públicos de Esporte e Lazer.....	106
4	Equipamentos Públicos de Esporte e Lazer.....	106
5	Número de eventos realizados e número de participantes (2007 a 2010).	108
6	Análise do cenário político – DAFO.....	111
7	Recursos recebidos por Área no ano de 2011.....	118
8	Composição do COMESP no ano de 2005.....	124
9	Composição do COMESP no ano de 2010.....	124
10	Composição do COMESP no ano de 2011.....	126
11	Níveis de Participação.....	138

## LISTA DE GRÁFICOS

- 1 Recursos recebidos do Governo Federal para Vitória (ES) – Setor de Esporte Lazer 2007 – 2011..... 117

## LISTA DE SIGLAS

ABC	ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE COHAB
AFEST	ASSOCIAÇÃO DAS FEDERAÇÕES ESPORTIVAS DO ESPÍRITO SANTO
CEFD	CENTRO DE EDUCAÇÃO FÍSICA E DESPORTOS
CESPECEO	CENTRO DE ESTUDOS EM SOCIOLOGIA DAS PRÁTICAS CORPORAIS E ESTUDOS OLÍMPICOS
COMESP	CONSELHO MUNICIPAL DE ESPORTES
COMPED	CONSELHO MUNICIPAL DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA
CPV	CONSELHO POPULAR DE VITÓRIA
EBADE	ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
FACITEC	FUNDO DE APOIO A CIÊNCIA E TECNOLOGIA
FGV	FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
IDEB	ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA
IDSUS	ÍNDICE DE DESEMPENHO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE
IGD	ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA
ISSQN	IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA
ONGs	ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS
ONGs	ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS
PMV	PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA
RMGV	REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA
SEMAS	SECRETARIA MUNICIPAL DE AÇÃO SOCIAL
SEMC	SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA
SEMCID	SECRETARIA MUNICIPAL DE CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS
SEME	SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
SEMESP	SECRETARIA MUNICIPAL DE ESPORTE E LAZER
SEMMAM	SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE
SEMSU	SECRETARIA MUNICIPAL DE SEGURANÇA URBANA
SEMUS	SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE
SINDIUPES	SINDICATO DOS PROFESSORES (AS) PÚBLICOS DO ESPÍRITO SANTO
SINPRO	SINDICATO DOS PROFESSORES (AS) PARTICULARES
TCLE	TERMO DE CONSETIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO
UFES	UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
UMES	UNIÃO MUNICIPAL DE ESTUDANTES SECUNDARISTAS

## SUMÁRIO

	<b>RESUMO</b> .....	vii
	<b>ABSTRACT</b> .....	viii
<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	15
1.1	PROBLEMATIZAÇÃO.....	16
1.2	JUSTIFICATIVA.....	20
1.3	OBJETIVOS.....	21
1.4	CAMINHOS METODOLÓGICOS.....	22
1.4.1	<b>Área de Estudo</b> .....	22
1.4.2	<b>Tipologia do Estudo</b> .....	24
1.4.3	<b>Instrumentos de Pesquisa</b> .....	25
1.4.4	<b>Universo, variáveis, amostragem</b> .....	26
1.4.5	<b>Procedimentos Metodológicos</b> .....	27
1.4.6	<b>Tratamento e análise dos dados</b> .....	29
1.5	ORGANIZAÇÃO DO ESTUDO.....	31
<b>2</b>	<b>ESTADO, SOCIEDADE CIVIL E POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	32
2.1	POLÍTICAS, POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS SOCIAIS.....	32
2.2	CONCEPÇÕES DE ESTADO.....	39
2.2.1	<b>Estado em Gramsci: Sociedade Política e Sociedade Civil</b> .....	41
2.2.2	<b>Concepção de Estado na perspectiva Liberal, à transição para o Estado de Bem-Estar Social e o Neoliberalismo</b> .....	44
2.3	A SOCIEDADE CIVIL EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO.....	47
2.4	CIDADANIA E A CONQUISTA DOS DIREITOS: UM DEBATE A FAVOR DA PARTICIPAÇÃO E DA DESCENTRALIZAÇÃO.....	49
<b>3</b>	<b>NOVAS FORMAS DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DESCENTRALIZAÇÃO, PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E INTERSETORIALIDADE</b> .....	57
3.1	NOVAS FORMAS DE GESTÃO: VERTENTE SOCIETAL E GERENCIAL...	57
3.2	CONSIDERAÇÕES SOBRE PLANEJAMENTO NA GESTÃO PÚBLICA.....	62

3.3	CONCEPÇÕES ACERCA DA DESCENTRALIZAÇÃO.....	64
3.4	AS VÁRIAS DIMENSÕES DO CONCEITO DE PARTICIPAÇÃO.....	70
3.4.1	<b>As dimensões da participação: tomada de decisão e controle social em debate.....</b>	75
3.4.2	<b>Participação no Brasil.....</b>	78
3.4.3	<b>Experiências de Participação: a questão dos conselhos.....</b>	80
3.4.4	<b>O papel dos intelectuais orgânicos no processo de participação.....</b>	85
3.5	INTERSETORIALIDADE.....	86
4	<b>A CIDADE DE VITÓRIA: GESTÃO E PLANEJAMENTO DO ESPORTE E LAZER.....</b>	90
4.1	PERFIL DOS SUJEITOS.....	90
4.2	A SECRETARIA MUNICIPAL DE ESPORTES E LAZER (SEMESP): ANÁLISE DO AMBIENTE INTERNO E EXTERNO.....	91
4.2.1	<b>Perspectivas de planejamento do esporte e lazer em Vitória.....</b>	98
4.2.1.1	O esporte e lazer no plano estratégico “Agenda 21 da cidade de Vitória: um sonho em construção” ano 2002- 2017.....	98
4.2.1.2	O esporte e lazer no novo formato do plano estratégico de Vitória: agenda vitória 2008/2028.....	107
4.3	PERSPECTIVAS DE INTERSETORIALIDADE NA SEMESP.....	112
4.4	PERSPECTIVAS DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO SETOR DE ESPORTE E LAZER EM VITÓRIA.....	115
4.5	PARTICIPAÇÃO CIDADÃ: O CASO DO CONSELHO MUNICIPAL DE ESPORTE DE VITÓRIA.....	120
5	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	140
6	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	143

## **APÊNDICES**

## **ANEXOS**

## 1 INTRODUÇÃO

Esporte e lazer são temas relevantes que foram incorporados nas discussões acadêmicas e nas ações da gestão pública, por serem direitos sociais<sup>1</sup>, principalmente após a promulgação da Constituição Federal do Brasil em 1988, os quais estão associados ao desenvolvimento pessoal de seus praticantes, ao momento de criação e ressignificação de sua cultura, bem como na construção de normas e valores para o convívio social.

Consoantes com esta importância, mas apresentando um contraponto, não se pode perder de vista como o esporte e o lazer se difundiram no seio social, baseado no modo de produção capitalista e na intervenção do Estado. Além disso, a partir de 1990, o cenário político brasileiro, volta-se para as políticas neoliberais, no qual há um recuo do poder público no lidar com a economia e as políticas sociais, abrindo espaço para um mercado livre. Esse último ampliou seus domínios sobre o conjunto de vida social, e diminuiu o acesso ao lazer e esporte para grande parcela da população (MASCARENHAS, 2003, 2007).

Em razão do *status* de direitos sociais, esporte e lazer, passaram a integrar a agenda política e a se constituíram como setor de gestão na estrutura do Estado. No entanto, diversos estudos, como os de Borges et al (2009a, 2009b), Venturin; Borges (2010), Areias; Borges (2011), entre outros, mostram que as ações nesse setor ainda não são suficientemente planejadas e articuladas com outras esferas do poder público, dificultando a sua implementação. Além disso, verifica-se que o nível de participação da comunidade no planejamento das políticas públicas de esporte e lazer é limitado, minimizando o exercício da cidadania e o acesso de todos a estas práticas culturais (MARCELLINO, 2001; BRUST et al, 2006).

É pertinente salientar, que apesar da situação supramencionada, Farah (2000) diz que recentes estudos enfatizam a relevância de novas formas de gerência e planejamento de políticas públicas, as quais valorizam as estratégias de descentralização, participação da comunidade, formação de redes institucionais, articulação intersetorial e intergovernamental, consoantes com o novo direcionamento da administração pública em virtude das estratégias da relação entre

---

<sup>1</sup> O esporte torna-se “direito social” quando está vinculado ao lazer, como um dos conteúdos culturais. O Esporte é apresentado como direito de todos e dever do Estado no Art. 217 “É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não formais, como direito de cada um [...]” (BRASIL, 1988).

Estado, Sociedade Civil e mercado, a partir de 1980, com o processo de redemocratização do Brasil.

Não podemos deixar de mencionar que as formas de gerência e planejamento mencionadas se encontram posicionadas entre duas vertentes opostas. Paula (2005) ressalta que surgem dois tipos de gestão a partir de 1980, a gestão do tipo societal e a gestão gerencial. A vertente gerencial fundamenta seus pressupostos no pensamento organizacional do setor empresarial privado, na qual a estratégia monológica é o determinante das relações produtivas e cujas dimensões são pautadas pelo econômico, esta se aproximando das perspectivas neoliberais. A vertente societal tem como princípio a intersubjetividade das relações sociais, de uma gestão social dialógica na qual se destaca a dimensão sociopolítica do processo de tomada de decisão.

A primeira delas tem um viés eminentemente técnico, direcionado inclusive por orientações neoliberais, que valorizam as estratégias mencionadas, mas perspectivadas em conceitos como empreendedorismo e gestão inovadora, categorias essas geradas pelo mercado. A segunda, contudo, apesar de admitir as mesmas estratégias, direciona-se por princípios de cidadania surgidos de demandas da sociedade civil, e não originadas nas estruturas do Estado enquanto poder constituído.

A forma como terminamos o argumento acima já deixa clara nossa opção teórica por tratar as questões de gestão das políticas públicas a partir de uma matriz gramsciana, de acordo com os estudos de Coutinho (1989, 2008), visto que este teórico amplia a visão de Estado, sendo este composto pela sociedade política e sociedade civil, ideia a qual corroboramos.

Nesse sentido, acreditamos que no contexto atual brasileiro, o campo do esporte e lazer ainda carece de novas formas de gestão, que implementem políticas efetivas, universais, com condições de acessibilidade e apropriação do direito social a todos.

## 1.1 PROBLEMATIZAÇÃO

Acredita-se que o atendimento dos anseios da comunidade em relação às práticas culturais voltadas para o esporte e o lazer são mais efetivas, porém não exclusivo a este fator, quando envolvem ações políticas descentralizadas, voltadas



para um modelo de gestão do desenvolvimento social que engloba práticas intersetoriais e participativas.

O modelo de gestão do desenvolvimento social, assim como o conceito de cidadania, tornou-se pauta a partir de 1980, no qual o processo de redemocratização e a participação popular na administração pública aparecem como conquistas desse período (MENICUCCI, 2006). Desse modo, alguns estudos, mesmo que em formato de relato de experiência de gestores, têm dado indícios que a gestão participativa e descentralizada são relevantes na efetivação do direito ao esporte e ao lazer.

Matos (2001) retratou a evolução de Belém a partir do Governo do Povo, iniciado em 1997 com a participação popular efetiva direcionando o projeto administrativo por meio do Congresso da Cidade, que abrangeu vários atores sociais e estava em consonância com as demais Secretarias Municipais e seus respectivos departamentos. A autora revelou que alguns projetos de esporte, arte e lazer foram desenvolvidos com muito sucesso na cidade.

Gutterres e Rodrigues (1996) também apresentaram uma experiência bem sucedida de uma administração popular democrática, através da implantação do Orçamento Participativo em Porto Alegre. Da mesma forma, Bonalume (2001), trouxe o exemplo da experiência positiva acerca da proposta do Governo da Administração Popular (1997-2000) de Caxias do Sul/RS, ao enfatizar, dentre outros fatores, uma política para o lazer.

É relevante destacar que apesar dessas experiências positivas, alguns estudos mostraram certa limitação quanto à efetividade do papel dos conselhos municipais. Entre eles, os estudos de Fadel (2005), o qual discutiu a relação do conselho municipal de esporte e lazer com a promoção e melhoria das políticas da área no município de São Carlos em São Paulo, ressaltando que apesar da criação deste mecanismo de controle social, não houve mudanças nas políticas públicas do município, além disso, a maior parte das pautas do conselho era o esporte de alto rendimento, afastando as outras vertentes de vivência do esporte, e a perspectiva de lazer, motivo que se deu devido à constituição de seus membros serem vinculados a ao esporte de rendimento.

Starepravo (2007) pesquisou a participação da população na formulação de políticas públicas e projetos, através dos Conselhos Municipais de Esporte e Lazer no Estado do Paraná, constatando que das quinze cidades pesquisadas apenas

uma possui o Conselho com caráter administrativo vinculado a Secretaria de Esportes do Município.

Werle (2010), através de um estudo de caso em um município do Rio Grande do Sul fez um recorte sobre o tema da democracia e participação na tomada de decisão em âmbito municipal, comprovando que não havia organizações populares que discutiam o esporte e lazer na cidade.

Outro estudo recente abordou sobre os Conselhos Estaduais de Esporte e Lazer no nordeste brasileiro, trazendo uma discussão sobre participação popular e controle social, e apontou que 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 (ARAUJO, 2011).

No mesmo contexto, Vicentini (2008), realizou um estudo sobre o Conselho Municipal de Esporte de Vitória (COMESP) no ano de 2005 a 2007, no qual identificou e analisou a participação do Conselho na gestão das políticas esportivas municipais focando sua atenção na organização e procedimentos internos necessários ao funcionamento dos Conselhos Gestores como espaços participativos na gestão pública. O mesmo autor concluiu que foi baixa a organização interna e foi grande a falta de interesse de seus conselheiros e poder público comprometendo a efetivação de propostas (VICENTINI, 2008).

Assim, é possível perceber que apesar do esporte e do lazer serem direitos contemplados na Constituição Federal Brasileira, pouca efetivação por meio dos órgãos responsáveis tem sido identificada (MARCELLINO, 2001).

De acordo com Tonini et al. (2009, p.4), alguns avanços podem ser observados, quando se percebe que “ambos os objetos - Lazer e Esporte - têm sido tomados com o tratamento de direitos sociais pelos chamados governos populares”<sup>2</sup>; no entanto, não encontramos estudos que nos dessem evidências que a gestão da Secretaria de Esporte e Lazer (SEMESP) da Prefeitura Municipal de Vitória (PMV), esteja voltada para a acessibilidade e apropriação do esporte e do lazer como direitos sociais, mesmo sendo administrada por “governos populares” desde 2005 (VENTURIN; BORGES 2010; AREIAS; BORGES, 2011). Além disso, não

---

<sup>2</sup> A denominação de governos populares tem sido atribuída a mandatos executivos exercidos por partidos que se denominam de esquerda, sendo que o Partido dos Trabalhadores (PT) conseguiu maior número de mandatos executivos no período após a promulgação da Constituição de 1988.

conhecemos quais os traços de legitimação popular estão presentes nos documentos da Secretaria e do Conselho Municipal de Esporte.

Ampliando a discussão, entendemos que a participação cidadã é um fator importante à efetivação dos direitos, e concordamos com as abordagens de Pateman (1992) e Demo (1996) quando fazem referência ao acesso dos indivíduos ao processo decisório como possibilidade de alteração da própria atividade política. Posicionamento semelhante atribuído aos autores mencionados é encontrado no texto de Arnstein (1969), ao considerar a participação do cidadão como algo essencial para o exercício da democracia.

No entanto, Carvalho (2008) diz que a participação foi mínima no processo de construção histórica da cidadania brasileira, segundo o mesmo autor, a sociedade brasileira esteve ausente de participação nas principais decisões políticas no país, como a independência, a abolição da escravatura e a proclamação da república.

Assim, como mencionado por Farah (2000) e Paula (2005) novas formas de gestão de políticas públicas vêm se desenvolvendo no Brasil, sobretudo no que diz respeito à descentralização e a participação cidadã, mesmo que permeadas pelos conceitos de empreendedorismo e gestão inovadora. Principalmente, após a promulgação da Constituição de 1988, impulsionada pelo surgimento dos movimentos sociais, contrários ao Estado autoritário vigente, que delineou um novo olhar da sociedade civil, a qual clamava por mudanças.

Marcellino (2001) traz exemplos de experiências bem sucedidas na gestão do esporte e do lazer em governos populares que também foram direcionadas pela participação cidadã e perspectivas de intersetorialidade, mas, conforme mencionamos, na SEMESP não se têm evidências de gestão nesses moldes, que potencializem a acessibilidade e apropriação do direito social.<sup>3</sup>

Da mesma forma, a participação cidadã também se constitui pressuposto para o desenvolvimento de uma gestão democrática e para a consecução dos direitos sociais, o que vem se constituindo discurso dos governos populares. Se os estudos realizados sobre a PMV mencionados acima não mostraram evidências de acessibilidade e apropriação do esporte e do lazer como direitos sociais, também significa que não estaria havendo participação cidadã nas ações destes setores?

---

<sup>3</sup> É possível observar que a arena política de Vitória constituiu-se dos partidos que se aproximam dos governos populares.

Partindo do pressuposto apresentado de participação cidadã para a consecução dos direitos, nossa resposta é positiva.

Diante do exposto, questiona-se sobre que fatores levaram a(s) gestão (ões) da Secretaria de Esporte e Lazer da Prefeitura Municipal de Vitória no período 2005-2012, na qual a mesma foi gerida pelo Partido dos Trabalhadores, considerada como “governo popular” e esteve relacionada a uma gestão federal pelo mesmo partido, a aparentemente se distanciar dos novos modelos de gestão direcionados por perspectivas de participação cidadã.

## 1.2 JUSTIFICATIVA

O presente estudo é justificado por vários fatores, inicialmente o interesse pessoal pela temática de políticas públicas, que emergiu após o contato com o movimento estudantil do curso de Educação Física na Bahia, e pela aproximação e participação no Centro Acadêmico do Curso de Educação Física durante a graduação na Universidade Estadual de Santa Cruz, em Ilhéus/BA.

Posteriormente, houve uma aproximação com o campo profissional na área do esporte e lazer, que foi elementar para o aprofundamento teórico da temática nas disciplinas voltadas para as políticas públicas, as quais foram base para a formatação de um projeto de Iniciação Científica, e o Trabalho de Conclusão de Curso, que culminaram na inserção ao Grupo de Pesquisa em Cultura e Turismo: políticas a planejamento, na linha de pesquisa “Políticas e Planejamento em Cultura, Lazer e Turismo” e posteriormente no programa de pós-graduação *strictu sensu* em Cultura e Turismo pela mesma Universidade.

Diante deste contexto, algumas inquietações foram surgindo e a fim de compreender melhor os novos mecanismos e as novas formas de gestão e planejamento, sobretudo no setor de lazer e esporte que envolve a descentralização, a participação cidadã e a intersetorialidade, desenvolveu-se o projeto que foi base e passaporte para meu ingresso no programa de pós-graduação *strictu sensu* em Educação Física pela Universidade Federal do Espírito Santo.

Sendo assim, o estudo se justifica na perspectiva de conhecer os motivos pelos quais as políticas públicas da cidade de Vitória, nos âmbitos do lazer e esporte não estão de acordo com as novas formas de articulação entre o Estado, sociedade

e mercado, evidenciados por Farah (2000) e por Paula (2005), no qual valorizam os mecanismos de descentralização, intersetorialidade e de participação cidadã.

Além disso, compreende-se que a participação no planejamento (tomada de decisão) de uma política pública seja um meio para a execução eficiente, eficaz e que traga efetividade social (BELLONI et al., 2007).

Segundo Medeiros e Borges (2007, p.66):

[...] o fato de que a tomada de decisão – a formulação da política - é determinante dos demais momentos do processo de existência da política – implementação e avaliação – obriga uma abordagem com algum detalhe, se o objetivo é entender o comportamento de uma instituição e dos seus atores dominantes.

Mediante o exposto, e conforme Padilha (2006), o lazer deve ser visto em um panorama amplo, no qual possa verificar e analisar suas possibilidades e observar sua relevância social e cultural.

Ressaltamos que apesar dos limites e barreiras encontrados no contexto das políticas de lazer e esportes brasileiros, a cidade de Vitória mostra uma realidade um pouco diferenciada, conta com alguns programas de esporte e lazer e dispõe de mecanismos legais (projetos e leis de incentivo), bem como uma boa estrutura de equipamentos de lazer, como centros, escolinhas, ginásio de esporte e lazer, campos de futebol e diversas praças para atender a comunidade (TONINI et al. 2009).

Sendo assim, as questões referentes à descentralização e a tomada de decisão no processo de elaboração dessas políticas públicas, deve ser incorporado na pauta acadêmica e estudado com mais afinco, a fim de buscar soluções para questionamentos ainda sem respostas, soluções estas de grande valia para a cidade e a população de Vitória.

### 1.3 OBJETIVOS

#### **Objetivo Geral**

Analisar os planejamentos e execuções de políticas de esporte e lazer desenvolvidas nas gestões da Secretaria de Esporte e Lazer da Prefeitura Municipal de Vitória no período 2005-2012, buscando compreender os fatores que promovem o distanciamento do modelo de gestão pautado na participação cidadã.

#### **Objetivos Específicos**

Identificar os fatores de participação da sociedade civil no planejamento das ações da SEMESP no período 2005-2012, assim como do respectivo Conselho Municipal de Esporte.

Verificar o nível de participação cidadã no planejamento das ações da SEMESP no período 2005-2012, e Conselho Municipal de Esporte.

Analisar os componentes básicos do planejamento participativo nas ações da SEMESP no período 2005-2012, e do Conselho Municipal de Esporte.

Identificar a existência ou inexistência de ações intersetoriais entre a SEMESP e outras secretarias dos municípios (Educação, Saúde, Turismo, Cultura), e instituições da sociedade civil.

### 1.4 CAMINHOS METODOLÓGICOS

#### **1.4.1 Área de Estudo**

O presente estudo se desenvolve na cidade de Vitória (Figura 1), capital do Espírito Santo que, juntamente com os Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, compõem a região sudeste do Brasil. A cidade é constituída de 34 ilhas e uma região continental. É uma das três ilhas-capitais do Brasil com aproximadamente 93 km<sup>2</sup>. Vitória integra, juntamente com os municípios de Serra, Cariacica, Viana, Vila Velha, Fundão e Guarapari, a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) é composta por aproximadamente 1.687.704 habitantes, tendo a Capital, 327.801 habitantes (PREFEITURA DE VITÓRIA, 2012, IBGE, 2010).

A respeito da economia, Vitória concentra 45,77% do PIB da Região Metropolitana e 29,63% do PIB do Espírito Santo, além disso, foi responsável por 26,9% do potencial de consumo (IPC) em 2009, 27,63% do número de empregos formais no Espírito Santo e 44,84% do total de postos de trabalho formais da Região Metropolitana (PREFEITURA DE VITÓRIA, 2012). É ainda a 23ª cidade mais dinâmica do Brasil, de acordo com o Atlas do Mercado Brasileiro de 2006 da Gazeta Mercantil. Com peso importante nesse processo, o setor de serviço representa 68,8% dos empregos gerados na cidade e 59,9% das empresas constituídas no Município, do total de 39.700 empreendimentos.

É importante destacar que o município conta com fundos e leis de incentivo nas áreas de Ciência e Tecnologia – a exemplo do FACITEC (Fundo de Apoio à Ciência e Tecnologia), na área tributária com o estabelecimento de alíquotas diferenciadas do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), incentivo para instalação de empresas no ramo de informática e benefício fiscal para revitalizar o centro de Vitória, entre outros.

A qualidade dos serviços públicos também teve o seu reconhecimento nacional. Também se apresenta como a quinta cidade brasileira em inclusão digital em estudo denominado "Mapa da Exclusão Digital" realizado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), publicado em abril de 2003. Na abertura de empresas, a cidade lidera o ranking da pesquisa do Banco Mundial como a cidade brasileira com maior facilidade de abrir um negócio. Segundo a pesquisa da EBAPE (Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas) de 2011, Vitória é a terceira capital para se fazer carreira. Além disso, atualmente desponta como a primeira capital com melhor índice de Desempenho do Sistema Único de Saúde (IDSUS), e em 2012, a primeira capital com melhor qualidade de vida (ProTeste) (PREFEITURA DE VITÓRIA, 2012)<sup>4</sup>.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) de 2009 coloca o desempenho escolar da capital capixaba acima da média nacional. No ranking geral, 05 unidades do ensino fundamental ficaram acima da média definida pelo índice. Na habitação, o programa Habitar Vitória está entre os 10 melhores projetos habitacionais do Brasil de acordo com SELO DE MÉRITO – 2007 organizado pela Associação Brasileira de Cohab(s) (ABC). As famílias pobres, segundo critério do

---

<sup>4</sup> Disponível em <http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/home.asp>, acesso em 30 de julho de 2012.

Bolsa Família, 100% das famílias recebem este benefício que, paralela à outras ações da administração pública municipal, reduz o percentual de famílias carentes. Uma importante ação que favorece esse resultado foi reconhecida através do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) medido pelo Ministério de Desenvolvimento Social, em Março de 2010 (PREFEITURA DE VITÓRIA, 2012)<sup>5</sup>.

Por outro lado, é possível apontar aspectos sociológicos relevantes da cidade de Vitória e do Espírito Santo que não aparecem nos dados da PMV, por exemplo, a questão da violência que imprime interrelações com o campo das políticas públicas. O Estado do Espírito Santo ocupa o primeiro lugar em homicídio de mulheres e de acordo com o mapa da violência, é o Estado mais violento do país, sendo Vitória a terceira capital mais violenta, ficando atrás de Maceió e Recife. No que tange ao homicídio de jovens (15 a 24 anos), o Espírito Santo fica em segundo lugar e Vitória ocupa a terceira capital do país, uma realidade social que evidentemente impacta no planejamento das políticas públicas.



Figura 1 – Localização do Município de Vitória no Brasil. Fonte: Prefeitura Municipal de Vitória, 2012.

<sup>5</sup> Disponível em <http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/home.asp>, acesso em 30 de julho de 2012.



### 1.4.2 Tipologia do estudo

O presente estudo tem abordagem qualitativa, o qual segundo Moreira (2002, p. 44), “abdica total ou quase totalmente as abordagens matemáticas no tratamento dos dados, trabalhando preferencialmente com as palavras oral e escrita, com sons, imagens, símbolos, etc.”

Assim, a fim de contemplar os objetivos propostos, utilizamos inicialmente a pesquisa exploratória baseada inicialmente no levantamento bibliográfico, posteriormente, as entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado e análise de exemplos que estimulem a compreensão, e primordialmente a pesquisa descritiva e analítica.

O método descritivo exige do pesquisador uma delimitação precisa de técnicas, métodos, modelos e teorias que orientarão a coleta e a interpretação de dados, cujo objetivo é conferir validade científica à pesquisa.

Traçada a classificação do tipo de pesquisa quanto aos objetivos, necessária para confrontar a visão teórica com os dados da realidade, torna-se primordial traçar um modelo conceitual e operacional da pesquisa, ou seja, classificá-la quanto aos procedimentos metodológicos e os instrumentos a serem utilizados para cada classificação adotada.

### 1.4.3 Instrumentos de pesquisa

Utilizamos a pesquisa documental, a qual tornou-se preponderante para o alcance dos objetivos, consiste no tratamento analítico de documentos conservados em arquivos públicos e instituições privadas, além dos *web sites* específicos vinculados ao lazer e ao esporte.

A análise documental é realizada a partir de documentos, contemporâneos ou retrospectivos, de fontes primárias ou/e secundárias; escritas ou não. Silva e Menezes (2001) definem que a pesquisa documental é aquela elaborada a partir de materiais que não receberam tratamento analítico.

Os dados primários foram colhidos na Secretaria Municipal de Esporte e Lazer (SEMESP) e no Conselho Municipal de Esporte de Vitória (COMESP), formado por representantes do poder público municipal e da sociedade civil organizada, órgãos responsáveis pela formulação e execução das políticas públicas

de esportes e lazer. A visita a estes órgãos se justifica a fim de colher os documentos oficiais que embasaram as ações de planejamento, execuções, avaliação de políticas públicas do setor em questão.

É importante salientar que um documento é “[...] qualquer suporte que contenha informação registrada, formando uma unidade, que possa servir para consulta, estudo ou prova. Incluem impressos, manuscritos, registros audiovisuais e sonoros, magnéticos e eletrônicos, entre outros” (ABNT, NBR 6023, 2002).

Um dos grandes desafios da prática da pesquisa documental é o grau de confiança sobre a veracidade dos documentos, fato que poderá ser atenuado através de análises cruzadas e triangulações com resultados de outras fontes. Nesse caso, utilizamos além dos documentos como fonte de dados primários, as entrevistas parcialmente estruturadas, também conhecidas como semiestruturadas com os gestores, ou responsáveis pelo planejamento e execução dos setores, os quais serão apresentados posteriormente, bem como dois representantes do conselho municipal e da sociedade civil.

De acordo com Dencker (1998, p. 166), “a entrevista é especialmente indicada para levantamento de experiências. É preciso lembrar que grande parte dos conhecimentos existentes não pode ser encontrada na forma escrita, pois faz parte das experiências pessoais”.

A entrevista semiestruturada foi conduzida com o uso de um roteiro, mas com liberdade de serem acrescentadas novas questões pelo entrevistador. O roteiro de entrevista está ancorado pelo referencial que está dando suporte teórico ao estudo (apêndice).

Sendo assim, este procedimento foi utilizado em consonância com a pesquisa documental, já que existem algumas críticas relativas a não-representatividade e da subjetividade de documentos. As entrevistas nesse caso serviram para conferir a confiabilidade da parte documental e preencher lacunas que possam não ser contemplados através dos documentos (RICHARDSON et al, 1999).

#### **1.4.4 Universo, Variáveis, amostragem**

O esporte e lazer na cidade de Vitória são geridos pela Secretaria Municipal de Esportes e Lazer (SEMESP), que tem como objetivo promover o acesso à prática de atividades sociais, recreativas, comunitárias e de lazer. Além disso, possui o

Conselho Municipal de Esporte (COMESP), órgão colegiado, formado por representantes do poder público municipal e da sociedade civil organizada.

O universo de pesquisa constitui-se das pessoas envolvidas com a gestão pública dos setores de esporte e lazer na cidade de Vitória, mais especificamente, na secretaria deste setor, bem como o seu conselho municipal. Consideramos como amostra, os gestores responsáveis pela gestão de 2005-2008 e 2009-2012 da SEMESP e alguns representantes do conselho de esporte, os quais participaram da entrevista.

Nesse caso, utilizamos a amostragem intencional, quando o investigador se direciona intencionalmente ao grupo de elementos dos quais deseja saber opiniões. É importante deixar claro que a fim de atender o objetivo do estudo podem surgir outros sujeitos a serem pesquisados, que de fato ocorreu com um representante da sociedade civil.

A perspectiva temporal é seccional com avaliação longitudinal, que consiste em investigar fenômenos ocorridos ao longo de um período, no entanto com dados coletados em determinado momento, nesse caso foram coletados os dados das ações de 2005 a 2012. Analisar esse contexto histórico torna-se crucial, dentro da gestão de Vitória, já que durante todo este período a cidade foi administrada por “governos populares”, fator preponderante para a argumentação e análise dos dados coletados.

As variáveis a serem observadas/estudadas na pesquisa foram definidas como a seguir:

a) Gestão do esporte e lazer – entendida como a soma das competências administrativas de planejar, organizar, liderar e controlar as atividades setoriais do esporte e lazer no âmbito do poder público. A gestão foi operacionalizada pelos indicadores a seguir:

b) Planejamento político - processo de definição de políticas, planos municipais, programas e projetos dos setores supracitados.

c) Estrutura Organizacional - operacionalizada por meio da análise da estrutura formal das unidades administrativas públicas responsáveis pelo esporte e lazer na cidade de Vitória: SEMESP e COMESP.

d) Participação cidadã - refere-se à intervenção nas ações públicas, mas com base na expressão e defesa de interesses particulares (coletivos e difusos), e que esse caráter só pode complementar (não substituir) a participação política através de

partidos políticos, contribuindo (e não interferindo) no processo de formação de políticas e decisões públicas (CUNILL GRAU, 1995).

#### 1.4.5 Procedimentos Metodológicos

Inicialmente, foi realizada uma pesquisa exploratória através dos *sites* da secretaria<sup>6</sup> a fim identificar os órgãos responsáveis pelo setor, os gestores e alguns documentos.

Posterior a esta fase, foi confeccionado em duas vias, um documento de apresentação do projeto de pesquisa que foi entregue na visita á secretaria e órgãos competentes, informando o objetivo do trabalho e a relevância do mesmo, bem como informações sobre o pesquisador e o orientador responsável (apêndice).

No ano de 2011, foi realizada uma entrevista piloto (apêndice) com um gestor (G1) da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer de Vitória (Gestão 2005-2010)<sup>7</sup>, como parte de um projeto denominado “Intersetorialidade, descentralização e empreendedorismo na gestão pública de esporte e lazer no Estado do Espírito Santo”, apresentado como dissertação de mestrado (SILVA, 2012), desenvolvido no Centro de Estudos em Sociologia das Práticas Corporais e Estudos Olímpicos (CESPCEO) da Universidade Federal do Espírito Santo.

No dia 23 de janeiro de 2012 foi realizado o primeiro contato com o responsável pelo Conselho Municipal de Esporte (C1), o qual foi fornecido às atas de todas as reuniões. Passado o período de latência e amadurecimento do projeto, no dia 25 de junho de 2012 foi realizado mais um contato por telefone com o responsável pelo Conselho a fim de realizar a entrevista com um conselheiro, que consequentemente pudesse mediar às outras entrevistas. Em paralelo também houve a tentativa de marcar a entrevista com o gestor atual de esporte e lazer, mas não obtivemos sucesso.

No dia 26 de junho de 2012, iniciamos uma conversa informal com um representante do COMESP e foi assinado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) (apêndice) pelo conselheiro (C1), efetivando a entrevista no dia 29 de junho de 2012.

---

<sup>6</sup> Disponível em <http://www.vitoria.es.gov.br/semesp.php>, acesso em 23 de fevereiro de 2011.

<sup>7</sup> A gestão ocorreu de 2005 -2008, sendo prorrogada para a gestão seguinte (2009-2012). No entanto houve uma troca de secretário da pasta no ano de 2010, ainda assim o G1 forneceu diversos documentos a respeito das políticas públicas de esporte e lazer em Vitória.

No mesmo dia, foi realizada outra tentativa de contato com o atual gestor (G2) da Secretaria de Esporte e Lazer (Gestão 2011-2012), porém, o mesmo estava em reunião, sendo solicitada pela secretaria que deixasse o contato do pesquisador para que o Secretário agendasse posteriormente. A entrevista ocorreu no dia 02 de agosto de 2012 com assinatura ao TCLE.

Após categorizarmos os dados obtidos, surgiu a necessidade de identificar outro sujeito para buscar um posicionamento mais forte de um representante da sociedade civil (C2).

Para as entrevistas foram utilizados um gravador MP5 e algumas informações também foram anotadas. Foram utilizados como fonte de dados, os documentos oficiais, o Plano Estratégico de Vitória – Agenda 21 da Cidade de Vitória: um sonho em construção, a Agenda Vitória 2008/2028, bem como as atas das reuniões do COMESP, no período de 2005 até 2012, e os demais projetos e programas da SEMESP, no intuito de fecharmos o *corpus* do estudo.

Já como fontes de dados secundários foram utilizados os livros, artigos científicos, banco de dados e revistas especializadas, bem como, teses e dissertações específicas acerca da temática (AMARAL, 2003; MASCARENHAS, 2003, 2007; VICENTINI, 2008; BORGES et al, 2009a, 2009b; VENTURIN E BORGES, 2010; AREIAS E BORGES, 2011, SILVA, 2012).

#### **1.4.6 Tratamento e análise dos dados**

Utilizamos no presente estudo, o uso de diversas metodologias que se complementam a fim de permitir uma maior firmeza e veracidade das informações coletadas, bem como na análise de dados.

No sentido de delimitar e orientar toda a parte empírica do trabalho foram utilizados modelos analíticos: os fatores de participação de Cunill Grau (1991), a escada de participação cidadã elaborada por Arnstein (1969) e os componentes básicos do planejamento participativo propostos por Demo (1996), bem como as características da gestão societal e gerencial enfocados por Paula (2005), que serão minuciosamente explanados no Capítulo 3.

Para o tratamento dos dados documentais referentes à estrutura formal da SEMESP e o seu planejamento estratégico, utilizaremos uma técnica de análise de cenário que mapeia e interpreta as interações entre oportunidades e ameaças

*versus* forças e fraquezas (Matriz de Avaliação Estratégica) denominada de SWOT (Andrews, 1980) - *Strengths (forças), Weaknesses (fraquezas), Opportunities (oportunidades) and Threats (ameaças)*. Caracteriza a potencialidade de atuação ofensiva da instituição, sua capacidade defensiva, suas debilidades de atuação ofensiva e suas vulnerabilidades<sup>8</sup>.

Em paralelo, foi realizada a análise de conteúdo, que permite a descrição sistemática e objetiva do conteúdo da comunicação. Em suma, é um conjunto de técnicas de análise das comunicações que visam obter, a partir de procedimentos sistemáticos e objetivos, de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam inferir conhecimentos relativos às condições de produção e recepção de mensagens.

Na fase de pré-análise realizamos uma leitura dos documentos e triagem, em visitas posteriores, a análise de teor, tipologia e quantidade de material, bem como o fichamento do material coletado.

Posteriormente, foi realizado o agrupamento e categorização das unidades de respostas a partir de palavras-chave (BARDIN, 2009). A categorização é um processo de tipo estruturalista, que comporta duas etapas: o inventário: isolar os elementos; e a classificação: repartir os elementos e procurar ou impor certa organização às mensagens.

Dessa maneira, para apreciação dos dados coletados foi realizado o recorte dos textos de acordo com os conteúdos mais significativos, em seguida confeccionado fichas catalográficas (apêndice), dividida pelos anos das gestões analisadas e agrupadas de acordo com as categorias escolhidas: descentralização, intersetorialidade, participação. Vale ressaltar que estas categorias serão cruzadas com os modelos analíticos de Cunill Grau (1991), Arnstein (1969), Demo (1996) e Paula (2005).

Através das atas do conselho identificamos as temáticas das reuniões, a data, os interesses divididos em dois blocos: sociedade civil e Estado, quem foram os representantes e entidades que participaram das reuniões, o que permitiu averiguar

---

<sup>8</sup> A tradução do método também é conhecida como DAFO (Debilidades, Ameaças, Fraquezas e Oportunidades). A análise SWOT foi criada por dois professores da Harvard Business School: Kenneth Andrews e Roland Christensen.

a dinâmica deliberativa em suas diferentes etapas: proposição, debate, encaminhamento e decisão, bem como analisar a participação cidadã (apêndice).

## 1.5 ORGANIZAÇÃO DO ESTUDO

A essência dessa pesquisa foi referenciada no paradigma teórico que aponta sobre descentralização, intersetorialidade, participação cidadã e planejamento nas quais se inserem uma perspectiva de Estado sob o viés de gestão social, subsidiado através da discussão de Estado, Sociedade Civil e Política (Bobbio, 2002; Gramsci, 1989; Coutinho, 2003), planejamento e o novo modelo de gestão (Farah, 2000; Paula, 2005), participação e conselhos gestores (Teixeira, 1997; Gohn, 2002; Tatagiba, 2004; Avritzer, 2007), e questões no processo de participação (Arnstein, 1969; Cunill Grau, 1991; Demo, 1996).

Dentre os estudos existentes que envolvem a população de Vitória na participação do planejamento e a intersetorialidade, nenhum possui o caráter da presente proposta, o que a torna inédita.

