

CONTROLE SOCIAL NA PERSPECTIVA DO PROGRAMA ESPORTE E LAZER DA CIDADE

Roberto Liáo Junior
Juarez Oliveira Sampaio
Daniel Cantanhede Behmoiras

RESUMO

O trabalho apresenta uma discussão sobre o conceito de “Controle Social” do Programa Esporte e Lazer da Cidade do Ministério do Esporte durante a primeira gestão do governo Lula da Silva (2003/2006). Para tanto, constrói-se uma análise sobre a relação entre o conceito de controle social e as seguintes variáveis: compromisso histórico, emancipação humana e coerência política. Trata-se de um debate importante no campo da Educação Física e Ciências do Esporte, particularmente, por se reportar ao atual contexto do quadro das políticas públicas e por tratar da representação democrática.

Palavras Chave: Esporte, Lazer, Política Social, Controle Social.

RESUMEN

El trabajo presenta una discusión sobre el concepto de "control social" en el Programa Esporte e Lazer da Cidade do Ministério do Esporte durante la primera gestión del gobierno Lula da Silva (2003/2006). Es objetivo es analizar la relación entre el concepto de control social y las siguientes variables: comprometimiento histórico, emancipación humana y coherencia política. Tratase de un debate actual que reflexiona las demandas de la área de la educación física y ciencias del deporte y además está situado en un contexto de representación democrática.

Palavras claves: controle social, política social, deporte y ocio.

ABSTRACT

This work presents a discussion about the concept of "Social Control" that integrates the Program for Sport and Leisure in the City from the Ministry of Sports, established during the first government of President Lula. To that purpose, the analysis is performed with respect to the relationship between the concept of social control and the following variables: historical compromise, human emancipation and political coherence. It is a particularly important investigation to the fields of Physical Education and Sports Science, since it is tightly coupled to current public policies and related to democratic representation.

Keywords: Sport, Leisure, Social Policy, Social Control

A Construção do Programa

O Esporte e Lazer da Cidade, coordenado pela Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e do Lazer, insere-se como um dos Programas do Ministério do Esporte, que tem início a partir da elaboração e execução do Plano Plurianual 2004-2007, denominado “Brasil um País de Todos”. O presente trabalho

objetiva estabelecer nexos que articulem Controle Social ao processo de construção e materialização das ações do referido Programa.

O Manual de Orientação do Programa, em sua apresentação, nos dá um panorama de sua concepção e supostos

O programa visa, em síntese, suprir a carência de políticas públicas e sociais que atendam às 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 submetidas.

Para o Ministério do Esporte, o papel ocupado pelo esporte e o lazer no mundo contemporâneo não pode ser outro senão o de instância de emancipação e desenvolvimento humano. Imperioso se faz, portanto, formular políticas públicas esportivas e de lazer que propiciem as condições necessárias para que tais objetivos sejam impreterivelmente alcançados. Este é o compromisso do Programa Esporte e Lazer da Cidade, organizado em 14 ações inter-relacionadas e agrupadas em dois conjuntos – sob articulação geral da ação Gestão e Administração do Programa - visando à superação dos problemas anteriormente mencionados. (2004, p.3)

O mencionado Programa alude ainda, em sua disposição interna, o Projeto Social e o do Desenvolvimento Científico e Tecnológico

O primeiro desses dois conjuntos está voltado para a implementação do Projeto Social denominado Esporte e Lazer da Cidade, voltado para a consolidação do esporte e do lazer como direitos sociais e, portanto, como política pública de governo que viabilize e garanta o acesso da população brasileira, em todos seus segmentos (criança, adolescente, jovem, adulto, idoso, bem como pessoas com deficiência e com necessidades educacionais especiais), as ações contínuas de esporte e lazer que respondam às necessidades localizadas nesse campo da vida social. O segundo conjunto está direcionado para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Esporte e do Lazer, para a configuração de um sistema nacional de documentação e informação esportiva e para a viabilização de acordos de cooperação e intercâmbio institucionais e internacionais, iniciativas fundamentais para a definição de um modelo de gestão pública participativa e democrática defendido pelo governo. (2004, p.3)

Ao articular em seu conjunto, uma vertente que enfatiza as ações do projeto social e outra, as do desenvolvimento científico e tecnológico do esporte e do lazer, fortalece uma lógica que não dissocia a intervenção do conhecimento, influenciando-se reciprocamente em graus ampliados de complexidade.