Com base no exposto, o estudo sobre políticas públicas de esporte e lazer em Vitória, foi delineado em três partes. A primeira parte, intitulada “**Estado, Sociedade Civil e Políticas Públicas**” apresentará conceitos iniciais em políticas e políticas públicas, políticas sociais e de Estado, traz uma abordagem acerca da relação entre Estado e sociedade civil, além disso, aborda a questão da democracia, cidadania e a aquisição dos direitos.

A segunda parte, “**Novas formas de gestão de políticas públicas: descentralização, intersetorialidade e participação cidadã**”, traz uma abordagem teórico-conceitual a respeito das novas formas de gestão (vertente societal e gerencial), bem como conceitua descentralização, a intersetorialidade e a participação cidadã, além de apresentar as dimensões da participação e as características a ela atreladas.

A terceira parte, “**A cidade de Vitória: planejamento do esporte e lazer**” trata os aspectos gerais da cidade de Vitória, bem como faz a análise e discussão dos dados. Inicialmente descreve sobre as políticas públicas de esporte e lazer em Vitória, e posteriormente delimita as respostas que nortearam os questionamentos do estudo.

## 2 ESTADO, SOCIEDADE CIVIL E POLÍTICAS PÚBLICAS

O presente capítulo traz uma abordagem teórico-conceitual a respeito das políticas, políticas públicas e sociais, atentando principalmente para o Estado e a Sociedade Civil. O intuito do capítulo é discutir tais conceitos para que se possa entender os fenômenos centrais do estudo, que tange sobre as novas formas de gerência de políticas públicas – a descentralização, a participação cidadã e a intersetorialidade.

Para Heidemann (2009), (re) visitar conceitos clássicos de políticas públicas é tarefa necessária para a (re) construção do conhecimento a respeito de gestão pública, além disso, tal conhecimento constitui fator primordial para uma gestão mais eficiente, democrática e humanizada das relações entre governo e usuários de serviços públicos.

### 2.1 POLÍTICAS, POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS SOCIAIS

Para Bobbio (2002), o termo Política foi usado durante séculos para designar principalmente obras dedicadas ao estudo daquela esfera de atividades humanas que se refere de algum modo às coisas do Estado.

Na época moderna, o termo perdeu seu significado original, substituído pouco a pouco por outras expressões como "ciência do Estado", "doutrina do Estado", "ciência política", "filosofia política", etc., passando a ser comumente usado para indicar a atividade ou conjunto de atividades que, de alguma maneira, têm como termo de referência a *pólis*, ou seja, o Estado.

Assim, Bobbio (2002, p. 254), entende que política é “derivado do adjetivo originado de *pólis* (*politikós*), que significa tudo o que se refere à cidade e, conseqüentemente, o que é urbano, civil, público, e até mesmo sociável e social”.

O mesmo autor ainda salienta que o conceito de Política, entendida como práxis humana, está ligado ao poder. O poder político pertence à categoria do poder do homem sobre outro homem, não à do poder do homem sobre a natureza. Esta relação de poder é expressa de várias maneiras, onde se reconhecem fórmulas



típicas da linguagem política: como relação entre governantes e governados, entre soberano e súditos, entre Estado e cidadãos, entre autoridade e obediência, etc.

A fim de encontrar o elemento específico do poder político, Bobbio (2002), ressalta que parece mais apropriado o critério de classificação das várias formas de poder que se baseia nos meios de que se serve o sujeito ativo da relação para determinar o comportamento do sujeito passivo.

Desse modo, distinguiram-se três grandes classes no âmbito de um conceito amplíssimo do poder. Estas classes são: o poder econômico, o poder ideológico e o poder político. Ressalva-se que o poder político é o poder supremo. Todas estas três formas de poder fundamentam e mantêm uma sociedade de desiguais, isto é, “dividida em ricos e pobres com base no primeiro, em sábios e ignorantes com base no segundo, em fortes e fracos, com base no terceiro: genericamente, em superiores e inferiores” (BOBBIO, 2002, p. 955).

Este ponto é fundamental para compreendermos os escritos de Gramsci no qual o texto se ampara, já que

[...] A teoria marxista também pode ser interpretada do mesmo modo: a base real, ou estrutura, compreende o sistema econômico; a supraestrutura, cindindo-se em dois momentos distintos, compreende o sistema ideológico e aquele que é mais propriamente jurídico-político. Gramsci distingue claramente na esfera supra-estrutural o momento do consenso (que chama sociedade civil) e o momento do domínio (que chama sociedade política ou Estado) (BOBBIO, 2002, p. 956).

A contribuição Gramsciana<sup>9</sup> nessa perspectiva salienta duas acepções de política, uma no sentido restrito e outra no sentido ampliado,

[...] em sua acepção ampla, política é identificada com liberdade, com universalidade, ou, mais precisamente, com todas as formas de práxis que superam a simples recepção passiva ou a manipulação dos dados imediatos da realidade (recepção e manipulação que caracterizam grande parte da práxis técnico-econômica e da práxis cotidiana em geral), e que se dirigem, conscientemente, ao contrário, para a totalidade das relações objetivas e subjetivas (COUTINHO, 2003, p. 72).

Coutinho (2003) parafraseando Gramsci salienta que todas as esferas do ser social são atravessadas pela política. O mesmo autor ainda ressalta que se pode

---

<sup>9</sup> Grande parte da abordagem Gramsciana tratada no estudo é realizada com base na obra de Nelson Coutinho, maior tradutor da obra de Antonio Gramsci no Brasil.

compreender esta formulação quando se observa que política em Gramsci é sinônimo de “catarse”.

É possível empregar a expressão 'catarse' para indicar a passagem do momento meramente econômico (ou egoístico-passional) ao momento ético-político, isto é, a elaboração superior da estrutura em superestrutura na consciência dos homens (Gramsci apud Coutinho, 2003). Em outras palavras, indica o momento da passagem do determinismo econômico à liberdade política.

Além da acepção ampla, Coutinho (2003) diz que em Gramsci, o conceito restrito de política, é próprio da chamada ciência política, um conceito que envolve o conjunto das práticas e das objetivações diretamente ligadas às relações de poder entre governantes e governados, ou seja, é algo historicamente transitório.

Da mesma forma Coutinho (2003) expõe que Gramsci não é um "político" (e, muito menos, um "político" com desvios politicistas), mas é um crítico da política. E isso no mesmo sentido em que Marx não é um "economista" (e menos ainda um "economicista"), mas um crítico da economia política.

Na visão de Coutinho (2003), Gramsci trata o "primeiro elemento" da política (assim como, para Marx, a "célula" constituída pela mercadoria e por sua forma valor) não como um fato natural e eterno, mas como um fenômeno histórico.

Esta assertiva remonta à ideia introduzida pela filosofia da práxis na ciência da política e da história de que não existe uma natureza humana abstrata, fixa e imutável. A natureza humana é o conjunto das relações sociais historicamente determinadas.

Assim, a partir de uma visão histórica, só existe política quando existem governantes e governados, dirigentes e dirigidos, uma distinção que não resulta da natureza humana, mas das relações sociais, históricas e concretas, se referindo à divisão da sociedade em classes.

Para Gramsci a partir da leitura de Coutinho (2003), esta visão entre dominantes e dominados – concepção restrita de política deveria acabar. O mesmo dá indícios de que pelo comunismo seria a forma coerente disso acontecer, porém, é necessário deixar claro que a opção em delinear o trabalho em Gramsci, não corrobora com uma visão estritamente comunista, no sentido máximo da palavra, mas sim em alguns pressupostos que certamente são importantes para a “superação” do modelo capitalista de produção, com ênfase na relevância da sociedade civil, a qual acredita-se ser mais pertinente no estudo.

De acordo com Heidemann (2009) a partir de outra perspectiva, o termo política sofreu diversas mudanças e alguns avanços se tornando um termo polissêmico e complexo. Primeiro, a política englobou tudo o que diz respeito à vida coletiva em sociedade e suas organizações. Posteriormente, se referiu a um conjunto de processos e métodos usados por indivíduos ou grupos para manutenção do poder. Na última vertente, política se refere à arte de governar e realizar o bem público.

Em resumo, na visão de Heidemann (2009, p. 29) política diz respeito,

[...] a teoria política ou o conhecimento dos fenômenos ligados à regulamentação e ao controle da vida humana em sociedade, como também à organização, ao ordenamento e à administração das jurisdições político-administrativas (nações, estados, municípios ou distritos especializados).

Além dessas mudanças nas concepções de política, houve também modificações no processo de jurisdições político-administrativas, as quais caracterizavam a formulação, implementação e a avaliação de programas e projetos de desenvolvimento das cidades, estados e nações. Estes estavam ligados aos ideais de progresso que posteriormente foram atrelados à concepção e ao surgimento do termo políticas públicas<sup>10</sup>.

O mito do progresso nasceu no século XVII, no período da renascença, como um elemento da modernidade. Francis Bacon atribuiu a ideia de progresso aos acontecimentos históricos que se desenvolviam no sentido mais desejável e com o aperfeiçoamento crescente (HEIDEMANN, 2009).

---

<sup>10</sup> De acordo com Heidemann (2009), a ideia do progresso surgiu durante o período da Renascença, significando uma "noção de que os acontecimentos históricos desenvolvem-se no sentido mais desejável, realizando um aperfeiçoamento crescente". Nessa acepção, a palavra passou a designar "não só um balanço da história passada, mas também uma profecia para o futuro". O século XIX foi o tempo em que a filosofia e prática do liberalismo tiveram sua expressão áurea, o Estado praticamente não já tinha um papel a exercer em relação à economia. Quando o mercado como força quase exclusiva de condução da economia entrou em crise, no período entre as duas guerras mundiais, os Estados e os mercados passaram a promover em conjunto o desenvolvimento das sociedades. Após as décadas de 1920, 1930 e 1940, os países foram classificados, por indicadores de desenvolvimento, em países desenvolvidos, subdesenvolvidos e países em desenvolvimento. O grau de industrialização era quase sinônimo do grau de desenvolvimento. Estes termos tentavam descrever principalmente o *status* econômico de cada país e suscitavam expectativas auspiciosas de evolução social, à semelhança do que inspirara a velha ideia do progresso. O ideal era ser desenvolvido e manter-se nesse patamar sociopolítico. Desenvolver um país significava, basicamente, implantar uma economia de mercado que incluía se não a totalidade, pelo menos a maior parte de seus cidadãos (p. 26).

O sonho de progresso atingiu seu ápice no século XIX, e dominou todas as manifestações da cultura ocidental se estendendo até o século XX. Nesse período, a promoção do progresso esteve a cargo da economia de mercado sob o comando da economia política, o Estado praticamente não tinha um papel a exercer em relação à economia.

Assim, devido essa ausência do Estado<sup>11</sup> não havia política pública para estabelecer contornos e condicionar as ações econômicas, que dependiam quase exclusivamente de um mercado autorregulado.

O Estado mínimo garantia ao indivíduo plena liberdade de iniciativa em todos os campos de ação. Porém, tal liberdade trouxe problemas, já que desconsiderava as dimensões comunais da vida humana. Foi nesse contexto que a liberdade individual começou a ser diminuída de acordo com o poder exercido pela comunidade a fim de estabelecer leis às atividades individuais, principalmente no campo econômico, o papel do Estado cresce diante dessa perspectiva e diminui-se a relevância do mercado autorregulado sobre a vida humana (HEIDEMANN, 2009).

Este processo de dominação do mercado sob a economia foi abalado pela experiência das duas guerras mundiais, no qual os Estados e os mercados passaram a promover em conjunto o desenvolvimento das sociedades.

Para Heidemann (2009, p. 25), a ação política dos governos, no campo da economia, veio a se expressar de duas formas:

[...] (1) como ação reguladora, pela criação de leis que imprimiam direcionamentos específicos de ordem política às iniciativas econômicas; e (2) pela participação direta do Estado na economia, com função empresarial, como, por exemplo, na criação e na administração de empresas estatais.

É nessa conjuntura que aparecem as políticas governamentais, mais tarde melhor entendidas como políticas públicas. Heidemann (2009) ressalta que as decisões e ações formuladas e implementadas pelos governos dos Estados nacionais, subnacionais e supranacionais em conjunto com as demais forças vivas da sociedade, sobretudo as forças de mercado constituem o termo políticas públicas.

O referido autor salienta ainda que o ciclo conceitual das políticas públicas compreende quatro etapas: 1) Refere-se às decisões políticas tomadas para

---

<sup>11</sup> Esta temática será debatida com mais profundidade no tópico referente às concepções de Estado.

resolver problemas sociais previamente estudados; 2) Implementação das ações políticas; 3) Verificar a satisfação dos indivíduos; e 4) Avaliação com o intuito de aperfeiçoamento e reformulação.

Nesse sentido, pode-se compreender “política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)” (SOUZA, 2006, p. 26).

No tocante dessa discussão conceitual e do próprio desenvolvimento da política, outros termos relevantes como Política de Estado e Políticas Sociais surgem no debate.

Heidemann (2009) ressalta que Política de Estado caracteriza-se pela estabilidade, na qual todos os governos de um Estado são obrigados a implantar uma política, independente do partido político ou da continuidade ou descontinuidade dos mandatos.

Já as políticas sociais correspondem às ações setoriais de uma questão particular da sociedade, que incluem a educação, a saúde, o transporte, o esporte, o lazer, etc. Assim, o objetivo dessa política é atender uma demanda específica da sociedade, um determinado grupo, e na maioria das vezes busca a minimização das desigualdades sociais.

O entendimento da política social é essencial na busca pela compreensão da natureza e papel do Estado dada a complexidade dos interesses sociais e tendo em vista o fomento de políticas públicas para determinadas demandas societárias.

Behring e Boschetti (2008), ao tratar sobre as políticas sociais, fazem um percurso histórico interessante, apresentando uma sequência temporal bastante rica que vai desde o surgimento do capitalismo, apontado o liberalismo e suas características no processo de origem da política social, atravessa o Keynesianismo<sup>12</sup> e fordismo<sup>13</sup>, salientando o *Welfare State*, a crise deste Estado de

---

<sup>12</sup> É a teoria econômica consolidada pelo economista inglês John Maynard Keynes em seu livro *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda* (*General theory of employment, interest and money*) e que consiste numa organização político-econômica, oposta às concepções neoliberalistas, fundamentada na afirmação do Estado como agente indispensável de controle da economia, com objetivo de conduzir a um sistema de pleno emprego. Tais teorias tiveram uma enorme influência na renovação das teorias clássicas e na reformulação da política de livre mercado.

<sup>13</sup> Termo criado por Antonio Gramsci, em 1922 refere-se aos sistemas de produção em massa e gestão idealizados em 1913 pelo empresário estadunidense Henry Ford (1863-1947), fundador da Ford Motor Company, em Highland Park, Detroit. Trata-se de uma forma de racionalização da produção capitalista baseada em inovações técnicas e organizacionais que se articulam tendo em

Bem-Estar Social, e a emergência do neoliberalismo e suas implicações na política social no Brasil.

As mesmas autoras ainda abordam que a política social é um fenômeno associado à constituição da sociedade burguesa, ou seja, do específico modo capitalista de produzir e reproduzir-se, contudo este se dá, quando se tem um reconhecimento da questão social inerente às relações sociais nesse modo de produção, paralelamente, ao momento em que os trabalhadores assumem um papel político e até revolucionário na sociedade.

No Brasil, o surgimento da política social não acompanha o mesmo tempo histórico dos países de capitalismo central. Não houve no Brasil escravista do século XIX uma radicalização das lutas operárias, sua constituição de classe para si, com partidos e organizações fortes. A questão social só se colocou como questão política a partir do século XX, com as primeiras lutas de trabalhadores e as primeiras iniciativas de legislação voltadas para o mundo do trabalho. O ano chave para a compreensão do formato da política social no Brasil é 1923, após a promulgação da Lei Eloy Chaves, que tratava sobre as Caixas de Aposentadoria e Pensão (BEHRING E BOSCHETTI, 2008).

É válido pontuar que no período da ditadura militar as ações políticas foram centralizadoras e excludentes e as mudanças começaram a emergir novamente a partir de 1980, com o processo de redemocratização do país, no qual as políticas sociais assumiram um projeto ético-político profissional, com viés democrático focalizado na cidadania e na redistribuição.

Corroboramos com Faleiros (1986), ao afirmar que a questão da política social é sempre um resultado que envolve mediações complexas, socioeconômicas, políticas, culturais, e sujeitos políticos / forças sociais/ classes sociais que se movimentam e disputam hegemonia nas esferas estatal, pública e privada.

Parafrazeando Demo (2006, p. 10), a política social tem como princípio a redução das desigualdades e toda ação que não buscar erradicá-la não será "social". Para o autor, o Estado tem papel fundamental na política social, embora sua função seja apenas de instrumentação das ações políticas.

---

vista, de um lado a produção em massa e, do outro, o consumo em massa. Ou seja, esse "conjunto de mudanças nos processos de trabalho (semi-automatização, linhas de montagem)" é intimamente vinculado as novas formas de consumo social.

Além disso, ressalta que o desenvolvimento e as mudanças sociais e econômicas só poderão tornar-se efetivas por meio do Estado, através da garantia de oportunidades e capacidade de construção da sociedade baseada na educação.

Demo (2006, p. 23) ainda acredita que

[...] política social deve ser, sempre que possível, emancipatória, unindo autonomia econômica com autonomia política. O processo de emancipação funda-se, simplificada, em duas pilstras mutuamente condicionadas: uma econômica, voltada para a auto-sustentação e outra política, plantada na cidadania.

Em suma, as políticas sociais são as ações que determinam o padrão de proteção social com foco na redistribuição dos benefícios sociais, almeja-se nesse sentido a minimização das desigualdades produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. Estas têm suas raízes nos movimentos populares do século XIX, que emergiram devido aos conflitos entre capital e trabalho, no tocante à Revolução Industrial, e também foi fruto do velho sonho de progresso, na expressão de Heidemann (2009) “um sonho de fundo democratizante”, tal progresso seria a forma de promover a redenção da grande parcela social excluída do bem viver.

Sendo assim, corroborando com o mesmo autor, diferentemente do mito do progresso, o conceito de desenvolvimento permite operacionalização por meio de políticas públicas decididas pelo conjunto dos atores sociais, numa perspectiva coletiva e solidária da mesma, de modo a elaborá-las, implementá-las e avaliá-las a fim de preencherem sua função no mundo real.

## 2.2 CONCEPÇÕES DE ESTADO

Para muitos estudiosos o conceito de Estado ainda parece confuso no campo da Ciência Política. Ora se confunde com governo, Estado-nação, país, regime político e até mesmo com sistema econômico.

Na perspectiva de Bobbio (2005), existem três linhas/grupos de entendimento do Estado, o primeiro diz respeito aos jusnaturalistas ou defensores da teoria dos direitos naturais, os quais não fazem oposição entre Estado e Sociedade Civil, são

eles: Hobbes, Locke e Rousseau. Nesta visão, a sociedade civil é identificada como “estado-não natural”, enquanto que a sociedade política é entendida como Estado.

O segundo grupo, remonta às ideias de Hegel, o qual compreende o Estado como conservação e superação da sociedade civil, ou seja, um modelo de Estado não divisível.

O terceiro grupo compreende as ideias de Marx e Engels, que salientam o Estado e Sociedade Civil, Estrutura e Superestrutura. O Estado é compreendido a partir da substituição da “guerra de todos contra todos” pela luta de classes, o qual significa um reflexo e o produto da sociedade civil. Além desses dois autores clássicos, compreende também a visão de Gramsci, que elucida suas ideias de sociedade civil pertencente à superestrutura (relações ideológicas, políticas e culturais) e não à estrutura (relações econômicas) como Marx e Engels.

Outra visão sobre as perspectivas de conceituação do Estado é apresentada por Pereira (1995), o qual ressalta duas correntes no estudo do Estado, uma corrente histórica-indutiva, influenciada por Aristóteles, a qual engloba autores como Santo Tomás, Vico, Hegel, Marx e Engels, além dos filósofos pragmáticos americanos. Diferentemente de Bobbio (2005), nesta categoria Hegel é incluído. E a outra corrente lógica-dedutiva, baseada no contratualismo de Hobbes, passando pelos jusnaturalistas como Rousseau e Kant.

Na visão liberal, o Estado era separado e subordinado à sociedade. “O Estado não nasce simplesmente de um contrato social, como sustentavam os contratualistas, mas é produto de um processo histórico em que os interesses de classe são fundamentais” (PEREIRA, 1995, p. 93).

Segundo o mesmo autor, “[...] o Estado é a forma através da qual os setores mais poderosos da sociedade civil impõem, ou tenta impor, sua vontade sobre o restante da população” (PEREIRA, 1995, p. 93). A sociedade civil pode apresentar níveis de abertura. Pode ser uma sociedade civil democrática, na qual as classes dominantes dividem o poder com os dominados ou onde as divergências entre as classes ficam menos claras. Ela também pode ser uma sociedade civil autoritária, em que uma única classe dominante concentra todo o poder.

O posicionamento tomado no presente estudo parte da corrente histórica-indutiva, não propriamente dita, mas através da releitura de Marx, feita por Gramsci trazida e estudada também por Carlos Nelson Coutinho (1989, 2003, 2008).



### 2.2.1 Estado em Gramsci: Sociedade Política e Sociedade Civil

Antônio Gramsci entende o Estado de forma ampliada, ou seja, composto por duas vertentes, a sociedade política e a sociedade civil. Marx, Engels e Lenin salientaram que a estrutura do Estado ou a sociedade política (Estado restritivo ou coercitivo) é formada pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência e que se identifica com os aparelhos coercitivos ou repressivos de Estado, controlados pela burocracia. No Estado capitalista liberal esta perspectiva faz valer a natureza de classe (COUTINHO, 2003).

A percepção e o destaque do aspecto repressivo como característica primordial da dominação de classe correspondem à natureza real dos Estados com os quais defrontam Marx, Engels e Lenin, visto que, nessa época a participação política era escassa. O que Coutinho (2003) ressalta é que Gramsci, já trabalhava numa época generalizada do fenômeno estatal. Desse modo, observa-se a intensificação dos processos de socialização da participação política, nos países ocidentais no último terço do século XIX.

De acordo com Coutinho (2003, p. 124), “[...] surge uma esfera social nova, dotada de leis e de funções relativamente autônomas e específicas, tanto em face do mundo econômico quanto dos aparelhos repressivos do Estado”.

O cenário apresentado nesse contexto, é que norteia Gramsci em sua concepção ampliada de Estado, partindo do reconhecimento da socialização da política no capitalismo desenvolvido, e da formação dos sujeitos coletivos de massa.

É válido salientar que o avanço nos conceitos de Marx e Engels, além da questão da época vivida, ou seja, contexto histórico, como já mencionado, esbarrava na concepção vaga e primitiva de associação (Engels), a qual fornecia apenas um único exemplo de organização – organização corporativa (política inserida na economia).

Marx, também permanecia restrito a organizações, tais como: os clubes jacobinos, conspirações secretas de pequenos grupos, organização jornalística, etc. Não levando em conta, os grandes sindicatos que englobam os partidos operários e populares legais e de massa, os parlamentos por sufrágio universal direto e secreto, etc. Nesse sentido:

[...] não pode captar plenamente uma dimensão essencial das relações de poder numa sociedade capitalista desenvolvida: precisamente aquela “trama privada” a que Gramsci se refere, que mais tarde irá chamar de “sociedade civil”, de aparelhos privados de hegemonia (COUTINHO, 2003, p. 125).

A teoria ampliada do Estado em Gramsci, apóia-se na descoberta dos aparelhos privados de hegemonia, que leva a distinguir duas esferas no interior da superestrutura. É o meio através do qual Gramsci enriquece, com novas determinações, a teoria marxista de Estado.

Portanto, para Coutinho (2003, p. 127), em sentido amplo, o Estado, comporta duas esferas,

[...] a sociedade política (que Gramsci também chama de “Estado em sentido restrito” ou de “Estado-coerção”), que é formada pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência e que se identifica com os aparelhos de coerção sob o controle das burocracias executiva e policial-militar; a sociedade civil, formada precisamente pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (revista, jornais, editoras, meios de comunicação de massa), etc.

Ou seja, significa que por Estado – a superestrutura entende-se, além do aparelho de governo, também o aparelho privado de hegemonia ou sociedade civil.

Existem duas diferenças básicas entre a sociedade civil e política, primeiro a função que exercem na organização da vida social, na articulação e reprodução das relações de poder. Claro que ambas servem para conservar ou promover determinada base econômica de acordo com os interesses de uma classe social, não obstante, o modo de encaminhar tais processos varia.

É necessário compreender que

[...] no âmbito e através da sociedade civil, as classes buscam exercer sua hegemonia, ou seja, buscam ganhar aliados para suas posições mediante a direção política e o consenso; por meio da sociedade política, ao contrário, as classes exercem sempre uma ditadura, ou, mais precisamente, uma dominação mediante a coerção (COUTINHO, 2003, p. 128).

Além disso, essas duas esferas se distinguem por uma materialidade (social-institucional) própria. Enquanto a sociedade política tem seus portadores materiais

nos aparelhos repressivos de Estado (controlados pelas burocracias executiva e policial-militar), os portadores materiais da sociedade civil são o que Gramsci chama de aparelhos privados de hegemonia, ou seja, organismos sociais coletivos voluntários e relativamente autônomos em face da sociedade política.

De acordo com Coutinho (2003, p. 130), apesar de Gramsci defender a ideia de duas esferas na superestrutura, ele não perde o momento unitário. Desse modo,

[...] ao definir a sociedade política, mostra a relação de identidade–distinção com a sociedade civil, a sociedade política é o “aparelho de coerção estatal” que assegura legalmente a disciplina dos grupos que não consentem, nem ativa nem passivamente, mas que é constituído para toda a sociedade, na previsão dos momentos de crise no comando e na direção [nos aparelhos privados de hegemonia], quando fracassa o consenso espontâneo.

Não obstante, Avrizter (2009) traz uma reflexão atual e bastante interessante sobre a sociedade política. Seus achados apontam que a discussão do termo é ainda bastante incipiente, e pouco teorizada na maior parte da literatura sobre participação, isso por causa do caráter elitista da literatura ou das concepções anti-sistêmicas dos movimentos sociais.

Ressalta-se que a sociedade civil, não se relaciona somente com o Estado, mas também com as forças de produção, uma vez que a relação entre o Estado e a sociedade civil depende das forças sociais de cada sociedade. Esta perspectiva denota um rompimento de Gramsci com a visão do marxismo clássico que definia o uso da coerção como aspecto fundamental do Estado.

A visão de Gramsci parte do princípio da análise integral dos Estados democráticos liberais, ou seja, na fusão do consenso e da coerção com o intuito de garantir o domínio. A relação entre Estado e sociedade civil no presente trabalho é vista historicamente dentro de cada sociedade para não cair no reducionismo e no julgamento indevido das estratégias políticas adotados pelas instituições que se pretende estudar.

## 2.2.2 Concepção de Estado na perspectiva Liberal, à transição para o Estado de Bem-Estar Social e o Neoliberalismo

Apresentando o outro lado da moeda, a concepção neoliberal de sociedade e de Estado retoma a tradição do liberalismo clássico, dos séculos XVIII e XIX. Enquanto a obra “A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas”, de Adam Smith de 1776, é identificada como o marco fundamental do liberalismo econômico, “O caminho da servidão”, de Friedrich Hayek, publicado em 1944, é identificado como o marco do neoliberalismo, o mesmo possuía o seguinte *slogan* “Estado mínimo, mercado máximo”. Salienta-se que tal fato se dá, logo após a fundação da Sociedade de *Mont-Pèlerin*, da qual participaram economistas e filósofos de direita de diversas escolas de pensamento. Entre eles: Hayek, Mises, Maurice Allais, Karl Popper, Milton Friedman (HOFLING, 2001).

As formulações de Milton Friedman, economista da Escola de Chicago, sobre Estado e Políticas Sociais se identificam estreitamente com as formulações de Hayek (HOFLING, 2001).

É indispensável ressaltar que o impulso a esta revolução neoliberal se deu desde o início dos anos de 1930, quando F. Von Hayek e L. Von Mises dedicaram-se a tentar demolir as propostas de Keynes<sup>14</sup>.

Toussaint (2002, p. 242) vem nos dizer que,

[...] Para Keynes e seus partidários, o desmoronamento do investimento é a causa última da grande depressão. Para Hayek e seus colegas, ao contrário, é o sobreinvestimento provocado por uma política monetária permissiva que é a causa da crise econômica. Para Keynes, é preciso desenvolver o consumo e o investimento, por meio de uma forte intervenção pública. Para Hayek, a intervenção pública desloca os fundos disponíveis para o investimento privado.

Em suma, foi em meio a estas divergências que o neoliberalismo se ergueu. As teses neoliberais, absorvendo o movimento e as transformações da história do

---

<sup>14</sup>Os trabalhos de Keynes (1883 - 1946) que desembocaram na “Teoria Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro” foram marcados pela necessidade de encontrar uma solução compatível com a manutenção do sistema para a crise generalizada do sistema capitalista. Esta foi fruto de um amplo trabalho coletivo e deram lugar, a elaborações coletivas e individuais que conduziram a correntes Keynesianas distintas. Alguns se aproximaram da análise de Marx, enquanto outros se aproximaram das teses liberais combatidas por Keynes. A tese de Keynes consiste numa organização político – econômica oposta às concepções liberais e neoliberais. Fundamenta-se na afirmação do Estado como agente de controle da economia a favor do sistema pleno de empregos. O Keynesianismo também ficou conhecido como Estado de Bem-Estar Social ou Welfare State (TOUSSAINT, 2002).

capitalismo, resumem na conhecida expressão “menos Estado e mais mercado” sua concepção de Estado e de governo.

Desse modo, as teses neoliberais conforme Hofling (2001, p. 36) são

[...] voltadas fundamentalmente para a crítica às teses de Keynes (1883-1946), que inspiraram o Estado de Bem-Estar Social, defendem enfaticamente as liberdades individuais, criticam a intervenção estatal e elogiam as virtudes reguladoras do mercado. Estas ideias ganharam força e visibilidade com a grande crise do capitalismo na década de 1970, apresentadas como possíveis saídas para a mesma.

A respeito do Estado de Bem-Estar Social ou *Welfare State* tem-se que este envolve a responsabilidade estatal no sentido de garantir o bem-estar básico dos cidadãos. É uma transformação do próprio Estado a partir das suas estruturas, funções e legitimidade, sendo uma resposta à demanda por serviços de ordem socioeconômica.

De acordo com Marshall (1950), a cidadania social<sup>15</sup> constitui a ideia fundamental de um *welfare state*. Este deve envolver a garantia de direitos sociais. Da mesma forma, Esping-Andersen, (1991, p. 101) expõe que

[...] quando os direitos sociais adquirem o *status* legal e prático de direitos de propriedade, quando são invioláveis, e quando são assegurados com base na cidadania em vez de terem base no desempenho, implicam uma desmercadorização do *status* dos indivíduos *vis-a-vis* o mercado.

Nesse sentido, a desmercadorização ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem a dependência do mercado.

Em outras palavras, com a redução do *Welfare State* e com a mercadorização, o neoliberalismo se fortaleceu, é primordial a defesa da iniciativa individual como base da atividade econômica, justifica-se o mercado como regulador da riqueza e da renda.

Friedman apud Hofling (2001), especialmente em “Capitalismo e liberdade”, aborda o capitalismo competitivo, organizado através de empresas privadas, em regime de livre mercado, o qual configura um sistema de liberdade econômica.

---

<sup>15</sup>O conceito de cidadania social envolve a estratificação social: o *status* do cidadão vai competir com a posição de classe das pessoas, e pode mesmo substituí-lo. Mas, ele não só tem haver com os direitos e deveres, é necessário considerar as atividades estatais que se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social (ESPING – ANDERSEN, 1991, p. 101).

Conforme expõe Hofling (2001, p. 37) se “[...] atribui ao Estado o papel de promotor de condições positivas à competitividade individual e aos contratos privados, chamando atenção para os riscos decorrentes da intervenção estatal nas esferas da vida em sociedade”.

A mesma autora ainda relata que

[...] em um Estado de inspiração neoliberal as ações e estratégias sociais governamentais incidem essencialmente em políticas compensatórias, em programas focalizados, voltados àqueles que, em função de sua “capacidade e escolhas individuais”, não usufruem do progresso social. Tais ações não têm o poder – e frequentemente, não se propõem a – de alterar as relações estabelecidas na sociedade (HOFLING, 2001, p. 39).

Percebe-se que apesar dos primeiros indícios do surgimento do neoliberalismo remontar a década de 1930, foi a partir de 1970, que a ideologia neoliberal conquistou um espaço crescente, até dominar o pensamento econômico e político das duas últimas décadas do século XX. O pensamento neoliberal vinculou-se às universidades, às principais revistas econômicas e aos meios de comunicação. Os governos de direita e esquerda – com algumas exceções – a adotaram. Além de alguns países industrializados do Norte, da Europa Oriental, bem como em países no Terceiro Mundo (TOUSSAINT, 2002).

Na visão de Toussaint (2002), a onda neoliberal atual reivindica um conjunto incoerente, eclético, de teses econômicas e políticas que remontam a David Hume (1711 – 1776), Adam Smith (1723-1790), Jean Baptiste Say (1767 – 1832), David Ricardo (1772-1823) e até Immanuel Kant (1724 – 1804).

De acordo com Behring e Boschetti (2008, p. 127):

[...] 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.

Nesse sentido, sua delimitação no presente tópico, fez-se com o intuito de pontuar tal vertente que também norteia o debate em que se inserem as novas formas de gestão e planejamento de políticas públicas. A partir dessa visão também

é importante abordar qual a configuração que a sociedade civil apresenta hoje, em meio aos desafios e estratégias da globalização.

### 2.3 A SOCIEDADE CIVIL EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO

Apesar de conhecermos a relevância da sociedade civil no contexto da participação e da cidadania vista sob o prisma da democracia moderna, não podemos “dar as costas” para o significado que esta expressão tem tomado na atualidade. Sendo assim, Dagnino (2004), traz uma discussão pertinente dessa nova definição que a sociedade civil passa a apresentar.

De acordo com a autora supracitada, o avanço da estratégia neoliberal determinou uma inflexão na cultura política no Brasil e na América Latina, na qual há uma redefinição de significados no âmbito da cultura, alicerçados por um projeto<sup>16</sup> político democratizante amadurecido desde o período da resistência do regime militar, fundado na ampliação da cidadania e da participação da sociedade civil.

O projeto neoliberal encontra na sociedade civil, “um contendor relativamente consolidado, embora evidentemente não hegemônico capaz de constituir um campo de disputa” (DAGNINO, 2004, p. 99). Nesse sentido, é necessário modelar estratégias que não se afastam das direções adotadas a nível global, mas, estabeleçam relações de sentido e interlocução com o “lado adversário”.

Em outras palavras, parte da interlocução entre o projeto neoliberal, com o projeto participativo se dá justamente através da sociedade civil que passa a atuar no estabelecimento de diálogo com o Estado.

Em sentido geral, o pensamento de Dagnino (2004) apresenta três eixos quando se fala em redefinição da noção de sociedade civil: o redimensionamento do papel da Sociedade Civil, o relacionamento da sociedade civil com o Terceiro Setor e o deslocamento da noção de representatividade por parte desta.

Efetivamente, o crescimento acelerado e o novo papel desempenhado pelas Organizações Não-Governamentais (ONGs), a emergência do chamado Terceiro Setor e das Fundações Empresariais, com ênfase numa filantropia redefinida e a

---

<sup>16</sup> A autora utiliza os termos “projetos políticos” e corroboramos com sua perspectiva, porque aproxima da visão gramsciana, “para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (DAGNINO, 2004, p. 98).

marginalização dos movimentos sociais, evidenciam traços dessa redefinição. Assim, “o termo sociedade civil se restringe cada vez mais a designar apenas essas organizações, quando não em mero sinônimo de Terceiro Setor” (DAGNINO, 2004, p. 100).

A autonomização política das ONGs, consequência não exclusiva do abandono de vínculos com os movimentos sociais, cria uma situação peculiar onde essas organizações são responsáveis perante as agências internacionais que as financiam e o Estado que as contrata como prestadoras de serviços, mas não perante a sociedade civil, da qual se intitulam representantes, nem perante aos setores sociais cujos interesses são portadoras, sua atuação traduz-se nos desejos das equipes diretivas (DAGNINO, 2004).

A questão da representatividade assume diferentes facetas e é entendida de diferentes formas pelos setores da sociedade civil. No caso das ONGs, por exemplo, essa representatividade parece se deslocar para o tipo de competência que possuem: o Estado as vê como interlocutores representativos na medida em que detém um conhecimento específico que provém do seu vínculo com determinados setores sociais e os diversos movimentos. Desse modo, as ONGs passam a representar a sociedade civil.

Além desse posicionamento da sociedade civil perante o Estado, a autora aborda a confluência perversa e o deslocamento de significados da participação e da cidadania, que serão expostas posteriormente no tópico referente às mesmas.

Em suma, o presente tópico pretende reforçar que é preciso estar atento às incoerências em torno da utilização do termo sociedade civil e da sua própria configuração na sociedade em que estamos vivendo. Não há dúvidas de sua importância enquanto mecanismos de luta contra o sistema hegemônico vigente, contudo, há igualmente um desacordo crescente acerca do seu correto sentido, o qual acredita-se que deve estar em pauta.



## 2.4 CIDADANIA E A CONQUISTA DOS DIREITOS: UM DEBATE A FAVOR DA PARTICIPAÇÃO E DA DESCENTRALIZAÇÃO

É imperativo ao falar da cidadania, prever sua articulação com a democracia. Coutinho (2008, p. 50), parte do pressuposto que democracia “é sinônimo de soberania popular, ou seja, a presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitam ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e no controle da vida social”.

Tal definição nos aproxima bastante de um conceito marxista - “a alienação”. Já que segundo Marx, os indivíduos constroem coletivamente todos os bens sociais, toda a riqueza material e cultural e todas as instituições sociais e políticas, mas não são capazes – dada a divisão da sociedade em classes antagônicas – de se apropriarem efetivamente desses bens por eles mesmos criados. A democracia, assim, nas palavras de Coutinho (2008) pode ser definida como a mais exitosa tentativa de superar a alienação na esfera política.

Embora a democracia tenha raízes na antiguidade como veremos adiante, é a partir de Rousseau que esta é concebida como a construção coletiva do espaço público, como a plena participação consciente de todos na gestão e no controle da esfera pública.

Coutinho ainda ressalta que um dos conceitos que melhor expressa essa reabsorção dos bens sociais pelo conjunto dos cidadãos e que expressa à democracia é o conceito de “cidadania”.

Na visão de Coutinho (2008, p. 50-51),

[...] cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado.

Ou seja, histórico porque assim como a soberania popular e a democracia, estas devem ser pensadas como processos que a história atribui novas determinações.

É imperativo perceber conforme Coutinho (2008, p. 51) que “a cidadania não é dada aos indivíduos de uma vez para sempre [...] é resultado de uma luta

permanente, travada quase sempre a partir de baixo, das classes subalternas, implicado um processo histórico de longa duração”.

No entanto, a ideia de cidadania não nasceu no mundo moderno, às primeiras teorias sobre o tema surgiram na Grécia clássica, nos séculos V - VI, antes da era cristã, pois estes já conheceriam as primeiras formas de democracia, entre elas a interferência de algumas pessoas na esfera pública. Porém, a teoria e a prática entre os gregos não possuía uma dimensão universal, devido a alguns grupos estarem excluídos desse direito, tais como as mulheres, os escravos e os estrangeiros.

A universalização da cidadania é que caracteriza a modernidade, e esta também vincula-se a ideia de direitos. No entanto, diferentemente dos gregos, os quais detinham os direitos políticos, no mundo moderno, os direitos civis eram preconizados.

Para garantir tais direitos, considerados como “direitos naturais” por John Locke, deveriam contratar entre si a criação de um governo, de um Estado, pois esses direitos naturais (direito a propriedade, aos bens materiais, a vida e a liberdade) estariam ameaçados (COUTINHO, 2008).

É pertinente ressaltar que nessa visão liberal, se constitui a classe burguesa, dada que a propriedade era um direito básico, a qual fomentou o direito do proprietário sobre o trabalhador assalariado, salientando a desigualdade material entre os indivíduos.

Apesar de haver contradições no pensamento dos *jusnaturalistas* liberais quanto à afirmação dos indivíduos nascerem com direitos, sendo que os direitos são adquiridos social e historicamente, é válido dizer que o direito é algo que antecede o direito positivo, ou seja, do que o direito estatuído nas Constituições, nos códigos, etc.

Assim, através deste delineamento do direito e da cidadania constituída e adquirida historicamente é que o pensamento de Marshall (1967) contribui para o entendimento dessa relação.

Marshall (1967, p. 76) ao analisar a Inglaterra, especificamente, a Grã-Bretanha destaca que a cidadania se refere a um “*status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade”, no qual “todos [...] são iguais com respeito aos direitos e obrigações”.

A cidadania seria composta dos direitos civis e políticos – direitos de primeira geração e dos direitos sociais – direitos de segunda geração, além dos deveres.

Esta concepção de cidadania envolve três conjuntos de instituições na sociedade moderna (sistema jurídico, sistema democrático e sistema de seguridade social) (MARSHALL, 1967).

Para tanto, Marshall traçou uma ordem cronológica para o surgimento de tais direitos no mundo moderno, descrevendo um processo que vai desde a obtenção dos direitos civis, passa pelos direitos políticos e chega finalmente aos direitos sociais.

Os direitos civis, conquistados no século XVII, correspondem aos direitos individuais de liberdade, igualdade, propriedade, de ir e vir, de escolher o trabalho, de manifestar o pensamento, de organizar-se, de ter respeitada a inviolabilidade do lar e da correspondência. São eles que garantem as relações civilizadas entre as pessoas e a própria existência da sociedade civil surgida com o desenvolvimento do capitalismo. De acordo com Coutinho (2008), foi à natureza individual e privada desses direitos civis modernos que induziu Marx, a caracterizá-los como meios de consolidação da sociedade burguesa – capitalista.

Os direitos políticos, alcançados no século XIX, correspondem à liberdade de associação e reunião, de organização política e sindical, estes se referem à participação do cidadão no governo da sociedade. Seu exercício é limitado à parcela da população e consiste na capacidade de fazer demonstrações políticas, de organizar partidos, de votar, de ser votado. Sua essência é a ideia de autogoverno.

Já os direitos sociais e econômicos, conquistados no século XX, a partir das lutas sindicais e operárias, permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdade produzidos pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem-estar para todos, ou seja, são os direitos ao lazer, saúde, educação, trabalho, dentre outros. A ideia central em que se baseiam é a da justiça social.

Esta visão dialética dos direitos sociais como conquista dos trabalhadores e não como simples instrumentos da burguesia está presente nas obras de Marx em 1963. De acordo com Marchezini (2006) na relação entre os direitos de cidadania e Estado, existe uma tensão interna exposta pelos diversos direitos que compõe o conceito de cidadania (liberdade, igualdade).

Para a mesma autora, “enquanto os direitos de primeira geração – civis e políticos – exigiriam, para sua plena realização um Estado mínimo, os direitos de Segunda geração – direitos sociais – demandariam uma presença mais forte do Estado para serem realizados” (MARCHEZINI, 2006, p. 40).

Na segunda metade do século XX, surgiram os direitos de terceira geração, os quais tratam dos direitos que têm como principal sujeito, não o indivíduo, mas os grupos humanos, a nação, as coletividades étnicas. A terceira geração é representada pelos direitos ainda difusos, tais como o consumo, meio-ambiente, à paz, etc. Atualmente, já se fala em direitos de “quarta geração”, relativos à bioética, para impedir a destruição da vida e regular a criação de novas formas de vida em laboratório, etc. (MARCHEZINI, 2006).

Vários debates em torno da temática se aprofundaram no século XX, assim, o conceito de cidadania se ampliou. Este conceito de cidadania plena ou ampliada é detalhado em Carvalho (2008) ao assegurar que trata de um termo complexo estabelecido historicamente, que combina a liberdade, a participação e a igualdade, além da garantia dos três tipos de direitos: civis, políticos e sociais. Este conceito assegura aos cidadãos o amparo legal de suas necessidades, desejos e aspirações, sendo construído por meio da identidade nacional e envolve uma série de especificidades, religião, língua, guerra, etc.

O cidadão pleno seria aquele que fosse titular dos três direitos. Cidadãos incompletos seriam os que possuísem apenas alguns dos direitos. Os que não se beneficiassem de nenhum dos direitos seriam não-cidadãos.

Ao dialogar com Marshall (1967), Carvalho (2008), salienta que no Brasil, houve uma inversão na aquisição dos direitos, primeiro se deu os direitos sociais, depois os direitos civis e políticos, tornando o tema da cidadania carente de discussões e efetivação na prática.

Coutinho (2008, p. 68) ressalta que, a “ampliação da cidadania – esse processo progressivo e permanente de construção dos direitos democráticos que atravessa a modernidade – termina por se chocar com a lógica do capital”.

Almeida (2005) contribui imensamente neste aspecto ao abordar a analogia entre igualdade e capitalismo, o qual destaca a importância da igualdade civil para a reprodução das relações capitalistas, em um patamar de igualdade entre proprietários e não proprietários dos meios de produção.

O autor explica que desde o auge do capitalismo, os pensadores burgueses mostravam-se contra a ideia de que todos os homens e mulheres são iguais, salientando como os liberais eram taxativos quanto à inferioridade dos não proprietários e contra o sufrágio universal.

A respeito disto, Almeida (2005, p. 285) ressalta ainda que nunca foi harmônica ou passiva a luta pela conquista de direitos políticos dos trabalhadores, já que “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”, muita luta foi necessária para que os operários e populares de diversos países efetivassem seus direitos civis e avançassem na conquista dos direitos políticos e sociais.

Outro aspecto que integra a discussão da cidadania é a condição do homem no que diz respeito ao direito a ter direitos, e dos direitos humanos como construção da igualdade. No texto de Lafer (1988), e baseado no pensamento de Hanna Arendt, por exemplo, na tentativa de apresentar a discussão do “direito a ter direitos” aparece como plano de fundo à ideia dos apátridas, este seria, o indivíduo sem direito a residência, ou ao trabalho, vivia permanentemente a margem da lei, em outras palavras, é um indivíduo que não seria titular de nenhuma nacionalidade.

Tal discussão sobre os apátridas remete segundo Hannah Arendt, a algumas conclusões, “num mundo como o do século XX, inteiramente organizado politicamente, perder o *status civitatis* significava ser expulso da humanidade, de nada valendo os direitos humanos aos expelidos da trindade Estado-Povo-Território” (LAFER, 1988, p. 147).

Os direitos humanos enquanto conquista histórica e política estavam vinculados a resolução dos problemas da vida coletiva de uma comunidade. Dentre outras conclusões Hannah Arendt, faz uma reflexão sobre a importância do princípio de isonomia como critério de organização do Estado-Nação, e de sua condição com apátrida. É interessante notar a citação referente a igualdades dos homens proposta por Lafer (1988, p. 150), no qual diz que

[...] não é verdade que “todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos”, como afirma o art. 1º da Declaração Universal dos Direitos do Homem da ONU. [...] Nós não nascemos iguais: nós nos tornamos iguais como membros de uma coletividade em virtude de uma decisão conjunta que garante a todos direitos iguais. A igualdade não é dado – ela não é *physis*, nem resulta de um absoluto transcendente externo a comunidade política. Ela é um construído, elaborado convencionalmente pela ação conjunta dos homens através da organização da comunidade política. Daí a indissolubilidade da relação entre o direito individual do cidadão de autodeterminar-se politicamente, em conjunto com os seus concidadãos, através do exercício de seus direitos políticos, e o direito da comunidade de autodeterminar-se, construindo convencionalmente a igualdade.

Desse modo, Lafer (1988) com base em Arendt afirma que os direitos humanos pressupõem a cidadania não apenas como um fato e um meio, mas sim como um princípio, pois a privação da cidadania afeta substancialmente a condição humana. A cidadania através de uma distinção ontológica se distingue a esfera do privado da esfera do público.

A esfera do privado é baseada na lei da diferença e da diferenciação, as quais assinalam a especificidade única de cada indivíduo. Esta esfera é baseada no sistema econômico. As colocações de Arendt têm um ideal retributivo necessário para reduzir na esfera do privado, as diferenças sociais advindas da desigualdade econômica a escala razoável e permitir aos homens que não sejam somente diferentes, mas possam ter condições para diferenciar-se na esfera pública.

A esfera do público, diz respeito ao mundo que compartilham com os “outros” e, que, não é propriedade privada de indivíduos ou do poder estatal, deve prevalecer, para se alcançar a democracia, o princípio da igualdade. É pertinente abordar que perder o acesso à esfera do público significa perder o acesso à igualdade.

Desse modo, “aquele que se vê destituído da cidadania, ao ver-se limitado a esfera do privado fica privado de direitos, pois estes só existem em função da pluralidade dos homens” (LAFER, 1988, p. 152).

Assim, é que a política institui a pluralidade humana e um mundo comum. O primeiro direito humano que a *polis* pode conceder, é o direito à vida pública, que permite o comando e ação. Esta dentro de uma comunidade política requer uma análise do fundamento da obrigação político-jurídica.

Por essa razão é que Arendt, através dos problemas jurídicos suscitados pelo totalitarismo diz que o primeiro direito humano é o direito a ter direitos. Ou seja, “isto significa pertencer, pelo vínculo da cidadania, a algum tipo de comunidade juridicamente organizada e viver numa estrutura onde se é julgado por ações e opiniões, por obra do princípio de legalidade” (LAFER, 1988, p. 154).

Dessa forma, da conquista pelo direito ao sufrágio universal a participação popular nas políticas públicas, um longo caminho foi trilhado. Assim, Carvalho (2008), aborda que a participação política é prática da cidadania quando há uma combinação entre os princípios de liberdade, participação e de igualdade, bem como o exercício individual e coletivo dos três tipos de direitos: civis, políticos e sociais.

Portanto, abordar a participação<sup>17</sup> na gestão pública conduz á necessidade de considerações sobre o tema da educação como forma de emancipação do sujeito, o qual é atravessado pelos estudos tanto de Marshall (1967), quanto de Carvalho (2008) e Gramsci (1989), é claro que observando as particularidades e contexto de cada autor.

Para Marshall (1967) e Carvalho (2008), a educação está diretamente relacionada com a cidadania e, quando o Estado garante que todas as crianças serão educadas, este tem em mente, as exigências e a natureza da cidadania. Na visão de Marshall (1967, p. 73), “o direito a educação é um direito social de cidadania genuíno porque o objetivo da educação durante a infância é moldar o adulto em perspectiva”<sup>18</sup>.

Para Marshall (1967), o desenvolvimento da educação primária pública durante o século XIX constituiu o primeiro passo decisivo em prol do restabelecimento dos direitos sociais da cidadania no século XX.

A educação popular é essencial para a aquisição e principalmente na luta pelos direitos, de acordo com estes autores, a ausência de uma população educada é um obstáculo para a participação política.

Deixemos claro que não se pode confundir educação com nível de instrução, tendo em vista que o pensamento de Marshall sobre este ponto apresenta-se um tanto quanto equivocado. Reitera-se aqui que é por meio da educação que o sujeito pode se tornar um cidadão mais crítico e emancipado.

Pateman (1992) afirma que a igualdade política e de poder na tomada de decisão envolve um caráter educativo que aumenta a liberdade e autonomia do indivíduo. A referida autora relata que ao participar de um contexto que lhe diga respeito diretamente, o homem comum pode chegar a se ver mais capacitado para opinar e intervir no desempenho de seus representantes, além de ter mais chance de se educar como cidadão público.

A autora baseou-se nas abordagens de Rousseau, Mill e Cole, criticando o mito clássico, que estes teóricos da democracia participativa salientavam - a falta de importância da temática da participação.

---

<sup>17</sup> Este tema será abordando com maior afinco no capítulo 3.

<sup>18</sup> É possível perceber que apesar de remontar as aproximações entre participação e educação este autor carrega em seu discurso ideias liberais que não são os corroborados no estudo.

Na visão de Pateman (1992), a teoria democrática é imprescindível para o aumento da experiência da participação, que imprime uma sensação de segurança, capacidade e autonomia para participação nos processo políticos.

Desse modo, as abordagens de Pateman, acerca das noções de democracia presentes na sociedade tornam-se relevantes para o melhor entendimento e aproximação com o objeto de estudo, no caso as categorias descentralização, intersetorialidade e participação cidadã que serão expostas no próximo capítulo.



### **3 NOVAS FORMAS DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DESCENTRALIZAÇÃO, PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E INTERSETORIALIDADE**

O presente capítulo traz abordagem teórico-conceitual sobre a descentralização, tendo em vista o estabelecimento de duas vertentes de gestão de políticas públicas nos tempos atuais: uma denominada de gestão societal, que envolve uma perspectiva crítica, emanada do processo de redemocratização; e o modelo de gestão gerencial, voltado para as estratégias neoliberais, com fins a maximizar o poder do mercado em primazia ao Estado.

Além disso, trata da questão da intersectorialidade, categoria que emanou dos processos de inovação da gestão, bem como a abertura da participação cidadã no âmbito da gestão pública.

Desse modo, trazer estas ponderações articuladas com as concepções de Estado e Sociedade civil perspectivadas por uma matriz gramsciana que se aproxima do modelo de gestão societal, torna-se importante para compreender o processo de participação e planejamento de políticas públicas.

#### **3.1 NOVAS FORMAS DE GESTÃO: VERTENTE GERENCIAL E SOCIETAL**

No Brasil, a partir da crise financeira do Estado em 1980, decorrente da globalização dos mercados e revolução técnico-científica, houve uma reestruturação econômica, a qual provocou mudanças na avaliação do planejamento quer em caráter público, quer privado. De tal modo, que as formas de planejar e gerir as políticas públicas foram reformuladas.

Consoantes com o novo direcionamento da administração pública em virtude das estratégias da relação entre Estado, Sociedade Civil e mercado, Paula (2005) ressalta dois tipos de gestão a partir de 1980, a gestão do tipo societal e a gestão gerencial.

A vertente gerencial fundamenta seus pressupostos no pensamento organizacional do setor empresarial privado, na qual a estratégia monológica é o determinante das relações produtivas e cujas dimensões são pautadas pelo econômico, esta se aproximando das perspectivas neoliberais. A vertente societal

tem como princípio a intersubjetividade das relações sociais, de uma gestão social dialógica na qual se destaca a dimensão sociopolítica do processo de tomada de decisão.

Na década de 1980, a partir das reformas empreendidas no Reino Unido e nos Estados Unidos, estabeleceram-se as bases da nova administração pública, influenciados, sobretudo pelo movimento estadunidense “reiventando o governo”<sup>19</sup> e pela política de terceira via.

De forma geral, o modelo de gestão gerencial segue as características do modelo britânico, no qual se destaca os casos da Austrália e da Nova Zelândia. Os objetivos desta nova administração pública era a “descentralização” do aparelho do Estado, que superou as atividades de planejamento e execução do governo e transformou as políticas públicas em monopólio dos ministérios; privatização das estatais; terceirização dos serviços públicos; regulação estatal das atividades públicas conduzidas pelo setor privado; uso de ideias e ferramentas gerenciais advindas do setor privado (PAULA, 2005).

Porém, Paula (2005) apontou que este modelo começa a entrar em crise, e ressalta os seus limites, tais como a formação de uma nova elite burocrática; centralização do poder nas instâncias executivas; inadequação da utilização das técnicas e práticas advindas do setor privado no setor público; dificuldades de lidar com a complexidade dos sistemas administrativos e a dimensão sociopolítica da gestão e a incompatibilidade entre a lógica gerencialista e o interesse público.

Do mesmo modo que o neoliberalismo e a terceira via falharam no que se refere ao desenvolvimento econômico, a nova administração pública também foi interrogada quanto a sua eficiência administrativa, sobretudo a partir do final dos anos de 1990, devido primordialmente à ausência da dimensão sociopolítica na gestão, bem como a ausência da ampliação da democracia do Estado (PAULA, 2005).

---

<sup>19</sup>O movimento reiventando o governo está diretamente relacionado com a emergência da indústria do *management*, que é composta pelos seguintes pilares que se inter-relacionam e se reforçam: as escolas de administração, as empresas de consultoria, os “gurus” empresariais e a mídia de negócios (PAULA, 2005, p. 53-54). Em síntese, a cultura do *management* pode ser definida como um conjunto de pressupostos compartilhados pelas empresas como: a crença numa sociedade de mercado livre; a visão do indivíduo como auto-empresendedor; o culto da excelência como forma de aperfeiçoamento individual e coletivo; o culto dos símbolos e figuras emblemáticas, como palavras de efeito (inovação, sucesso, excelência), “gerentes heróis”; a crença em tecnólogos gerenciais que permitem racionalizar as atividades organizais grupais (PAULA, 2005, p. 57).

É importante destacar que na história das reformas brasileiras: a reforma da Era Vargas (1930 – 1945) e a reforma do regime militar (1964 – 1985), as dimensões econômico-financeiras e institucional-administrativa sobrepujaram a dimensão sociopolítica.

Dessa forma, de acordo com Paula (2005, p. 11):

[...] não foi possível conciliar os dois aspectos que circundam o exercício da cidadania: a inclusão socioeconômica, que abrange direitos constitucionais como trabalho, educação e saúde e a inclusão sociopolítica que se refere à participação dos cidadãos nas decisões de natureza pública que afetam a vida social no presente e no futuro.

Sobre esta questão, Farah (2000) afirma que as políticas públicas até o início dos anos de 1980, caracterizavam-se pela centralização decisória e financeira pelo governo federal, que não dava autonomia aos Estados e municípios, ou seja, não havia articulação entre os governos, nas instâncias federal, estadual e municipal. Quando havia esta relação era baseada em favores, em outras palavras, tinha cunho clientelista e paternalista.

Além disso, as políticas públicas se caracterizavam também pela fragmentação institucional, a setorização de diversos campos sociais, bem como, a exclusão da sociedade civil do processo de formulação das políticas, da implementação dos programas e do controle da ação governamental.

Por outro lado, alguns indícios da reforma a partir de 1990 vêm se apresentando no Brasil, tais como, a questão das características patrimoniais e autoritárias do Estado e da administração pública; a crise do nacional – desenvolvimentismo e a ascensão do desenvolvimento dependente e associado, além disso, a visão dos organismos financeiros internacionais e o Consenso de Washington<sup>20</sup>.

Assim, delinearam-se duas perspectivas de administração pública – a vertente gerencial e a societal. A primeira se alinha ao movimento internacional de reforma do Estado e utiliza como referências as experiências dos Estados Unidos e

---

<sup>20</sup>O ano de 1989 foi marcado pela reunião realizada em Washington, com representantes do governo dos Estados Unidos, altos funcionários dos organismos financeiros internacionais - o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (Bird) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e economistas de diversos países. Avaliando as reformas econômicas realizadas em países como Chile e México, que aderiram aos modelos liberais de reforma e de gestão pública. Neste encontro os participantes chegaram ao consenso quanto a eficiência das reformas orientadas para o mercado (PAULA, 2005).

do Reino Unido, e a societal, que herdou as ideias e propostas dos movimentos contra a ditadura e pela redemocratização no Brasil nas décadas de 1970 e 1980.

A vertente gerencial foi concebida e implementada durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994 -2002), com a participação do ex-ministro, Luiz Carlos Bresser-Pereira, esta tinha como principais características, a administração profissional, autônoma e organizada em carreiras; a “descentralização” administrativa; maior competição entre as unidades administrativas; disciplinas e parcimônia no uso dos recursos; indicadores de desempenho transparentes; maior controle dos resultados e ênfase no uso de práticas de gestão originadas no setor privado.

A vertente societal se inspira nas experiências alternativas de gestão pública realizadas no âmbito do poder local no Brasil, como os conselhos gestores e o orçamento participativo. Tem suas raízes no âmbito dos movimentos sociais nos 1970 e 1980 e nas políticas implementadas pelos governos de frente populares nos anos 1990, sendo esta vertente a qual corroboramos no presente estudo.

Esta tem como característica, uma nova visão de desenvolvimento que enfatiza a qualidade de vida e a expansão das capacidades humana, redefinindo o que entende-se por bem-estar, conduzindo práticas e políticas para tal fim, através do estímulo ao potencial produtivo e a participação cidadã.

Tem uma concepção participativa e deliberativa de democracia com foco na gestão social, que também se dá através de uma reinvenção politico-institucional, através de novos arranjos institucionais, com base na cogestão através de iniciativas para a participação popular na definição de programas, projetos e gestão de serviços públicos.

Dentre estas iniciativas, os fóruns temáticos, os conselhos de políticas públicas e o orçamento participativo são algumas experiências. O quadro abaixo sintetiza as variáveis que compõem as características dos dois modelos de gestão.

Variável	Administração pública gerencial	Administração pública societal
<b>Origem</b>	Movimento internacional pela reforma do Estado, que se iniciou nos anos de 1980 e se baseia principalmente nos modelos inglês e estadunidense.	Movimentos sociais brasileiros, que tiveram início nos anos 1960 e desdobramentos nas três décadas seguintes.
<b>Projeto Político</b>	Enfatiza a eficiência administrativa e se baseia no ajuste estrutural, nas recomendações dos organismos multilaterais internacionais e no movimento gerencialista.	Enfatiza a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho do Estado e o paradigma.
<b>Dimensões estruturais enfatizadas na gestão</b>	Dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa.	Dimensão sociopolítica
<b>Organização administrativa do aparelho do Estado</b>	Separação entre atividades exclusivas e não exclusivas do Estado nos três níveis governamentais.	Não tem uma proposta para a organização do aparelho de Estado e enfatiza iniciativas locais de organização e gestão pública.
<b>Abertura das instituições políticas a participação social</b>	Participativo no nível do discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e a construção de canais de participação popular.	Participativo no nível das instituições enfatizando a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular.
<b>Abordagem da gestão</b>	Gerencialismo: enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor público	Gestão social: enfatiza a elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas ao público-alvo, incluindo questões culturais e participativas.

QUADRO 1. VARIÁVEIS OBSERVADAS NA COMPARAÇÃO DOS MODELOS DE GESTÃO.  
Fonte: Paula (2005)

Farah (2000) aborda que a inserção de ideais democráticos principalmente a partir da Constituição de 1988, evidenciou o surgimento de propostas que valorizassem a descentralização e a participação da comunidade através do novo modelo de gestão pública, o qual supera o modelo de provisão estatal – o modelo centralizado, e apresenta potencial para o fortalecimento de ações coletivas e socioeducativas, que possibilitam a formação de redes institucionais, articulações intersetoriais e intergovernamentais, além do envolvimento da comunidade. Nesse aspecto, a sociedade civil tem função central para superar a relação de subordinação das agências de governo hierarquizadas.

Ao tratar de modelos de relação entre o Estado, sociedade e mercado, expõe que novas formas de articulação vêm se desenvolvendo:

- a. A articulação intergovernamental vertical, que ocorre entre as instâncias federal, estadual e municipal.

- b. A articulação horizontal, que ocorre entre as instituições públicas de uma mesma instância.
- c. A articulação intersetorial, que indica a constituição de um processo de elaboração e implementação de políticas públicas descentralizado.

Tais articulações teorizam e evidenciam a valorização de novas práticas de gestão pública com a inserção de novos participantes nos processos de planejamento. Pensando nessa perspectiva, os governos locais passam exercer um papel de coordenação, mobilizando as ações dos diferentes atores sociais. E denotam que essa abordagem na construção das políticas públicas deve ser multidisciplinar, para que a gestão e o planejamento sejam eficazes em suas ações e de maneira integrada possa fortalecer a perspectiva solidária e coletiva do mesmo.

Partindo do pressuposto que a descentralização, a participação e a intersetorialidade foram às categorias que surgiram com as reformas do Estado, nos próximos tópicos, serão apresentadas suas concepções, diferenciações e limitações.

### 3.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE PLANEJAMENTO NA GESTÃO PÚBLICA

O processo de elaboração de políticas públicas costuma ser dividido para fins heurísticos em três fases sucessivas – formulação, implementação e avaliação, no qual o ciclo se retroalimenta. Seu processo de afinamento de discussões, bem como a criação de instrumentos de operacionalização, controle e avaliação são gerados a partir do planejamento, que é a “ferramenta para administrar as relações com o futuro. É uma aplicação específica do processo de tomar decisões” (MAXIMIANO, 2004, p. 138). Em outras palavras, o planejamento consiste em prever uma série de ações, projetando um plano de atuação, a fim de concretizar a situação desejada de forma coerente, organizada e sistemática.

No que diz respeito ainda às políticas públicas e planejamento, Puppim de Oliveira (2006) ressalta que existem diversas formas, com características e especificidades que variam de acordo com a localidade, a região ou país. Se tratando do Brasil, os problemas estão relacionados à ênfase dada ao tecnicismo, a burocracia e as previsões economicistas.

O mesmo autor também relata que as diferenças centrais entre o planejamento dos países desenvolvidos estão relacionadas às diversidades no sistema político, uma vez que nos países em desenvolvimento não existe uma articulação apropriada entre o Estado e a sociedade civil. No caso do Brasil, apesar de ter um Estado formado, passou por longos períodos de ditadura, inibindo o desenvolvimento do funcionamento e o desenvolvimento do sistema político.

É necessário admitir que o planejamento transpassa a esfera do econômico, sendo uma construção política e social. Puppim de Oliveira (2006, p. 273) ressalta que o planejamento se refere a “[...] um processo de decisão político-social que depende de informações precisas, transparência, ética, temperança, que sejam aceitáveis para toda a sociedade”.

Além disso, enfatiza duas correntes antagônicas que formam o planejamento: uma ressalta um modelo de cima para baixo (*top down*), na qual as autoridades teriam um maior controle e deveriam decidir o que e como serão implementadas as ações políticas; a segunda sugere um modelo de baixo para cima (*bottom up*), com destaque para a pesquisa de Palumbo e Harde no ano de 1981, a qual parte do argumento que os agentes sociais conhecem melhor a política, por estarem mais próximos das problemáticas locais (PUPPIM DE OLIVEIRA, 2006).

Apontando uma alternativa ao modelo de planejamento autoritário e tecnocrata (QUADRO 2), podemos ressaltar o Planejamento Estratégico Situacional (PES) que é um modelo de planejamento estratégico aplicado ao setor público e foi elaborado por Carlos Matus. Este se distingue do modelo de planejamento tradicional e do empresarial. De acordo com Matus:

[...] não devemos confundir o planejamento com a predição. A predição é um recurso de cálculo utilizado pelos governantes e planejadores, mas não é o único. O Planejamento situacional é semelhante a uma guerra de trincheiras contra a incerteza futura gerada pelos sistemas complexos (MATUS, 1997, p. 29).

<b>Planejamento Tradicional</b>	<b>Planejamento Estratégico Situacional</b>
1. Determinista (predições certas)	1. Indeterminista (previsões incertas)
2. Objetivista (diagnóstico)	2. Subjetivista (apreciação situacional)
3. Predições Únicas	3. Várias apostas em cenários
4. Planos por setores	4. Plano por problemas
5. Certeza	5. Incertezas e surpresas
6. Cálculo técnico	6. Cálculo tecnopolítico
7. Os sujeitos são agentes	7. Os sujeitos são atores
8. Sistema fechado (metas únicas)	8. Sistema Aberto (várias possibilidades)
9. Teoria do Controle de um sistema	9. Teoria da participação em jogo

QUADRO 2. COMPARAÇÃO ENTRE MODELOS DE PLANEJAMENTO.

Fonte: O Método PES – Roteiro de Análise Teórica (material elaborado para o curso “Governo e Planejamento” FUNDAP – Fundación Altadir)

O planejamento estratégico proposto por Matus apresenta-se como um modelo mais eficiente de planejamento, já que buscam-se mecanismos para se identificar os pontos em comum entre políticas públicas e a diversidade de atores e dos interesses envolvidos que passam a ser foco permanente das gestões. Da mesma forma, este processo é importante para consolidar ações que se relacionam com a intersetorialidade e descentralização, que englobam também a avaliação e o monitoramento conforme exposto por Junqueira (2004).

### 3.3 CONCEPÇÕES ACERCA DA DESCENTRALIZAÇÃO

De acordo com Guimarães (2002), o tema da descentralização não é novo na literatura. Existem registros que vão desde a Teoria do Estado até as do Campo da Administração. Nesse sentido, é pertinente ressaltar a vasta gama de conceitos por vezes contraditórios que tentam entender e explicar tal fenômeno político como mecanismo.

O tema da descentralização está presente em diversos campos disciplinares. A autora menciona o campo das ciências políticas, na qual é tratada como mecanismo democrático, que permite a autonomia política dos níveis locais e regionais, com vistas ao aprofundamento da democratização. No que diz respeito ao campo das ciências econômicas, é tratada como a transferência de



responsabilidades das atividades econômicas públicas para o setor privado. No campo da sociologia, a descentralização é um mecanismo para a autorização da sociedade civil, com o intuito de incrementar a cidadania (GUIMARÃES, 2002).

Por fim, no campo da administração pública, constitui-se na dissolução do poder decisório e administrativo dentro das agências públicas através da desconcentração, ou seja, da transferência de responsabilidade administrativa sobre os serviços básicos públicos do nível nacional para os governos regional e local (PENFOLD-BECERRA apud GUIMARÃES, 2002).

Nesse contexto, dois planos de discussão podem ser visualizados: um jurídico e um político-institucional. No caso do jurídico, a descentralização é concebida como um processo de transferências de competências e de poderes entre órgãos, ou dentro de um mesmo órgão, vinculada à ideia de desconcentração, ou delegações de funções, ou como uma ruptura de um vínculo hierárquico pré-existente e relaciona-se a ideia de competências exclusivas.

No âmbito político-institucional, a descentralização é vista como a desagregação do poder público, através de diversas modalidades, que vão de uma simples desconcentração de atividades até a descentralização de poder decisório, sendo este o foco do presente estudo. Nesse âmbito, identificam-se três dimensões complementares: a administrativa, a social e a política.

Na administrativa, a descentralização refere-se à delegação, ou seja, a transferência de competências e de funções entre unidades, esferas de governo, ou órgãos, tal concepção é justificada em função da necessidade de se buscar maior eficácia na gestão pública, eliminação de intermediações burocráticas e possibilidade de um contato mais próximo com o cidadão, o que geraria maior fidelidade às demandas sociais.

Na dimensão social, descentralização refere-se à participação social na gestão pública. É a divisão de parcelas do poder que parte da administração pública para a sociedade civil. Desse modo, há possibilidade da tomada de decisão ser compartilhada com a população por meio da identificação de problemas e capacitação de grupos sociais, assim expressando a vontade do coletivo, revertendo o paternalismo do Estado, criando meios para a participação política.

No âmbito político, a descentralização funciona com um meio para redistribuir o poder político do Estado, do nível central para os níveis periféricos. Essa técnica

se dá através da participação cidadã com o objetivo de melhorar a eficácia da gestão pública.

Na visão de Guimarães (2002), o debate acerca da descentralização envolve diversas dimensões e pode ser aplicada em muitos contextos. Vale ressaltar que ela integra processos desde a redução das funções básicas do Estado a democratização da administração pública, ou seja, da simples transferência de competências a uma reestruturação do poder decisório.

A autora ainda salienta algumas tipologias que são comumente utilizadas para designar a descentralização, estas estão relacionadas ao nível para o qual a tomada de decisão é transferida.

“A desconcentração” é a transferência de responsabilidades administrativas dentro da agência pública estatal, “a delegação”, que implica transferência de responsabilidades gerências da estrutura burocrática central para organizações externas, organizações não governamentais, filantrópicas, etc; “a devolução”, considerada como transferência de responsabilidade fiscal e administrativa para unidades subnacionais de governo ou para autoridade regional ou local dentro de unidades administrativas; e a “privatização”, que se refere à transferência de responsabilidades públicas para órgãos privados (PENFOLD-BECERRA apud GUIMARÃES, 2002).

Além dessas, outras tipologias referentes à modalidade de descentralização também podem ser observadas. A descentralização pode ser “funcional”, quando são transferidas ao ente descentralizado competências específicas; “delimitadas”, quando se referem a só um setor de atividade; “territorial”, quando é transferido poder decisório a órgãos cujo âmbito de atuação ou cuja jurisdição estão constituídos por um território, mesmo que esses órgãos tenham personalidade jurídica própria e mantenham relação de dependência hierárquica na geração de suas autoridades.

E por último, a “descentralização política”, considerada como forma máxima da descentralização, quando o corpo descentralizado é gerado a partir de processos eleitorais e se pode reconhecer uma estrutura administrativa descentralizada, a exemplo dos municípios, departamentos, etc. (BOISIER, 1991).

Apesar de haver certo consenso em relação às ideias centrais do que é descentralização (transferências de recursos financeiros, poder decisório, controle social e aumento das competências locais, dentre outros), estas tipologias geram

confusões taxonômicas e não auxiliam no esclarecimento do processo complexo da descentralização.

Guimarães (2002) ressalta também que, no Brasil, a questão da descentralização não é muito bem definida visto que, ainda existem muitas oscilações entre momentos centralizadores e descentralizadores, já que a história política brasileira foi marcada por projetos centralizadores de gerência, o que começou a mudar com o processo de redemocratização, após a Constituição de 1988, se estruturando com a possível Reforma do Estado.

É importante ressaltar que a Constituição de 1988 desempenhou papel fundamental na legitimação do princípio de descentralização já que definiu um novo tipo de arranjo federativo com transferência de decisões, funções e recursos do executivo federal para os estados e municípios, inclusive na própria Constituição nos artigos 194 e 204, os quais salientam que a descentralização participativa para a gestão da nova área da seguridade social (saúde, previdência e assistência social).

De acordo com Nogueira (1997, p.8) a descentralização que se quer implementar hoje “deseja transferir encargos e ao mesmo tempo corresponsabilizar a sociedade civil na gestão pública”.

Por outro lado, a descentralização e participação não são termos necessariamente complementares. Nem toda descentralização leva automaticamente a maior participação, esta pode ser imposta. Já a participação não, pois depende de fatores histórico-sociais e de degraus de amadurecimento político-ideológico e organizacional que muitas vezes só aparecem após um longo período de tempo.

É relevante destacar que a descentralização pode ser um instrumento de poder das comunidades organizadas, ou instrumento de opressão das comunidades com baixo grau de consciência e organização.

A operacionalização de fato não é simples,

[...] num país como o nosso, cuja a estrutura administrativa e cujo processo decisório estão tomados por um jogo federativo fracamente cooperativo, cortado por práticas predatórias e por uma forte manipulação política dos fundos públicos, representa uma autentica reviravolta (NOGUEIRA, 1997, p. 9).

Isso nos leva a crer que inúmeras resistências políticas e culturais surgem no decorrer de tal implementação. Nogueira (1997) salienta que o primeiro passo para

que a descentralização ganhe coerência é equilibrar participação e representação. Participação sem representação não leva a lugar nenhum.

O segundo requisito é conseguir o equilíbrio no plano da federação, o qual não resultará de novas leis, emendas e Constituição. Mas passará por um amplo entendimento político nacional, uma limpeza na cultura política e administrativa dos brasileiros.

O terceiro aponta a necessidade de descentralizar sem perder a capacidade de articulação e coordenação. O quarto requisito se refere aos técnicos e gestores de políticas públicas, personagens que não são da política-representação, mas da política-execução. Fala-se em nova cultura técnica, nova cultura gerencial, gestão cooperativa (articulações intergovernamentais, interinstitucionais).

Na visão de Nogueira (1997, p 18),

[...] quando pensamos em descentralização, talvez imaginemos a existência no plano municipal e/ou regional, de condições ótimas em termos de recursos humanos, conhecimentos técnicos e nível de capacitação, embora saibamos o quanto isto é difícil na esfera pública brasileira, sobretudo no plano municipal.

Dessa forma, toma-se como eixo do trabalho, a descentralização caracterizada pela transferência de poder do grupo central para as unidades subalternas, constituindo-se uma maneira eficiente de envolvimento do cidadão e grupos sociais na esfera da participação, porém sem perder de vista suas limitações e dificuldades de implementação.

Assim como as novas formas de gestão são compostas por duas vertentes, a descentralização também apresenta duas vertentes. A descentralização na perspectiva gerencial e societal.

De acordo com Junqueira et al. (1997), o processo de descentralização, como estratégia de mudança nas Relações entre Estado e Sociedade, iniciou-se na década de 1970, no países centrais democráticos como saída para a crise do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), o qual foi constituído após a Segunda Guerra Mundial como forma de regulação social, no âmbito do desenvolvimento do capitalismo, na relação entre Estado, economia e sociedade manifestados na produção de bens e serviços coletivos públicos ou privados, regulados pelo Estado. Esta concepção de Estado originaria dos movimentos burgueses de emancipação, foi adotada por diversos países ocidentais, sem alterar sua concepção original.

Porém, este modelo de Estado acabou expandindo o aparato burocrático para a gestão das políticas sociais, gerando, inclusive, uma centralização de decisões e comprometimento da eficácia.

Nessa concepção o Estado reduz-se a funções mínimas, e suas competências transferidas para o setor privado, primando pelo lucro, excluindo assim as políticas sociais do dever do Estado, se limitando a programas assistencialistas de auxílio à pobreza. Desse modo, a descentralização significa redução do papel do Estado para chegar ao Estado Mínimo, dando ao mercado funções importantes nessa configuração (JUNQUEIRA et al., 1997).

Na outra concepção, o processo de descentralização ocorreu em meio ao processo de reestruturação do Estado e a gestão das políticas sociais também acompanhou estas tendências políticas, principalmente, pelas mudanças ocorridas a partir da década de 1980, aos regimes autoritários que se firmaram sob uma perspectiva centralizadora e socialmente excludente. Assim, em meio a esta crise política e econômica, a descentralização surge como uma possibilidade de democratização do poder, numa visão oposta à vertente neoliberal (JUNQUEIRA et al 1997).

A corrente societal nesse sentido almeja garantir os direitos sociais do cidadão. Para Junqueira et al.(1997, p. 9),

[...] a descentralização, portanto, sob uma perspectiva progressista, implica transferir competências com vistas à democratização da administração pública e dos partidos, podendo contribuir para o desenvolvimento de modelos socialmente mais justos, pela mudança das relações Estado e Sociedade.

Ou seja, nessa visão, há uma reestruturação do Estado, mas este não se torna mínimo. Há um aumento da eficácia das ações das políticas sociais através do deslocamento de competências e poder de decisão para unidades “subalternas”.

De acordo com Junqueira et al.(1997, p. 11), a relação entre descentralização e participação não é de identidade, mas de sinergia. A descentralização faz parte do processo para desenvolver a participação dos cidadãos a fim de garantir os interesses coletivos.

Segundo Weber (1982, p. 98), a política refere-se também à “participação no poder ou à luta para influir na distribuição do poder, seja entre Estados ou entre grupos dentro de um Estado”, ou seja, a política pode significar também a luta pela distribuição do poder na cidade do capital.

### 3.4 AS VÁRIAS DIMENSÕES DO CONCEITO DE PARTICIPAÇÃO

O fenômeno da participação é bastante complexo e contraditório, e “envolve uma relação multifacetada de poder entre atores diferenciados por suas identidades, interesses, valores que se expressam por várias formas, conforme suas capacidades e condições objetivas do regime político em que estão inseridos” (TEIXEIRA, 1997, p. 184).

Porém, esta não indica uma relação de poder que só se materializa através do Estado, mas entre os próprios atores, o qual exige comportamentos e partilha de saberes, bem como condições estruturais e de cultura política que podem favorecê-la ou dificultá-la.