Identificado com a tese de uma política pública apresentada por Azevedo (2004, p.5), como aquelas que “representam a materialidade da intervenção do Estado, ou o Estado em Ação”, Castellani Filho (2007, p. 1) recupera e contextualiza o processo de construção política do Programa

O Programa *Esporte e Lazer da Cidade* teve seu nascimento anunciado — para efeito de presença no Plano Plurianual 2004-2007 denominado *Brasil: um País de Todos* — no último minuto da data limite estabelecida pelo Ministério do Planejamento para o encaminhamento, por parte dos distintos ministérios, de seus programas orçamentários! Estávamos no final dos primeiros três meses de Governo e o Ministério do Esporte ainda não existia formalmente, tendo sido sua estruturação, inclusive, a motivadora do primeiro dos muitos embates travados internamente.

O Programa Esporte e Lazer da Cidade, no âmbito federal, dá concretude a uma trajetória inaugurada no início dos anos oitenta, consolidada na década seguinte por meio da intervenção nas administrações públicas com uma perspectiva popular e democrática, associadas à elaboração acadêmica da Área de Conhecimento denominada Educação Física.

Ao vincularem-se à tradição hegemônica do segmento, no reacionário ambiente do esporte, as Entidades de Administração Nacional do Esporte com grande visibilidade nos veículos de comunicação, como a Confederação Brasileira de Futebol (CBF) e o Comitê Olímpico Brasileiro (COB), apresentam um discurso tecnocrático, na qual a falaciosa argumentação da eficiência e eficácia técnica, destituída de qualquer natureza política, é colocada como parâmetro de gestão privada ou pública; são direções vinculadas à lógica do negócio e dos grandes eventos, que primam pela entronização de seus dirigentes, com mandatos inaugurados na segunda metade da década de noventa do século passado, destituídos de qualquer compromisso com a transparência administrativa ou viés de uma gestão democrática.

Se considerarmos seus degraus hierárquicos superiores, a Federação Internacional de Futebol Association (FIFA) e o Comitê Olímpico Internacional (COI) como emblemáticas entidades internacionais, a ausência de ares democráticos como a longevidade de seus dirigentes se amplia: na primeira, a gestão verde e amarela com vinte e quatro anos, de 1974 a 1998, cabe destacar que, de 1956 a 1974 o Sr. Havelange fora Presidente da Confederação Brasileira de Desportos (CBD); quanto ao COI, esta lógica se inicia com o Sr. Pierre de Coubertin, idealizador das Olimpíadas modernas, presidindo-a de 1896 até 1925, tendo como seguidor algumas décadas depois, o Sr. Samaranch, que durante longos vinte e um anos, de 1980 até 2001 presidiu a entidade.

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

Ao apresentar as razões explicativas da denominação da Secretaria Nacional, que fundamentaram a construção do Programa, Castellani Filho (op.cit., p. 5) afirmava

Por sua vez, a identificação em seu título das expressões *Esporte* e *Lazer* buscava reforçar o nosso entendimento de que ambas constituíam-se em conceitos distintos, mas de certa forma, confluentes, à medida que o primeiro, em sua dimensão *recreativa*, dissociada da busca do rendimento, encontrava no lazer a possibilidade concreta de expressão. É no tempo e espaço de lazer que a manifestação cultural esportiva, despojada de sentido performático, se apresenta como possibilidade de ser vivenciada por todos que a acessam, seja sob a forma de sua *prática*, seja na de *fruição do espetáculo*, seja naquela em que o *conhecimento* de seu significado e de seu lugar em nossa cultura, justifica o interesse pelo qual as pessoas buscam dela se apropriarem.

Além da retórica *dimensão social do esporte e a promoção social por meio do lazer*, o universo de negócios no setor, que tem como marcos a ganância e o lucro, desconsidera as condições materiais de vida da maior parte da população, ao enfatizar uma concepção de gestão, por extensão de mundo, distante de preceitos democráticos, que destituem destas práticas sociais, aquilo que Suassuna et al afirmam, “que o esporte e o lazer sejam instrumentos de emancipação humana” (2007, p. 33).