De acordo com Teixeira (1997), com o surgimento do Estado de Bem-Estar Social, fica evidente que os direitos individuais e da competição de mercado não são garantidos. Nesse contexto, é necessária a intervenção do Estado para regular os desajustes provocados pela concentração do capital. Assim, a participação política acabou se deslocando para os partidos e grupos de pressão, no qual os interesses privados se inter-relacionam para influenciar as decisões do Estado.

Noutra perspectiva, são estes elementos que provocam o surgimento de novos tipos de participação mais amplo, e com um viés mais crítico. Trata-se de tendências e características do processo nos últimos anos, quando se enfatiza a descentralização e aspectos alternativos ao modelo de gestão.

Desse modo, a efetivação da participação depende da existência de mecanismos próprios, sejam institucionais ou não. Conforme ressalta Teixeira (1997, p. 190),

[...] os institucionais podem dar-lhe um caráter de permanência e regularidade, mas também, contém o risco de submeter os agentes sociais a lógica própria do poder, a racionalidade técnico-burocrática. Existem outros mecanismos peculiares aos movimentos sociais que podem garantir sua autonomia e potencializar sua ação frente ao Estado, a sociedade política, ao mercado.

Em outras palavras, tais mecanismos configuram-se numa nova constitucionalidade, e a articulação entre eles são consequências das experiências dos movimentos sociais, e das mudanças do regime político a partir de 1980 no Brasil. A sua existência permite, mas não é regra, que a participação não se reduza

a episódicas mobilizações tendo em vista que estas também podem ser empregadas como objetivo de manipulação.

De acordo com o mesmo autor,

[...] a existência de uma sociedade civil organizada e autônoma em relação ao Estado e ao mercado constitui elemento importante para efetivação da participação política. Isto requer a constituição de espaços públicos autônomos em que as diversas organizações sociais e os indivíduos possam exercer os direitos de informação, de opinião e possam articular-se numa ação coletiva que questione as decisões políticas do Estado e, ao mesmo tempo, possa oferecer fundamentos e alternativas para novas decisões e num processo de *accountability* avaliar os métodos e resultados (TEIXEIRA, 1997, p. 191).

Cunill Grau (1991) destaca dois elementos-chave no conceito de participação: 1 – intervenção no curso de uma atividade pública; 2 – expressão de interesses sociais. A partir desses dois elementos, a autora faz a identificação dos fenômenos que não podem ser considerados como participação cidadã.

No primeiro bloco a autora aponta: A participação social, a participação comunitária e as experiências autônomas da sociedade civil.

“A participação social” se refere aos fenômenos de agrupamento dos indivíduos em organizações em nível da sociedade civil para a defesa de seus interesses sociais, ou seja, ações voltadas para o cooperativismo, o associativismo, e a autogestão.

“A participação comunitária” consiste numa ação de relação com o Estado, porém, tem um sentido meramente de impulso assistencial de ações que são executadas pelos próprios cidadãos, relacionada à sua vida imediata. A principal diferença entre esta e a participação cidadã é que esta se trata de uma atividade social e não efetivamente uma atividade pública, trata-se de um modelo assistencial participativo, no qual a participação é reduzida ao mínimo.

“As experiências autônomas da sociedade civil” são relativas às reivindicações de autogoverno por parte dos movimentos sociais. É indispensável dizer que ambas as perspectivas apresentadas influenciam na participação cidadã, “um novo estilo de política que visa atenuar os antagonismos políticos e expandir as áreas da solidariedade e da responsabilidade pelas decisões” (CUNILL GRAU, 1991, p. 5)<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> “*um nuevo estilo de hacer política que apunte a atenuar los antagonismos políticos y a expandir los ámbitos de solidaridad y responsabilidad por las decisiones*” (CUNILL GRAU, 1991, p. 5).

Cunill Grau ainda relata que existem outros meios de intervenção que não são expressão de interesses sociais e não podem ser entendidos como participação cidadã: “a intervenção dos cidadãos na administração em função de sua experiência”, na qual a intervenção dos cidadãos se realiza em função de seu conhecimento técnico, não como portadores de determinados interesses; “a participação política”, a qual envolve a intervenção dos cidadãos basicamente através dos partidos políticos, em órgãos de representação como parlamentos e qualquer outro tipo que represente os interesses globais de uma comunidade política – interesses públicos.

A participação cidadã envolve e articula os interesses difusos e coletivos, além dos interesses públicos. Depreende-se que participação cidadã não é uma alternativa á democracia, é um complemento da mesma (CUNILL GRAU, 1991).

O terceiro aspecto abordado pela autora se refere à colaboração entre administrações, a qual parte do pressuposto que a participação cidadã deixa fora de sua órbita de participação entre órgãos da administração cujos membros representam organizações portadoras de interesses gerais ou globais. Por exemplo, quando se recorre com fins consultivos a outras administrações públicas distintas das que ostentam o interesse geral primário.

Por último, “os mecanismos de defesa dos cidadãos individuais frente à administração e as oficinas de informação e reclamação”, em outras palavras mecanismos do campo jurisdicional como extra jurisdicional que supõe um controle da atividade administrativa pelo cidadão. Estas modalidades respondem a necessidade de criar instrumentos jurídicos para combater e reparar os atos administrativos ilícitos e ilegais.

Recorrendo a Teixeira (1998, p. 193),

[...] a participação cidadã não só utiliza-se de mecanismos institucionais já disponíveis ou a serem criados, mas os articula com outros mecanismos e canais que se legitimam pelo processo social; não nega o sistema de representação, mas busca aperfeiçoá-lo, exigindo a responsabilização política e jurídica dos mandatários, o controle social e transparência de decisões (prestação de contas, debate público), tornando mais frequentes e eficazes certos instrumentos de participação semidireta (plebiscito, referendo, iniciativa popular de projeto de lei, democratização dos partidos).

A participação cidadã se diferencia da participação social e comunitária, porque esta, não busca realizar funções próprias do Estado como a prestação de



serviços. E não se constitui na mera participação em grupos ou associações para defesa de interesses específicos. Não se confunde com participação popular, “muito utilizada para apreender a ação desenvolvida pelos movimentos populares, sobretudo os urbanos, em grande parte de caráter reivindicativo, ou de protestos, às vezes, violentos” (TEIXEIRA, 1997, p. 193).

O autor supracitado ressalta que,

[...] o conceito de participação cidadã tenta contemplar, portando, dois elementos contraditórios, presentes na atual dinâmica política: a) o “fazer ou tomar parte”, por indivíduos, grupos, organizações que expressam interesses, identidades, valores, que poderiam situar-se no campo do particular mas significam espaço para heterogeneidade, diversidade, pluralidade; b) o elemento cidadania, no sentido cívico cujas dimensões de universalidade, generalidade, igualdade de direitos, responsabilidade e deveres se procura enfatizar (TEIXEIRA, 1997, p. 194).

Abordando outra perspectiva, Cunill Grau (1995, p. 6), ressalta que “apesar do discurso amplamente a favor da participação cidadã, esta não tem encontrado condições propícias para seu exercício nos espaços governamentais, quando se tem vinculado com a possibilidade de contribuir para sua própria democratização”<sup>22</sup>.

Da mesma forma, a autora diz que

[..] se tem assumido que a participação cidadã refere-se à intervenção nas ações públicas, mas com base na expressão e defesa de interesses particulares (coletivos e difusos), e que esse caráter só pode complementar (não substituir) a participação política através de partidos políticos, contribuindo (e não interferindo) no processo de formação de políticas e decisões públicas (CUNILL GRAU, 1995, p. 9)<sup>23</sup>.

A participação, de acordo com a mesma autora implica na criação de novos caminhos ou novas relações entre a sociedade civil e a esfera pública, dependendo de quatro fatores: 1 – níveis de participação: âmbito político e âmbito da gestão pública; 2 - caráter da intervenção dos cidadãos nas atividades e/ou órgãos públicos – consultiva e/ou assessora, resolutiva e fiscalizadora e a participação na execução;

<sup>22</sup> “no obstante el discurso ampliamente favorecedor de la participación ciudadana, ésta no há encontrado condiciones propicias para su ejercicio em los espacios gubernamentales, cuando se há vinculado com la posibilidad de contribuir a su propia democratización” CUNILL GRAU (1995, p. 6).

<sup>23</sup> Se há asumido tendencialmente que la participación ciudadana remite a la intervención en acciones públicas pero en función de la expresión y defensa de intereses particulares (colectivos y difusos), y que en este carácter sólo puede complementar (no sustituir) a la participación política a través de partidos políticos, contribuyendo (y no interfiriendo) en el proceso de formación de políticas y decisiones públicas (CUNILL GRAU, 1995, p. 9).

3 – caráter dos sujeitos sociais intervenientes – indireto e direto; 4 – origem do impulso a participação – implicação cidadã e ação cidadã.

Para Milani (2008), a participação social cidadã, refere-se à prática de inclusão dos cidadãos no processo decisório de algumas políticas públicas, foi erigida em princípio político-administrativa. O mesmo autor ressalta que fomentar a participação dos diferentes atores sociais em sentido abrangente e criação de uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as decisões políticas tornou-se o paradigma de inúmeros projetos de desenvolvimento local (auto) qualificados de inovadores e de políticas públicas locais (auto) consideradas progressistas.

Da mesma forma, Milani (2008, p. 557) diz que:

[..] a ênfase à necessidade de considerar-se a participação dos cidadãos nos processos de formulação e gestão das políticas públicas locais tornou-se uma resposta possível à crise do bem-estar e à necessidade de rever as relações entre o governo e a sociedade na definição de estratégias de desenvolvimento local.

Arnstein (1969) considera a participação do cidadão como algo essencial para o exercício da cidadania, é a redistribuição de poder que permite aos cidadãos, aproximar-se dos processos políticos e econômicos, tendo a oportunidade de deliberar sobre o futuro da sociedade.

Assim, baseada na hierarquização de tipos de participação e não-participação, a autora elaborou uma tipologia de oito níveis de participação, cada degrau corresponde à extensão do poder dos cidadãos em determinar o resultado final na ação pública.

Os primeiros degraus da escada são (1) Manipulação e (2) Terapia. Esses dois degraus descrevem níveis de não participação, seu objetivo real não é permitir a população a participar nos processos de planejamento ou conduzir programas, mas permitir que os tomadores de decisão possam educar os participantes.

Os degraus (3) Informação e (4) Consulta, avançam a níveis de concessão limitada de poder que permitem aos “sem-nada” ouvir e serem ouvidos. Quando estes níveis são definidos pelos poderosos como o grau máximo de participação possível, existe a possibilidade dos cidadãos realmente ouvirem e serem ouvidos. Mas nestes níveis, eles não têm o poder para assegurar que suas opiniões serão aceitas por aqueles que detêm o poder, não há continuidade e nem garantia de mudança do *status quo*.

O degrau (5) Pacificação, consiste de um nível superior desta concessão limitada de poder, pois permite aos indivíduos aconselhar os poderosos, mas retêm na mão destes o direito de tomar a decisão final. Os cidadãos podem participar de uma (6) Parceria que lhes permita negociar de igual para igual com aqueles que detêm o poder.

Nos degraus superiores (7) Delegação de Poder e (8) Controle cidadão, os cidadãos detêm a maioria nos fóruns de tomada de decisão, ou mesmo, completo poder gerencial.

É válido salientar algumas limitações para essa escada: nem os cidadãos, nem os detentores do poder constituem blocos homogêneos, também não se tem uma referência de uma análise para chegar aos níveis genuínos de participação, e algumas características usadas para ilustrar cada um dos oito tipos poderiam ser aplicáveis a outros degraus.

Entende-se nesse sentido que a participação pode ser mais efetiva, a partir de mecanismos e instrumentos de gerência que sejam coletivos, como o planejamento participativo, a criação e o funcionamento de conselhos gestores que serão abordados posteriormente com maiores detalhes.

Segundo Demo (1996) são três os componentes básicos do planejamento participativo. 1 – formação de consciência crítica e autocrítica da comunidade, pela qual se elabora o conhecimento adequando dos problemas que afetam o grupo. A comunidade formula, com seu saber e em consórcio com o saber técnico, um posicionamento crítico diante da realidade; 2 – identificação e priorização dos problemas, formulando estratégias concretas de seu enfrentamento e encontrando caminhos alternativos e propostas de negociação; 3 – a organização do grupo como estratégia para os dois passos anteriores.

#### **3.4.1 As dimensões da participação: tomada de decisão e controle social em debate**

A participação no processo democrático adquire diversos papéis, Teixeira (2000), salienta quatro aspectos: o processo de tomada de decisão, a dimensão educativa e integrativa, a questão do controle social e a dimensão expressivo-simbólico da participação.

O mesmo autor supramencionado expõe que:

[...] a questão fundamental que se apresenta para a teoria política diz respeito a quem e como tomar decisões no Estado, ou seja, refere-se ao sujeito e ao processo decisório. Quanto ao sujeito, trate-se de definir que são os atores – elites tecnicamente preparadas e selecionadas, via processo eleitoral, ou cidadãos, de forma direta ou através de mecanismos que permitam sua expressão e deliberação. Quanto ao processo, verifica-se se a seleção implica apenas a escolha dos decisores, delegando-se a estes total liberdade de ação, ou se é mais ampla, envolvendo critérios e elementos de decisão, com os respectivos controles e possibilidades de revisá-los por parte dos cidadãos (TEIXEIRA, 2000, p. 50).

Teixeira (2000), se apoiando em outros autores destaca que este processo pode ser analisado sob dois olhares, os que negam o papel de decisão da participação, entre eles os elitistas (Sartori; Schumpeter, apud Teixeira, 2000), ou para afirmá-lo como fazem os teóricos da democracia participativa (PATEMAN, MACPHERSON apud TEIXEIRA, 2000).

Os elitistas concebem a participação como método de escolher líderes que devem decidir e governar, envolvendo compromissos entre elites e aceitação passiva pela sociedade, tendo como justificativa a questão das competências necessárias e a racionalidade qualidades não atribuídas ao cidadão comum (TEIXEIRA, 2000).

Por outro lado, o papel ativo dos cidadãos na formação da vontade e opinião é valorizado por outros autores, principalmente na teoria da democracia participativa. Porém, há certa crítica a estes teóricos, por eles não levarem em conta a complexidade da sociedade atual e a lógica diferenciada que preside cada estrutura (sociedade, mercado, estado).

A partir do elenco de teóricos que abordam a questão da tomada de decisão ser positiva ou não, nenhum deles tem explicado o problema de como se dá o processo de tomada decisão numa sociedade complexa e diferenciada, sobretudo em relação aos arranjos institucionais que permitem a generalização de experiências localizadas de participação direta nas decisões.

Teixeira (2000) faz um pergunta bastante pertinente que cabe na presente discussão, “Como suprir as deficiências e superar os obstáculos à participação nas decisões mais complexas que envolvem multiplicidade de interesses, incertezas e custos, garantindo conquistas institucionais e políticas já alcançadas?”.

Toda esta problemática, além de questionar a dimensão decisória da participação, ao mesmo tempo, constitui um desafio para a busca de mecanismos que administrem de forma a combinar a participação, que explica as diferenças, as identidades e aspirações dos diferentes grupos sociais, com a representação, que busca traduzir a generalidade, a universalidade da cidadania.

O mesmo autor ainda ressalta que:

[...] se vislumbra como fundamental a participação dos vários segmentos sociais no processo de tomada de decisão por várias formas (debate público, proposição, consulta, pressão, etc.), ao mesmo tempo não se pode minimizar a responsabilidade daqueles que recebem mandatos para decidir (TEIXEIRA, 2000, p. 54).

Sendo assim, fica claro que não é possível que os cidadãos participem de todas as etapas, há de se priorizar os momentos em que é estrategicamente indispensável sua participação, também levando em conta que a sociedade civil não pode substituir o Estado.

Desse modo, todo o debate gerado em torno da participação perde força para dar lugar ao debate público das questões, a proposições de alternativas, exigência de prestação de contas dos atos dos agentes públicos e conseqüentemente responsabilização (TEIXEIRA, 2000). O mesmo autor segue sua linha de pensamento propondo a política deliberativa<sup>24</sup> de Gutmann (1995) e Habermas (1997).

Evocamos Teixeira (2000), para salientar outro fator importante quando falamos em participação – a questão do controle social.

A participação é um instrumento de controle do Estado pela sociedade, e portanto, de controle social e político. É preciso entendê-lo, não na perspectiva liberal, da chamada liberdade negativa, no sentido de impedir maior ação do Estado para garantir maior liberdade possível aos indivíduos, mas ao sentido positivo: possibilidade dos cidadãos definirem critérios e parâmetros para orientar a ação pública (TEIXEIRA, 2000, p. 59).

É nesse sentido que encontramos duas dimensões acerca do controle social. A primeira ligada ao *accountability*, ou seja, a obrigação dos agentes políticos

---

<sup>24</sup> A política deliberativa obtém sua força legitimadora da estrutura discursiva de uma formação de opinião e da vontade, a qual preenche sua função social e integradora graças à qualidade racional de seus resultados. Por isso, o nível discursivo do debate público constitui a variável mais importante (TEIXEIRA, 2000, p. 55).

prestarem contas dos seus atos e decisões e o direito de o cidadão exigí-lo e avaliá-lo socialmente em espaços públicos próprios. E a segunda, consiste na responsabilização dos agentes políticos pelos atos praticados em nome da sociedade, de acordo com procedimentos estabelecidos em leis e padrões éticos vigentes na mesma sociedade. Tal compreensão esta associada com a noção de soberania popular.

Trata-se de reconhecer um aspecto essencial da democracia de nosso tempo, não só no uso da lei, mas no controle de sua aplicação, e de definir as formas possíveis de utilização democrática de controle. Os cidadãos, dessa forma, podem através da criação de conselhos e leis que vão além da eleição e incluem diversos atores, definir o papel que almejam para o Estado.

É relevante salientar que o controle do poder não pode limitar-se apenas a garantia dos direitos nem aos controles internos ou parlamentares, muito menos a separação de poderes, em uma perspectiva liberal.

Na visão de Teixeira (2000, p. 62),

[...] implica a correção dos desvios e a responsabilização dos agentes políticos. Seu exercício requer a organização da sociedade civil, sua estruturação e capacitação para esse fim, de forma permanente, em múltiplos espaços públicos, antes e durante, a implementação das políticas, tendo como parâmetros não apenas variáveis técnicas, mas também exigências de equidade social e aspectos normativos.

Em outras palavras, significa uma abertura e maior transparência do Estado, exigindo que o cidadão e suas organizações possam dispor de mecanismos institucionais e garantias legais para exercê-lo com um mínimo de eficácia.

### **3.4.2 Participação no Brasil**

Art 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto com valor igual para todos e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - Iniciativa popular (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988).

No Brasil, a participação da sociedade civil aparece na Constituição Federal de 1988, nos artigos 14 e 29, ao tratar da iniciativa popular nos processos legislativos e na organização dos municípios (BRASIL, 1988). Entretanto, mesmo com o discurso a favor da participação cidadã nas políticas públicas, não podemos ter um pensamento idealizador acerca destes processos.

A participação política do Brasil enfrenta contradições e limites oriundos do passado da cidadania brasileira. As principais barreiras para a aquisição da cidadania no Brasil são destacadas por Amaral (2003, p. 154 - 55):

[...] a falta de um sentimento de identidade nacional; a falência do sistema representativo e eleitoral; a supervalorização do órgão executivo; o desejo de que surja um messias político; a inversão na lógica clássica de surgimento dos direitos à cidadania e a prevalência de um direito em detrimento dos outros; o alcance de alguns direitos (hoje principalmente dos direitos sociais) restritos a uma determinada classe social: a dominante; uma visão corporativa dos direitos coletivos; e, recentemente, como consequência perversa dos ajustes neoliberais, o individualismo exacerbado e o direito social encarado como bem de consumo.

Da mesma forma, Carvalho (2008) destaca quatro equívocos na formulação da participação popular no Brasil: 1. Ausência de uma preparação prévia e falta de experiência para realizar uma revolução, ficando restrita ao uso de força; 2. Ausência de preparação por parte dos governos e elites; 3. Utilização como modelos as práticas eleitorais de países que se destacavam pela corrupção; 4. O não conhecimento do exercício dos direitos políticos de forma continuada afastando os indivíduos da política.

Por outro lado apesar destas discrepâncias, algumas vias de participação coletiva vêm tentando atenuar estas problemáticas, principalmente após a década de 1980, com as mudanças nos processos de gestão pública. Entre eles surgiram o Orçamento Participativo (OP), Conselhos e Fóruns Municipais. Estes novos arranjos institucionais disseminaram um novo paradigma que rompe com os modelos centralizados de gestão pública e engloba a democratização dos bens e serviços públicos e a descentralização (AMARAL, 2003).

Amaral (2003) relata ainda a experiência da Frente Popular no Rio Grande do Sul, no governo de Tarso Genro, o qual estabeleceu como principal meio de participação, o voto e os espaços democráticos. A autora diz que a organização em torno da coletividade é um processo gradual, aprendido na prática social, exigindo a superação de limites para o exercício do modelo de cidadania existente no Brasil.

A Frente Popular é uma proposta contra hegemônica, que tem como base a cidadania e o modelo híbrido de democracia, miscigenando um sistema representativo com a possibilidade de participação da população no direcionamento da gestão pública.

Nesta proposta, Amaral (2003, p. 41) diz que:

[...] a participação é entendida como a intervenção constante e de oportunidade homogênea da população, gerida desde o amadurecimento de posições políticas clarividentes. Almeja atingir a efetividade das tomadas de decisão, definindo diretrizes políticas em conjunto com a população, para depois torná-las práticas sociais concretas, bem como possibilitar à sociedade civil espaço para que fiscalize os destinos que o legislativo e o executivo dão as verbas públicas.

Assim, apesar de mostrar que existem proposições em documentos legais que dispõem sobre a participação da sociedade civil nas políticas públicas, como apresentado na Constituição Federal de 1988, ao mesmo tempo verifica-se que há pontos negativos destas apropriações na história política do Brasil que ainda influenciam o formato das políticas públicas hoje. Estas necessitam serem revisadas e aprimoradas a fim da ampliação do debate democrático na construção das políticas públicas.

### **3.4.3 Experiências de participação: a questão dos conselhos**

Na visão de Gohn (2002) os conselhos são uma invenção tão antiga como a própria democracia participativa. As câmeras municipais e as Prefeituras do Brasil colônia foram organizadas segundo o sistema de gestão de Portugal, que desde os séculos XII foram criando seus conselhos, como forma político-administrativa em relação a suas colônias. Atualmente, esta configuração deu lugar aos conselhos urbanos originários das comissões de moradores.

A autora anteriormente citada ressalta que os conselhos como formas de gestão da coisa pública foram defendidos por Hannah Arendt, ao analisar as revoluções francesa e americana, a qual definiu tais locais como espaços da ação coletiva entre o público e o privado. “Para Arendt, os conselhos são a única forma possível de um governo horizontal; um governo que tenha como condição de existência a participação e a cidadania” (GOHN, 2002, p. 10).



O debate sobre os conselhos como instrumento da democracia é um tema de propostas para a gestão pública, tanto entre o setor liberal como entre o de esquerda. Vale ressaltar que para os liberais são instrumentos de colaboração e para os de esquerda, como vias ou possibilidades de mudanças sociais no sentido de democratização das relações de poder.

No Brasil, nas últimas décadas, as políticas sociais adquirindo o sentido de instrumento da justiça social passaram a ser o fio transmissor entre a sociedade e um Estado omissivo no período. Assim, devido à ineficiência do Estado ao lidar com essas novas relações coletivas da classe subalterna, surgem os movimentos sociais para se articular enquanto organismo políticos de representação da sociedade (TATAGIBA, 2004).

Nesse contexto, de aparente democracia, os Conselhos se constituem como tema central das políticas sociais e atravessam a discussão política até o fim da década de 1980 (TATAGIBA, 2004). Em Gohn (2002, p. 11), os conselhos populares foram propostas de esquerda ou de oposição ao regime militar e tinham diversos objetivos:

[...] organismos do movimento popular atuando com parcelas de poder junto ao Executivo (tendo a possibilidade de decidir sobre determinadas questões de governo), como organismos superiores de luta e organização popular, gerando situações de duplo poder – uma espécie de poder popular paralelo às estruturas institucionais; ou como organismos de administração municipal, criados pelo governo para incorporar o movimento popular ao governo, no sentido de que sejam assumidas tarefas de aconselhamento, de deliberação e/ou execução (GOHN, 2002, p. 11).

É pertinente salientar que a discussão sobre os conselhos populares a partir dos anos de 1980 tinha como eixo central a participação popular, uma forma de democratizar o Estado e seus aparelhos. “Participação se tornou um dos principais termos articuladores no repertório das demandas e movimentos” (GOHN, 2002, p. 11).

A partir dos movimentos sociais, a sociedade inicia seu processo de politização perante suas necessidades para uma vida mais digna, as reivindicações no âmbito da participação da sociedade na gestão das políticas públicas vêm à tona, posterior a Constituição de 1988, o qual propõe definições sobre os Conselhos gestores de políticas públicas desde o âmbito municipal até o federal, institucionalizando as ações.

Assim, os conselhos foram incorporados à Constituição com o objetivo de serem canais efetivos de participação da sociedade civil e formas inovadoras de gestão pública a permitir o exercício de uma cidadania ativa. A incorporação da comunidade nesse processo é uma via para a gerência dos problemas e a implementação de políticas públicas a fim de saná-los (GERSCHMAN, 2004).

Tal fato representou a mobilização da sociedade brasileira na participação política frente à transição do regime militar para a democracia. A partir de 1990, a participação passou a ser vista sob um novo paradigma – como participação cidadã, baseada na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e numa nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado. As novas estruturas inserem-se, portanto na esfera pública e, por força de lei, integram-se com os órgãos públicos vinculados ao poder executivo, voltados para políticas públicas específicas, responsáveis pela assessoria e suporte ao funcionamento das áreas onde atuam (GOHN, 2002).

Torna-se relevante, salientar que a legislação em vigor no Brasil preconiza, desde 1996, que, para o recebimento de recursos destinados às áreas sociais, os municípios devem criar seus conselhos. Fato que explica porque a maioria dos conselhos surgiu após essa data.

Os conselhos são parte do processo de gestão descentralizada e participativa, constituídos por atores deliberativos e paritários, no entanto, muitos autores têm apresentando o caráter apenas consultivo dos conselhos.

De acordo com Gerschman (2004), a sociedade atuando nos Conselhos poderia contribuir para a definição de um plano de gestão das políticas setoriais, atribuindo certa transparência às alocações e favorecendo a responsabilização dos políticos e gestores.

Para Gohn, (2002, p. 13), “[...] isso implica a existência do confronto (que se supõe democrático) entre diferentes posições politico-ideológicas e projetos sociais. Todas as demandas são, em princípio, tidas como legítimas”.

Baseado nessa premissa é que o pensamento de Gramsci pode contribuir na presente discussão, pois se o surgimento da sociedade civil denota o intenso trabalho educativo da classe dominante a fim de garantir o consenso ao seu governo, ele pode também indicar formas de organização das classes subalternas para a conquista da hegemonia. A sociedade civil é o lugar no qual se dá a luta entre

projetos sociais e políticos que são contraditórios entre si, no quadro da disputa pela hegemonia entre as classes sociais fundamentais.

Nessa perspectiva Gohn (2002, p. 16-17) diz que,

[...] se por um lado, os espaços construídos no público não estatal são conquistas dos setores organizados; por outro lado, eles são também parte de reconfiguração de estratégias de recomposição de poder de grupos políticos e econômicos em luta pela hegemonia. Enquanto os primeiros buscam democratizar os espaços conquistados por meio de lutas pelo acesso as informações e a igualdade nas condições de participação, priorizando sempre na cidadania a questão dos direitos, os últimos lutam por atribuir aos novos atores um perfil de cidadãos/consumidores, destacando apenas suas obrigações, ressignificando a cidadania pelo lado dos deveres. Essa tensão é mais perceptível ao nível local, no qual os atores sociais se relacionam mais diretamente e no qual reconfigurar as formas e culturas políticas tradicionais, carregadas de estruturas clientelistas e patrimonialistas, é uma tarefa bem mais fácil.

Diante disso, entende-se que existe um duplo caráter em tais mecanismos institucionalizados de controle social e que se expressa de forma contraditória. Nas palavras de Gramsci, quando a classe dominante, visando manter a hegemonia de seu bloco histórico, incorpora reivindicações populares, identificam-se, estratégias de revolução passiva, a qual se efetiva a partir de reformismos que enfraquecem o potencial transformador das classes subalternas (COUTINHO, 1989).

Outrossim, quando as pressões emanam da sociedade civil em busca de espaços e consenso, caracterizando-se como uma luta pela hegemonia e na construção do seu bloco histórico, torna-se a guerra de posição, em outras palavras, é a ampliação dos espaços de participação que significa a conquista de posições pelas classes subalternas, base para o fomento de uma contra-hegemonia.

Para que os Conselhos se constituam, concretamente, nestes espaços de transformação política, é necessário que leve em conta a tomada de consciência de classe a partir da participação dos intelectuais organicamente vinculados a estas classes, os quais possuem a função de trabalhar as concepções populares e de elevá-las ao nível de uma concepção transformadora, em uma dimensão de educação política.

Se compostos por lideranças e grupos qualificados com devido entendimento de seu papel, dos limites e possibilidades, além de estarem articulados a propostas e projetos sociais progressistas, os conselhos gestores podem fazer política publicizando os conflitos (TATAGIBA, 2004).

Gohn (2002, p. 21) acrescenta que

[...] como interlocutores públicos poderão realizar diagnósticos, construir proposições, fazer denúncias de questões que corrompem o sentido e o significado do caráter público das políticas, fundamentar ou reestruturar argumentos segundo uma perspectiva democrática: em suma, elas podem contribuir para a ressignificação da política de forma inovadora.

Mas, é importante enfatizar que a cultura política hegemônica no Brasil, se constitui pela precarização das políticas sociais públicas e de repasse das funções estatais para a esfera da sociedade civil.

Nesse contexto, algumas problemáticas também devem ser abordadas, tais como a criação de mecanismos que garantam o cumprimento de seu planejamento, instrumentos de responsabilização dos conselheiros por suas resoluções, estabelecimento claro dos limites e das possibilidades decisórias as ações dos conselhos, uma ampla discussão sobre as restrições orçamentárias e suas origens, dentre outros.

Para Gohn (2002), existem duas posições em relação ao papel central dos conselhos, a saber: a primeira circunscreve-se ao plano da consulta, preocupa-se com a demarcação de sua atuação em relação ao legislativo, defende que eles se limitem a ser auxiliares do poder Legislativo. A segunda postula que eles atuem como órgãos de fiscalização do Executivo, segundo uma perspectiva e um modelo de gestão descentralizada desse Executivo; preconiza-se que eles operem dentro das decisões que são tomadas em sua área. Essa segunda posição implica um estilo de governo que tenha como diretrizes e eixos fundamentais as questões da participação e da cidadania, e aceite os conflitos como parte do jogo de interesses da democracia.

Outro aspecto, a ser citado é a falta de tradição participativa da sociedade civil em canais de gestão, a falta de exercício prático, e o desconhecimento pela maioria da população de suas possibilidades, deixando as decisões a mercê das elites. Além de concepções oportunistas que surgem no decorrer do processo de operacionalização pré-definido – manipulado, podemos salientar a questão da representatividade qualitativa dos diferentes segmentos sociais e a paridade, das quais muitas vezes não se tem critérios que garantam efetiva igualdade de condições entre os participantes. A participação para ser efetiva tem que ser qualificada e consciente, a fim de exercitar a cidadania de forma ativa.

### 3.4.4 O papel dos intelectuais orgânicos no processo de participação

A partir do momento em que o conceito de gestão pública ganhou sentido diferente daquele adotado pelo governo conservador, englobando perspectivas democráticas de gestão, o orçamento participativo, e controle social, em consonância com o amadurecimento no meio acadêmico e o comprometimento com essas forças políticas a tanto fornecerem referências teóricas para esse outro modo de governar, bem como exercerem o papel de críticos propositivos das iniciativas governamentais surgem agentes facilitadores mediando esse processo democrático (CASTELLANI FILHO, 2006, p. 128).

Partindo desse pressuposto Demo (2006) ao abordar sobre planejamento participativo e cidadania, acredita que o mediador ideal seria um intelectual orgânico que atuaria como agente facilitador no processo de conquista da autonomia pela comunidade. Deve ser, preferencialmente, de dentro da própria comunidade ou vinculado a ela, para facilitar a construção de um elo genuíno e honesto de comunicação.

Gramsci trata dos intelectuais orgânicos, a partir de uma hierarquia:

[...] de fato, a atividade intelectual deve ser diferenciada em graus também do ponto de vista intrínseco, graus que, nos momentos de extrema oposição, dão lugar a uma autêntica diferença qualitativa: no mais alto grau, devem ser postos os criadores das várias ciências, da filosofia, da arte, etc.; nos mais baixos, os mais modestos “administradores” e divulgadores da riqueza intelectual já existente, tradicional, acumulada. (...) É interessante notar que todas essas partes se sentem solidárias, ou melhor, que os estratos inferiores manifestam um “espírito de grupo” mais evidente, do qual recolhem uma “ vaidade” que frequentemente os expõe aos gracejos e às troças (GRAMSCI, 2004, p. 21-22).

Gramsci (1989) salienta que cabe ao intelectual homogeneizar a classe e elevá-la a consciência de sua própria função histórica. Parafraseando Marx, Gramsci (1989) diz que o papel do intelectual consistiria em transformar uma classe “em-si” numa classe “para-si”. A tarefa dos intelectuais torna-se fundamental no desenvolvimento histórico social. Assim, todos os homens são intelectuais, mas nem todos desempenham na sociedade a função de intelectuais. A concepção Gramsciana rejeita qualquer formulação que se aproxime ao aristocratismo e

fornece a fundamentação teórica para uma análise democrática e dialética das relações entre o intelectual e a sociedade.

Nesse sentido, o intelectual orgânico está ligado ao processo de construção de uma nova visão de mundo, contrapondo-se ao intelectual tradicional. Desse modo, os intelectuais orgânicos devem interpretar o senso comum, e transformar a ideologia que perpassa a sociedade civil em hegemônica, unido-a em torno de um objetivo político. O objetivo dos intelectuais então seria a criação e organização de uma cultura, a qual contribui para o surgimento de uma ideologia que perpassa toda a sociedade, havendo uma hegemonia.

### 3.5 INTERSETORIALIDADE

Na visão de Junqueira et al. (1997), os conceitos de intersectorialidade e descentralização aproximam-se, quando observa-se que este último é compreendido como a transferência do poder de decisão para as instâncias mais próximas dos cidadãos e o primeiro diz respeito ao atendimento das necessidades e expectativas desses mesmos cidadãos de forma sinérgica e integrada.

É relevante entender que a intersectorialidade é um fator de viabilização do desenvolvimento e da inclusão social enquanto ação do Estado. Ambas, a descentralização e a intersectorialidade, constituem um novo paradigma orientador da modelagem de gestão pública como já abordado anteriormente.

De acordo com Bonalume (2009, p. 5-6),

[...] A intersectorialidade não é um conceito em si auto-explicativo, o mesmo enunciado pode referir-se a objetivos e posturas metodológicas muito diversas, o que demanda que na sua utilização se explicitem os pressupostos, estratégias e meios para que uma política se efetive como tal. Ela é um princípio que privilegia a integração matricial das políticas sociais tanto na fase de planejamento quanto nas de execução e monitoramento. Essa matricialidade representa o eixo coordenador e organizador dessas políticas, potencializando sua integração, com impacto positivo em seus efeitos.

É importante destacar que o conceito de intersectorialidade emerge no campo da Saúde, a partir do momento em que pesquisadores começaram a perceber que outros fatores também interferiam na saúde da população, como as condições de alimentação, trabalho, habitação, dentre outros.

Um dos pesquisadores que se destacou foi Rudolf Virchow, um alemão patologista que atentou sobre a influência das questões econômicas e sociais nas causas das epidemias, a qual é considerada um marco para o surgimento da Medicina Social, que visava às condições de vida individual e coletiva (ANDRADE, 2006).

Dois movimentos internacionais iniciados no Canadá na década de 1980 no campo da saúde dão indícios de princípios da intersectorialidade: o movimento internacional da promoção da saúde e o movimento “Cidades Saudáveis”, os quais exemplificavam a importância de uma visão ampliada que condicionasse os setores em saúde, educação, lazer, segurança, etc.

A nova promoção da saúde gerou o dilema da intersectorialidade, que buscou por meio das conferências internacionais traçarem diretrizes de cuidados primários em torno da máxima de saúde para todos. O eixo central da discussão foi o processo saúde-doença, que envolveu as dimensões sociais, culturais, econômicas e políticas nas coletividades para alcançar um desenvolvimento social equitativo (ANDRADE, 2006).

Já o movimento “Cidades Saudáveis” tem como marco histórico a VIII Conferência Nacional de Saúde, ocorrida em 1986 no Brasil, quando foram debatidas as políticas saudáveis, com preocupações relacionadas ao ambiente, ao trabalho, ao transporte, a habitação e outras condições de saúde da população, que permitiu o desenvolvimento do conceito de intersectorialidade a partir da necessidade de elaboração de ações conjuntas entre o Estado e sociedade civil (ANDRADE, 2006).

É considerada cidade saudável, o contínuo de melhorias que utilizam recursos da comunidade para melhoria do ambiente físico e social para realização de todas as atividades humanas. Requer planejamento de todos os setores sociais de forma conjunta para superar o modelo burocrático e fragmentado das políticas públicas.

No Brasil, a intersectorialidade ganhou destaque a partir do campo da saúde, sobretudo a partir do conceito amplo de saúde desenvolvido na VII Conferência Nacional de Saúde e com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS). O SUS rompeu com o paradigma de políticas fragmentas e legitimou mudanças na atuação do papel do Estado, o qual reconheceu a saúde como um direito de todos os cidadãos e de fundamental importância para o ser humano (ANDRADE, 2006).

É importante percebermos o quão é difícil o desenvolvimento de ações intersetoriais no Brasil, uma vez que a política brasileira foi organizada de forma setorial. Na formação do Governo Federal existe uma fragmentação nos Ministérios, que também é observada nas secretarias de Estado, e nos governos municipal e suas respectivas secretarias. Assim, tem-se uma especialização do saber de cada setor, no qual as problemáticas são enfrentadas de forma fragmentada.

Desse modo, esta estratégia alivia o papel do Estado, não garantindo a distribuição de poder e acesso aos direitos. Junqueira et al. (1997) propõem a apresentação de uma rede de ação intersetorial que minimiza os impactos do tipo de gestão setorializada. Nesta perspectiva de articulação, todos os espaços da sociedade devem pensar os sujeitos envolvidos de forma ampliada, buscando condições que lhes integrem ao grupo social.

O processo de desenvolvimento da intersetorialidade corresponde a uma prática construída ao longo do processo histórico, tendo impacto direto nas estruturas de poder, gerando conflito e demanda tempo para a sua adaptação. Tem como objetivo principal o desenvolvimento social por meio da articulação de saberes entre os cidadãos e instituições públicas e privadas num processo de cogestão (JUNQUEIRA et al., 1997)

A intersetorialidade é a articulação de saberes e experiências no planejamento, execução e avaliação de ações para obter efeito sinérgico em situações complexas, visando o desenvolvimento da sociedade e inclusão social. A tentativa é reverter o quadro de exclusão social, promover melhorias na qualidade de vida da população e superar a fragmentação das políticas (JUNQUEIRA; INOJOSA, 1997; JUNQUEIRA *et al.*, 1997).

Tal conceituação é aperfeiçoada a partir do momento que “incorpora a ideia de integração, de território, de equidade, enfim, de direitos sociais” (JUNQUEIRA, 2004, p.27). As políticas intersetoriais são entendidas como possibilidades para otimização dos recursos escassos para resolução de problemas, que dependem de um processo de aprendizagem.