Política Pública e Controle Social

Gareli (1992, p. 283) entende Controle Social como

(...) O conjunto dos meios de intervenção quer positivos quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários às mencionadas normas, de restabelecer condições de conformação, também em relação a uma mudança do sistema normativo.

Na citação acima, o aspecto restritivo, coercitivo, seja por meio de sanções, punições ou ações reativas, no qual a ordem social deve ser preservada, por meio de normas, valores e metas sociais, é substantivo o seu caráter de resignação e o seu aspecto conservador.

Já Zedner (1993, p. 138), descreve Controle Social como

(...) a capacidade da sociedade de se auto-regular, bem como os meios que ela utiliza para induzir a submissão aos seus próprios padrões. Repousa na crença de que a ordem não é mantida apenas, nem sequer principalmente, por sistemas jurídicos ou sanções formais,

mas é, sim, o produto de instituições, relações e processos sociais mais amplos.

Ainda com traços de obediência e subordinação, a autora procura acenar uma perspectiva na qual os sujeitos envolvidos devem se colocar como protagonistas de sua própria história, assim como considera os complexos e contraditórios processos societários no estabelecimento de possíveis consensos.

Mészáros (1987, p.26), ao analisar historicamente as relações societárias, constata que o onipresente modo de produção do capital, estruturalmente limita a participação do conjunto daqueles que vivem do trabalho e está no cerne da compreensão do controle social

No decurso do desenvolvimento humano, a função do controle social foi alienada do corpo social e transferida para o capital, que adquiriu assim o poder de aglutinar os indivíduos num padrão hierárquico estrutural e funcional, segundo o critério de maior ou menor participação no controle da produção e distribuição.

Após mais um longo período de restrição democrática coordenado por um aparato tecnocrático militar, com chancela ditatorial, de trágica lembrança, o processo de redemocratização em nosso país, desencadeado na primeira metade da década de oitenta, estabeleceu as condições políticas necessárias para que, o até então cerceamento intelectual fosse desamarrado.

A materialização destas circunstâncias se dá por meio de uma intensa participação de inúmeros segmentos representativos da sociedade, como aqueles que se articularam em torno da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, constituídos como “Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na LDB”, no qual o Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte (CBCE), e a então Federação Brasileira das Associações dos Profissionais de Educação Física (FBAPEF), com as suas limitações estruturais, buscaram intervir e qualificar a elaboração da mesma.

Behring e Boschetti (2007, p.178), ao analisarem este momento assinalam

A concepção de controle democrático da Constituição de 1988 e o início da experiência dos conselhos de políticas públicas e de defesa de direitos no Brasil foram grandes inovações políticas e institucionais no formato das políticas públicas brasileiras, nas quais se vislumbrava uma perspectiva nítida de reforma, num país em que a democracia sempre foi mais exceção do que regra.

No que tange a construção de pontes sociais entre a participação política e a democracia direta, mediada pelos Conselhos Gestores, Gohn (2003, p. 66), registra o caráter histórico da questão com grande acuidade

A Comuna de Paris foi um governo de trabalhadores por dois meses na França, em 1871. É considerada por muitos historiadores a primeira experiência histórica de autogestão operária por meio de conselhos populares

Na mesma obra, em diálogo com o processo ocorrido entre o final do séc. XIX e a primeira metade do séc. XX na experiência européia a autora enfatiza que

Existe uma memória histórica coletiva da experiência de gestão pelos conselhos operários. Ela é parte integrante da luta de setores oprimidos por sua emancipação econômica, política, social e cultural. Os conselhos operários rejeitavam a lógica do capitalismo, buscavam outras formas de poder autônomo, descentralizado, com autonomia e autodeterminação.

Na trajetória brasileira, a autora identifica (op.cit, p.70) três modelos de conselho, aqueles que são constituídos pelo próprio poder Executivo, com a intenção de mediar relações com as organizações e movimentos populares; de cunho popular, dando consequência institucional às pressões oriundas desses movimentos ou pelos segmentos organizados, e os institucionalizados, desdobramentos de iniciativas oriundas do poder Legislativo.