Nessa perspectiva, pensar numa ação intersetorial, antes de tudo é conhecer as demandas de todos, tendo capacidade de gerir ações coletivas, situando as estratégias nas mais diversas aspirações, valorizando o planejamento, em busca de soluções para possíveis problemas a serem enfrentados, nas quais as decisões possam ser compartilhadas com todos os atores sociais.



Finalizando o capítulo, a abordagem que se faz a partir de um referencial que supõe uma gestão societal, esta vinculada a esta perspectiva de intersetorialidade, bem como também da participação cidadã, e não menos distante da descentralização política como formas de maximizar o debate em torno da ampliação da democracia.

## **4 A CIDADE DE VITÓRIA: GESTÃO E PLANEJAMENTO DO ESPORTE E LAZER**

No presente capítulo, foi realizada a discussão e cotejamento dos dados acerca da gestão e planejamento público dos setores de esporte e de lazer em Vitória, bem como apresentados o seu contexto histórico, investigando os princípios de participação, intersetorialidade e descentralização.

Partimos das seguintes reflexões e indagações para explicar o aparente distanciamento do modelo de gestão pautado na participação cidadã e na intersetorialidade das ações políticas de esporte e lazer da cidade de Vitória. Como estão estruturados organizacionalmente o esporte e o lazer em Vitória? Os setores de lazer e esporte têm procurado se articular com outras secretarias e com a sociedade civil no desenvolvimento e planejamento das ações? Os cidadãos participam na elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas do setor de esporte e lazer? Qual é o nível de participação dos cidadãos no Conselho Municipal de Esportes de Vitória?

Para tanto, na parte inicial realizamos um relato histórico acerca do planejamento do esporte e lazer na cidade de Vitória, bem como abordamos o Conselho de Esportes da cidade.

### **4.1 PERFIL DOS SUJEITOS**

O presente tópico retrata o perfil dos sujeitos investigados no estudo. Neste caso, os gestores da Secretaria de Esporte e Lazer e membros do Conselho Municipal de Esporte de Vitória no período de 2005 a 2012.

A secretaria de esporte e lazer de Vitória no ano de 2005-2008 foi gerida por um secretário, que estendeu sua gestão até o ano de 2010. Assim a SEMESP passou por três secretários na gestão de 2009-2012 (2009-2010, 2010, 2011- 2012).

A entrevista foi realizada com apenas dois secretários pelo fato de passarem por mais tempo nas gestões – G1 (2005-2008) e G2 (2011-2012). O G1 tem formação em Educação Física e o G2 na área de Tecnologia de Informação.

O G1 foi convidado em 2005, pelo então prefeito João Carlos Coser para assumir a Secretaria Municipal de Esportes de Vitória. Este já fazia parte da gestão

de políticas públicas, participando da criação da Lei Jaime Navarro de Carvalho, e de outras gestões anteriores. Também fez parte da elaboração do Plano Estratégico “Agenda 21 da cidade de Vitória – Vitória do Futuro”. Na visão do G1, a Secretaria de Esportes e Lazer desenvolve-se em quatro âmbitos: “do esporte e lazer, na área de esporte comunitário, na área de esporte escolar, e esporte de rendimento” (G1).

No ano de 2009, o contexto político referente ao esporte e lazer modificou em decorrência de problemas relacionados com a gestão dos recursos financeiros do setor de esporte e lazer, que culminaram na saída do gestor da pasta, sendo substituído no ano de 2010.

O G2 também foi convidado pelo prefeito João Carlos Coser em 2011, tendo sua carreira iniciada como assessor de Desenvolvimento Tecnológico da Secretaria Municipal de Fazenda. O G2 ressalta que

[...] O esporte evolui a ponto das pessoas terem na sua cabeça hoje o seguinte, esporte não é só professor de educação física. Esporte hoje, em clube, ele é um bom setor de marketing. Ele é um bom setor jurídico pra quem se de um suporte, que faça projetos e que venha captar recursos. A mesma coisa no poder público. O esporte hoje ele é um bom contador, ele é um bom captador de recursos, ele é um bom setor jurídico, ele é um bom setor de marketing e fundamentalmente com um bom professor de educação física. Então, essa filosofia ta evoluindo. O esporte tem que estar na web, o esporte tem que buscar os caminhos de comunicação. Aquele tempo de que o esporte era apenas um professor de educação física com uma bola debaixo do braço, ele já passou. Entendeu? Isso já passou (G2).

A respeito dos representantes do Conselho foram entrevistados dois membros, o C1 – que também faz parte da SEMESP, ocupando o cargo há sete anos, possui ensino superior na área de educação física, e C2 representante de entidade da sociedade civil, denominada Conselho Popular de Vitória (CPV) desde 2008, possui ensino superior na área de economia.

#### 4.2 A SECRETARIA MUNICIPAL DE ESPORTES E LAZER (SEMESP): ANÁLISE DO AMBIENTE INTERNO E EXTERNO

Para análise do ambiente interno e externo da Secretaria de Esporte e Lazer (SEMESP), utilizaremos a técnica DAFO – sigla do original inglês SWOT, que é utilizada para verificar cenários da gestão pública, a fim de potencializar as

oportunidades, e minimizar as fraquezas e ameaças. Diante da necessidade de averiguar os planejamentos, bem como os planos estratégicos de Vitória, a análise será realizada no fim do tópico. A estrutura organizacional destes setores foi verificada a partir dos documentos retirados do *site* da Prefeitura Municipal de Vitória<sup>25</sup>, eminentemente as leis e decretos referentes ao esporte e ao lazer, bem como os demais documentos fornecidos pela secretaria.

Com a análise preliminar das Leis nº 4213/1995 e nº 4332/1996, que dizem respeito à criação da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer (SEMESP) e do Conselho Municipal de Esporte de Vitória (COMESP), foram identificados mecanismos de descentralização e participação, sobretudo quando verifica-se a criação de um conselho municipal, o qual se configura como o canal de participação e articulação da sociedade civil com o governo.

Porém, é pertinente destacar que a intenção do presente estudo não se limita a identificar somente tais mecanismos, já que estes podem se constituir em letras mortas, assim como tem sido apresentado por diversos estudos que tomam o lazer e esporte como direitos sociais, a saber: Marcellino (2001), Mascarenhas (2003).

Dessa forma, as instituições responsáveis pelas políticas públicas de lazer e esporte é a SEMESP e o COMESP. A primeira foi denominada em sua criação de Secretária de Esportes, tem como objetivo planejar e coordenar o apoio e a execução de atividades de políticas públicas de lazer e esporte que permitam a humanização da vida urbana e a integração da comunidade<sup>26</sup>, tendo em sua última gestão analisada uma estrutura organizacional formada pelo secretário, subsecretário, e pelo secretário executivo.

A segunda, denominada de COMESP, órgão colegiado, formado por representantes do poder público municipal e da sociedade civil organizada. Configura-se como um órgão consultivo, normativo e deliberativo encarregado da formulação e execução da política pública de esportes de Vitória (SEMESP, 2011)<sup>27</sup>.

O COMESP segundo a lei mencionada é presidido pelo Secretário Municipal de Esportes e constituído pelos representantes indicados pelas entidades

---

<sup>25</sup> Disponível em <http://www.vitoria.es.gov.br/semesp.php>, acesso em 12 de abril de 2012.

<sup>26</sup> Lei Nº 4.213/95, que dispõe sobre alterações na estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Vitória.

<sup>27</sup> Informações retiradas da página - WEB da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer. Disponível em: <http://www.vitoria.es.gov.br/semesp.php>, acesso em 12 de abril de 2012.

esportivas, representantes dos moradores do município, representante da Universidade Federal do Espírito Santo e os representantes do município <sup>28</sup>.

De acordo com a Lei nº 4.213 compete ao COMESP:

I - formular e encaminhar a política municipal de esporte, acompanhando, a título de colaboração, sua execução pelos demais órgãos da Secretaria Municipal de Esportes e avaliando os resultados obtidos;

II - aprovar o Plano Municipal de Esportes;

III - apreciar os planos de trabalho, a proposta orçamentária e os relatórios da Secretaria Municipal de Esportes;

A partir dos trechos mencionados anteriormente, percebemos que os dois órgãos responsáveis pelas políticas públicas, estão alinhados no plano legal, ao mesmo tempo a análise desses tópicos também revela um questionamento a respeito da ausência da temática do lazer no COMESP, que salienta uma abordagem do lazer em termos de conteúdos culturais, limitada a perspectiva do esporte.

Ampliando ainda mais esta discussão, verificamos os programas e projetos prioritários da SEMESP, que se sedimentam nos segmentos esportivo social, esportivo educacional e de alto rendimento (PREFEITURA DE VITÓRIA, 2012).

O conceito de esporte e o lazer na elaboração de políticas públicas são destacados por Mascarenhas (2000) e Marcellino (2001), quando dizem que o lazer é associado ao campo do esporte na perspectiva de participação de todos, tendo em vista que o lazer é direito dos cidadãos. Ainda no âmbito conceitual, Tubino (1996), destaca três dimensões: o esporte educacional, esporte participativo, e esporte de rendimento, estes já tratados no Manifesto de Educação Física de 1960<sup>29</sup>.

Apresentando outra visão Bracht (2003) propõe de forma diferente as dimensões do esporte, o qual destaca o esporte de rendimento e o esporte como prática de lazer, argumentando que os dois tipos de esporte tem potencial educativo.

É possível dizer que apesar da estruturação do Ministério do Esporte a partir de 2003 se assemelhar a concepção de esporte discutida por Tubino (1996), na qual foi estabelecido três secretarias: educação, participativo e rendimento, em

---

<sup>28</sup> Atualmente o Conselho está em processo de mudanças organizacionais.

<sup>29</sup> Este Manifesto foi elaborado pela Federação Internacional de Educação Física (FIEP), fundada em 1923, como o mais antigo organismo internacional que trata da educação física. Lançado oficialmente em 1970, o manifesto conceituou a Educação Física e Esportes norteando seus caminhos mundialmente.

consonância também com a Constituição de 1988. Atualmente, o Ministério do Esporte trabalha em outra perspectiva que divide a secretaria em três também. Porém, uma voltada para o esporte de rendimento, outra para o esporte, lazer, inclusão social e educação, e outra secretaria para assuntos relacionados ao futebol e ao torcedor, em decorrência das demandas dos megaventos no país nos próximos anos.

Desse modo, a SEMESP ao propor três dimensões do esporte, se afasta da concepção de esporte desenvolvida atualmente nas políticas públicas em âmbito federal, mas ao mesmo tempo se aproximam da concepção de esporte educacional, participação e rendimento discutidos por Tubino (1996).

Destacam-se, o programa “Esporte para idosos”, no qual os idosos de Vitória têm a oportunidade de praticar ginástica, alongamento, atividades recreativas e hidroginástica. A prática de exercícios é oferecida nos núcleos do Vida Ativa da Terceira Idade, no Recreio dos Olhos e no Parque Municipal Horto de Maruípe, e também no Deares, instituições e espaços parceiros da Prefeitura. Os idosos a partir de 50 anos podem se inscrever, gratuitamente, nos locais das atividades, para isso, é preciso apresentar o atestado médico de aptidão física (PREFEITURA DE VITÓRIA, 2012).

Além deste projeto, existem aqueles que são voltados para o lazer e diversão da comunidade, muito embora estes não estejam descritos como projetos prioritários no *site* da SEMESP<sup>30</sup>. São as “Ruas de lazer”, que são oferecidas, no sábado ou no domingo, diversas atividades recreativas para a comunidade: cama elástica, pula-pula, pintura de rosto, oficina de balão mania e jogos recreativos. As atividades são realizadas das 8 às 13 horas e das 13 às 18 horas, aos sábados; e das 8 às 13 horas, aos domingos. Caso queira ter a Rua de Lazer, a comunidade deve dar entrada no pedido junto ao Protocolo Geral da Prefeitura de Vitória.

E o projeto Esporte e Lazer da Cidade (PELC), que é um projeto realizado em convênio com o Ministério do Esporte desde 2006, no qual é proporcionado lazer e esporte permanente para crianças, adolescentes, adultos e idosos em quatro núcleos: núcleo do Bairro Maria Ortiz (Praça da Polícia Interativa, no período vespertino); Núcleo do Parque municipal Mangue Seco (pela manhã e à tarde); Núcleo do Parque Moscoso (manhã e tarde); Subnúcleo do Clube de Natação e

---

<sup>30</sup> Disponível em: <http://www.vitoria.es.gov.br/semesp.php>, acesso em 08 de Nov. de 2012.

Regatas Álvares Cabral (pela manhã e à tarde). Os participantes podem fazer oficinas de capoeira, futsal, ginástica, vôlei, futebol de areia, jogos de salão (dominó, dama e xadrez), trabalhos manuais (desenho e origami). No subnúcleo do Álvares Cabral é oferecida apenas natação para pessoas com deficiência.

Além das Ruas de Lazer e do PELC, existe o projeto “Vitória Verão Estação de Todos”, que visa proporcionar aos moradores e visitantes de Vitória momentos de lazer, podendo assistir a eventos organizados pela SEMESP. Os eventos são realizados na Praia de Camburi, no mês de janeiro. O projeto coloca Vitória no cenário esportivo nacional e busca atuar como instrumento de promoção do município, em âmbito estadual e nacional, ao mostrar a cidade como um grande polo turístico e esportivo do estado do Espírito Santo. Outros eventos como, os campeonatos de bocha, Dominó, os campeonatos de verão, além dos jogos da paz podem ser mencionados.

Já o segmento educacional tem foco nas crianças e nos adolescentes das Escolinhas de Esportes e dos Jogos Escolares, com o intuito de formar cidadãos por meio da prática esportiva. Busca a formação do homem em sua totalidade, contribuindo para sua formação de cidadão e ampliando sua visão de mundo e entendimento do seu papel como agente transformador da sociedade (PREFEITURA DE VITÓRIA, 2012).

Os núcleos das escolinhas de esportes instalados em diversos bairros de Vitória têm o objetivo de democratizar o acesso ao esporte, estimulando crianças e adolescentes, de 7 a 17 anos, a interagir socialmente. Com a prática esportiva, busca-se desenvolver valores sociais e melhoria da qualidade de vida (autoestima, convívio, interação social e saúde). As escolinhas oferecem, gratuitamente, as modalidades de futebol de campo, atletismo, futsal, vôlei, natação, remo, vela, canoagem, ginástica artística, basquete, handebol, capoeira, ginástica rítmica e dança.

Prioritariamente, as escolinhas destinam-se a alunos da rede pública de ensino. Caso haja vagas, alunos das escolas particulares também podem se matricular. Para se inscrever, o estudante tem de se dirigir a um dos núcleos, acompanhado dos pais ou responsável, e levar apenas a Certidão de Nascimento. Os pais terão de assinar a ficha de inscrição dos filhos. Na escolinha de natação, é requerido também o exame dermatológico. As atividades são desenvolvidas de terça a sexta-feira, das 8 às 11 horas e das 14 às 17 horas, com exceção das escolinhas

de Jardim da Penha e da Fonte Grande, que funcionam a partir das 18 horas. Nas escolinhas que funcionam nos clubes (Álvares, Praia Tênis, Náutico, Clube dos Oficiais e Racing) é preciso levar também uma foto 3x4, para que seja confeccionada a carteirinha do clube. As inscrições são feitas nos meses de janeiro e fevereiro.

O Programa Esporte Escolar pretende promover a cidadania de crianças e adolescentes por meio do acesso permanente de prática esportiva, além de descobrir novos talentos. São desenvolvidas as seguintes competições reunindo estudantes de Vitória: as Olimpíadas Escolares de Vitória e os Jogos Estudantis de Vitória (Joevi).

As olimpíadas reúnem estudantes de escolas públicas e particulares de Vitória, na faixa etária de 12 a 17 anos, para a disputa de seguintes modalidades esportivas: futsal, basquete, ginástica rítmica, voleibol, handebol, xadrez, tênis de mesa e atletismo. As inscrições dos alunos são feitas por cada escola que deseja participar das olimpíadas. O evento busca ainda dar oportunidade aos alunos de acesso permanente à prática esportiva. Pretende também descobrir novos talentos e selecionar escolas e equipes para a edição estadual das Olimpíadas Escolares, seletiva para o Brasileiro.

Os Joevi, atendem crianças e adolescentes entre 9 e 17 anos, estudantes de escolas, integrantes de agremiações comunitárias e participantes de projetos sociais de Vitória. Estes são realizados anualmente, os jogos são disputados nas modalidades de futsal, basquete, voleibol, handebol, futebol de areia, tênis de mesa, atletismo, xadrez e ciclismo. Há disputa, no feminino e no masculino, nas seguintes categorias: sub 11 anos, sub 13, sub 15 e sub 17 anos. Os campeões e vice-campeões de cada modalidade, por categoria, são premiados com medalhas e troféus. Os jogos buscam promover a cidadania, dar oportunidade aos alunos de acesso permanente à prática esportiva e visam também descobrir novos talentos.

É possível perceber que apesar de existir projetos voltados ao lazer da comunidade, a uma predominância do esporte de rendimento, até mesmo quando observamos o esporte educacional, o que corrobora com o pensamento de Melo (2005). A escola para a SEMESP é um lugar favorável para a formação de atletas, a fim de representarem a cidade em âmbito nacional, bem como fortalecer a identidade capixaba e não a compreende eminentemente como elemento para formação humana.



Salienta-se que estes achados se aproximam dos estudos de Silva (2012) acerca da realidade das políticas públicas no Estado do Espírito Santo. É possível dizer que este delineamento do esporte na escola não vai de encontro com a visão Gramsciana, na qual a escola é um espaço favorável à formação e a emancipação dos cidadãos (GRAMSCI, 2002).

Acerca desta relação Marcellino (2001) confirma a situação de Vitória quando aborda que há certa restrição do lazer a um de seus conteúdos culturais, no caso o esporte, não contemplando, os outros interesses como o turismo, as artes, dentre outros. Além disso, o mesmo autor salienta a dificuldade de estabelecer a importância do lazer no campo das políticas públicas, bem como a dificuldade na formação dos gestores, advindo de um entendimento de lazer parcial e limitado que corrobora com os achados da Lei Nº 4.332/96.

De acordo com Borges et. al (2009a), a Sociologia do Esporte tem duas formas distintas, porém, igualmente ricas em possibilidades analíticas da relação entre o Esporte e a Sociedade. A primeira é a desenvolvida por Elias (1992), na qual através da análise configuracional se percebe como o Esporte possibilita uma adequação e controle social das excitações ou tensões de uma determinada sociedade. Neste caso, lidar com as emoções seria uma das funções sociais do Esporte, a que lhe daria legitimidade ou não em um contexto social.

A outra diz respeito à teoria de reprodução de Bourdieu (1990). O autor argumenta a existência de uma dominância econômica na sociedade contemporânea, que se reproduz no campo simbólico de diversas instituições sociais como a escola e, sobretudo o Esporte.

Borges et al (2009a) ressaltam que estas duas teorias sociais relacionadas ao Esporte não encerram o debate social sobre esta instituição, porém, fornece um cabedal amplo de possibilidades analíticas e teóricas.

Da mesma forma, Bracht (2003) fala dessa relação entre Esporte e Estado, na qual ainda predominam estruturas elitistas e corporativistas. A interação do Estado com o Esporte não é voluntária, e muito menos popular. Na verdade, as corporações, e muitas vezes órgãos contratados para formular e gerir as políticas de esporte e lazer são os mediadores entre a Sociedade e o Estado.

## 4.2.1 Perspectivas de planejamento do esporte e lazer em Vitória

### 4.2.1.1 O esporte e lazer no plano estratégico “Agenda 21 da cidade de Vitória: um sonho em construção” ano 2002- 2017

O município de Vitória elaborou sua Agenda 21 local<sup>31</sup>, denominada de Vitória do Futuro em 1996, tal processo apresentou características pioneiras, desenvolvendo uma metodologia própria que unia os princípios definidos na Rio-92 com a metodologia de cenários e planejamento estratégico, e no ano de 2002 foi divulgado como modelo para todos os municípios brasileiros pelo Ministério de Meio Ambiente no vídeo construindo a Agenda 21 local.

De acordo com a Prefeitura de Vitória (2003), o horizonte do plano era até 2010, ou seja, 14 anos. Entretanto, o projeto foi revisado para avaliar a implementação e fazer correções de rumo necessárias. Deste modo, em setembro de 2001, após 5 anos de implementação, foi dado início ao processo de revisão, o qual foi denominado de “Vitória do Futuro versão 2002”, com seu horizonte estendido até 2017.

Ressalta-se que no ano de 2007, o plano foi reformulado. Para a Prefeitura de Vitória (2012)<sup>32</sup>, as propostas de 2002, já tinham em grande parte sido realizadas ou estavam em execução. No entanto, estas linhas precisavam ser reformuladas, atualizadas de acordo com a realidade, já que os cenários urbano, econômico e social nos quais elas foram elaboradas tinham mudado consideravelmente.

Não obstante, é de suma importância apresentar o contexto do plano desde sua implementação em 2002, que se deu por meio de várias etapas, mas primordialmente pelo diagnóstico (como está Vitória?), pelos cenários e visão (para onde vai Vitória?), e pelas estratégias e projetos (o que fazer em Vitória?).

Para a operacionalização do plano em 2002 foi necessário mobilizar a sociedade civil para promover uma maior participação. Foi mantido o Conselho

---

<sup>31</sup> A agenda 21 local, como é sabido, é uma decorrência da Agenda 21 Global, aprovada na Rio-92, com o objetivo de alcançar um desenvolvimento sustentável para o planeta. Para atingir esse objetivo, as cidades tem a responsabilidade de implementar sua Agenda 21 local, que deve ser um processo participativo multissetorial, visando a elaboração de um conjunto da sociedade local, levando em consideração os aspectos econômicos, ambientais e sociais da sustentabilidade (PREFEITURA DE VITÓRIA, 2003).

<sup>32</sup> Disponível em: [http://www.vitoria.es.gov.br/seges.php?pagina=agenda\\_vitoria\\_oquee#](http://www.vitoria.es.gov.br/seges.php?pagina=agenda_vitoria_oquee#), acesso em 25 de abril de 2012.

Municipal de Vitória<sup>33</sup>, composto por representantes das organizações da sociedade civil e lideranças empresariais, comunitárias, sindicais, estudantis, religiosas, políticas, judiciárias, artísticas, intelectuais e outras, totalizando 800 pessoas. Foram realizadas duas grandes reuniões do Conselho Municipal e dois Seminários temáticos, debatendo o diagnóstico, os cenários e as propostas para os próximos 15 anos. Os conselheiros também responderam a pesquisa de opinião acerca da imagem da cidade e seus principais problemas.

Assim, foi criada uma nova instância na estrutura organizacional, o Conselho Consultivo, composto por 33 pessoas representativas do Conselho Municipal, que exerceu a função de discutir e aprovar os documentos de síntese do diagnóstico, dos cenários e das propostas para encaminhamento ao Conselho Municipal para a aprovação final, além da orientação e acompanhamento ao processo de implementação do plano.

A respeito do diagnóstico apresentado no plano de 2002, dois pontos foram destacados, o que aborda sobre a gestão pública e o esporte e lazer, focos do presente estudo.

Na visão da Prefeitura de Vitória (2003, p. 66),

[...] a gestão administrativa da Prefeitura de Vitória foi considerada, na primeira versão do Vitória do Futuro, como eficiente e, dessa forma, um ponto forte da cidade. O fato de a Prefeitura ter implementando grande parte dos programas e projeto elencados na primeira versão do Vitória do Futuro contribuiu para ampliar e consolidar essa percepção, tanto no âmbito do público interno como em relação a sociedade em geral.

Além disso, implantou o sistema de planejamento estratégico interno para a definição e hierarquização das prioridades para a gestão quadrienal. Também foi implantando um sistema de monitoramento informatizado em rede, para o qual foram mobilizados 80 gerentes de quase 100 projetos prioritários. A prefeitura realizou reuniões anuais do Conselho de Vitória, nas quais prestava contas do trabalho realizado no ano.

---

<sup>33</sup> Este Conselho, não é o Conselho Municipal de Esporte (COMESP) e sim o Conselho mobilizado para a implementação do Plano Diretor da cidade de Vitória. Ver mais em MARCHEZINI, F. S. A participação popular no planejamento urbano: o caso do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano de Vitória-ES (1984-2001). Dissertação de Mestrado em História Social das Relações Políticas – Universidade Federal do Espírito Santo, 2006.

Outro fator de destaque no presente documento é a descentralização e participação popular, que aparece na gestão da Prefeitura de Vitória como forma de adequação aos princípios da gestão democrática.

Nos 12 anos de experiência de elaboração do orçamento popular, a metodologia de hierarquização das prioridades variou substancialmente, ora valorizando mais a democracia participativa com a participação direta, ora entendendo-se que a participação deveria ser complementar em relação aos poderes com representantes eleitos, ora valorizando tanto a democracia participativa quanto a representativa, numa busca de equilíbrio (PREFEITURA DE VITÓRIA, 2003).

Nesse sentido, o pensamento de Bobbio (2005, p. 152) é salutar para entender esta relação, ao deixar claro que:

[...] o processo de alargamento da democracia na sociedade contemporânea não ocorre apenas através da integração da democracia representativa com a democracia direta, mas também, e sobretudo, através da extensão da democratização – entendida como instituição e exercício de procedimentos que permitem a participação dos interessados nas deliberações de um corpo coletivo – a corpos diferentes daqueles propriamente políticos.

Em outras palavras, seria considerar o indivíduo em sua multiplicidade, não só meramente na esfera política, mas garantindo espaço para a tomada de decisão e participação no desenvolvimento da sociedade, através deste processo de democratização.

Aprofundando mais esta questão Zingoni (1998) ressalta que vivemos um momento de normalidade democrática, dentro do que se chama democracia representativa.

A mesma autora relata que é o:

[...] momento em que os direitos dos cidadãos estão cada vez mais claros em nossos documentos legais, porém, a realidade nos coloca, de maneira afrontosa, assistindo o desrespeito a esses direitos: a violência, a impunidade, a ausência de elementos básicos da dignidade humana, como saúde, habitação, escola e lazer (ZINGONI, 1998, p. 33).

Por outro lado, Cunill Grau (2000, p. 270) relata que “a demanda por resultados de prestação de contas em sua forma mais primitiva, a consciência de

que para o poder seja democrático não é suficiente que provenha de fontes legítimas, mas exige que o seu próprio exercício seja também legítimo [...]”<sup>34</sup>.

Nesse aspecto, os documentos revelam que a realidade da cidade de Vitória parece apresentar mais indícios positivos do que negativos quando tratamos a questão da democratização e dos espaços participativos em plano legal.

É imperativo dizer que tem ocorrido uma participação crescente no processo de elaboração do Orçamento Popular, o qual foi iniciado em 1990 com 37 bairros e 2.333 participantes, e evoluiu para 88 bairros e 4.089 participantes em 2002 (PREFEITURA DE VITÓRIA, 2003, p. 67).

A perspectiva apresentada no Plano de Vitória corrobora com o que aponta Ferreira (2005) em sua dissertação sobre novos modelos de planejamento e gestão urbanos em Vitória – ES, o autor salienta que houve uma aproximação do cotidiano do cidadão na elaboração da Agenda 21 da cidade e ressalta que “o Vitória do Futuro”, conseguiu um feito raro no planejamento de cidade do Brasil, conseguir aliar o discurso à prática, mesmo com algumas possíveis falhas em sua implementação.

Por outro lado, apesar dos avanços relacionados à gestão pública de um modo geral, no tópico referente ao esporte e ao lazer, na “Agenda 21 da Cidade de Vitória versão 2002”, constata-se a predominância do conteúdo esportivo em detrimento das outras práticas de lazer, bem como existe uma eminência da questão do esporte de rendimento. Somado a isso, não há referências à participação da sociedade civil nas políticas públicas para este setor.

Esta assertiva pode ser observada já no início do texto que diz “o município de Vitória concentra infraestrutura de equipamentos públicos ou privados para as mais diversas modalidades esportivas” (PREFEITURA DE VITÓRIA, p. 60, 2003).

Além disso, faz citação a projetos e campeonatos esportivos, bem como Leis de incentivo ao esporte, como a Lei Jayme Navarro de Carvalho, de 1991, que:

[...] é um dos instrumentos mais importantes da Prefeitura na consecução de sua política esportiva, atuando através de convênios com Federações de Esporte Amador e Olímpico do Município, apoiando a execução dos Calendários Esportivos e também atletas que se destacam em sua modalidade (PREFEITURA DE VITÓRIA, p. 61, 2003).

---

<sup>34</sup> “En sí, la exigencia de la rendición de cuentas traduce, en su sentido más primigenio, la conciencia de que para que el poder sea democrático no basta que derive de fuentes legítimas, sino que es preciso que su próprio ejercicio sea también legítimo...” (CUNILL GRAU, 2000, p. 270).

Nessa perspectiva, as atas do Conselho confirmam, em parte, esta questão. Em algumas reuniões as temáticas foram voltadas para a apresentação e discussão da Lei Jayme Navarro de Carvalho, e entre outros assuntos e interessados estavam a Associação das Federações e Clubes do Espírito Santo, que situavam suas falas sobre os recursos voltados para o esporte de rendimento e para a formação e apoio de atletas (CONSELHO MUNICIPAL DE ESPORTE, 2011).

Sobre este assunto podemos apontar a fala do Gestor que diz:

[...] Vitória teve um período que foi considerado a cidade que mais fazia esporte no Brasil, tiveram várias pesquisas feitas, nós chegamos a ter uma média de 500 eventos por ano, envolvendo todos, além de ter dado apoio às federações amadoras, através da Lei Jaime Navarro de Carvalho, muitos eventos de alto rendimento, liga nacional de basquete, voleibol, handebol, das quatro ligas [...](G1)<sup>35</sup>

Assim, apesar de haver um pequeno direcionamento para outras manifestações do esporte, o esporte de rendimento é o discurso primordial tanto nos documentos quanto na fala do gestor do período de 2005- 2008.

É importante destacar quais os pontos fortes e fracos de acordo com o Plano Vitória do Futuro. O projeto Escolinhas de Esportes, para promoção e integração de crianças e adolescentes em situação de risco social, a realização de diversos eventos esportivos nacionais e internacionais; especialmente eventos náuticos e de praia, além do trabalho de formação de atletas de competição e o apoio a atletas e entidades esportivas através da Lei Jayme Navarro de Carvalho são apontados como pontos fortes.

No que diz respeito aos pontos fracos, o documento aborda a falta de um Complexo Esportivo Municipal para a realização de eventos esportivos e maior desenvolvimento tecnológico do esporte no Município, além da dificuldade de acesso e inadequação dos espaços públicos para a prática esportiva de pessoas portadoras de deficiência<sup>36</sup> (PREFEITURA DE VITÓRIA, 2003).

Desse modo, percebe-se a superficialidade com que é tratada a questão do esporte no referido documento de 2002, além disso, é baixa a incidência de ações voltadas para o lazer da comunidade.

---

<sup>35</sup> G1 corresponde ao gestor de esporte e lazer do período de 2005 – 2008, conforme detalhado na metodologia do estudo.

<sup>36</sup> O termo está transcrito como no documento. Mas, é de conhecimento que o termo comumente usado é “pessoas com deficiência”.

A situação referente às atividades de lazer corrobora com o que expõe Zingoni (1998, p. 34), quando diz que muito pouco se faz no sentido de buscar a interação entre parceiros diversos, “mesmo porque, só nas últimas décadas, o esporte e lazer ganham maior importância como objetos de reivindicações populares, como questão de cidadania, de participação democrática e um dos meios de superação dos problemas sociais”.

Este fato também supõe uma aproximação com o contexto esportivo brasileiro após a década de 1990, no qual existia no país uma forte ideia de patriotismo, de nacionalismo, que foi incorporado pelo esporte e outras instituições, e remonta também parte da história da educação física brasileira, principalmente, a Educação Física na Escola, abordada através da esportivação das práticas corporais nesta época.

Acerca desta questão, Manhães (2002, p. 65) relata em sua dissertação de mestrado que a nível nacional há uma busca em transformar a prática desportiva em catecismo da patriotização, principalmente na época do Estado Novo. E esta constatação é observada no ato legislador pelo Decreto nº 3.199 de 1941, que visa “tornar os desportos, cada vez mais [...] uma alta expressão da cultura e da energia nacionais”.

O mesmo autor ainda salienta que:

[...] há conjunturas históricas em que as classes dominantes não só lançam mão do conceito de nacionalidade para defender interesses particulares, como retificam como radicalidade a noção de nacionalidade, deixando essa de ser produto da história para transformar-se em dogma, qualidade “natural” (MANHÃES, 2002, p.69).

Assim, tal legislação foi considerada por Manhães (2002) a primeira proposta de Lei Orgânica para os esportes no Brasil, que influenciou as políticas esportivas nacionais e a relação entre Estado, esporte e sociedade estabelecida até a Nova República, deixando resquícios na forma de gerência de políticas públicas para o setor nos dias de hoje.

Manhães (2002) afirma que “as medidas definidoras de política, conceito e prioridades, no campo do esporte, foram originadas do período Estado Novo,

permanecendo inalteradas até hoje com modificações apenas periféricas ou formais” (MANHÃES, 2002, p. 25)<sup>37</sup>.

É perceptível como estava estruturada a organização esportiva na época, centrava-se na ordem liberal, e de forma autônoma do Estado. Corroborando com esta assertiva, Veronez (2005) vem dizer que a esfera esportiva já estava integrada à vida cotidiana da sociedade brasileira de tal maneira que já havia despertado o interesse das massas e da intelectualidade nacional.

Mais recentemente, Vicentini (2008)<sup>38</sup> apontando os estudos de Linhales (2005), Pinto (1998) e Zingoni (1998), também traz sua contribuição sobre a relação entre Estado, esporte e sociedade, dizendo que durante os 21 anos do regime de ditadura militar no Brasil (1964-1985), o esporte sofreu forte influência dos interesses dos militares em direção à manutenção do projeto societário e legitimação dos grupos que se faziam hegemônicos no poder do Estado.

A cultura e o planejamento iniciados no período anterior continuaram a exercer influência no esporte brasileiro, entrando em cena o estilo tecnocrático de forma semelhante ao que foi adotado em outros setores da máquina estatal. No caso brasileiro, estas relações se caracterizaram por seu aspecto autoritário, consolidando uma estrutura esportiva baseada em princípios tutelares, corporativos e arbitrários.

Vicentini (2008) ainda ressalta que três fatores contribuíram para fundamentar uma nova discussão sobre o esporte nas políticas públicas nacionais:

1. A publicação de diversos documentos internacionais que discutiam o papel da Educação Física e Esporte na sociedade, entre eles o Manifesto do Esporte de 1964, a Carta Europeia do Esporte para Todos de 1966, o Manifesto da Educação Física produzido pela *Fédération Internationale d'Éducation Physique* e a Carta Internacional de Educação Física e Esporte da UNESCO as quais consolidaram o entendimento internacional a respeito do direito de todos à educação física e prática esportiva.

---

<sup>37</sup> É importante pontuar que esta pesquisa foi publicada e revisada no ano de 2002, apresentando um contexto das políticas esportivas da época. No entanto, nos dá um panorama histórico da constituição das políticas públicas para este setor, sugerindo que muitas ações realizadas atualmente ainda carecem da revisão de um pensamento e ideais que vigoravam na época do Estado Novo.

<sup>38</sup> Vicentini (2008) trata de uma dissertação de mestrado cujo tema é “Conselho Municipal de Esportes de Vitória: limites e possibilidades de participação popular na gestão pública”.



2. A Realização do diagnóstico de Educação Física/Desportos de 1971 através de um convênio firmado entre o Centro Nacional de Recursos Humanos do Ministério de Planejamento e a Coordenação-Geral e a Divisão de Educação Física do Ministério de Educação e Cultura.

3. A discussão sobre o esporte ocorrida a partir do final da década de 1970, especialmente no âmbito dos governos estaduais e municipais das frentes populares, que se propunham principalmente a reverter às políticas esportivas que abordavam prioritariamente o modelo do alto rendimento.

Nesse momento questionou-se a relação entre o esporte e o alto rendimento. Tal crítica influenciou na abertura da discussão sobre a prática esportiva voltada para o lazer e de cunho educacional.

É possível também observar que há uma maior discussão do esporte e lazer, quando em 2003, o governo Lula cria o Ministério do Esporte (Medida Provisória 103/2003), com o objetivo de formular e implementar políticas públicas inclusivas e de afirmação do esporte e lazer como direitos sociais dos cidadãos, colaborando com o desenvolvimento social e humano (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2003).

Tratando da prática esportiva voltada para o lazer da comunidade, salientamos outro tópico retirado do documento que são os cenários requeridos para o setor de esporte e lazer no que diz respeito aos equipamentos. Aponta-se que “a infraestrutura esportiva da cidade e a programação de atividades permitirão o acesso de toda a população ao esporte e lazer, contribuindo para a permanente melhoria da qualidade de vida e o bem-estar individual e coletivo dos cidadãos de Vitória” (PREFEITURA DE VITÓRIA, 2003, p. 80).

De acordo com a prefeitura de Vitória (2012), atualmente a cidade dispõe de diversos equipamentos para a prática do esporte e lazer dispostos por regiões administrativas<sup>39</sup> (QUADRO 3 e QUADRO 4), o que se configura como um aspecto positivo. No entanto, é possível perceber que “escolinhas de esporte” não se configuram como um equipamento e sim como um programa, apontando uma incoerência no entendimento de conceitos básicos que norteia as políticas públicas de esporte e lazer.

---

<sup>39</sup> A região 1 – Centro, região 2 – Santo Antônio, região 3 – Bento Ferreira, Região 4 – Maruípe, Região 5- Praia do Canto, região 6 – Continental, Região 7 – São Pedro, Região 8 – Jardim Camburi. Disponível em: [http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/dados\\_regiao/regiao\\_1/regiao1.asp](http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/dados_regiao/regiao_1/regiao1.asp), acesso em 23 de maio de 2012.

Equipamento	Região Administrativa								Total
	01	02	03	04	05	06	07	08	
Escolinha de Esportes	3	3	3	3	1	5	2	2	22
Ginásio de Esportes Jones dos Santos Neves	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Centro de Excelência de Ginástica Artística	1	-	-	-	-	-	-	-	1
Campo de Bocha	-	-	1	1	-	3	1	1	7
Campo de Futebol	2	6	1	11	4	5	5	1	35
Centro de Esporte e Lazer	1	1	-	1	-	-	-	-	3
Praças	28	37	21	25	41	87	11	18	268
Quadras	2	2	3	3	3	3	7	1	24
<b>Total</b>	<b>37</b>	<b>46</b>	<b>30</b>	<b>44</b>	<b>49</b>	<b>103</b>	<b>26</b>	<b>23</b>	<b>358</b>

QUADRO 3. EQUIPAMENTOS PÚBLICOS DE ESPORTE E LAZER.

Fonte: Dados publicados pela SEMESP, 2012<sup>40</sup>.

Equipamento	Região Administrativa								Total
	01	02	03	04	05	06	07	08	
Parques Urbanos	3	-	-	4	-	2	-	1	10 <sup>1</sup>
Centro de Educação Ambiental - CEA	2	-	-	3	-	1	-	-	7 <sup>1</sup>
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>7</b>	<b>-</b>	<b>3</b>	<b>-</b>	<b>1</b>	<b>18</b>

QUADRO 4. EQUIPAMENTOS PÚBLICOS DE ESPORTE E LAZER

Fonte: Dados publicados pela SEMESP, 2012<sup>41</sup>.

Podemos inferir a partir dos quadros que a cidade possui diversos equipamentos para o esporte e lazer. Porém, é preciso apontar que permitir o acesso a toda a população como ressalta o plano é um tanto utópico, além disso, a presença de diversos equipamentos não garante a apropriação do esporte e do lazer como direitos.