A dura luta estabelecida em nosso país pelo restabelecimento do Estado democrático de direito, nos impõe novas tarefas com o sentido estratégico de aperfeiçoamento do mesmo; neste momento histórico em que vivemos, é notória a insuficiência da democracia representativa, faz-se necessária, portanto a presença de amplos setores da sociedade civil com vistas a garantir aquilo que Behring (op. cit, p. 179) afirma como “o exercício do controle social” e a “ampliação do acesso à riqueza, à cultura e à participação política pelas maiorias.”

Esporte, Lazer e Controle Social

No âmbito do Conselho Nacional do Esporte (CNE), identifica-se a hegemonia da dimensão do alto rendimento, do espetáculo esportivo, qual seja, aquela que investe preponderantemente sobre questões negociais, dando um caráter secundário à construção de políticas públicas que atendam a tese do direito constitucional.

Constata-se que a correlação de forças é ainda desfavorável àqueles que batalham pela garantia e ampliação dos direitos civis, políticos e sociais, enfim, que lutam pela emancipação humana.

Faleiros (2004, p.62) indica perspectivas de mudança no quadro quando afirma que

As políticas de saúde, educação, habitação, trabalho, assistência, previdência, recreação e nutrição são objeto de luta entre diferentes forças sociais, em cada conjuntura, não constituindo, pois, o resultado mecânico da acumulação nem a manifestação exclusiva do poder das classes dominantes ou do Estado. Essas políticas não caem do céu, nem são um presente ou uma outorga do bloco do poder. Elas são ganhos conquistados em duras lutas e resultados de processos complexos de relação de forças.

A materialização de teses como o Princípio “Da democratização da gestão e da participação”, e Diretrizes, como a “Gestão democrática: participação e controle social” que expressam direitos sociais presentes na Política Nacional do Esporte, implica processos tensos, contraditórios e de disputa. Foi nessa perspectiva, que o Programa Esporte e Lazer da Cidade se inseriu no PPA

Para transformar o esporte efetivamente em política de governo é imperativo que se aprofundem os vínculos institucionais de forma a estabelecer uma rede de intervenção. Portanto é preciso, primeiramente, desenvolver ações de colaboração e cooperação entre o Ministério do Esporte e os demais Ministérios, União, Estados e Municípios, poder Executivo e Legislativo, entes governamentais, não governamentais, iniciativa privada, entidades esportivas e sociedade de forma que todos trabalhem em torno de objetivos comuns, evitando duplicações e coordenando as ações de forma a ampliar o foco de atuação. Uma gestão democrática exige que os cidadãos envolvidos estejam devidamente comprometidos e com as suas competências claramente estabelecidas, para poder influir nas decisões e fiscalizar a forma em que as ações são realizadas. (ME, 2005, p.39)

Ao dialogarmos com Behring e Boschetti (op.cit, p.183), quando as mesmas, atentas ao consenso estabelecido em planos de dramática desigualdade social, nos alertam quanto aos riscos desta convergência, constatamos que

(...) os governos, reproduzindo a arraigada cultura política brasileira, querem uma sociedade civil bem-comportada, cordata, sob controle, que ao invés de representar demandas sociais legítimas, contribua para a governabilidade - esta terminologia desmobilizadora e conservadora, que hoje é uma armadilha para a própria esquerda.

Nogueira (2005, p.59), aproxima-se de Behring quando atesta a tentativa de esvaziamento de uma maior radicalidade democrática no processo e participação da sociedade civil, como *recurso gerencial* (grifo do autor), como uma “organização subalternizada, domesticada, concebida de modo “técnico”. A sociedade civil seria cooperativa, parceira: não um campo de lutas ou oposições, mas um espaço de colaboração e de ação construtiva (voluntariado)”.

O compromisso histórico com a emancipação humana, mediado pela busca contínua da coerência política, e conseqüente materialização de programas e ações que traduzam institucionalmente o que é contemporâneo na área de conhecimento, faz com que encontremos identidade e confluência aos princípios e diretrizes do Esporte e Lazer da cidade nas palavras de Nogueira (idem, p.248)

O ator hegemônico de esquerda, em boa medida, dedica-se o tempo todo a fortalecer a organização e a politização da sociedade civil. Busca combinar a democracia representativa com formas de democracia direta, articular o social e o institucional, a legalidade e a contestação, o Estado e a sociedade civil, em suma, o exercício do governo e a oposição ao sistema. Seu modo

de fazer política e de lutar pelo poder é específico: move-se por convicções mais que por “interesses”.

Referências

- Azevedo, Janete M. Lins de. *A Educação como política pública*. 3ª ed. – Campinas, SP: Autores Associados, 2004. – (Coleção polêmicas do nosso tempo: vol. 56)
- Behring, Elaine Rosseti. *Política Social: Fundamentos e história*/ Elaine Rosseti Behring, Ivanete Boschetti. - 3ª ed. – São Paulo: Cortez, 2007. (Biblioteca básica do serviço social; v. 2)
- Bobbio, N; Matteucci, H e Pasquino, G. *Dicionário de Política*. 4ª Ed. – Brasília, DF: Editora da Universidade de Brasília, 1992.
- Bottomore, T.H. e Outhwaite, W (eds.). *Dicionário do Pensamento Social do Século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1996.
- Bottomore, Tom (editor). *Dicionário do Pensamento Marxista*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.
- Castellani Filho, Lino (2007): “O Projeto Social Esporte e Lazer da Cidade, da elaboração conceitual à sua implementação”. In: Castellani Filho, Lino (org.) *Gestão Pública e política de lazer: a formação de agentes sociais*. Campinas, SP: Autores Associados; São Paulo, 2007, pp.1-15.
- Faleiros, Vicente de Paula. *O que é política social*. 1ª reimpr. da 5ª ed. de 1991. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- Gareli, Franco (1992). “Controle Social”. In: Bobbio, N; Matteucci, H e Pasquino, G. *Dicionário de Política*. 4ª Ed. – Brasília, DF: Editora da Universidade de Brasília, 1992.
- Gohn, Maria da Glória. *Conselhos Gestores e Participação sociopolítica*. 2ª ed.- São Paulo, Cortez, 2003. – (Coleção questões da nossa época; v. 84)
- Mészáros, István. *A Necessidade do Controle Social*. São Paulo: Ensaio, 1987.
- Ministério do Esporte. *Manual de orientação do Programa Esporte e Lazer da Cidade*. Brasília, 2004.115
- _____. *Política Nacional do Esporte*. Brasília: Ministério do Esporte, 2005.
- Nogueira, Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. 2ª Ed. – São Paulo: Cortez, 2005.
- Suassuna, Dulce Maria Filgueira A. et al (2007): “O Ministério do Esporte e a definição de políticas para o esporte e o lazer”. In: Dulce Maria F. de A. Suassuna e Aldo Antonio de Azevedo (organizadores). *Política e lazer: interfaces e perspectivas*. Brasília: Thesaurus, 2007, pp. 13-42.
- Zedner, Lucia (1993). “Controle Social”. In: Bottomore, T.H. e Outhwaite, W (eds.). *Dicionário do Pensamento Social do Século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1996.

Roberto Liáo Junior

Mestre em Ed. Física (Unicamp 2003), Doutorando em Ed. Física (Unicamp, 2008)
Professor da Secretaria de Educação do DF (desde 1989), Assessor da Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e do Lazer/ME (2003/2006). Membro do Observatório do Esporte/Unicamp.
SQS 415 BL- J Apt- 110. Cep- 70298-100. Brasília-DF. liaojr@ig.com.br

Juarez Oliveira Sampaio

Esp. em Pedagogia do Movimento Humano (Faficla, 1993) Professor da Secretaria de Educação do DF (desde 1987) e da FEF/UnB (desde 1999). Membro do Observatório

do Esporte/Unicamp e da Rede Cedes/UnB; formador do Programa Esporte Lazer da Cidade/ME.

SQN 403 BL- H Apt- 403. Cep- 70.835-080. Brasília-DF. juarez@unb.br

Daniel Cantanhede Behmoiras

Esp. em Ed. Física Escolar (UnB, 2005) Professor da Secretaria de Educação do DF (desde 2005). Formador do Programa Esporte Lazer da Cidade/ME

SQN 106 BL-H Apt- 506. Cep- 70.742-080. Brasília- DF. daneilcanta@yahoo.com.br