De acordo com o último censo demográfico, a cidade de Vitória tem uma população de 327.801 habitantes (IBGE, 2010). Assim, analisando o número de habitantes da cidade de Vitória com o quadro que expõe sobre o número de participantes das atividades de lazer para a comunidade (QUADRO 5), depreende-se que o número não chega a 10% da população total. É preciso ponderar que existem na cidade, outras formas de participação ao esporte e ao lazer, o sentido aqui apresentado é chamar a atenção como o discurso tem se revelado no documento.

<sup>40</sup> Disponível em: [http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/dados\\_area/esporte/equipamentos.asp](http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/dados_area/esporte/equipamentos.asp), acesso em 31 de julho de 2012.

<sup>41</sup> Disponível em: [http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/dados\\_area/esporte/equipamentos.asp](http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/dados_area/esporte/equipamentos.asp), acesso em 31 de julho de 2012.

Descrição / Ano	2007	2008	2009	2010
Realizações	88	88	88	92
Nº de Participantes	22.000	25.000	27.000	28.000

QUADRO 5. NÚMERO DE EVENTOS REALIZADOS E NÚMERO DE PARTICIPANTES - 2007 A 2010.

Fonte: Dados publicados pela SEMESP, 2012.

#### 4.2.1.2 O esporte e lazer no novo formato do plano estratégico de Vitória: agenda vitória 2008/2028

A Agenda Vitória como já mencionado é um plano estratégico para o desenvolvimento urbano, econômico, sociocultural da cidade até 2028. Para realizá-lo, contou-se com a participação de especialistas, lideranças de diversos movimentos sociais e religiosos e de organizações sociais, que se reuniram entre setembro de 2007 e o final de 2008.

A presente agenda é um novo direcionamento para o Plano Estratégico “Vitória do Futuro versão 2002”, anteriormente abordado. A Agenda Vitória 2008/2028 está estruturada em três eixos temáticos: Econômico, Urbano-Ambiental e Sociocultural. Compostos de subtemas, os eixos norteiam as análises e a construção de propostas.

Iniciamos a busca pelas palavras, esporte e lazer nos documentos, no entanto, não há nenhum tópico específico voltado para estas políticas. Delimitamos a procura ao eixo sociocultural, nos subtemas que se aproximavam com a temática, neste caso foram à cidadania e direitos humanos, a assistência social, e a gestão de políticas sociais, nos quais foram encontrados trechos que serão apontados a seguir.

Um ponto a ser destacado na Agenda de Vitória 2008-2028, se refere ao termo indústria criativa do lazer. No qual consta que:

[...] as políticas públicas de geração de emprego e renda darão ênfase às inúmeras áreas com tendências promissoras do setor terciário como a indústria criativa de lazer em geral, turismo, estética e beleza, esportes, artes e atendimento de necessidades dos idosos, por exemplo (s/p).

Assim, percebe-se como a industrialização se apropria da cultura, associando-a a lucratividade e ao econômico, da mesma forma que se aproxima do

termo “cultura de massa”, que reflete um sistema industrial em desenvolvimento e que tem base no fetiche, na mercantilização das relações e no consumo (ALMEIDA; GUTIERREZ, 2004).

Almeida e Gutierrez (2004) ainda destacam, apoiados em teóricos como Morin, Adorno e Benjamim, que a cultura de massa, oriunda da televisão, cinema, do rádio – das mídias, de uma maneira geral, tem o caráter dominador em relação às outras designações de cultura, a crise da cultura popular leva a concepção da cultura de massa, sendo uma nova era para a cultura popular, afastada do folclore, organizada pelos meios de poder e dinheiro-massificada, ou seja, sem distinção social, o qual constitui uma cultura média incorporado por todos, alguns consideram como a indústria cultural, muita vezes confundida com o lazer e suas manifestações. Outrora, o lazer consta no quesito que aborda sobre os direitos humanos e principalmente quando vinculado às políticas de juventude. “Direitos humanos referem-se a um sem número de campos da atividade humana: o direito ao trabalho, a uma remuneração justa, as férias e ao lazer...” (PREFEITURA DE VITÓRIA, 2008, s/p).

[...] as secretarias de Assistência Social, Cultura, esporte e educação destacam-se em número de iniciativas de inclusão da juventude em ações diversas voltadas a criação de oportunidades sociais, de trabalho e renda, de lazer e prática desportiva, de desenvolvimento de habilidades musicais, artísticas, de inclusão digital, entre outras. Tem sido significativo, portanto o volume de programas e ações voltadas para juventude, embalados, entre outros objetivos, pelo compromisso de abrir perspectivas de vida para jovens que vivem nos bairros mais pobres, contribuindo para o enfrentamento dos fatores de vulnerabilidade ao assédio criminoso (PREFEITURA DE VITÓRIA, 2008, s/p).

Percebe-se uma visão compensatória, funcionalista e utilitária do lazer nesta abordagem. Além disso, ampla confusão conceitual, se não vejamos:

[...] a juventude terá forte inserção social, política e cultural na cidade pelo seu protagonismo na expansão das chamadas indústrias criativas. Serão muitas as oportunidades de destaque juvenil nas áreas de design, moda, cinema, software interativo e de entretenimento, artesanato, música, artes cênicas e de promoção de eventos associados ao lazer (PREFEITURA DE VITÓRIA, 2008, s/p).

No que diz respeito a metas apresentadas na Agenda, consta da:

Meta 5 – Ampliar os esforços públicos no âmbito do ordenamento do espaço físico urbano com especial atenção para as necessidades das pessoas com dependência de equipamentos e serviços específicos visando garantir a acessibilidade, o encontro e o lazer entre as pessoas, cuidando do planejamento urbanístico a fim de garantir um entorno acolhedor e respeitoso com as limitações permanentes ou eventuais que possam apresentar (PREFEITURA DE VITÓRIA, 2008, s/p).

Apontou-se como cenário desejável e como aspecto positivo da Agenda o desenvolvimento em “um conjunto articulado de políticas públicas como saúde, educação, habitação, trabalho e geração de renda, cultura, lazer, esporte e assistência social, ampliado a todos os direitos sociais” (Prefeitura de Vitória, 2008, s/p), que corresponde aos novos arranjos institucionais estudados por Farah (2000), chamados de articulação horizontal.

Neste contexto, a visão dos gestores e conselheiros foi importante para entendermos as facilidades e dificuldades para o desenvolvimento do planejamento dos setores de esporte e lazer em Vitória. O C1 destacou que “teve período que não ocorreu planejamento, tivemos dificuldade. E em algum momento da gestão o secretario não convocava planejamento. Fazia as coisas sem essa discussão planejada, sem uma discussão mais coletiva”.

O G1 salienta a questão burocrática administrativa nas licitações para o desenvolvimento de projetos, e como ponto positivo a importância da realização de programas para todas as faixas etárias e os diversos grupos da comunidade.

Na visão do G2<sup>42</sup> as principais dificuldades estavam relacionadas aos profissionais da SEMESP. O gestor afirma:

[...] tive uma facilidade enorme quando eu cheguei aqui porque eu tenho bons profissionais da área de educação física, professores de educação física. Eu não tenho dificuldade nenhuma em ter um bom projeto aqui [...] Seja ele do que for, envolvendo esporte. Agora, minha maior dificuldade é que só tinha aqui profissionais com esse perfil, então todo o tramite processual era prejudicado. Tanto é que quando eu cheguei aqui eu tinha 932 processos não cadastrados no sistema de contratos e convênios, prestações de contas na área. Então assim, na área afim, eu tenho grandes profissionais. Na área administrativa, que me deu um suporte burocrático, que eu tinha muito poucos [...] Eu trouxe pra cá um advogado, um contador e outro advogado (G2).

---

<sup>42</sup> Gestor Atual da SEMESP.

No entanto, quando perguntado sobre a qualificação o G1 aborda que

[...] a Secretaria de Esporte, ela não tem como objetivo principal fazer esse tipo de trabalho, porque, pessoas fora da prefeitura, o grupo da prefeitura existe a Secretaria de Administração, quando faz o aperfeiçoamento dos funcionários, existe o setor da prefeitura, que trabalha com qualificação, não é Secretaria de Esporte [...] (G1).

Já o G2 salienta que houve programas para a qualificação do quadro de funcionários, o que nos leva a pensar que o campo de atuação e a qualidade das políticas públicas em termos de eficiência, eficácia e efetividade foram aprimorados na gestão de 2009-2012.

Podemos ressaltar como ponto positivo uma estratégia adotada pela atual secretaria que foi a formatação do Conselho Gestor. O Conselho Gestor se reúne uma vez por semana com todos os coordenadores, assessores técnicos e profissionais da SEMESP para discutir as prioridades e os desafios da gestão, o que aparenta ser um momento de avaliar as políticas públicas para o setor. Assim, o G2 ressalta que:

[...] a questão de desafios aqui, era [...] O volume excessivo de atividades. Então, eu restringi bastante para conseguir fazer bem feito. É, até porque o reflexo dessa falta de organização de planejamento, eu senti na pele, através de todas essas questões que eu te coloquei... Eu cheguei aqui tinham 930 processos não cadastrados, tinham 75 prestações de contas não analisadas, e um dos motivos da queda do ministro do esporte, Orlando Silva, foi a questão de prestação de contas. Então a gente deu uma dinâmica nessa questão e, finalizando assim. Esse comitê gestor, que é aonde a gente define a ordem de prioridade das coisas, então isso é mais prioritário do que isso, vamos tocar dessa forma? Temos perna pra tocar? Temos. Então, no comitê de gestor que é uma oportunidade que a gente tem que é pra... Aqui sim, reúne toda a coordenação, a assessoria técnica, que todo mundo trabalha.

Assim, ao observamos os estudos de Demo (2006) que tratam do planejamento participativo, identificamos que a formação da consciência crítica e autocrítica da comunidade não se dá de forma plena, até mesmo porque não é a comunidade que formula um posicionamento crítico diante da realidade do esporte e lazer na cidade. No entanto, não podemos deixar de mencionar que há a identificação e priorização de problemas, bem como formulação de estratégias de seu enfrentamento. Porém, estas estratégias ainda ocorrem um tanto desconexas da comunidade, como no caso do Conselho Gestor da SEMESP.

Da mesma forma, ao pautarmos as análises nos estudos de Cunill Grau (1991) percebemos que as ações partem da gestão pública, e o caráter de intervenção dos cidadãos nas atividades é mais consultiva e ocorre de forma indireta. É possível dizer que quando verificamos o COMESP há uma mudança neste concepção, como será apresentado posteriormente.

Salientamos que no contexto brasileiro em geral, a participação cidadã em processos de organização social, com força política para disputar, junto ao governo, espaços para tomar decisões nas intervenções prioritárias da área social, é relativamente recente o que pode explicar o caso da SEMESP.

Além disso, percebemos que o setor de esporte e lazer foi tratado de forma bastante superficial na nova Agenda de desenvolvimento da cidade de Vitória. Este fato denota um aspecto negativo e demonstra que não houve um avanço no proposto pela Agenda de 2002, mostrando as descontinuidades da gestão, fato também que reflete na fala dos gestores e conselheiros.

Ao mesmo tempo podemos apontar aspectos que são positivos nas ações, como a diversidade de projetos e equipamentos, que podem ser analisados nos cenários da SEMESP que estão apresentados no quadro 6. O quadro apresentado se refere a análise do ambiente interno e externo da SEMESP abordado anteriormente na introdução do presente tópico.

<b>Forças</b>	<b>Deficiências ou Fraquezas</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Lei de criação das SEMESP e do COMESP;</li> <li>2. Diversidade e infraestrutura de equipamentos de Esporte e Lazer;</li> <li>3. Funcionários qualificados na área de esporte, lazer, e educação física;</li> <li>4. Bom relacionamento com outros setores: saúde, educação.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Planejamento Estratégico limitado na área de esporte e lazer;</li> <li>2. Falta de continuidade nas políticas públicas;</li> <li>3. Maioria dos projetos voltados ao Esporte de Rendimento;</li> <li>4. Permanece ainda uma visão compensatória, funcionalista e utilitária do lazer.</li> </ol>
<b>Oportunidades</b>	<b>Ameaças</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Valorização da Cultura local;</li> <li>2. Realização de Eventos Nacionais;</li> <li>3. Proporcionar experiências por meios de cursos/oficinas;</li> <li>4. Realização de projetos intermunicipais, e interestaduais.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Baixo índice de participação da sociedade civil nas decisões e documentos;</li> <li>2. Falta de oportunidades de formação profissional na área de esporte e lazer;</li> <li>3. Intensa participação de federações e instituições esportivas nas decisões;</li> </ol>

QUADRO 6. ANÁLISE DO CENÁRIO POLÍTICO – DAFO

Fonte: Adaptado de Andrews, 1980.

#### 4.3 PERSPECTIVAS DE INTERSETORIALIDADE NA SEMESP

A intersectorialidade é configurada como uma categoria de análise do estudo. Assim, verificando os Planos Estratégicos “Agenda 21 da cidade de Vitória” e “Agenda 2008 – 2028” podemos inferir que no primeiro documento não existe menção a esta categoria. No segundo documento, verificaram-se que os temas norteadores da gestão das políticas sociais se relacionam a concepção, acesso, demanda, universalidade, distribuição de rede, controle social, financiamento, descentralização, intersectorialidade e territorialização das políticas sociais e serão dinamizados através de comitês temáticos (PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2008).

Os comitês temáticos são espaços para discutir os programas em implantação, seus resultados, formas de promover a ação articulada, identificação de insuficiências e novas ações a serem empreendidas. Desse modo, há possibilidade de definir coletivamente uma agenda comum para integração das políticas e superações de problemas na perspectiva da intersectorialidade e integralidade no atendimento (PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2008).

A governança proposta no plano corresponde aos novos arranjos institucionais, próxima do conceito de intersectorialidade, discutido em Junqueira et al. (1997) e Bonalume (2010), ao buscarem o desenvolvimento e a modernização na gestão, e na geração de impactos diretos no campo da pobreza, desigualdade e violência no contexto de mudanças institucionais.

Mas, apesar do conceito de intersectorialidade se aproximar do que expõe Junqueira et al. (1997), ao dizer que este tem como objetivo principal o desenvolvimento social por meio da articulação de saberes entre os cidadãos e instituições públicas e privadas num processo de cogestão, no setor de esporte e lazer, a intersectorialidade se apresenta de forma superficial. Além disso, compreendemos que a aplicação deste mecanismo depende de um processo de aprendizagem, que demanda tempo, sendo que esta questão não está clara nos documentos apresentados, o que também fica claro nas falas dos gestores pesquisados, como veremos nos trechos a seguir.

As questões referentes à aprendizagem, qualificação corrobora com o que expõe o G2 quando diz que não existem projetos e oportunidades de formação de esporte e lazer para a comunidade, o que afeta a perspectiva de democratização



das políticas e a participação qualificada e consciente como sugere Demo (2006), e Pateman (1992).

A respeito dos programas, projetos e eventos executados pela SEMESP, foi possível apontar alguns indícios da perspectiva de intersetorialidade, sobretudo, nos eventos das “Ruas de Lazer” e o PELC que já é um programa formatado pelo governo federal. O PELC tem como o objetivo suprir a carência de políticas públicas e sociais que atendam as crescentes necessidades e demandas da população por esporte recreativo e lazer, sobretudo daquelas em situações de vulnerabilidade social e econômica, reforçadoras das condições de injustiça e exclusão social a que estão submetidos (BRASIL, 2012).

Pretende-se o desenvolvimento de atividades educativas de esporte recreativo e lazer, incluindo o de criação nacional e de identidade cultural, para crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e pessoas com deficiência, em núcleos com atividades sistemáticas como oficinas de esporte recreativo, jogos, danças, ginástica, teatro, música, orientação à caminhada, capoeira e outras dimensões da cultura local, bem como a organização popular, na realização de macros eventos de lazer.

Nos eventos “Ruas de lazer”, no qual são oferecidas diversas atividades recreativas, é a comunidade que deve dar entrada no pedido junto ao Protocolo Geral da Prefeitura de Vitória, mas é preciso dizer que este argumento é fraco para ser considerado uma ação intersetorial.

O que diz respeito à visão dos gestores acerca da intersetorialidade, foi apontado pelo G1 que:

[...] numa cidade como vitória, uma capital, a Secretaria de Esporte, naturalmente ela se envolve com todas as outras secretarias, não existe nenhuma secretaria que não tenha uma ligação com a outra secretaria [...] educação, meio ambiente, saúde, todas as secretarias do município, particularmente, que o planejamento é feito em conjunto, ela trabalhou com esta visão, de está sempre visando o bem-estar da população (G1).

[...] não tem como você hoje falar que a secretaria de esporte funciona sozinha, hoje seria muito ruim, se eu falar. Na avaliação na política da SEMESP ela é feita naturalmente, através da própria prefeitura, porque todo mês tem [...] e terá uma avaliação da secretaria. Fez pesquisas e a Secretaria de Esportes estava aí na média [...] era considerado a primeiro no grupo de secretarias bem avaliadas, a avaliação interna ela é feita naturalmente, todos os projetos eram acompanhados, e você faz um projeto e coloca ele na rua, ele se desenvolve, você acompanha, você tem que

saber de resultados, nós tivemos uma participação muito grande de articulação, em todas as áreas (G1).

Observamos a partir destas falas que mesmo havendo um entendimento de que as políticas públicas devem ser elaboradas de forma integrada que pressupõe também uma política de cunho intersetorial, não aparece à participação da sociedade civil neste processo.

De acordo com os gestores, há ações que são realizadas com outras secretarias, conforme mencionado abaixo:

[...] é, houve. Hoje nos temos um trabalho dentro do Tancredão que é o maior equipamento público nosso, numa parceria maravilhosa com a SEME [...] a SEME tem um projeto maravilhoso que é “o tempo integral”, que é o contra-turno escolar das crianças. A gente apoia, a gente trabalha... os nossos professores trabalham em conjunto (G2).

[...] a gente tem um trabalho é, com as SOE, Serviço de Orientação ao Exercício, que por incrível que pareça não esta ligado a SEMESP, esta ligado a saúde [...] (G2).

[...] além do serviço de orientação ao exercício, a gente tem um trabalho muito forte com a terceira idade através da SEMAS (Secretaria Municipal de Ação Social). Lá dentro do Tancredão a gente faz um rendimento a mais de 150 idosos com hidroginástica na piscina, onde, quem coordena o trabalho de inclusão dos idosos, é... Reuniões... É a secretaria social. E nós disponibilizamos professores para fazer atividades físicas com eles. Então, é um bom exemplo de integração [...] (G2).

[...] eu participei depois que eu fui convidado, aí houve um planejamento integrado, todas as secretarias do município, de pessoas de fora falando sobre planejamento, aí que começávamos a montar uma estrutura, que a cidade de vitória, já tem, já tinha uma secretaria montada, mas que a gente achava que poderia desenvolver muitas questões, a partir daí, de 2005, eu assumi a Secretaria de Esportes de Vitória, a gente começou a trabalhar em todas as fases, de criança até a terceira idade [...] escolinhas de esporte, para os órgãos escolares, esporte comunitário, esporte competição, de rendimento, eu acho que nada pode faltar nesta sequência aí de trabalho, para não deixar nenhum buraco, então esta construção foi feita durante este período todo (G1).

É pertinente ressaltar, se por um lado, encontramos indícios de projetos integrados que compõe uma parcela do que seria uma política intersetorial, não há referências concretas de como se dá o planejamento, implementação e avaliação baseado na intersetorialidade. Ainda assim, podemos dizer estes mesmos projetos integrados, deixam a desejar no que diz respeito à qualidade de serviço/atendimento, conforme evidenciado nos estudos de Viana (2012).

A articulação apresentada neste caso ocorre de forma horizontal, como apontado por Farah (2000). Este tipo de mecanismo apesar de constituir-se em um novo tipo de arranjo institucional importante para a gestão, não é intersetorial. Da mesma forma, há deficiências relacionadas à participação dos cidadãos na formatação dos mesmos, questão que será abordada no próximo tópico.

Os achados correspondentes a intersetorialidade nas políticas públicas de esporte e lazer em Vitória corroboram com outros estudos realizados no Brasil. Podemos citar o estudo de Linhales et al. (2008), que analisaram a gestão pública de esporte e lazer em 13 municípios da Grande Belo Horizonte, enfatizando o desenho institucional, concluíram que a intersetorialidade tem sido compreendida na maioria das vezes como troca de favores entre as secretarias, e, poucos gestores entrevistados apontaram as ações intersetoriais como troca de conhecimentos e experiências, com o objetivo de integrar as ações e colocar o cidadão no centro do processo.

Apesar disso, percebemos que há menções à descentralização no planejamento estratégico, e este conceito se aproxima da intersetorialidade, que constitui-se do eficiente envolvimento do cidadão e grupos sociais na esfera da participação, porém sem perder de vista suas limitações e dificuldades de implementação.

Partindo desse pressuposto no qual a relação entre descentralização e participação não é de identidade, mas de sinergia. Entendemos que a descentralização faz parte do processo para desenvolver a participação dos cidadãos a fim de garantir os interesses coletivos, o que no caso de Vitória ocorre de forma deficiente.

Ressaltamos em consonância com estudos de Weed (2001), a importância da visão integrada da área de política de lazer, sobretudo quando relacionada aos setores de turismo, esporte, e cultura, onde é apontada a existência de vantagens na implementação da intersetorialidade a favor do cidadão.

#### 4.4 PERSPECTIVAS DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO SETOR DE ESPORTE E LAZER EM VITÓRIA

Como mencionamos nas análises dos tópicos anteriores, existem mecanismos para a participação da cidadã no setor de esporte e lazer, mas estes não são efetivos na prática. Também como abordado anteriormente, apesar dos planos estratégicos elaborados para cidade serem construídos em uma perspectiva de participação, no setor de esporte e lazer, o cenário foi diferente, tendo sua visão mais restrita ao esporte de rendimento.

Podemos observar a questão da participação a partir da fala do G2, que expõe:

[...] nós temos uma participação pequena do Conselho municipal de esporte. Eu ainda não consegui entender porque tem tão pouca participação. Talvez, porque quando você envolve sociedade civil de uma forma mais individual, as pessoas têm outros compromissos. Elas trabalham, tem essa dificuldade de disponibilizar o tempo pra dedicar a essas questões. Mas, as entidades da sociedade civil responsáveis em organizar todo o segmento esportivo, são as federações [...] Isso nós temos uma participação maravilhosa. E eu vou falar que não conseguiria potencializar a secretaria se não fosse com a participação deles (G2).

A partir desta fala podemos apontar outra questão importante que Dagnino (2004) tem chamado de reposicionamento da sociedade civil, alertando para o papel distorcido das ONGs e do Terceiro Setor na relação com o Estado. A questão da representatividade assume diferentes facetas e é entendida de diferentes formas pelos setores da sociedade civil.

No caso das ONGs, por exemplo, essa representatividade parece se deslocar para o tipo de competência que possuem: o Estado as vê como interlocutores representativos na medida em que detém um conhecimento específico que provém do seu vínculo com determinados setores sociais e os diversos movimentos. Desse modo, as ONGs passam a representar a sociedade civil alerta Dagnino (2004).

É importante também chamar a atenção para o fato de que o Estado acaba por deixar sob tutela dessas instituições, as funções que seriam de sua competência. Ou seja, o que frequentemente se vê é o forte apelo das organizações, entidades e federações esportivas em busca de atender seus objetivos e em busca de recursos públicos, afastando ainda mais os cidadãos do acesso e democratização das práticas culturais de lazer e esporte.

Um tema relevante que emergiu no decorrer do estudo foi sobre o orçamento. No planejamento estratégico quando trata do financiamento e orçamento aparece que “haverá maior proporção de crescimento nas áreas de Esporte e Lazer e Cultura, mas continuam tendo menores orçamentos (com variações inconstantes)” (PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2008, p.14).

Estes dados corroboram com um estudo realizado por Linhales et al. (2008), o qual foi apontado pelos gestores que a dotação orçamentária do setor não é suficiente para desenvolver o campo do esporte e do lazer nos 13 municípios estudados em Belo Horizonte.

Para Saldanha Filho (2003), um dos problemas referentes à gestão em esporte e lazer, diz respeito à captação de recursos. O autor aborda que hoje, as Leis Federais concentram quase todos seus recursos nas políticas da União, poucas verbas retornam aos estados e quase nada aos municípios para a efetivação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento de ações de interesse da comunidade local.

Em análise ao portal da transparência do Brasil, acessando a cidade de Vitória no Estado do Espírito Santo nos anos de 2007 a 2012<sup>43</sup> (recursos recebidos de forma direta), encontramos que no ano de 2007 de um total de R\$ 132.022.789,33, o setor de esporte e lazer foi beneficiado com R\$ 373.903,20. No ano de 2008, de um total de R\$ 170.340.545, 52, o esporte e lazer, obteve R\$ 404.600,00. Em 2009, o total foi de R\$ 145.171.640, 44, e o setor de esporte e lazer recebeu R\$ 140.830,00, sendo o pior orçamento do período. No ano de 2010, em um total de 189.887.495,49, o esporte e lazer, beneficiou-se com R\$ 585.000,00. Em 2011, do valor de R\$202. 870.267, 67, o esporte e lazer, obteve R\$ 957.677,02. No ano de 2012, o setor de esporte e lazer ainda não foi citado, fato que pode ter acontecido devido à mudança da gestão (GRÁFICO 1).

---

<sup>43</sup> Disponível em <http://es.transparencia.gov.br/Vit%C3%B3ria/> acesso em 25 de maio de 2012.

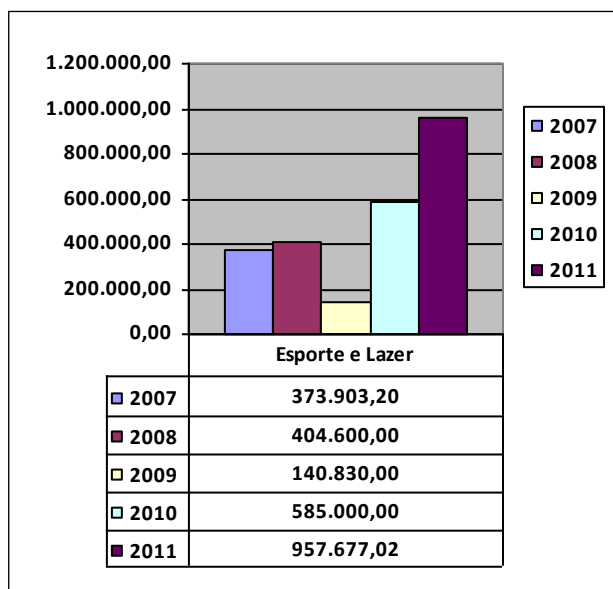


GRÁFICO 1. RECURSOS RECEBIDOS DO GOVERNO FEDERAL PARA VITÓRIA (ES) – SETOR DE ESPORTE LAZER 2007 – 2011. Fonte: Portal da Transparência (2012)

Apesar dos dados corroborarem com o que expõe Saldanha Filho (2003), a realidade de Vitória mudou em termos de recursos para o esporte e lazer. É importante ressaltar que este aumento de orçamento pode ter ligação com o comitê capixaba que pretende abrigar equipe de treinamento<sup>44</sup> para as Olimpíadas de 2016 que ocorrerá no Rio de Janeiro. Esta assertiva pode ser constatada quando observamos que os recursos foram crescendo gradativamente ao longo dos anos, exceto no ano de 2009, tendo uma das possíveis explicações o fato das descontinuidades na gestão das políticas públicas que dizem respeito à mudança de gestores.

<sup>44</sup> Construção do Complexo de Treinamento Esportivo Tancredão.

Área	Acumulado no ano de 2011 (R\$)
Total	202.870.267,67
Administração	383.400,00
Assistência Social	13.738.125,88
Ciência e Tecnologia	1.037.593,66
Comércio e Serviços	1.040.000,00
Cultura	100.000,00
<b>Desporto e Lazer</b>	<b>957.677,02</b>
Direitos da cidadania	1.328.802,58
Educação	6.919.700,15
Encargos especiais	134.513.082,62
Habitação	479.549,79
Organização agrária	113.525,20
Saneamento	4.838.390,84
Saúde	29.996.480,80
Segurança Pública	787.571,46
Trabalho	461.428,90
Urbanismo	6.174.938,77

QUADRO 7. RECURSOS RECEBIDOS POR ÁREA NO ANO DE 2011.

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal, 2012.

Ainda tratando do orçamento relacionado à participação, quando perguntado ao G2 sobre esta questão, ele salienta que “[...] de todas as demandas de OP com a secretaria de esportes, eu digo que 85% estão sendo executadas, 15 % vai ficar pra próxima gestão [...] Então assim, nós estamos bem encaminhados”.

De fato o que percebemos é que houve mudanças significativas em relação ao financiamento para o esporte e lazer. Amaral (2003) chama atenção de que estes novos arranjos institucionais disseminaram um novo paradigma que rompe com os modelos centralizados de gestão pública e engloba a democratização dos bens e serviços públicos, descentralização e a participação.

A respeito da participação da sociedade civil e cidadãos no esporte e lazer o G2 afirma

A maioria das abordagens, da sociedade civil no intuito de querer participar [...] tem um interesse político. Isso é um desafio, porque isso desconstrói uma filosofia de trabalho igualitário. Então assim, muitas vezes isso atrapalha. Agora, depende da forma que você lhe dá com essa questão, vou dar um exemplo claro. Nós construímos o Tancredão, aquele equipamento tem sido de tão importância, de tão importância, que hoje eu tenho um grupo de aposentados que se colocaram a disposição para ser voluntários. Então ali eu identifiquei pessoas que estão com intuito reais de construir essa política. Tanto é que no dia 15 agora, a gente tem uma reunião com pais pra formar um comitê lá. Comitê de pais e amigos do Tancredão. Pra trabalhar a questão de depreciação, ta entendendo. Têm um feedback [...] (G2)

Vitória é muito vigiada, eles têm, é, existe um canal de acesso ao cidadão muito forte. O “SIC” (Sistema de Informação ao Cidadão), o 156<sup>45</sup>, é, nos temos a presença muito forte do ministério público dos órgãos de fiscalização, tribunais de contas. Então assim, existe uma necessidade real de tudo ser muito transparente. Porque, agora nós estamos trabalhando nós temos um sistema automatizado aqui, chamado geo-esportes. Nós estamos criando nossa central de cadastro de reservas. Então nós temos as informações nas escolinhas de esportes, geo-referenciadas hoje no mapa, quantas vagas ofertadas e tal. E esse acesso à escolinha de esporte, a gente está fazendo o cadastro de reserva, pra que isso seja transparente (G2).

Diante destas falas outro tema merece destaque, a educação popular que é essencial para a aquisição e principalmente na luta pelos direitos. Ao dialogar com Marshall (1967), Carvalho (2008) salienta que no Brasil, houve uma inversão na aquisição dos direitos, primeiro se deu os direitos sociais, depois os direitos civis e políticos, tornando o tema da cidadania carente de discussões e efetivação na prática. De acordo com estes autores, a ausência de uma população educada é um obstáculo para a participação política.

Corroborando com estes estudos e com a realidade de Vitória destacam-se os estudos de Amaral (2005 e 2006), Bonalume (2007, 2008 e 2009) e de Rocha et al (2007), sendo que este último investigou a relação entre gestão pública e participação popular em cinco municípios do Estado. Os autores constataram a indisponibilidade de diálogo permanente dos gestores com as comunidades, afirmando que as ações municipais estão desarticuladas da realidade concreta. 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.

De acordo com o referencial que expõe sobre níveis de participação do cidadão elaborado por Arnstein (1989), e tomando como pressuposto os documentos e entrevistas realizados no estudo, verificamos que a SEMESP pode estar no nível cinco, correspondente ao degrau de pacificação, um nível de

---

<sup>45</sup> O Sistema Fala Vitória 156 é um canal de comunicação que coloca o cidadão em contato direto com a Prefeitura de Vitória para receber informações, dar sugestões, fazer reclamações ou solicitar serviços. São gratuitas as ligações feitas a partir de telefone fixo ou público de Vitória. A central também recebe ligações de telefones celulares, que são gratuitas. O atendimento está disponível de segunda a domingo, das 6 horas à meia-noite, incluindo feriados. O acesso dos cidadãos às informações públicas é um direito constitucional regulamentado pela Lei Federal 12.527/2011. Em Vitória, o assunto é regulamentado pela Lei Municipal 8.286/2012.



concessão limitada de poder, pois permite aos indivíduos aconselhar os poderosos, mas retêm na mão destes o direito de tomar a decisão final.

Dessa forma, mesmo com algumas dificuldades e desafios, há indícios de aproximação com a vertente societal, que se inspira nas experiências alternativas de gestão pública realizadas no âmbito do poder local no Brasil, e utiliza mecanismos mais democráticos como os conselhos gestores e o orçamento participativo, do que a vertente gerencial (PAULA, 2005). É claro que esta assertiva se baseia no discurso eminente do Poder Público, bem como no prescrito nos documentos e informações obtidas nos sites e banco de dados da SEMESP.

#### 4.5 PARTICIPAÇÃO CIDADÃ: O CASO DO CONSELHO MUNICIPAL DE ESPORTE DE VITÓRIA

A participação deriva de uma concepção de cidadania ativa. A cidadania define os que pertencem (inclusão) e os que não se integram à comunidade política (exclusão); logo, a participação se desenvolve em esferas sempre marcadas também por relações de conflito e pode comportar manipulação. Os atores políticos, ao decidirem pela participação, podem ter objetivos muito diversos, tais como a autopromoção, a realização da cidadania, a implementação de regras democráticas, o controle do poder burocrático, a negociação ou inclusive a mudança progressiva de cultura política (MILANI, 2008, p. 561).

Nessa perspectiva, é deveras importante ter clara, a relação entre participação, cidadania e democracia que corrobora e auxilia na compreensão do estudo. Quando pautamos na teoria de Marshall (1967) para explicar a cidadania, na qual a participação parte de uma perspectiva fundada nos direitos e nos deveres dos cidadãos na sua relação com as políticas sociais e da noção de cidadania arraigada no compromisso social, parte-se do pressuposto por meio da participação, que é possível construir a cidadania e fortalecer os direitos sociais.

No entanto, conforme Milani (2008, p. 560):

[...] o conceito de cidadania (que serve para determinar quem são os membros da *pólis* ou da comunidade política ou para indicar quem é o *demos*) é um conceito historicamente controverso. Ou seja, não são somente as noções de cidadania e participação que (exclusivamente) dão sentido à democracia. Dizer que a democracia é a forma de governo onde os cidadãos participam é uma meia-verdade, já que temos de esclarecer quem são os cidadãos, de que participação se trata e quais são as suas modalidades. Uma das dimensões da cidadania diz respeito à liberdade positiva, entendida como a faculdade dos indivíduos participarem na adoção das decisões a que se verão submetidos na vida pública.

Pontua-se que para ser democrática, a participação deve ser livre, sem condicionamentos e dada a partir de alternativas reais, e deve canalizar-se mediante procedimentos preestabelecidos e conhecidos daqueles que participam.

Isto posto, é relevante considerarmos o contexto histórico, sociocultural e político do Conselho Municipal de Esportes de Vitória, e posteriormente nos atermos nas análises de acordo com o escopo teórico que norteia o presente estudo. Assim, fazer inferências analíticas a fim de atingir os objetivos propostos.

O COMESP foi criado no dia 1 de junho de 1995, através da Lei Municipal Nº 4.213, paralelamente à extinção do Conselho de Cultura e Esportes. No dia 19 de abril de 1996, é sancionada uma nova lei (Nº 4.332), que estabelece a estrutura do Conselho, apresenta o caráter do COMESP, estabelece suas competências e aponta as representações do mesmo, bem como estabelece os vínculos técnico e administrativo do COMESP em relação à SEMESP.

Porém, é no ano de 2005, que é criado um decreto a fim de nomear os membros do COMESP, sendo que este também estabelece o período de dois anos de mandato, apresenta as entidades e órgãos que terão representação no COMESP e identifica os membros titulares e suplentes de cada representação.

Na visão de Vicentini (2008), o COMESP surgiu por iniciativa da legislação municipal, seguindo a onda democrática que girava pelo país na década de 1990, bem como a reforma do Estado brasileiro que possibilitou nesse período, a abertura de diversos canais de participação da população na gestão das políticas públicas, dentre eles, os conselhos municipais.

Assim, o COMESP é um órgão colegiado de caráter consultivo, normativo e deliberativo, destinado a promover e a garantir o direito ao esporte para todos os cidadãos do município de Vitória (CONSELHO MUNICIPAL DE ESPORTES, 2005).

É importante destacar que ao COMESP foram atribuídas as seguintes competências:

I – formular e encaminhar a política municipal de esporte, acompanhando, a título de colaboração, sua execução pelos demais órgãos da Secretaria Municipal de Esportes e avaliando os resultados obtidos;

II – aprovar o plano municipal de esportes;

III – apreciar os planos de trabalho, a proposta orçamentária e os relatórios da Secretaria Municipal de Esportes;

IV – articular-se com órgãos federais, estaduais e municipais, bem como com entidades privadas, a fim de assegurar a integração entre as diversas diretrizes da ação da Secretaria Municipal de Esportes;

V – promover a valorização, a defesa e a conservação do patrimônio esportivo do município;

VI – opinar e emitir parecer sobre os planos de cooperação entre o poder público e as instituições esportivas, com vistas à execução da política municipal de esportes;

VIII – manter intercâmbio com os Conselhos de Esportes de outros Estados e Municípios;

VIII – elaborar seu Regimento Interno, a ser aprovado por ato do Prefeito Municipal.

Desse modo, tendo como base as teorizações realizadas nos capítulos anteriores, e os estudos de Milani (2008) é relevante que se pergunte: quem participa? Uma vez que sabemos que a participação pode, ao mesmo tempo, levar à constituição de interesses corporativos nos processos de decisão e dar vazão às vozes específicas de sujeitos subalternos na economia e na política, parece-nos essencial interrogar as diferentes experiências sobre o perfil da participação. Trata-se de indivíduos, cidadãos, atores sociais, atores institucionais, atores econômicos, atores da sociedade civil? Participam enquanto indivíduos ou grupo (ou representando um grupo)? Há diversidade na participação? Além disso, que desigualdades subsistem na participação?

Em segundo lugar, como se dá o processo de construção do interesse coletivo no âmbito das políticas públicas locais analisadas? Trata-se de um processo consultivo ou deliberativo? Quais são as relações entre o interesse particular, o corporativo e o geral?

Pensando nesta questão e tomando o Conselho de Esporte de Vitória para análise, salienta-se que de acordo com o Art. 3º da Lei nº 4.332, o conselho deveria

ser presidido pelo secretário municipal de esportes e composto por conselheiros: representantes indicados pelas entidades esportivas do município, representante dos moradores, representante da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), e representante do município que seriam designados por ato do prefeito municipal.

Apesar da SEMESP em decorrência de sua legislação orientar o estabelecimento de uma composição plural, articulando representantes de diversos segmentos que pudessem expressar diferentes posicionamentos e interesses acerca da política pública de esporte e menor grau de lazer, somente dez anos após a criação do Conselho é que foi efetivada a nomeação dos conselheiros.

Como já abordado, o Conselho foi criado em junho de 1995 e estruturado em abril de 1996 através de um decreto, porém, somente em agosto de 2005, são nomeados os conselheiros, ou seja, o órgão existia no plano legal, mas não funcionava plenamente como uma instituição.

Ressaltamos como ficou estruturada a composição do Conselho em 2005 (QUADRO 8), no qual não havia um equilíbrio entre as representações do governo e da sociedade civil e organizações não governamentais.

REPRESENTANTES DO COMESP	
<b>Governo</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. SEMESP</li> <li>2. SEMAS</li> <li>3. SEMU</li> <li>4. SEMAH</li> <li>5. SEMECE<sup>46</sup></li> </ol>
<b>Sociedade Organizada</b>	<b>Civil</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. AFEST</li> <li>2. SIND. CLUBES</li> <li>3. CPV</li> <li>4. CEFD/UFES</li> </ol>

QUADRO 8. COMPOSIÇÃO DO COMESP NO ANO DE 2005.

Fonte: Decreto Municipal nº 12.353, de 3 de agosto de 2005.

<sup>46</sup> **SEMESP** – SECRETARIA MUNICIPAL DE ESPORTE E LAZER, **SEMAS** – SECRETARIA MUNICIPAL DE AÇÃO SOCIAL, **AFEST** – ASSOCIAÇÃO DAS FEDERAÇÕES ESPORTIVAS DO ESPÍRITO SANTO, **CPV** – CONSELHO POPULAR DE VITÓRIA, **SEMUS** – SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE, **SEME** – SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, **SEMMAM** – SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE, **SEMC** – SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA, **SINDIUPES** – SINDICATO DOS PROFESSORES (AS) PÚBLICOS DO ESPÍRITO SANTO, **SINPRO** – SINDICATO DOS PROFESSORES (AS) PARTICULARES, **SEMSU** – SECRETARIA MUNICIPAL DE SEGURANÇA URBANA, **SEMCID** – SECRETARIA MUNICIPAL DE CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS, **UMES** – UNIÃO MUNICIPAL DE ESTUDANTES SECUNDARISTAS, **COMPED** – CONSELHO MUNICIPAL DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA.

Interessante notar que esta composição não influenciou nas ações e direcionamento das atividades do Conselho uma vez que o mesmo esteve praticamente paralisado entre 2005 e 2008, devido principalmente à falta de quorum nas reuniões. O COMESP só retornou suas atividades no ano de 2009, com a mesma composição anterior, porém foi votada uma nova composição como apresenta a seguir (QUADRO 9), que também não funcionou.

REPRESENTANTES DO COMESP	
<b>Governo</b> <b>(*Secretário como</b> <b>membro nato e</b> <b>presidente)</b>	1. SEMESP 2. SEMUS 3. SEMAS 4. SEME 5. SEMMAM
<b>Sociedade Civil</b> <b>Organizada</b>	1. CEFD/UFES 2. IES PARTICULAR 3. SINDIUPES 4. SINPRO 5. ENTIDADE DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA 6. SIND. CLUBES 7. AFEST 8. CPV 9. REPRESENTANTE DOS ESTUDANTES

QUADRO 9. COMPOSIÇÃO DO COMESP NO ANO DE 2010.  
Fonte: Ata da reunião do COMESP do dia 07 de abril de 2010.

Mais uma vez percebe-se que há um descompasso no que diz respeito ao equilíbrio entre as representações no governo e da sociedade civil organizada e organizações não governamentais. Muito embora tivesse havido uma discussão no próprio conselho sobre a paridade, que se deu anteriormente à proposição desta composição, na qual foi questionando o desequilíbrio: 44% de representantes não governamentais e 56% de representantes governamentais (CONSELHO DE ESPORTES, 2010)<sup>47</sup>.

No decorrer do precário funcionamento do COMESP, ainda houve mais três propostas de modificação na estruturação e composição do conselho, sendo a última aprovada na 17ª reunião no dia 21 de julho de 2011 (QUADRO 10), na qual também foi abordada a questão da paridade. Não obstante, esta estruturação não foi efetivada em decorrência da falta de vigência das reuniões.

<sup>47</sup> Ata da Reunião do COMESP do dia 11 de fevereiro de 2010.

Na mesma reunião realizada no dia 21 de julho, decidiram-se os seguintes termos: “O conselho Municipal de Esportes, Paradesporto<sup>48</sup> e Lazer será constituído para um mandato de dois anos e será presidido de forma alternada por um de seus membros, entre representantes da sociedade civil e do poder público”, porém este direcionamento também não foi colocado em prática.

REPRESENTANTES DO COMESP	
<b>Governo</b> <b>(*Secretário como</b> <b>membro nato e</b> <b>presidente)</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. SEMESP</li> <li>2. SEMUS</li> <li>3. SEMAS</li> <li>4. SEME</li> <li>5. SEMMAM</li> <li>6. SEMC</li> <li>7. SEMSU</li> <li>8. SEMCID</li> </ol>
<b>Sociedade Civil</b> <b>Organizada</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. REPRESENTANTE DA DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR PÚBLICA/PARTICULAR FORMADORA DE PROFESSORES DE EDU. FISICA</li> <li>2. SINDIUPES</li> <li>3. SINPRO</li> <li>4. FEDERAÇÕES ESPORTIVAS E CLUBES DE VITÓRIA/AFEST</li> <li>5. CPV</li> <li>6. ESTUDANTES DO ENSINO SUPERIOR</li> <li>7. UMES</li> <li>8. PESSOAS COM DEFICIÊNCIA/ COMPED – CONSELHO MUNICIPAL DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA</li> </ol>

QUADRO 10. COMPOSIÇÃO DO COMESP NO ANO DE 2011.

Fonte: Ata da reunião do COMESP do dia 07 de abril de 2010.

É possível perceber que quem participa do COMESP são gestores que fazem parte do setor público e os atores sociais, cidadãos que representam uma instituição ou grupo, trata-se da sociedade civil organizada e também o terceiro setor.

O COMESP tinha como presidente, o Secretário de Esportes e foi composto por membros da Secretaria Municipal de Esportes e Lazer (SEMESP), e por membros das secretarias municipais que tinham objetivos atrelados a projetos de cunho esportivo e de lazer. Destacam-se a Secretaria Municipal de Educação (SEME), a Secretaria Municipal de Saúde (SEMUS), a Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), e a Secretaria Municipal de Habitação (SEMAH).

Já a sociedade civil organizada, era representada por membros de entidades e organizações que estavam especificadas na Lei nº 4332. Estas possuíam

<sup>48</sup> O termo “Paradesporto” foi incorporado à nomenclatura do Conselho de Esporte, juntamente com a palavra lazer, sendo votada e aprovada em reunião.

envolvimento com o esporte, eram as associações esportivas, os sindicatos de clubes e a Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), através do Centro de Educação Física e Desportos (CEFD). A única entidade que não estava ligada diretamente com a questão do esporte era o Conselho Popular de Vitória (CPV).

Em se tratando da composição do conselho, o G1, traz a seguinte menção:

[...] o presidente eu acho era até errado, era o secretário, ele iria lá apresentava o trabalho. Eu chegava numa área de vários setores, que eram apresentados no conselho, clubes, federações, universidade, eu fiz isso, aquilo [...] aí ninguém respondia nada, o cara tinha que chegar lá pra mim, me questionando.

A questão levantada pelo gestor é observada na lei que rege o COMESP - o fato da presidência do conselho ser exercida pelo gestor municipal de esportes e de lazer, o que também denota o controle das ações do conselho, podendo influenciar na sua organização e atuação, o que corrobora com os estudos de Vicentini (2008, p. 94), que diz que esta “é uma tendência muito comum em relação aos conselhos municipais, ocorrendo em virtude da maior competência técnica dos representantes do executivo em responder às exigências burocráticas da gestão”.

No que diz respeito à participação e representação, Gomes (2003, p. 46) afirma que “as justificativas para o caráter representativo da democracia ancoram-se em razões de ordem demográfica, geográfica e relativas à complexidade do escopo em discussão”. Estas condições, em menor ou maior grau estão presentes nos municípios brasileiros. Portanto, a participação da sociedade civil na gestão de uma determinada política pública, nos conselhos gestores, também se faz por meio de representantes.

De acordo com o C1 ao tratar da participação e representação da sociedade civil salienta que:

[...] A comunidade participa com os membros que representam a sociedade. Então o Conselho, o Conselho hoje, ele tem uma, ele tem uma composição de cinco representações do poder público, né. Da SEMESP com representação, com titular e suplente. A SEMMAM, que é a Secretaria de Meio Ambiente, a Secretaria de Ação Social, a Secretaria de Saúde e a Secretaria de Educação. E pela sociedade tem o sindicato dos clubes né, que na verdade também é um sindicato que não funciona, mas os clubes participaram, os seus representantes. A Associação das Federações participaram. O representante da Universidade Federal né, no caso o Centro de Educação Física. E o Conselho Popular de Vitória. Então a sociedade participou perante essas quatro representações, esses quatro segmentos, né. Então quer dizer, nós tínhamos cinco do poder público e quatro da sociedade.

Percebe-se que além da questão da paridade, ainda observa-se outros problemas: a insuficiente aproximação do cidadão que não estava diretamente ligado à questão do esporte, a ausência do segmento do esporte escolar na representação da sociedade civil, e do segmento de representação de classe dos profissionais envolvidos com a prática esportiva. Além disso, o lazer tornou-se negligenciado por este conselho.

Em consonância com esta situação, os dados corroboram e são entendidos quando observamos a partir de Melo (2005), que em vez de direitos, o esporte e lazer foram tratados como favores e assistência, no qual o Poder Público, historicamente, ficou mais como tutor por meio de isenções e doação de materiais a clubes, campanhas pela prática de atividade física, incentivos fiscais e repasses de recursos para a iniciativa privada e realizador de eventos esportivos e de lazer.

No que diz respeito ao gênero, pode-se observar que na primeira gestão o COMESP contou com a maioria de conselheiros do sexo masculino, em um número de 16 membros (89%), e a participação feminina se deu através de duas conselheiras, equivalendo ao percentual de 11%.

É relevante dizer que estas duas participações femininas estavam relacionadas à representação do segmento governamental, no que diz respeito à sociedade civil organizada, não havia nenhuma mulher à frente desta representação, caracterizando-se como um processo excludente. Na verdade, este dado é curioso, já que percebemos que não há nenhuma lei que garanta a participação das mulheres nos Conselhos, como por exemplo, a Lei que garante uma porcentagem de mulheres no Legislativo. De acordo com Ferreira (2004, s/p):

[...] a história a cada dia desvenda a importância da participação das mulheres e de sua ação política nos processos revolucionários. Da Revolução Francesa e Americana à Revolução Industrial, da abolição da escravatura à ampliação dos direitos dos/as cidadãos/cidadãs, as mulheres foram força e presença em todos os processos revolucionários que mudaram as relações entre os homens e entre os gêneros.

No entanto, não existe nenhuma evidência da participação e influência das mulheres nas políticas de esporte e lazer, principalmente quando dizem respeito aos Conselhos deste setor.



Assim, no contexto geral do funcionamento e composição do conselho, a visão de Gohn (2002, p. 24) torna-se elementar, quando diz que:

[...] as questões da representatividade e da paridade constituem problemas cruciais a serem melhor definidas nos conselhos gestores de uma forma geral. Os problemas decorrem da inexistência de critérios que garantam uma efetiva igualdade de condições entre os participantes. Alguns analistas têm sugerido que a renovação do mandato dos conselheiros seja parcial, para não coincidir com o mandato dos dirigentes e alcaides municipais, e fique desacoplada dos períodos dos mandatos eleitorais.

As questões gerais sobre o funcionamento e composição do conselho parecem ir ao encontro da própria estruturação da Secretaria Municipal de Esportes e Lazer (SEMESP) em relação aos seus representantes legais, no qual foi marcada por diversas descontinuidades. Em duas gestões a SEMESP foi gerida por três secretários: a primeira gestão analisada: (2005 – 2008), e a segunda gestão representada por três secretários (2009-2010), (2010), e por último, o secretário (2011-2012).

Ainda em relação à paridade Gohn (2002, p. 180) ressalta que,

[...] não é uma questão apenas numérica, mas de condições de uma certa igualdade no acesso à informação, disponibilidade de tempo, etc. A disparidade de condições de participação entre os membros do governo e os advindos da sociedade civil é grande, os primeiros trabalham nas atividades dos conselhos durante seu período de expediente de trabalho normal/remunerado, têm acesso aos dados e às informações, têm infraestrutura de suporte administrativo, estão habituados com a linguagem tecnocrática, etc. Ou seja, eles têm o que os representantes da sociedade civil não têm (pela lei, os conselheiros municipais não são remunerados e nem contam com estrutura administrativa própria).

Além disso, faltam cursos ou capacitação aos conselheiros, de forma que a participação seja qualificada em termos, por exemplo, da elaboração e gestão das políticas públicas; 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, que possibilite a todos os membros do conselho uma visão geral da política e da administração (GOHN, 2002).

Quando se fala em representatividade, outro tema que se destaca é a frequência dos Conselheiros nas reuniões, sendo considerado um fator chave para desmotivação e para continuidade nas decisões e discussões do COMESP. Desde a efetivação do Conselho, em 2005 até 2008 (primeira gestão), houve apenas cinco

reuniões, destas cinco, apenas quatro reuniões tiveram quorum para discutir a pauta. No “segundo” mandato do COMESP (2009 – atual), deveriam ter ocorrido 22 reuniões, na quais apenas oito reuniões tiveram quorum para discutir os assuntos da pauta<sup>49</sup>.

Esta assertiva pode ser observada na fala do C1, no qual o mesmo diz que:

[...] tivemos limitação no funcionamento do conselho, o conselho ficou muito voltado para debater a sua reformulação da estrutura. Então nesse mandato todinho, nesses dois anos, com as dificuldades do quórum, algumas, as maiorias das reuniões não deram quórum, nós tivemos 22 reuniões [...] No entanto só em oito reuniões que deram quórum. Então dentro desses quoruns, né, fizemos as deliberações, a maioria dos pontos foram consensuais, não foram a voto. Então a sociedade participou é [...] de forma deliberativa, dentro dessa discussão que a gente fez no Conselho, de forma que chegávamos aos consensos. Né, não íamos a voto. Não teve divergência profunda nessa discussão que a gente fez da estrutura, que nós ficamos muito restrito a questão da estrutura né.

Nesse sentido, os dados do trabalho corroboram com os estudos de Vicentini (2008) quando diz que a baixa frequência tanto por parte dos conselheiros da representação governamental, quanto dos membros das entidades da representação não governamental são atribuídas várias explicações, desde a falta de interesse individual em participar ativamente das reuniões desses organismos, a falta de organização e legitimidade das deliberações dos conselhos, e até o fato de os conselheiros estarem participando de diferentes conselhos e, por fim, de muitas reuniões ao mesmo tempo.

Tatagiba (2005) expõe que esta ausência de debate que indica certo “consenso”, ou “harmonia”, é contrária às expectativas da deliberação democrática, que tem na explicitação dos conflitos um dos elementos centrais.

Na perspectiva de Gramsci (1989), deve-se observar que estes mecanismos possuem contraditoriamente um duplo caráter referente ao controle social, pois ao mesmo tempo em que possuem potencial para se constituírem em processos reformistas operados pelas classes dominantes, visando amenizar os conflitos de classe e, assim, manter a hegemonia de seu bloco histórico, apresentam potencial para se colocarem como estratégias das classes subalternas para o surgimento de uma contra-hegemonia.

---

<sup>49</sup> Esta situação pode ser melhor verificada nos anexos.

É muito importante termos claro que “a competência deliberativa é a principal força dos conselhos como espaços potencialmente capazes de induzir à reforma democrática do Estado” (GOMES, 2003, p. 46), ou seja, estes mecanismos podem intervir de forma direta ou indireta na forma de atuação do governo, os quais são responsáveis pela execução das políticas das áreas em que se envolvem. Assim, estes podem também influenciar no processo decisório das políticas públicas, na redefinição de prioridades, na gerência e distribuição de recursos, indicando uma maior participação de todos no poder.

Ao analisarmos a lei de criação do COMESP, percebemos que o Conselho tem função deliberativa, no entanto, suas ações e atividades não vão ao encontro com o que expõe Gomes (2003). Isso pode ter sido proposital, por parte do Poder Público para centralizar as decisões *ad referendum* - pela não convocação do conselho durante muito tempo, e em um determinado número de reuniões no período de funcionamento ou uma abstenção do conselho ao não dar quórum às reuniões.

Desta forma, a abstenção do conselho, demonstra a perda de oportunidade dos representantes de sociedade civil em orientar as políticas na cidade, e também pela ausência dos representantes do Poder Público, uma vez que o conselho é deliberativo. Isso demonstra ainda que a sociedade civil não está preparada para protagonizar o processo em um quadro que os representantes públicos aparecessem ou não por motivos eminentemente trabalhistas, o que caracteriza um nível de participação mínima, aquém da perspectiva de participação cidadã discutida por Arnstein (1969) e Cunill Grau (1995).

No entanto, Tatagiba (2002) salienta que “avaliar a capacidade deliberativa dos conselhos e o seu impacto no processo de produção das políticas públicas é uma tarefa que ainda só pode ser feita de maneira tentativa”. A autora salienta que estas experiências ainda são muito recentes, além disso, existem dificuldades em estabelecer parâmetros seguros para a análise.

De maneira geral, as avaliações que existem expressam que os conselhos não estão cumprindo sua vocação deliberativa, e embora existam diversos motivos para este fato, a maioria dos estudos aponta para a baixa capacidade de inovação das políticas públicas a partir da participação da sociedade civil nos conselhos, participação que deve ser mais reativa do que propositiva (TATAGIBA, 2002).

Avritzer (2007), no texto intitulado “Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da autorização à legitimidade da ação” também traz considerações que são salutares para entender um pouco mais sobre a representação.

Na visão deste autor, a moderna teoria da representação está baseada em três elementos: a autorização, o monopólio e a territorialidade. O processo através do qual a representação adquire o monopólio da capacidade de deliberação no interior do sistema político está ligado ao surgimento, fortalecimento e desenvolvimento do Estado moderno.

Avritzer faz uma crítica ao conceito de representação pela teoria crítica contemporânea, para ele existe uma diferença entre a representação realizada pelos atores da sociedade civil, da exercida na instituição representativa por excelência, isto é, no Parlamento e isto é muito claro.

Ainda na visão de Avritzer (2007, p. 444):

[...] dois aspectos diferenciariam a representação nas instituições participativas da parlamentar: em primeiro lugar, não há o requisito explícito da autorização, tal como elaborado por Hobbes e, posteriormente, desenvolvido por Hanna Pitkin. Em segundo lugar, não há estrutura de monopólio territorial na representação realizada por atores da sociedade civil, assim como não há o suposto de uma igualdade matemática entre os indivíduos que dão origem à representação. Pelo contrário, a representação exercida pela sociedade civil é pluralista e, mesmo quando coincide com um território determinado em uma estrutura de conselho, ela também se superpõe a outras formas que, em geral, tomam decisões vinculantes em relação ao mesmo tema, no mesmo território.

Nesse sentido, a representação realizada pela sociedade civil lembra mais a estrutura medieval de superposição simultânea de diversos tipos de representações do que a estrutura monopolista própria à modernidade (AVRITZER, 2007). Assim, muitas vezes, a representação da sociedade civil é um processo de superposição de representações sem autorização e/ou monopólio para o exercício da soberania.

Complementando a ideia de Avritzer (2007) sobre a pluralidade e representação no conselho, Tatagiba (2005) exprime a importância da composição plural e paritária dos conselhos como uma característica inovadora e para o estabelecimento de uma nova relação entre o Estado e a sociedade civil na gestão das políticas públicas, no sentido de que nesses espaços se representam organizações da sociedade civil com interesses e valores distintos e até

antagônicos. Esta pluralidade não se relaciona apenas à dicotomia entre Estado e sociedade civil, mas se reflete também nos próprios interesses de ambos os lados. “A pluralidade na composição, em vez de um obstáculo – como alguns estudos têm sugerido - é, ao contrário, o elemento que responde pela natureza pública e democrática desses novos arranjos deliberativos”.

A contradição sobre a paridade e representação verificada no COMESP também se expressa na II Conferência Nacional do Esporte quando explicita que,

[...] quanto à natureza da composição, os Conselhos Nacional, Estadual e Municipal de Esporte e 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)

Em decorrência desta citação presente no documento do Ministério do Esporte, nos perguntamos, de que forma a paridade vai ser garantida nestes conselhos tendo em vista um direcionamento contrário advindo do órgão que rege as políticas públicas para o esporte e lazer em âmbito federal?

Para Vicentini (2008), nos conselhos gestores amparados pela legislação federal existe a obrigatoriedade da composição paritária. Neste caso, encontram-se os conselhos de saúde, de assistência social, de direitos da criança e do adolescente, cuja legislação específica a cada caso, impõe a composição dos conselhos com o mesmo número de representantes do governo e da sociedade civil, como um mecanismo de legitimidade e equilíbrio no processo decisório.

Dessa forma, em consonância com os estudos de Vicentini (2008), a disparidade apresentada quanto ao número de representantes do segmento governamental em relação ao não governamental indica um alto grau de influência, por parte do Poder Executivo municipal, na atuação e nas decisões proferidas pelo COMESP.

O maior número de representantes do governo pode influenciar na escolha dos temas e objetivos a serem discutidos, e na sua priorização, em defesa dos interesses da SEMESP e da administração municipal. O segmento governamental passa a ter preferência na formulação e execução das políticas esportivas e privilegia os programas e ações de seu interesse na definição do gasto dos recursos públicos (VICENTINI, 2008).

Assim, apesar de muitas contradições e incoerências apresentadas nesta exposição do que se refere à composição e representação no conselho, parece haver um direcionamento positivo do COMESP, que pode ser observada na fala do C1

[...] é eu acho que agora o passo é a gente estar buscando dar continuidade a estrutura pro Conselho, né. Porque o Conselho agora busca uma paridade né, a gente tá garantindo isso na representação, tanto do poder público quanto da sociedade. Porque hoje nós temos cinco do poder público e quatro da sociedade. A proposta agora é a gente ter é [...] oito representações da sociedade e [...], ou melhor, sete da sociedade e sete do poder público. Pra garantir a qualidade, garantir uma estruturação que de condição do conselho funcionar. E que se aprove efetivamente o regimento interno do Conselho, pra que ele possa garantir o funcionamento pleno. É isso.

O mesmo pode ser identificado quando existe no COMESP, uma discussão para incorporação do termo “paritário” no 1º artigo da Lei Nº 4.332/96. Cunill Grau (1994) aponta que as desigualdades na representação política nos processos de formação da vontade política influenciam a composição da agenda social e, portanto, dificilmente o reconhecimento pelo Estado dos direitos sociais pode prescindir da democratização dos processos e instâncias de definição de políticas públicas, sendo assim, é importante abordar sobre a temática das reuniões.

Como já ressaltado, as pautas e assuntos discutidos nas reuniões se deram em torno da estruturação, composição, representação, além da aprovação do regime interno e da lei Jayme Navarro de Carvalho.

Outro tema que chamou a atenção dos debates e que poderia ter sido aprofundando no COMESP foi a função do Conselho e a inserção das pessoas com deficiência na agenda do lazer e esporte da cidade de Vitória.

Neste aspecto foi perguntado ao C1 sobre as experiências de sucesso do COMESP, e a seguinte fala foi relatada:

[...] o Conselho ele [...] ele tem funcionado muito precariamente. Em função de que não tem uma estrutura própria de conselho. Como eu falei anteriormente. E as reuniões do conselho elas tem se pautado mais na discussão da reformulação da legislação que estrutura o Conselho. Então é... é a experiência está sendo um pouco restrita a essas questões, né. Então ela não tem debatido a política do município, a política de esportes no município de Vitória. Ela está muito restrita a discussão efetiva da reformulação do Conselho, ela ficou muito pautada nisso, né. Então ficou um pouco restrito (C1).

O que foi evidenciado nas pautas das reuniões se confirma na fala de um conselheiro do COMESP, sendo assim, muitas questões a serem discutidas em prol do desenvolvimento e das políticas públicas de esporte e lazer foram ignoradas. Ainda assim, foi possível observar que os interesses e as temáticas propostas surgiram mais de demandas da sociedade civil do que do Estado, é claro que isso não significa que as demandas foram atendidas e deliberadas.

Aprofundando ainda mais esta questão foi perguntando como os problemas relacionados ao esporte e lazer são identificados e priorizados. A resposta do C1, diz o seguinte:

[...] Então como o conselho ficou muito restrito as reuniões de discussão da estrutura, nós não avançamos muito nessa relação das ações. Nós não tivemos condições de acesso aos projetos, de debater os projetos. O Conselho não conseguiu caminhar, não conseguiu dar passos aí. É preciso que o Conselho, a próxima gestão, dê esses passos, né. Pra efetivamente ele caminhar, e se desenvolver, discutir essa relação, discutir os problemas, e opinar, e buscar contribuir nessa relação aí das ações do esporte e lazer no município (C1).

Desse modo, não identificamos conforme Demo (2006), os componentes básicos do planejamento participativo no COMESP, não há pressupostos que indiquem a formação de consciência crítica e autocrítica da comunidade, pela qual se elabora o conhecimento adequado dos problemas que afetam o grupo. Não existem identificação e priorização dos problemas, formulação de estratégias concretas de seu enfrentamento e a busca por caminhos alternativos e propostas de negociação por parte do COMESP. Além disso, o grupo também não se organiza para deliberar as ações identificadas nas etapas anteriores.

Uma possível explicação para este fato é apresentada por Araujo et al. (2011, p. 59- 60), que vai

[...] Desde o caráter conservador na 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, não podemos deixar de mencionar que a partir de 2003, com a criação do Ministério do Esporte, há um incremento em torno das questões que

envolvem o esporte e lazer, principalmente quando tratamos das Conferências Nacionais do Esporte (CNE) e do Sistema Nacional do Esporte e Lazer.

Ao mesmo tempo em que aparece esta problemática da paridade, representação, composição e efetividade do COMESP, ressalta-se a intersetorialidade como ponto positivo do Conselho. Ainda que de maneira tímida, o Conselho possui relações e representações de outros segmentos do Poder Público municipal de Vitória e da Sociedade Civil organizada.

Esta situação torna-se mais aparente a partir de 2009, quando o Conselho é reativado, havendo uma nova modificação em sua composição, integrando novas áreas e atores sociais ao processo participativo (CONSELHO DE ESPORTES DE VITÓRIA, 2010).

No estudo de Raichelis (2006, p. 112) que trata da articulação entre os conselhos de políticas públicas, e a sociedade civil, é apontado que:

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

Logo, a promoção da interação e a efetividade dos resultados seriam mais evidentes. Compartilhando da mesma visão, mas trazendo um contraponto, Bonalume (2011), ressalta que a intersetorialidade, embora seja tema e objeto de experiências e estudos significativos no país, devido seu reconhecimento, importância e viabilidade nas políticas sociais, enfrenta muitas limitações no tocante a sua implantação prática, especialmente nos casos que envolvem políticas públicas de esporte e lazer. A autora afirma que isto ocorre em decorrência da pouca densidade de informações sobre o tema, mas revela que ainda assim, é crescente a busca pela concretização de ações intersetoriais envolvendo este setor de políticas públicas.

Ainda de acordo com Bonalume (2011, p. 4):

[...] o desenvolvimento de ações integradas e intersetoriais implica ideias como parceria e solidariedade, que requerem o conhecimento do outro e das demandas que enfrentam juntos; a capacidade de gerir ações coletivas, de aglutinar aspirações, valores e estratégias, valorizando as diferenças e as relações constituídas, atentas aos problemas enfrentados e às alternativas encontradas.



Em acréscimo a esta colocação, Cunill Grau apud Bonalume (2011) vem dizer que neste tipo de processo, a ênfase deixa de centralizar-se no interesse de uma parte e é centrada nas interações e relações de reciprocidade. Em outras palavras, a promoção de ações intersetoriais baseia-se na interrelação de necessidades de várias áreas, sujeitos e grupos, considerando suas influências mútuas, via relações diversificadas, heterogêneas e complexas, variando de acordo com as especificidades de cada demanda.

O tema da intersectorialidade se aproxima com a participação, da qual podemos inferir que no COMESP é mínima. De acordo com G1, quando perguntado a respeito da participação da sociedade civil nas ações de esporte e lazer, expressou-se a seguinte fala:

[...] então, a sociedade civil que é envolvida com o esporte, ela não se manifesta, ela não briga por esse espaço, porque ela não dá resultado imediato, não morre ninguém se não fizer esporte, a saúde morre, se não tiver educação em sala de aula, sem professor de português ou matemática, o pai (risos) [...] a Educação Física, isto aí não vai mudar muita coisa não. Então, a área do Esporte ela é muito prejudicada em função desta ação, você não ver uma importância da sociedade, você não ver uma importância nos espaços, para quem não pratica [...] você tem que está, nos tentamos, o conselho da secretaria não existia, nós colocamos o conselho para funcionar.

Em outras palavras, o gestor ressalta que a sociedade civil não mobiliza esforços maiores para participação nas discussões do conselho, que na visão dele denota a falta de importância da temática e do setor para a comunidade, sobretudo a “comunidade esportiva”.

De acordo com Cunill Grau (2004), este apelo ao cidadão e a sociedade civil organizada para que participem da formulação de políticas públicas locais pode se dar em três âmbitos. Primeiramente, a participação pode significar controlar a qualidade dos serviços prestados, ou seja, a participação cidadã na prestação de serviços pode aumentar a qualidade dos resultados obtidos ao contrapor-se as formas monopólicas de produção de serviços sociais, estando vinculada a efetividade e eficiência dos serviços sociais.

Depois, a participação pode significar a expressão de prioridades acerca de bens públicos futuros. Em terceiro lugar, participar pode ser sinônimo de politizar as

relações sociais no processo de constituição de espaços públicos para a formulação de políticas públicas locais.

Nos dois primeiros casos, a participação não remete a momentos de deliberação. Nesse contexto, a fala do G1 parece ressaltar a expressão de prioridades acerca de bens públicos futuros, não remetendo a momentos de deliberação.

Assim, é possível depreender de acordo com os fatores de participação propostos por Cunill Grau (1995), que o caráter dos sujeitos intervenientes se dá de forma indireta, tendo caráter consultivo e assessor, o que não vai ao encontro com a própria legislação municipal de Vitória. Por outro lado, não conseguimos identificar à origem do impulso a participação, se esta, emana dos cidadãos, ou da gestão pública, porque sabemos que a Lei para a criação do Conselho existe, mas não conhecemos o seu processo de formatação.

Da mesma forma, ao pautar as análises de acordo com o referencial escolhido, podemos inferir a partir da escada de participação cidadã (QUADRO 11) adaptada de Arnstein (1969) que o nível de participação do COMESP pode se encontrar entre os degraus três e quatro<sup>50</sup>, ou seja, na participação mínima, haja vista que a sociedade civil organizada não engloba somente os cidadãos, mas também o terceiro setor e empresários e que no caso do COMESP é a parcela que tem a maior representatividade, depois do Poder Público. É preciso dizer que este nível foi analisado com base nas atas das reuniões que aconteceram, e devido ao seu precário funcionamento não houve deliberações efetivas.

---

<sup>50</sup> Os degraus (3) Informação e (4) Consulta, avançam a níveis de concessão limitada de poder que permitem aos “sem-nada” ouvir e serem ouvidos. Quando estes níveis são definidos pelos poderosos como o grau máximo de participação possível, existe a possibilidade dos cidadãos realmente ouvirem e serem ouvidos. Mas nestes níveis, eles não têm o poder para assegurar que suas opiniões serão aceitas por aqueles que detêm o poder, não há continuidade e nem garantia de mudança do *status quo*.

	Escala	ARNSTEIN (1969)
Não Participação	1	Manipulação
	2	Terapia
Participação mínima	3	Informação
	4	Consulta
	5	Pacificação
Participação Cidadã	6	Parceria
	7	Delegação de Poder
	8	Controle Cidadão

QUADRO 11 - NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO.

Fonte: Adaptado de ARNSTEIN (1969)

Nesse sentido, o COMESP não correspondia ao local de debates, conflitos, deliberações e decisões sobre as políticas esportivas. Na visão de Vicentini (2008, p.),

[...] hoje, por exemplo, as representações de alguns grupos organizados, como o das próprias federações e clubes, teve uma participação muito mais efetiva e também política, de pressão, de organização dentro de determinadas instâncias do poder público municipal de Vitória. Coisa que o conselho, por exemplo, uma vez constituído não possui. Esse fato demonstra a falta de legitimidade do COMESP em relação ao poder público municipal, bem como junto aos clubes e federações que possuem representantes no COMESP, porém não o legitimam como mecanismo de participação e construção da política esportiva municipal.

Em suma, a experiência do Conselho Municipal de Vitória, se aproxima com o que foi encontrado na literatura, em estudos que ressaltam que as experiências conselhistas na área de esporte e lazer são bastante pontuais, tendo poucos trabalhos que relatam experiências de conselhos de esporte como mecanismos de controle social (ARAUJO, et al. 2011).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos apontamentos evidenciados no presente texto, percebemos que o debate em torno das inovações nas políticas públicas longe de ser um assunto conclusivo em si, retrata uma dimensão da sociedade brasileira de ascensão da democracia que durante um longo período histórico, desde a colonização até a época do regime militar passou por um processo de limitação de acesso nas decisões políticas do país.

Apesar destas problemáticas, a gestão pública tem inovado suas ações nesse campo, com a implementação de novas estratégias e ações pautadas no diagnóstico de que os problemas que são objeto das diversas políticas setoriais são interligados e interdependentes e se reforçam mutuamente, devendo ser tratadas sob uma visão articulada e coerente com a realidade.

As novas propostas abordadas representam práticas que indubitavelmente influenciam na eficácia das ações no campo das políticas públicas, devendo a sociedade e cada cidadão acreditar na possibilidade desse tipo de prática como via para uma sociedade mais justa, menos excludente e mais democrática.

Não obstante, é preciso dizer que estas ações e práticas não são receitas prontas, mas apenas maneiras de usar argumentos analíticos do campo do estudo de políticas públicas para tecer considerações que possam ser aplicáveis no campo do lazer e esporte.

Dessa forma, um dos principais fatores apontados para que a gestão do esporte e lazer na cidade Vitória se afaste da perspectiva de participação cidadã e intersetorialidade é uma aproximação com as ideais que vigoravam no país acerca das políticas esportivas, voltadas para o nacionalismo, a patriotização, que se cunhavam na formação de atletas e no esporte de rendimento, conforme evidenciado nas entrevistas e nos documentos, bem como ressaltado por Manhães (2006) e Melo (2005) e faziam parte de um projeto de “dominação” e do contexto socioeconômico e político, principalmente na época da ditadura militar, a partir da década de 1960.

Em relação aos fatores de participação, quando analisamos a SEMESP, percebemos que as ações políticas partem da gestão pública, e o caráter de intervenção dos cidadãos é consultiva, ocorrendo de forma indireta. No Conselho de Esportes, a intervenção dos cidadãos se dá de forma indireta, no entanto tem

caráter consultivo e assessor, que dá mesma forma não vai ao encontro da própria legislação municipal de Vitória, que prevê que o COMESP tenha função deliberativa.

Também podemos inferir a partir da escada de participação cidadã adaptada de Arnstein (1969) que o nível de participação da SEMESP, pode estar no nível cinco, correspondente ao degrau de pacificação, um nível de concessão limitada de poder, pois permite aos indivíduos aconselhar os poderosos, mas retêm na mão destes o direito de tomar a decisão final. Já o Conselho, pode se encontrar entre os degraus três e quatro<sup>51</sup>, ou seja, na participação mínima, e devido ao seu precário funcionamento não o torna uma instituição efetiva.

Em se tratando dos componentes básicos do planejamento participativo nas ações da SEMESP identificamos que a formação da consciência crítica e autocrítica da comunidade não se dá de forma plena, até mesmo porque não é a comunidade que formula um posicionamento crítico diante da realidade do esporte e lazer na cidade. No entanto, não podemos deixar de mencionar que há a identificação e priorização de problemas, bem como formulação de estratégias de seu enfrentamento. Porém, estas estratégias ocorrem ainda um tanto desconexas da comunidade, como é o caso do Conselho Gestor da SEMESP.

Além disso, ressalta-se que apesar da cidade avançar em termos de espaços democráticos, como exemplo a forte atuação do conselho popular de Vitória e o próprio orçamento participativo, no setor de esporte e lazer, a realidade é diferente.

Acreditamos que esta mudança de perspectiva, parte do entendimento limitado de alguns gestores, e da própria comunidade sobre a importância do lazer e do esporte evidenciados na falta de quorum nas reuniões do conselho, a desvalorização do esporte e lazer frente a outros direitos, a insuficiente formação dos cidadãos para participar de conselhos que pode ser observada nas falas de alguns representantes, a insuficiente percepção de comprometimento social e luta por ganhos coletivos e o descompromisso com a gestão das políticas públicas do esporte e lazer de maneira geral.

---

<sup>51</sup> O degrau (5) Pacificação, consiste de um nível superior desta concessão limitada de poder, pois permite aos indivíduos aconselhar os poderosos, mas retêm na mão destes o direito de tomar a decisão final. Os degraus (3) Informação e (4) Consulta, avançam a níveis de concessão limitada de poder que permitem aos "sem-nada" ouvir e serem ouvidos. Quando estes níveis são definidos pelos poderosos como o grau máximo de participação possível, existe a possibilidade dos cidadãos realmente ouvirem e serem ouvidos. Mas nestes níveis, eles não têm o poder para assegurar que suas opiniões serão aceitas por aqueles que detêm o poder, não há continuidade e nem garantia de mudança do *status quo*.

No entanto, é possível afirmar também que o setor de esporte e lazer têm avançado na cidade de Vitória no intuito de promover acesso destas práticas aos cidadãos, haja vista a diversidade de equipamentos, projetos e programações voltadas para a comunidade capixaba de todas as faixas etárias.

Outro fator importante é que a SEMESP vem procurando se articular com os outros setores em busca de ações contínuas e integradas com a saúde, a educação, a assistência social. Por outro lado, é reduzida a participação destes mesmos cidadãos na elaboração, implementação e avaliação destas políticas públicas.

Apesar das dificuldades e desafios, há indícios de aproximação com a vertente societal, que se inspira nas experiências alternativas de gestão pública realizadas no âmbito do poder local no Brasil, e utiliza mecanismos mais democráticos como os conselhos gestores e o orçamento participativo, do que a vertente gerencial (PAULA, 2005). Não podemos deixar de mencionar que a existência destes mecanismos e instituições não torna suas ações efetivas na prática, como no caso do COMESP. É preciso ressaltar que a afirmação referente à aproximação com a vertente societal se baseia no discurso eminente do Poder Público, bem como no prescrito nos documentos e informações obtidas nos sites e banco de dados da SEMESP, sendo considerada uma limitação do estudo.

Assim, uma visão mais apurada partindo dos cidadãos, poderá ser mais focada em outros estudos complementares a temática, podendo motivar o debate e oferecer um suporte para que mais pesquisas sobre políticas públicas, sobretudo em relação às inovações e “modelos eficazes” de gestão e planejamento em lazer e esporte sejam delineadas a fim de contribuir para o desenvolvimento social e humano e a democratização do esporte e lazer para os cidadãos capixabas.

## 6 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, L. F. R. Lutas sociais, direitos e políticas públicas. **Revista de políticas públicas**, São Luiz, v.9, n.1, p. 279-302, jan./jun. 2005.

ALMEIDA, M. A. B.; GUTIERREZ, G. L. Subsídios Teóricos do Conceito Cultura para Entender o Lazer e suas Políticas Públicas. **Revista Conexões**, v.2, n.1, 2004.

AMARAL, S. C. F. **Políticas públicas de lazer e participação cidadã**: entendendo o caso de Porto Alegre. Tese (Doutorado) – Educação Física, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, São Paulo: Unicamp, 2003.

ANDRADE, L. O. M. **A saúde e o dilema da intersectorialidade**. São Paulo: Hucitec, 2006.

ANDREWS, K. R. **The concept of corporate strategy**, 2nd ed. Homewood (Ill.): Dow Jones-Irwin, 1980.

ARAUJO, S. M. **Conselhos Estaduais de Esporte e Lazer no Nordeste Brasileiro**: participação popular e controle social em questão. São Luiz: EDUFMA, 2011.

AVRITZER, L. **Participatory Institutions in Democratic Brazil**. Baltimore: John Hopkins University Press, 2009.

AVRITZER, L. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da autorização à legitimidade da ação. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 50, n. 3, 2007, p. 443 a 464.

AREIAS, K. T. V; BORGES, C. N. F. As Políticas Públicas de Lazer na Mediação entre Estado e Sociedade: Possibilidades e Limitações. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**. Campinas - São Paulo: Autores Associados, 2011.

ARNSTEIN, S. R. A ladder of citizen participation. **Journal of the American Planning Association**, v.35, n.4, p. 216 – 224, July, 1969.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 4. ed. Lisboa: Edições 70, 2009.

BELLONI, I; MAGALHÃES, H; SOUZA, L. C. **Metodologia de Avaliação em Políticas Públicas**: uma experiência em educação profissional. São Paulo, Cortez, 2007.

BEHRING, E. R; BOSCHETTI, I. **Política social**: fundamentos e história. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BORGES, C. N. F. et al. Políticas **Públicas de Esporte e Lazer no Espírito Santo**: Políticas de Governo X Políticas de Estado. In: Anais do XIV Congresso Brasileiro de Sociologia: Consensos e controvérsias. Rio de Janeiro: SBS/UFRJ, 2009a.

BORGES, C. N. F. et al. **O Esporte de Alto Rendimento na Cidade de Vitória: Um Olhar Sobre as Políticas Públicas do Setor**. In: Anais do XVI CONBRACE/ III CONICE. Salvador/Goiânia/ Campinas: CBCE/ AUTORES ASSOCIADOS, 2009b.

BOISIER, S. La descentralización: un tema difuso y confuso. In: Nohlen, D. (ed). Descentralización Política y consolidación democrática, Europa – America del Sur. Venezuela. **Nueva Sociedad**, 1991.

BOURDIEU, P. **Questões de Sociologia**. Rio de Janeiro, Marco-zero, p. 137-153, 1983.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade** – Para uma teoria geral da política. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

\_\_\_\_\_. **Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

BOBBIO, N. et al. **Dicionário de Política**. 12. ed. Brasília: UnB, 2002.

BONALUME, C. R. O Paradigma da Intersetorialidade nas Políticas Públicas de Esporte e Lazer. **Licere** (Belo Horizonte), v. 14, p. 1-26, 2011.

\_\_\_\_\_. **O Esporte e o Lazer na formulação de uma Política Pública intersetorial para a juventude: a experiência do PRONASCI**. Dissertação (Mestrado) – Educação Física, Universidade de Brasília. Brasília, DF: Unb, 2010. 215f.

\_\_\_\_\_. **Esporte e Lazer na Intersetorialidade das Políticas Públicas**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 2009, Salvador. Formação em Educação Física & Ciências do Esporte: políticas e cotidiano. Anais... Salvador: Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte, 2009.

\_\_\_\_\_. **Diretrizes Norteadoras de um Programa de Descentralização e Democratização do Lazer: a experiência de Caxias do Sul**. In.: MARCELLINO, N. C. (Org.). Lazer e Esporte: políticas públicas. Campinas, SP: Autores Associados, p.141-155, 2001.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília, DF, 1988.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Censo 2010, 2010.

BRASIL. **Ministério do Esporte**, Brasília, DF, 2012.

BRUST, C.; BAGGIO, I. C.; SALDANHA FILHO, M. Repensar a gestão das políticas públicas de esporte e lazer em Santa Maria/RS. **Motrivivência**, Ano XVIII, nº 27, p. 179 -192. Dezembro de 2006.

BRACHT, V. **Sociologia crítica do esporte: uma introdução**. 2. ed. Ijuí: Editora Unijui, 2003. v. 1. 134p.



CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 10 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

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

\_\_\_\_\_. Gestão Municipal e Política de Lazer: o pano de fundo. In: LINHALES, M. A.; e ISAYAMA, H. (orgs) **Sobre Lazer e Política: Maneira de ver, maneira de fazer**. Belo Horizonte, UFMG, p. 119 – 135, 2006.

COUTINHO, C. N. TEIXEIRA, A. P. **International Gramsci Society**. Ler Gramsci, entender a realidade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

COUTINHO, C. N., **Gramsci**. Um estudo sobre seu pensamento político, Rio de Janeiro: Campus, 1989.

\_\_\_\_\_. **Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 2008.

CONSELHO MUNICIPAL DE ESPORTES. Atas das reuniões 2005-2012. Vitória, ES, 2005.

CONSELHO MUNICIPAL DE ESPORTES. Atas das reuniões 2005-2012. Vitória, ES, 2010.

CUNILL GRAU, N. Balance de la participación ciudadana em lãs políticas sociales. Propuesta de um marco analítico. In: ZICCARDI, A. (Org.). **Participación ciudadana y políticas sociales del âmbito local**. México (DF): IIS/Comesco/Indesol, 2004.

CUNILL GRAU, N. Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos. **Caracas: Revista Del Clad**, 1991.

CUNILL GRAU, N. La Rearticulación de las Relaciones Estado-Sociedad: en Busqueda de Nuevos Sentidos”. **Revista del Clad - Reforma y Democracia**, no.4, julio, 1995.

DAGNINO, E. “Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?”En Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. **Caracas: FACES**, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110, 2004.

DEMO, P. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. 3. Ed. São Paulo: Cortez, 1996.

DEMO, P. **Política Social, educação e cidadania**. 2. ed. Debates Sociais. Rio de Janeiro: CBCISS, nº65/66, ano XLI, 2006.

DENCKER, A. F. M. **Métodos e técnicas de pesquisa em turismo**. São Paulo: Futura, 1998.

ELIAS, N. A gênese do desporto: um problema sociológico. In: ELIAS, N.; DUNNING, E. (Orgs.). **A busca da excitação**. Tradução Maria Manuela Almeida e Silva. Lisboa: Difel, 1992. p. 187-221.

ELIAS, N; DUNNING, E. **A busca da excitação**, Lisboa, Difel, 1992.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**. nº 24, São Paulo: Marco Zero e CEDEC, set./1991.

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

FARAH, M. F. S.; Parcerias, Novos Arranjos Institucionais e Políticas Públicas Locais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, Vol. 18, 2000.

FALEIROS, V. P. **O que é Política Social?** Coleção Primeiros Passos, Editora Braziliense, 2. ed. São Paulo, 1986.

FERREIRA, G. A.C. **Vitória do Futuro, Vitória para todos?** Uma análise dos novos modelos de planejamento e gestão urbanos em Vitória/ES – Estudos de Caso: Plano Estratégico de Vitória e Projeto Terra. Porto Alegre: UFRGS. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Arquitetura, 2005.

FERREIRA, M. Do voto feminino à Lei das Cotas: a difícil inserção das mulheres nas democracias representativas. **Revista Espaço Acadêmico**, n 37, Junho de 2004.

GERSCHMAN, S. Conselhos Municipais de Saúde: atuação e representação das comunidades populares. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 20 (6): 1670 – 1681 nov./dez, 2004.

GUTTERRES, E. S.; RODRIGUES, R. P. **Orçamento participativo e a questão do lazer** – o caso de Porto Alegre – RS. In: MARCELLINO, N. C. (org). Políticas públicas setoriais de lazer: o papel das prefeituras. Campinas, SP: Autores Associados, p. 71-84, 1996.

GOHN, M. G. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metrôpole** n. 7, p. 9-31, 1º sem. 2002.

GOMES, E. G. M. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições**. São Paulo: EAESP/FGV, 2003, 110 p. Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV.

GUIMARAES, M. C. L O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico. **Revista Organizações & Sociedade**. Vol. 9, Nº 23, 2002.

GRAMSCI, A. **Maquiavel**. A Política e o Estado Moderno. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

\_\_\_\_\_. **Cadernos do cárcere**/organizador Carlos Nelson Coutinho, Marco Aurélio Nogueira e Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, vol. 3, 2002. vol. 3).

\_\_\_\_\_. **Cadernos do Cárcere**. Ed. bras. de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004, v. 1,

HEIDEMANN, F.G. **Do Sonho do Progresso às Políticas de Desenvolvimento**. In HEIDEMANN, F.G. & SALM, J. F. (ORG's). Políticas Públicas e Desenvolvimento. Brasília: Editora da universidade de Brasília, 2009.

HÖFLING, E. M. Estado e Políticas Públicas Sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, nº 55, nov., 2001.

JUNQUEIRA, L. A. P. A gestão Intersectorial das Políticas Sociais e o Terceiro Setor. **Revista Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 13 n.1, Jan./Apr. 2004.

JUNQUEIRA, L. A. P.; INOJOSA, R. M.; KOMATSU, S. Descentralização e intersectorialidade na Gestão Pública Municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. In: EL TRÁNSITO de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública. Caracas: Unesco / **Revista Del Clad**. p. 63-124, 1997.

JUNQUEIRA, L. A. P; INOJOSA, R. M. **Desenvolvimento social e intersectorialidade**: a cidade solidária. São Paulo: FUNDAP. 1997.

LAFER, C. “Os direitos humanos como construção da igualdade. A cidadania como o direito a ter direitos”. In: \_\_\_\_\_. A reconstrução dos direitos humanos. Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Cia das Letras, p. 146-166, 1988.

LINHALES, M. A; LOPES, T. B; COSTA, L. C. L. R; LIMA, C. D. M. D. L; PEREIRA, T. M. Esporte e lazer na Grande BH: por onde caminham as gestões públicas? In: ISAYAMA; H. F; LINHALES, M. A. (Org.). **Avaliação de Políticas e Políticas de Avaliação**: questões para o esporte e o lazer. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, v. 1, p. 13-57.

MANHÃES, E. D. **Política de Esporte no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro. Zahar, 1967.

MARCHEZINI, F. S. **A participação popular no planejamento urbano**: o caso do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano de Vitória-ES (1984-2001). Dissertação de Mestrado em História Social das Relações Políticas – Universidade Federal do Espírito Santo, 2006.

MARCELLINO, N. C. **Lazer e esporte: políticas públicas** - Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

MARCHI JUNIOR, W. Bourdieu e a teoria do campo esportivo. In: PRONI, M.; LUCENA, R. **Esporte: história e sociedade**. Campinas: Autores associados, 2002.

MARTINES, I. C; MEZZADRI F. M. **Os modelos de análise sociológica e a elaboração de políticas públicas: a necessidade de novos olhares para o esporte**. In: XV CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE E II CONGRESSO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS DO ESPORTE. Recife. Anais...Recife: CBCE, 2007.

MASCARENHAS, F. **Outro Lazer é possível!** Desafio para o Programa Esporte e Lazer da Cidade. In: CASTELLANI, L. (org) **Gestão Pública e Política de Lazer: a formação de agentes sociais**. Campinas-SP, Autores associados, 2007.

\_\_\_\_\_. **Lazer como prática de Liberdade**. Goiânia-GO, UFG, 2003.

\_\_\_\_\_. **Lazer e grupos sociais: concepções e método**. Dissertação (Mestrado), Educação Física. Universidade Estadual de Campinas. Campinas: Unicamp, 2000.

MATOS, L. S. **Belém: o direito ao lazer ao direito à cidade**. In.: MARCELLINO, N. C. (Org.). **Lazer e Esporte: Políticas Públicas**. Campinas, SP: Autores Associados, p.117-139, 2001.

MATUS, C. **Política, planejamento & governo**. v.1. Brasília: IPEA, 1997.

MAXIMIANO, A. C. **A. Introdução a Administração**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MEDEIROS, J. P.; BORGES, D. F. Participação cidadã no planejamento das ações da Emater-RN. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, Feb. 2007.

MELO, M. P. **Esporte e juventude pobre: políticas públicas de lazer na Vila Olímpica da Maré**. Campinas: Autores Associados, 2005.

MENICUCCI, T. M. G. Políticas Públicas de Lazer: questões analíticas e desafios políticos. In. ISAYAMA, H; LINHALES, M. A. (org.). **Sobre Lazer e Política: maneiras de ver, maneiras de fazer**. Belo Horizonte : Editora UFMG, 2006.

MEZZADRI, F. M. et al. Políticas Públicas de Esporte e Lazer nas Cidades do Estado do Paraná. In: MEZZADRI, F. M; CAVICHIOILLI, F. R; SOUZA, D. L. (orgs.). **Esporte e Lazer: subsídios para o desenvolvimento e a gestão de políticas públicas**. Jundiaí: Fontoura, 2006.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública (RAP)** – Rio de Janeiro 42(3):551-79, maio/Jun. 2008.

- MOREIRA, D. A. **O método fenomenológico na pesquisa**. São Paulo: Pioneira Thomson, 2002.
- NOGUEIRA, M. A. **A dimensão política da descentralização participativa**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 11, n. nº 3, p. 8-19, 1997.
- PADILHA, V. (Org.). **Dialética do Lazer**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2006
- PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PEREIRA, L. C. B. Estado, sociedade civil e legitimidade democrática. **Lua Nova**, n. 36, 1995.
- PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- PINTO, L. M. S. M. Políticas públicas de esporte e lazer: caminhos participativos. **Revista Motrivivência**. Santa Catarina: Editora da Universidade Federal de Santa Catarina, ano X, n. 11, pp. 47-68, julho de 1998.
- PUPPIM DE OLIVEIRA, J. A. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro: EBAPE/FGV, n. 40, p. 273-288, mar./abr. 2006.
- RAICHELIS, R. Articulação entre os conselhos de políticas públicas. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, v. 27, n. 85, p. 109-116, mar.2006.
- RICHARDSON, R. J. et al. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.
- SALDANHA FILHO, M.; **Formulando políticas públicas do esporte e lazer no âmbito da cidade**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 13., 2003, Caxambu. **25 anos de história: o percurso do CBCE na educação física brasileira**. Anais... Caxambu: Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte, 2003.
- SILVA, D. S. **Intersetorialidade, descentralização e empreendedorismo na gestão pública de esporte e lazer no Estado do Espírito Santo**. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Universidade Federal do Espírito Santo, 2012.
- SOUZA, C. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, n. 16, Dec. 2006.
- STAREPRAVO, F. A. **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.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, **25**, p. 209-213, nov. 2005

TATAGIBA, L. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. **A participação em São Paulo**. São Paulo; UNESP, 2004.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, E. C. **Sociedade Civil e participação cidadã no poder local –** Salvador: Pró-reitoria de Extensão da UFBA, 2000.

\_\_\_\_\_. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. 3. ed. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP, 2002.

\_\_\_\_\_. As dimensões da participação cidadã. **Cadernos do CRH** (UFBA), v. 26/27, p. 179-209, 1997.

TERRA, A. M et al. As **Conferências Nacionais do Esporte: avanços e limites na construção das políticas de Esporte e Lazer**. In: XVI CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE E III CONGRESSO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, Salvador, Anais...Salvador: CBCE, 2009.

TONINI, G. T; BORGES, C. N. F; AREIAS, K. T. V. **O esporte de alto rendimento na cidade de Vitória: um olhar sobre as políticas públicas do setor**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 2009, Salvador. Formação em Educação Física & Ciências do Esporte: políticas e cotidiano. Anais..., 2009.

TOUSSAINT, E. Ideologia e políticas neoliberais. In: TOUSSAINT, E. **A bolsa ou a vida**. A dívida externa do Terceiro Mundo: as finanças contra os povos. São Paulo: Perseu Abramo, p. 233 – 25, 2002.

TUBINO, M. J. G. **O Esporte no Brasil, do período colonial aos nossos dias**. São Paulo: Ibrasa, 1996.

VENTURIM, L. F.; BORGES, C. N. F. **A Intersetorialidade no Programa Esporte e Lazer da Cidade: O Caso da Prefeitura de Vitória**. Anais do XI Seminário “O Lazer em Debate”. Natal/RN: CEFT/RN, 2010.

VERONEZ, L. F. C. **Quando o Estado joga a favor do privado: as políticas de esporte após a Constituição de 1988**. Tese (Doutorado em Educação Física) – Faculdade de Educação Física, Universidade Estadual de Campinas, 2005,160p.

VIANA, A. C. G. S. Educação física e cidadania: a gestão da Secretaria de Educação do município de Vitória. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Educação Física e Desportos, 2012.

WEBER, M. **Ensaio de Sociologia**. 5ª edição. Rio de Janeiro, Guanabara, 1982.

WEED, M. Towards a model of cross-sectoral policy development in leisure: the case of sport and tourism. **Leisure Studies**, 20, p. 125 -141, 2001.

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

ZINGONI, P. Políticas públicas participativas de esporte e lazer: da congestão à cogestão. **Revista Motrivivência**. Santa Catarina: UFSC, ano X, n. 11, pp. 31-46, julho de 1998.

## APÊNDICE A

### Roteiro de Entrevista para gestores

Tempo ocupado na gestão da SEMESP:

Formação:

Instituição de graduação:

Tempo de graduado (a):

### Questões

1. Fale-nos sobre os objetivos que o senhor (a) possuía para trabalhar na SEMESP quando assumiu o cargo.
2. Fale-nos das estratégias que foram adotadas para buscar alcance do seus objetivos
3. Em sua avaliação quais as facilidades e quais as dificuldades para desenvolver um planejamento na SEMESP?
4. Diga-nos se houve ações conjuntas entre a SEMESP e outros setores do governo municipal para desenvolvimento do planejamento da SEMESP. Se houve conte-nos as experiências, se não houve conte-nos por que não aconteceu.
5. Quanto à participação da sociedade civil, das instituições esportivas. Conte-nos como se deu a participação das mesmas no planejamento e execução das ações da SEMESP (se não houve participações indagar por que).
6. Fale-nos se a SEMESP oferece oportunidades de formação em esporte e lazer para a comunidade. Se existem, quais são essas estratégias?
7. Como os problemas são identificados, e como estes são priorizados. Existem estratégias para seu enfrentamento. Se sim, digam quais.
8. Como é o caráter de intervenção dos sujeitos sociais (cidadãos) que intervém, nas atividades e/ou órgãos públicos. Esta é consultiva e/ou assessora, resolutiva e fiscalizadora e ou há a participação na execução?
9. A iniciativa de participação parte da consciência política dos cidadãos ou da gestão pública? Conte-nos como se dá essa iniciativa.
10. Conte-nos se houve demandas para a SEMESP no orçamento participativo do município. Se houve, conte-nos o que foi realizado. E o que não foi realizado, por quê?
11. Conte-nos se houve iniciativa de sua gestão para constituir um conselho municipal de esporte/lazer (se sim, pede-se para contar a experiência, se não, pede-se para dizer o porquê)



12. Se for possível, conte-nos sobre como foi designado para ser o(a) gestor(a) da SEMESP.
13. Verificar se existem, existiram, documentos de planejamento da SEMESP no período da gestão do informante. Se houver, solicitar.
14. O senhor(a) gostaria de fazer mais algum comentário?

**APÊNDICE B****Roteiro de entrevista para instituições da Sociedade Civil**

Instituição que representa:

Tempo ocupado na gestão dessa instituição:

Formação (escolaridade):

Questões

1. Fale-nos sobre a relação de sua instituição (nomear para o informante) com a SEMESP (como avalia os contatos com a SEMESP).
2. Fale-nos das experiências de sucesso (coisas que deram certo), e das experiências frustradas (coisas que não deram certo) quando procurou a SEMESP
3. Como os problemas relacionados com as ações de esporte e lazer no município são identificados, e como estes são priorizados. Existem estratégias para seu enfretamento. Se sim, digam quais.
4. Fale-nos se a SEMESP oferece oportunidades de formação em esporte e lazer para a comunidade. Se existem, quais são essas estratégias? O conselho é envolvido? Se sim, como?
5. A iniciativa de participação parte da consciência política dos cidadãos ou da gestão pública?
6. Sendo o Conselho de caráter deliberativo, como se dá a intervenção dos sujeitos sociais (cidadãos) que intervêm, nas atividades e/ou órgãos públicos. Esta é consultiva e/ou assessora, resolutiva e fiscalizadora e ou há a participação no planejamento?
7. Fale-nos se foi convidado a participar de algum planejamento da SEMESP. (caso não, pede-se para contar se apresentou alguma sugestão para a SEMESP).
8. Fale-nos sobre sua avaliação da gestão da SEMESP durante o tempo que o senhor(a) foi gestor (a) DA INSTITUIÇÃO \_\_\_\_\_(pode falar de diferentes gestões da SEMESP, caso tenha contactado com secretários diferentes)
9. Fale-nos, em sua avaliação, o que dificulta parcerias entre o conselho e a SEMESP.
10. O senhor(a) gostaria de fazer mais algum comentário?

## APÊNDICE C

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

As informações a seguir dizem respeito à sua participação voluntária no projeto de pesquisa intitulado **“Perspectivas de gestão participativa nos setores de esporte e lazer em municípios da grande Vitória-ES”**, proposto como projeto de Dissertação de Mestrado em Educação Física de autoria de Marcel Ivan dos Santos, pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), sob orientação do Professor Dr. Carlos Nazareno Ferreira Borges.

É importante frisar que o mesmo se subdivide em dois projetos de Iniciação Científica: **“Perspectivas de gestão participativa no setor de esporte e lazer da administração municipal de Vitória-ES**, por Derick dos Santos Tinoco, e **“Perspectivas de gestão participativa no setor de esporte e lazer da administração municipal de Cariacica-ES”**, por Pedro Henrique Machado Pereira.

O objetivo geral da pesquisa é estudar os planejamentos e execuções de políticas de Esporte e Lazer desenvolvidas nas gestões das Secretarias de Esporte e Lazer das Prefeituras Municipais da Região Metropolitana da Grande Vitória no período 2005-2012, buscando explicações para o distanciamento do modelo de gestão pautado na participação cidadã e na intersetorialidade das ações, bem o planejamento do Conselho Municipal de Esporte. As discussões das políticas de interface são de grande relevância para o desenvolvimento político regional, já que se busca um debate acerca da intersetorialidade envolvendo os setores da educação, da saúde, da cultura, do turismo, da segurança etc.

Como aspecto metodológico, será desenvolvido um estudo de cunho descritivo-analítico, com abordagem qualitativa, que seguirá os seguintes caminhos: Revisão de Literatura; Análise Documental e Entrevistas semiestruturadas.

Sua participação será de grande relevância para o desenvolvimento da pesquisa nos setores em esporte e lazer e envolverá responder uma entrevista com algumas questões, com o intuito de identificar e discutir as novas formas de gestão pública em nível municipal. Ressalta-se que, caso seja autorizado, a entrevista será gravada com o objetivo de transcrição das respostas, para posterior discussão e tabulação dos resultados.

Você poderá ter acesso a todas as informações referentes aos resultados da pesquisa, bem como se retirar do estudo a qualquer momento, sem prejuízo. Pela

participação no estudo, você não receberá qualquer valor em dinheiro, mas terá a garantia de que todas as despesas necessárias à realização da pesquisa não serão de sua responsabilidade. Finalmente, seu nome ou imagem não serão expostos sob quaisquer circunstâncias.

Meus dados e contatos para caso de necessidade:

**Marcel Ivan dos Santos**

Cel. (27)9822-4573/ 8137-2161, e-mail: marcelivan1@gmail.com

**Derick dos Santos Tinoco**

Cel.: (27) 8114-5628, e-mail: dericktinoco@hotmail.com

**Pedro Henrique Machado Pereira**

Cel.: (27) 9793-6364, e-mail: p1henrique@hotmail.com

**Carlos Nazareno Ferreira Borges**

Cel.: (27) 8147-3563, e-mail: naza\_para@yahoo.com.br

Dados do Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos – CEP

Universidade Federal do Espírito Santo – UFES

Telefone: (27) 3335-7211, e-mail: cep@ccs.ufes.br

<b>TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE, APÓS ESCLARECIMENTO.</b>	
Eu, _____ li e/ou ouvi o esclarecimento acima e compreendi o objetivo do estudo e qual o procedimento a que serei submetido. As informações esclarecem os benefícios do estudo, deixando claro que sou livre para interromper minha participação a qualquer momento, sem justificar minha decisão. Sei que meu nome não será divulgado, que não terei despesas e não receberei dinheiro para participar do estudo.	
Eu concordo em participar do estudo	
Vitória, _____ / _____ / _____	
_____	Identidade:
Assinatura Voluntária	TEL:
_____	Telefone Contato:
Assinatura pesquisador responsável:	
Assinatura orientador responsável:	

## APÊNDICE D

## FICHA PARA ANÁLISE DE CONTEÚDO

<b>TÍTULO DO DOCUMENTO/ENTREVISTA</b>			
ELABORADO POR			
ASSUNTO			
OBJETIVO			
LINK DO DOCUMENTO			
FONTE E TIPO DO DOCUMENTO			
ANO DE ELABORAÇÃO DO DOCUMENTO		ANO DE ANÁLISE DO DOCUMENTO	
		NÚMERO DE PÁGINAS	
<b>CATEGORIZAÇÃO</b>			
<b>ARTICULAÇÃO POLÍTICA</b>			
SOCIEDADE POLÍTICA			
SOCIEDADE CIVIL			
TERCEIRO SETOR OU SETOR PRIVADO			
<b>ARTICULAÇÃO EM DESTAQUE</b>			
INTERSETORIALIDADE			
DESCENTRALIZAÇÃO			
<b>PARTICIPAÇÃO</b>			
<b>FREQUENCIA DE OCORRÊNCIA SOBRE OS SETORES</b>			
ESPORTE			
LAZER			
<b>RECORTE DO CONTEÚDO SIGNIFICATIVO</b>			
<b>Observações:</b>			

## ANEXO

Data da Reunião	Assunto	Interesses		Representantes	Observações
		Sociedade Civil	Estado		
04/08/2005	Ata de Posse				
1ª Reunião 13/09/2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Debate acerca das atividades do Conselho.</li> <li>-Membros Salientaram que o órgão é consultivo (AFEST, CPV).</li> <li>-Possibilidade de atualização da Lei Nº 4332/96 que criou o Conselho.</li> <li>-Atualização do regimento Interno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Posicionamento da UFES em relação a SC.</li> <li>-Qualificação dos profissionais que trabalham nos Projetos sociais (SEMAS).</li> </ul>	Não identificado	SEMESP, AFEST, CPV, UFES, SEMAS, SEMUS.	
2ª Reunião 18/10/2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atualização do Regimento Interno</li> <li>-Questionamento acerca da Presidência do Conselho ser o Secretário de Esportes de Vitória.</li> <li>-Disputa dos jogos comunitários</li> <li>- Apresentação das propostas para o ano de 2006 pelo SEMESP na prox. Reunião (17 de Novembro de 2005)</li> </ul>	Não identificado	Formação de atletas, financiamentos pelos clubes.	SEMESP (Presidente), UFES, SEMAS, Clube Praia Tênis, SEMUS, Sec. De Educação.	Esta reunião ocorreu com quorum mínimo (5 conselheiros).
3ª Reunião 30/05/2012	Reunião Suspensa	Não houve discussão	Não Houve discussão	SEMESP, Sec. Educação, AFEST	A reunião marcada para o dia 17 de novembro não ocorre, o que denota certa descontinuidades nas discussões.

ANEXO

					Reunião Suspensa por falta de quorum.
4ª Reunião 19/06/2006	- Discussão de Pauta da próxima reunião (Proposta de Mudança do Estatuto, Apresentação do Estatuto do Conselho, Substituição dos Membros do Conselho)	Não houve discussão	Não houve discussão	SEMESP, AFEST, Sec. de Educação, SEMUS, Sindicato dos Clubes e Associações Esportivas	
5ª Reunião 25/07/2007	- Marcar uma próxima reunião com todos os conselheiros para verificação da continuidade ou substituição dos mesmos.	Não houve discussão	Não houve discussão	SEMESP, Sec. Meio Ambiente, AFEST, Sindicato dos Clubes e Associações Esportivas	Reunião realizada após um (1) ano.
6ª Reunião 10/12/2009 (I Considerada a 1ª Reunião)	- Posse dos novos conselheiros -Ações da SEMESP 2009 -Mudança na Lei Jayme Navarro d Carvalho. -Definição do calendário 2010 do Conselho - Jogos Comunitários - Academias populares -Centro de Referencias em Lutas -Ligas Esportivas: lei de incentivo ao atleta -jogos Estudantis -Programa Lazer na Cidade (PELC)			SEMESP, CLUBES, CPV, SEME, SEMUS, SEMAS, SEMMAM, AFEST	Reativação Do Conselho, com diversos pontos de pauta
7ª Reunião 11/02/2010 (II)	-Discussão sobre os membros do Conselho -ratificação dos Membros do COMESP (Lei Nº 14.499 de	Discussão importante a respeito da representatividade do Conselho (questão	O esporte de rendimento e a questão da Lei Jayme Navarro	SEMESP, CPV, AFEST, SEMMAN, SEMAS	Decidiu-se realizar a Conferência Municipal de Esportes em Vitória.

ANEXO

	<p>Dezembro de 2009)          -III Conferência Nacional, estadual e municipal de Esportes.          - Atribuições do Conselho          -Apresentação da Lei Jayme Navarro de Carvalho.          -Aprovação do regimento Interno do COMESP.</p>	<p>de paridade – onde foi questionando o desequilíbrio: 44% de representantes não-governamentais e 56% de representantes governamentais e os representantes do Ensino Superior.</p>			
<p>8ª Reunião          03/03/2010          (III)</p>	<p>-Marcada Reunião Extraordinária para o dia 17 de março de 2010</p>	<p>Não houve discussão</p>	<p>Não houve discussão</p>	<p>SEMESP, SEMMAM, AFEST,</p>	<p>Falta de quorum</p>
<p>9ª Reunião          07/04/2010          (IV)</p>	<p>- Leitura e debate sobre o Regimento Interno          - Realização da Conferencia Municipal de Vitória          -Discussão da Lei Nº 4.332/96 (estruturação do COMESP)          - Ampliação da representação de nível superior.</p>	<p>-Incorporação do termo “paritário” no 1º artigo da Lei Nº 4.332/96          - Incorporação da palavra Lazer na nomenclatura do Conselho Municipal de Esporte.          -Proposta de Inclusão de representação estudantil.          – Rodízio da presidência do Conselho (entre sociedade e governo), processo mais democrático.</p>	<p>Não identificado</p>	<p>SEMESP, AFEST, SEMAS, CEFD/UFES, SEME, CPV, SEMUS</p>	<p>Importante perceber que na Lei Nº 4.332/96, o esporte é tido como direito, o que não é correto afirmar. O esporte torna-se “direito” quando vinculado a perspectiva do lazer, que consta na CF88, como direito social. Sendo assim, a incorporação do termo ao artigo 1º, é muito válida.</p>



ANEXO

10ª Reunião 05/05/2010 (V)	Marcada outra data para reunião no dia 19 de maio de 2010.	Não houve discussão	Não houve discussão	SEMESP, SEME, SEMMAM, CEFD/UFES	Falta de quorum
11ª Reunião 19/05/2010 (VI)	- Discussão da reforma da Lei Nº 4.332/96 - Discussão do Regimento Interno -III Conferência Municipal de Esportes. -Discussão da Lei Jayme Navarro - Outra data para reunião (09/06/2010)	Não houve discussão	Não houve discussão	SEMESP, SEMMAM, FEDERAÇÃO DOS DEFICIENTES (CONVIDADA), CEFD/UFES	Falta de quorum para deliberação.
12ª Reunião 25/11/2010 (VII)	- Discussão sobre a função do Conselho	- Discussão dos recursos para o esporte (função do Conselho – “os recursos devem ser priorizados para a comunidade e os clubes devem buscar patrocínio – fala do representante do CEFD e do Secretario de Esportes.	Não identificado	SEMESP, SEMAS, CEFD/UFES, CLUBES, SEME, SEMMAM	Discussão sobre a destinação de recurso em prol da Comunidade.
13ª Reunião 13/12/2010 (VIII)	- Debate da reforma da estrutura do Conselho - Sugestão de audiência pública pela Câmara Municipal de Vitória para aprofundar as propostas de reforma (aceito). - Nova reunião marcada para 16/02/2011	Não identificado	Não identificado	SEMESP, SEMMAM, CPV, CEFD/UFES, FVEC*, UMES*, SEMSU*, SEMCID*	Mudança de representantes

ANEXO

14ª Reunião 23/02/2011 (IX)	-Discussão sobre a composição do Conselho (5 poder público e 4 sociedade) - Prox. Reunião marcada para 16/03/2011	- Discussão de acesso ao lazer das pessoas com deficiência.			Apresentação do Novo Secretário.
15ª Reunião 16/03/2011 (X)	- Reunião Marcada para 30/03/2011	Não houve discussão	Não houve discussão	SEMESP, COMPED (sem direito a voto), SEMAS, SEMUS, SEMMAM	Falta de quorum
16ª Reunião 30/03/2011 (XI)	- prosseguimento da discussão de estruturação do conselho. - Estruturação aprovada.	Não identificado	Não identificado	SEMESP, SEMUS, UMES, COMPED, SEMAS, SEMMAM, CEFD/UFES, SEME	
17ª Reunião 13/04/2011 (XII)	- Falta de quorum	Não houve discussão	Não houve discussão	SEMESP, SEMUS, UMES, SEMMAM, COMPED, CEFD/UFES	Falta de quorum
18ª Reunião 04/05/2011 (XIII)	- Falta de quorum	Não houve discussão	Não houve discussão	SEMESP, SEMUS, COMPED,	Falta de quorum
19ª Reunião 01/06/2011 (XIV)	- Falta de quorum	Não houve discussão	Não houve discussão	SEMESP, SEMUS, SEME	Falta de quorum
20ª Reunião 06/07/2011 (XV)	- Falta de quorum	Não houve discussão	Não houve discussão	SEMESP, SEMMAM, AFEST, SEME	Falta de quorum

## ANEXO

21ª Reunião 14/07/2011 (XVI)	- Falta de quorum	Não houve discussão	Não houve discussão	SEMESP, SEMUS, UMES, SEMMAM, COMPED, CEFD/UFES	Falta de quorum
22ª Reunião 21/07/2011 (XVII)	- continuidade da reforma na estruturação do conselho - Discussão sobre inclusão da palavra paradesporto na redação dos artigos e no nome do conselho (APROVADO)	Questão da Paridade no Conselho	Não identificado	SEMESP, SEMUS, SEMMAM, UMES, SEME, CEFD/UFES, SEMCID	“O conselho Municipal de Esportes, Paradesportos e Lazer será constituído para um mandato de dois anos e será presidido de forma alternada por um de seus membros, entre representantes da sociedade civil e do poder público”
23ª Reunião 03/08/2011 (XVIII)	- Continuidade da reforma na estruturação do conselho - Debate sobre o Regimento Interno	Não identificado	Não identificado	SEMESP, SEME, SEMMAM, CPV,COMPED, AFEST, SEMUS	
24ª Reunião 05/10/2011 (XIX)	Falta de quorum	Não houve discussão	Não houve discussão	SEMESP, SEMUS, CEFD/UFES,	Falta de quorum
25ª Reunião 19/10/2011 (XX)	Falta de quorum	Não houve discussão	Não houve discussão	SEMESP, SEMMAM, SEMUS	Falta de quorum
26ª Reunião 09/11/2011 (XXI)	Falta de quorum	Não houve discussão	Não houve discussão	SEMESP, SEME, COMPED	Falta de quorum

## ANEXO

27ª Reunião 07/12/2011 (XXII)	Falta de quorum	Não houve discussão	Não discussão	houve	SEMESP, SEME, COMPED	Falta de quorum
-------------------------------------	-----------------	---------------------	------------------	-------	-------------------------	-----------------

### **GESTORES DA SEMESP**

GUILHERME FILGUEIRAS (2005 -2008)

GUILHERME FILGUEIRAS (2009-2010)

SEBASTIÃO LUIZ SILLER (2010)

FABIO LUIZ FREITAS VASCO (2011 – 2012)

### **SIGLAS**

SEMESP – SECRETARIA MUNICIPAL DE ESPORTE E LAZER

SEMAS – SECRETARIA MUNICIPAL DE AÇÃO SOCIAL

AFEST – ASSOCIAÇÃO DAS FEDERAÇÕES ESPORTIVOS DO ESPÍRITO SANTO

CPV – CONSELHO POPULAR DE VITÓRIA

SEMUS – SECRETARIA MUNICIPAL DE SAUDE

SEME – SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

SEMMAM – SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE

SEMC – SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA

## ANEXO

SINDIUPES – SINDICATO DOS PROFESSORES (AS) PÚBLICOS DO ESPÍRITO SANTO

SINPRO – SINDICATO DOS PROFESSORES (AS) PARTICULARES

SEMSU – SECRETARIA MUNICIPAL DE SEGURANÇA URBANA

SEMCID - SECRETARIA MUNICIPAL DE CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS

UMES – UNIÃO MUNICIPAL DE ESTUDANTES SECUNDARISTAS

COMPED – CONSELHO MUNICIPAL DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

**(PROPOSTA DA ATA DO DIA 07/04/2010)**

### **PODER PÚBLICO**

01- MEMBRO NATO – SECRETÁRIO MUNICIPAL DE ESPORTES E LAZER

02- REPRESENTANTE DA SEMESP

03- REPRESENTANTE DA SEMUS

04- REPRESENTANTE DA SEMAS

05- REPRESENTANTE DA SEME

06- REPRESENTANTE DA SEMMAM

### **SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA**

01 – REPRESENTANTE DA UFES

02- REPRESENTANTE DA IES PARTICULAR

## ANEXO

03- REPRESENTANTE DO SINDIUPES

04- REPRESENTANTE DO SINPRO

05- REPRESENTANTE DE ENTIDADE DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

06- REPRESENTANTE DO SINDICATO DOS CLUBES

07- REPRESENTANTE DA AFEST

08- REPRESENTANTE DO CPV

09- REPRESENTANTE DOS ESTUDANTES

### **PROPOSTA 23/02/2011**

**PRESIDÊNCIA** – Secretário de Esporte e Lazer (membro nato) com um titular e suplente

### **PODER PÚBLICO**

01 – REPRESENTANTE DA SEMUS

02- REPRESENTANTE DA SEMAS

03- REPRESENTANTE DA SEME

04- REPRESENTANTE DA SEMMAM

05- REPRESENTANTE DA SEMC

06- REPRESENTANTE DA SEMSU

## ANEXO

07- REPRESENTANTE DA SEMCID

### **SOCIEDADE CIVIL**

01 – REPRESENTANTE DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR FORMADORA DE PROFESSORES DE EDUCAÇÃO FÍSICA

02- REPRESENTANTE DO SINDIUPFES

03- REPRESENTANTE DO SINPRO

04- REPRESENTANTE DAS FEDERAÇÕES ESPORTIVAS DO ES.

05- REPRESENTANTE DA CPV

06- REPRESENTANTE DOS ESTUDANTES DO ENSINO FUNDAMENTAL, MÉDIO E SUPERIOR

07- REPRESENTANTE DA ENTIDADE DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

NOVA ESTRUTURAÇÃO DO CONSELHO APROVADA EM 30/03/2011 P. 23

(9 MEMBROS DO PODER PÚBLICO E 9 MEMBROS DA SOCIEDADE CIVIL)

ESTRUTURAÇÃO DO CONSELHO APROVADO EM 21/07/2011

### **PODER PÚBLICO**

1. SEMESP
2. SEMUS

## ANEXO

3. SEMAS
4. SEME
5. SEMMAM
6. SEMC
7. SEMSU
8. SEMCID

### **SOCIEDADE CIVIL**

1. REPRESENTANTE DAS INSTITUIÇÕES DE ESINO SUPERIOR PÚBLICA/PARTICULAR FORMADORA DE PROFESSORES DE EDU. FISICA
2. SINDIUPES
3. SINPRO
4. REPRESENTANTE DAS FEDERAÇÕES ESPORTIVAS DO ES E CLUBES DE VITÓRIA/AFEST
5. CPV
6. REPRESENTANTE DOS ESTUDANTES DO ENSINO SUPERIOR
7. UMES
8. REPRESENTANTE DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA/ COMPED – CONSELHO MUNICIPAL DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA