



OS ORDENAMENTOS LEGAIS DO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS-MA: O ESPORTE E O LAZER EM FOCO

Silvana Martins de Araujo
Kytania Regina Lindoso Dominici
Girlane Martins Cardoso

RESUMO

Este artigo é resultado de uma pesquisa documental que integrou um projeto desenvolvido pela Rede Cedes/UFMA, com o objetivo de identificar a existência de políticas públicas voltadas para esporte e lazer no Município de São Luís-MA. Serviu de base para análise, a Lei Orgânica, o Plano Diretor e Plano Plurianual do Município de São Luís, assim como a lei de regulamentação do Conselho Municipal de Esporte. Foi constatado que o esporte e o lazer foram tratados pelas leis municipais de São Luís, de forma genérica, de maneira que não garantem o estabelecimento de políticas públicas sistematizadas para o setor.

Palavras-chave: ordenamentos legais, esporte, lazer.

ABSTRACT

This article is a result of a documentary research that integrated a project developed by the Rede Cedes/UFMA, with the objective to identify the existence of public politics directed toward sport and leisure in the city of São Luís – MA. It served of base for the analysis, the Organic Law, the Managing Plan and Plurianual Plan of the city of São Luís, as well as the law of regulation of the City Council of Sport. It was evidenced that the sport and the leisure had been treated by the municipal laws of São Luís, as a generic form, thus they do not guarantee the establishment of systemized public politics for the sector.

Keywords: legal orders, sport, leisure.

RESUMEN

Este artículo es resultado de una investigación documental que integró un proyecto desarrollado por la Red Cedes/UFMA, con el objetivo de identificar la existencia de políticas públicas volcadas para deporte y entretenimiento en el Municipio de São Luís-MA. Sirvió de base para análisis, la Ley Orgánica, el Plan Director y Plan Plurianual del Municipio de São Luís, así como la ley de reglamentación del Consejo Municipal de Deporte. Fue constatado que el deporte y el entretenimiento fueron tratados por las leyes municipales de São Luís, de forma genérica, de manera que no garantizan el establecimiento de políticas públicas sistematizadas para el sector.

Palabras-clave: ordenamientos legales, deporte, entretenimiento.

1 INTRODUÇÃO

Os direitos sociais, consagrados em diversas normas legais, são imprescindíveis à

dignidade humana, pois promovem o bem-estar e desenvolvem habilidades do indivíduo e da coletividade.

Entre esses direitos encontram-se aqueles relativos ao esporte e ao lazer. Esta compreensão supõe uma visão da indivisibilidade dos direitos sociais que, por sua vez, assenta-se na integridade dos sujeitos, sua complexidade e suas potencialidades sociais que atingem, através do esporte e do lazer, espaços propícios ao seu desenvolvimento, constituindo-se em espaços de ação educativa, onde são afirmados e vivenciados valores positivos para o indivíduo e para a vida em sociedade.

Neste aspecto, atribui-se ao Estado um papel fundamental na proposição das políticas sociais, as quais, neste caso, devem promover ações voltadas para a valorização do esporte e do lazer na perspectiva dos direitos humanos e, portanto, da valorização do indivíduo e de sua vivência.

Assim, o presente trabalho pretende analisar o percurso que o esporte e o lazer, como direitos sociais, têm assumido nos ordenamentos legais que compõem a política setorial do Município de São Luís do Maranhão.

O texto discorre primeiramente na trajetória que o esporte e o lazer assumem na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Município, como forma de verificar se a estas áreas são reservados capítulos específicos e traçadas as metas para uma política local.

Na seqüência das leis, aborda-se o Plano Diretor do município, como a lei que tem por objetivo organizar e desenvolver o crescimento da cidade e que concebe o esporte e o lazer como funções sociais desta. O terceiro ordenamento discutido, apenas em seus aspectos qualitativos, foi o Plano Plurianual de São Luís, que estabelece diretrizes, objetivos e metas da administração pública por um prazo de quatro anos.

Este texto também se propõe analisar, no aspecto formal e estrutural, como a gestão das políticas públicas de esporte e lazer estão sistematizadas, a partir das leis de criação da Fundação Municipal de Desporto e Lazer e de regulamentação do Conselho Municipal de Esporte.

2 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO

O Lazer e o Esporte caracterizam-se como o espaço e o tempo necessário para a reconstrução cultural, essencial à realização plena da condição humana. Exercem um significativo papel social, político, econômico e cultural, se forem assumidos enquanto cultura vivenciada no tempo disponível, e como um direito inalienável de todo cidadão.

A efetivação do direito ao esporte e ao lazer é assegurada pela Constituição Federal Brasileira de 1988, em seu artigo 6º quando explicita que “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (BRASIL, Constituição Federal Brasileira, 1988, p. 8, grifo nosso) e no artigo 217º ao estabelecer que: “É dever do Estado fomentar *práticas desportivas formais e não formais* como direito de cada um.” (Ibid, p. 53, grifo nosso)

Após a promulgação da Constituição Federal Brasileira, em 1988, um conjunto de ordenamentos legais foram estabelecidos para nortear o planejamento das ações governamentais em âmbito federal, estadual e municipal. Neste estudo, focaliza-se a legislação na esfera municipal da cidade de São Luís do Maranhão, referente às políticas públicas de esporte e lazer.

A Lei Orgânica é a lei maior de um município. Possui caráter genérico e constitucional, elaborada no âmbito do município, em consonância com as constituições

federal e estadual. No âmbito municipal, a Lei Orgânica foi aprovada seis meses após a promulgação das constituições estaduais, que, por sua vez, tiveram o prazo de um ano para serem aprovadas após a Constituição de 1988.

Em cinco de abril de 1990, o Município de São Luís publicou a sua Lei Orgânica. O documento é composto de cinco títulos, dentre os quais serão destacados aqueles que, direta ou indiretamente, abordam o esporte e o lazer.

No Título IV, Capítulo II, Seção I – Da Política Urbana e Rural, o Artigo 126, inciso III da Lei Orgânica do Município de São Luís, estabelece a *criação de áreas de especial interesse urbanístico, social, ambiental, turístico e de utilização pública* como norma que deve constar no Plano Diretor do Município. Esta é a única referência da Lei que poderia estar relacionada à construção de espaços públicos para o esporte e o lazer. No entanto, o documento aborda esta responsabilidade de forma bastante genérica. Segundo Castellani Filho (2006, p. 121),

[...] a inserção do *movimento pela reforma urbana* no quadro das históricas reivindicações populares não é de muito tempo, sendo uma de suas conquistas mais específicas a inclusão do tema da *política urbana* na Carta Magna de 1988. Onze longos anos se passaram até que outro significativo passo viesse a se explicitar, desta vez na figura da promulgação da lei nº 10.257/2001, batizada pelo nome de *Estatuto da Cidade*.

Mesmo com legislação específica de desenvolvimento urbano, na qual devem estar inclusos o esporte e o lazer, observa-se ainda um tímido movimento, quando não a ausência total de referências explícitas sobre a criação de espaços e equipamentos de esporte e lazer como verificado na seção em análise.

Ainda em seu Título IV, no Capítulo III – Da Educação, Cultura e Desporto, a lei aponta uma direção mais específica acerca do esporte e do lazer, quando na Seção I – Da Educação, Artigo 140, estabelece que o dever do município com a educação será efetivado mediante algumas garantias, dentre as quais destaca-se *o acesso à criação artística, ao esporte, ao lazer, segundo a capacidade de cada um*. Nota-se que é fundamental para o processo da educação, que o esporte e o lazer sejam garantidos como direito de todos e dever do município.

O esporte e o lazer, como fenômenos sociais, constituem objetos de estudos e intervenções, o que permite situá-los entre os vários espaços de vivência, criação e recriação da cultura. Nesse sentido, Mascarenhas (2004, p. 17) infere que:

parece haver certa concordância de que o lazer se apresenta como lugar de uma experimentação valorativa em que a estética, a ética e a política articulam-se como dimensões que acabam por tornar impossível qualquer iniciativa de dissociá-lo da educação.

Acredita-se, de fato, que o lazer e o esporte possuem esse caráter educativo, porém restringi-los somente a essa perspectiva pode acarretar uma perda de identidade.

A Seção II do capítulo citado, que se refere à cultura, suas formas de acesso, valorização e difusão, embora não mencione o esporte, não deixa de contemplar como obrigatoriedade do poder executivo local a garantia de outras esferas do lazer, como as artes, a produção teatral, a dança, ou seja, outras linguagens devem fazer parte desse contexto, como as manifestações culturais, uma vez que a cultura é típica dos seres

humanos e agrega valores e linguagens diversas.

É importante ressaltar também que ao associar o lazer à cultura, Gomes (2004) lembra a importância de aprofundar os conhecimentos sobre essa expressão, pois o lazer é uma das importantes dimensões da cultura, assim como o trabalho, a educação, a família, entre outras.

O esporte é citado de forma mais expressiva no Título IV, Capítulo III, na Seção III – Do Desporto. Em seu Artigo 159, prescreve que é dever do município *incentivar as práticas formais e não-formais, assegurando: I – autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e funcionamento; II – tratamento especial para o desporto amador e III – construção de complexos esportivos.*

A primeira consideração a ser feita é quanto à terminologia utilizada para denominar a seção, isto é, Do Desporto, que não inclui o lazer.

Diante de tal consideração torna-se essencial um resgate histórico acerca do termo “desporto”, que tem origem francesa, *deport*, significando prazer e descanso. Mas a incorporação desse termo por vários países foi adquirindo significados distintos, associados a diferentes realidades sociais e com elas surgiram outras possibilidades de análise.

Assim, no século XIX, adquiriu a dimensão de esporte moderno, com predominância para a competitividade e caracterizando-se pelo seu impulso civilizador no processo de esportivização dos passatempos lúdicos. Nos dias atuais, vem desenvolvendo um processo de profissionalização, mercantilização e espetacularização.

Para Ferrando (1990 apud MARCHI JÚNIOR, 2005, p. 128), há cada vez mais a intenção, mesmo que de forma polissêmica, de dar uma definição ao desporto. No entanto, é preciso que se faça isso de maneira ampla e flexível, respeitando suas formas essenciais. Assim, “o desporto é apresentado como atividade física e intelectual humana de natureza competitiva governada por regras institucionalizadas.”

Dessa forma, a seção da Lei Orgânica, em análise, não deveria deixar de considerar o lazer, tendo em vista que o uso do termo “desporto”, na concepção moderna, não contempla a dimensão do fenômeno. O lazer não deve ser compreendido como uma das possibilidades de introdução ao esporte e, sim, o esporte como um dos conteúdos do lazer.

Considerando o número restrito dos incisos mencionados, observa-se que o município prioriza o desporto amador assegurando autonomia às suas entidades administradoras.

Esta seção do documento faz referência apenas à construção de complexos esportivos, o que revela uma visão restrita sobre os espaços de esporte e lazer, como também das suas diferentes manifestações, pois somente os interesses físicos foram contemplados. Uma política eficiente deve prever, além da construção de espaços, a manutenção destes para garantir o acesso democrático e gratuito de crianças, jovens, adultos, idosos e deficientes numa perspectiva inclusiva.

Destaca-se que mais três artigos (Arts.160, 161 e 162) dedicaram-se a tratar do esporte e do lazer, estabelecendo a prioridade dos recursos públicos para o desporto educacional e comunitário, a criação de departamentos autônomos de desportos nos bairros de São Luís, assim como o incentivo e promoção social ao lazer pelo poder público. O conteúdo destes artigos não explicitam qual a atribuição dos departamentos autônomos nos bairros nem qual o significado de promoção social a ser alcançada através do lazer.

É possível analisar o documento também pelo não-dito, ou pela ausência de elementos que compõem uma política pública de esporte e lazer.

A Lei Orgânica do Município de São Luís não define claramente a construção de outros espaços necessários à prática de esporte e lazer, tais como: praças, quadras, parques infantis, teatros, cinema, entre outros. Não cita sequer a adaptação de espaços já existentes ou revitalização de áreas verdes ou livres. Não há previsão de qualquer política de formação ou qualificação de pessoal técnico para atuar na área. E quanto ao financiamento, a lei trata apenas genericamente da destinação de recursos públicos.

De maneira geral, entende-se que o documento é incompleto, apresenta equívocos conceituais em seus artigos, necessitando de revisão e atualização devido ao seu prazo de validade, para que de fato constitua-se uma referência legal que garanta o esporte e o lazer como direitos sociais.

3 DO PLANO DIRETOR AO PLANO PLURIANUAL

Na sequência de importância dos documentos que ordenam a gestão pública municipal destaca-se, após a Lei Orgânica do Município, o Plano Diretor. Este é caracterizado como uma lei que organiza o crescimento e o desenvolvimento do município.

Segundo Castellani Filho (2006), foi o Estatuto da Cidade que tornou obrigatória a elaboração do Plano Diretor até outubro de 2006, para municípios com mais de vinte mil habitantes e os situados em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, além daqueles cujos planos diretores foram aprovados há mais de 10 anos.

No processo de elaboração do Plano Diretor e de fiscalização de sua implementação, a lei prevê debates públicos com a participação da população e associações representativas dos vários segmentos da comunidade.

No Município de São Luís, o Plano Diretor foi criado em 1975 e revisado em 1992. Com a exigência do Estatuto da Cidade, o Plano sofreu uma nova revisão, tendo sido aprovado em outubro de 2006, pela Lei nº 4.669.

Para garantir a participação popular no processo de elaboração do Plano Diretor, foi criado pela Lei Orgânica do Município de São Luís e pela Lei nº 4.611/2006, sancionada em 22 de maio de 2006, o Conselho da Cidade de São Luís. Este é composto por 31 (trinta e um) membros, representantes do poder público e de entidades da sociedade civil organizada e tem como função principal propor e discutir diretrizes para a formulação e implementação da política de desenvolvimento urbano e rural, além de acompanhar e avaliar a sua execução.

Na cidade de São Luís, o Conselho da Cidade participou ativamente do processo de revisão do Plano Diretor¹, que contou com a realização de oficinas de capacitação sobre legislação urbanística, audiências públicas com temas relativos à habitação, saneamento ambiental, acessibilidade, planejamento territorial urbano, transporte e desenvolvimento sustentável rural. O resultado desse processo foi aprovado pela Conferência Municipal da Cidade, em setembro de 2006, e posteriormente aprovado na Câmara.

A análise do Plano Diretor do Município de São Luís buscará identificar que referências são feitas ao esporte e ao lazer de modo a garanti-los como direito da população e dever do poder público municipal.

O documento é composto de onze títulos. No seu Título I, Capítulo I – Das Definições, o inciso I do Artigo 2º estabelece como Função Social da Cidade aquela que deve cumprir a cidade para assegurar a plena realização dos direitos de todos os

¹ Informação obtida no site <http://www.semfaz.saoluis.ma.gov.br/concid>

cidadãos à moradia digna, aos serviços públicos de saneamento ambiental, infraestrutura, transporte, educação, saúde, cultura, esporte, lazer, trabalho, segurança, acessibilidade e mobilidade, informação, participação e decisão no processo de planejamento territorial municipal. (grifo nosso)

Ainda no mesmo título, no Capítulo III – Das Diretrizes Gerais, o inciso I do Artigo 4º que compreende as Diretrizes Gerais do Plano Diretor prevê: *promover políticas públicas que elevem a qualidade de vida da população, particularmente no que se refere à saúde, à educação, à cultura, esporte e lazer, às condições habitacionais, à infra-estrutura, saneamento básico e aos serviços públicos, promovendo a inclusão e reduzindo as desigualdades sociais.* (grifo nosso)

Nota-se que o Plano Diretor de São Luís inclui o esporte e o lazer como elementos que fazem parte da função social da cidade, o que denota a compreensão, nos termos da lei, destes elementos como direitos dos cidadãos e ainda antecipa promovê-los através de políticas públicas vinculadas à possibilidade de elevação da qualidade de vida da população.

Apesar de terem sido considerados nas Diretrizes Gerais do Plano Diretor, o esporte e o lazer não estão incluídos entre os objetivos e diretrizes da Política de Desenvolvimento Urbano (Título II, Capítulo I). Se esta define o desenvolvimento da Cidade e o esporte e o lazer são reconhecidos como integrantes da sua função social, não é preocupante a ausência completa de diretrizes para a área?

Paradoxalmente à ausência de diretrizes para o esporte e o lazer na *Política de Desenvolvimento Urbano*, estes integram o conjunto de instrumentos e orientações da *Política Rural* (Título III, Artigo 14). Porém, no momento de estabelecer as metas de consecução do desenvolvimento rural sustentável, o documento infere a formulação de políticas públicas na área de educação, saúde, entre outras, excluindo o esporte e o lazer, o que pode expressar, nos artigos que os citam, uma inclusão meramente formal dos termos.

No Título IV – Do Uso do Solo Urbano e Rural, estão definidas áreas de proteção integral e as de uso sustentável. O objetivo da primeira é preservar a natureza e os recursos hídricos. Nestas áreas, permite-se o uso para o ecoturismo, que é considerado uma das práticas de lazer.

As áreas de uso sustentável têm como objetivo compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável dos recursos naturais. Entre seus componentes destacam-se o Parque Ecológico da Lagoa da Jansen, o Parque Urbano do Bom Menino e as áreas das praias. Estes espaços, que têm se constituído como áreas de lazer da cidade de São Luís, necessitam, de fato, de um planejamento para a realização de atividades esportivas e lúdicas compatíveis com a sua preservação, pois estas áreas ainda precisam de manutenção adequada por parte do poder público e de uma política de animação cultural democrática e diversificada.

O Plano Diretor, ao definir a Política de Acessibilidade e Mobilidade da cidade, garante o acesso das pessoas ao conjunto de infra-estrutura mobiliário urbano, veículos e equipamentos utilizados para os deslocamentos, possibilitando a todos o acesso com segurança e autonomia ao processo produtivo, serviços e aos bens de lazer. Percebe-se que o documento insere o usufruto do lazer como um dos elementos que devem ser garantidos pelo poder público às pessoas portadoras de deficiência e/ou tem mobilidade reduzida.

Na Seção II do Capítulo III – Da Mobilidade, a lei, ao dispor sobre a Política Municipal de Trânsito e Transporte inclui um plano de ciclovias, bicicletários e vias de pedestres, no entanto não estabelece entre os objetivos do plano nenhuma correlação

entre os usos destes espaços e a possibilidade de realização de atividades esportivas e de lazer, como, por exemplo, caminhadas, corridas, passeios ciclísticos, entre outros.

Ao tratar sobre a preservação do patrimônio cultural da cidade, o documento em análise considera “bem cultural” passível de preservação aquele que atenda a alguma das seguintes exigências: *a) sejam formas de expressão, formas não-linguísticas de comunicação associadas a determinado grupo social ou localidade, traduzidas em manifestações musicais, cênicas, plásticas, lúdicas ou literária e b) lugares, espaços onde ocorrem práticas e atividades variadas que constituem referência importante para a população.*

Destaca-se como positivo o valor de bem cultural atribuído aos diferentes interesses do lazer e aos espaços de suas manifestações. Esta consideração releva que as expressões culturais e de lazer devem ser compreendidas como parte do patrimônio cultural da cidade e, por conseguinte, devem tornar-se objetos de atenção particular do executivo municipal.

As diretrizes gerais de uma política setorial de lazer devem contemplar recursos humanos, espaços/equipamentos, eventos/atividades e recursos orçamentário-financeiros. O Plano Diretor de São Luís faz referência aos equipamentos públicos e espaços livres, compreendendo-os como meio ambiente artificial, integrantes da Política de Meio Ambiente, que inclui como um dos seus princípios: *a proteção, preservação e conservação desse ambiente.* Tem como objetivo garantir o desenvolvimento sustentável de forma equilibrada, que possibilite o desenvolvimento econômico, com justiça social, preservação e controle do meio ambiente em seus aspectos naturais, artificiais e culturais, promovendo, assim, melhorias na qualidade de vida da população.

As praças, parques e espaços livres urbanos e rurais são também contemplados na Política de Paisagem, definidos como áreas de interesse paisagístico. Dentre as diretrizes dessa política destacam-se: *a) a gestão compartilhada dos espaços livres do município; b) a criação de instrumentos legais destinados a estimular parcerias entre os setores público e privado para requalificação e manutenção de espaços livres; e c) a criação do sistema de áreas verdes do município para garantir a preservação do potencial paisagístico e a qualificação dos espaços livres.*

O Parágrafo único do Artigo 94, que trata das diretrizes acima, estabelece que *o sistema de áreas verdes do Município será composto pelos parques, pelas áreas verdes públicas e privadas, pelas vias, parque e outras áreas a serem incorporadas de forma a constituir um conjunto paisagístico capaz de receber usos de lazer, turismo e outras atividades de recreação e cultura, adequadas a cada local, desde que compatíveis com o fim precípua de conservação da paisagem.* (grifo nosso).

Como se percebe, o Plano, ao descrever as áreas verdes do município, abrange um dos elementos da política de esporte e lazer, os espaços e equipamentos, explicitando o seu uso para atividades de recreação.

Finalizando a análise do documento, destaca-se o caráter geral do Título IX que trata do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Democráticos. Esse Sistema caracteriza-se como um processo contínuo, dinâmico e flexível, que entre outros objetivos visa garantir a participação social nas políticas, nos planos, nos programas e nas ações do Poder Público referentes ao planejamento e à gestão municipal, assim como instituir um processo permanente, sistematizado e participativo de acompanhamento e atualização do Plano Diretor de São Luís.

O Artigo 110 do mesmo título prevê que a gestão democrática da cidade será garantida através de: *órgãos colegiados de política urbana e rural; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre as políticas setoriais e a Conferência do*

Município de São Luís; iniciativa popular de projeto de lei ou de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano e rural.

Considera-se essa determinação um avanço, pois nos termos da lei está garantida a participação popular na gestão pública municipal e a possibilidade de maior controle social das políticas setoriais, a ser exercido pelo Conselho da Cidade de São Luís.

De acordo com a análise de outros Planos Diretores da região Nordeste, observou-se que os textos fazem referência a políticas sociais ou setoriais, que determinam diretrizes para a educação, saúde, cultura, entre outras. Contudo, os documentos, entre eles o Plano Diretor do Município de São Luís, não apresentam seções específicas para o esporte e o lazer, tratando-os de forma genérica e diluída em diferentes capítulos, o que revela uma abordagem desigual em relação a outras políticas. Nesse sentido, questiona-se: O esporte e o lazer constituem-se, de direito e de fato, objetos de políticas públicas?

A implementação das diretrizes de um Plano Diretor devem ser compatíveis com aquelas expressas na programação orçamentária do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento previsto na Constituição Federal e juntamente com a LDO e a LOA integram o sistema orçamentário nacional. Estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes para os programas de duração continuada.

Os limites deste texto levam à análise apenas os aspectos qualitativos do Plano Plurianual do Município de São Luís, no período de 2006 a 2009, no que diz respeito à sua compatibilidade com o Plano Diretor para a área de esporte e lazer.

Segundo o documento, o PPA 2006-2009 se apresenta como uma oportunidade para concretizar programaticamente as diretrizes e princípios do Plano de Governo, este considerado de caráter estratégico para uma dimensão mais executiva, o PPA.

O Plano apresenta como seus principais objetivos estratégicos: *eleva a qualidade de vida da sociedade, inserir São Luís na modernidade e incentivar a geração de emprego, trabalho e renda.*

Ao discorrer sobre o primeiro objetivo, o documento prevê o desenvolvimento da cidade com a melhoria do nível de qualidade de vida da população, garantindo *educação de qualidade, segurança alimentar, atenção integral à saúde, assistência social, cultural, desporto e lazer, segurança, previdência social, etc.* (grifo nosso), relacionando o alcance dos objetivos estratégicos com diversos órgãos da Prefeitura de São Luís, entre eles a Fundação Municipal de Desporto e Lazer.

Percebe-se que o desporto e o lazer foram incluídos no texto como um dos meios que podem contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população e colocados de forma equivalente à saúde, educação e a outras áreas que compõem as políticas sociais. Resta saber se o grau de equivalência entre as políticas se expressa de forma igualitária no plano orçamentário-financeiro, considerando os diferentes programas a serem executados pela gestão municipal.

Fazendo uma análise comparativa entre o Plano Diretor e o PPA de São Luís, observou-se que há compatibilidade entre os dois, quando tratam do esporte e lazer, pois tanto as diretrizes gerais do Plano Diretor quanto os objetivos estratégicos do Plano Plurianual concebem esta área como meio de elevação da qualidade de vida da população.

Constatou-se que nos ordenamentos legais que regulamentam as políticas públicas municipais de São Luís, o esporte e o lazer, ainda que de forma genérica, estão previstos como um direito do cidadão e dever do Estado. No entanto, esta área necessita de

políticas setoriais efetivas que, de fato, os assegurem como direito social.

O órgão responsável pela implementação das políticas de esporte e lazer, no Município de São Luís, foi, durante dez anos, a Fundação Municipal de Desporto e Lazer, recentemente transformada em Secretaria Municipal de Desporto e Lazer, pela Lei nº 4.902, de 26 de dezembro de 2007. Para tanto, analisar-se-á a lei de criação da Fundação e o seu Regimento Interno, buscando-se identificar sua finalidade, forma de organização e atribuição dos cargos que a integram, considerando que as alterações foram apenas na denominação do órgão. Será analisada também, a lei que regulamenta o Conselho Municipal de Esporte.

4 DAS LEIS DE CRIAÇÃO DA FUMDEL E DO CONSELHO MUNICIPAL DE ESPORTE

A Câmara Municipal de São Luís cria, em 21 de julho de 1997, através da Lei nº. 3.610, a Fundação Municipal de Desporto e Lazer (FUMDEL).

A lei a define no seu Capítulo I – Da Finalidade e Competência, *com personalidade jurídica de Direito Público, com autonomia administrativa e financeira e dotação no orçamento do Município, vinculada ao gabinete do prefeito, com a finalidade de executar a política municipal de desporto e lazer, promovendo, assessorando e difundindo, sob uma ótica educacional e comunitária, formas de produção esportivas, de lazer e recreativas, desenvolvendo estratégias e pesquisas a partir da realidade local, estimulando a incorporação de hábitos na população, propiciando sua expressão no campo da estética moral e intelectual, com vistas a melhor qualidade de vida, podendo celebrar acordos e convênios com entidades públicas e privadas e organismos nacionais e internacionais, para consecução de seus objetivos.*

A estrutura organizacional da Fundação é composta dos seguintes níveis: Nível de Administração Superior: Conselho Municipal de Desporto e Lazer e Presidência; Nível de Assessoramento: Gabinete e Assessoria Técnica; Nível de Atuação Programática: Coordenadoria de Desporto e Lazer e Nível de Atuação Instrumental: Coordenadoria Administrativo-Financeira.

De acordo com o Art.3º da Seção I do Capítulo III, o Conselho Municipal de Desporto e Lazer, de caráter permanente, é órgão deliberativo, normativo e orientador, que tem por finalidade acompanhar a política municipal de desporto e lazer, e será constituído por membros da sociedade civil e representantes do poder público.

O Artigo 12 da lei prevê que a FUMDEL tem regimento próprio, aprovado por ato do chefe do poder executivo, que entrou em vigor em 20 de outubro de 1997. Segundo o Regimento Interno da FUMDEL (Art. 19 da Seção IV, Capítulo III), a Coordenadoria de Desporto e Lazer, integrante do nível de atuação programática, possui como principais atribuições: a) planejar, coordenar e executar todas as atividades referentes à área do desporto, recreação e lazer conforme programação da Fundação Municipal de Desporto e Lazer; b) supervisionar e avaliar o desenvolvimento dos trabalhos na área de desporto, recreação e lazer da Fundação; c) elaborar o Plano Anual de trabalho referente à área de desporto, recreação e lazer; d) planejar e executar os programas especiais de capacitação de instrutores de prática de esporte, recreação e lazer, conforme necessidades do Município.

Pela leitura geral da lei que cria a Fundação e seu regimento interno, pode-se inferir que o órgão é o responsável direto pela política de esporte e lazer no município, onde são definidas suas finalidades, estrutura organizacional e atribuições dos cargos

comissionados. A execução das ações esportivas e de lazer é restrita à Coordenadoria de Desporto e Lazer, ou seja, à área fim da Fundação possui apenas um cargo; os outros todos estão direcionados para a área meio.

Ressalta-se que na definição das finalidades da FUMDEL, a lei prioriza as formas de esporte e lazer sob a ótica educacional e comunitária, o que define uma diretriz para a gestão municipal em consonância com o preceito constitucional que recomenda a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e o incentivo ao lazer como forma de promoção social.

De acordo com o Artigo 9º, inciso XVI, dos Atos das Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Município de São Luís, foi criado pela Emenda nº 24/98 o Conselho Municipal de Esporte (COMESP), regulamentado, após nove anos, pela Lei nº. 4.895, de 26 de dezembro de 2007.

Esta lei dispõe que o referido Conselho *é um órgão de composição paritária, entre o poder público e a sociedade civil organizada no setor esportivo, com caráter permanente, consultivo, deliberativo e fiscalizador, vinculado à Fundação Municipal de Desporto e Lazer (FUMDEL).*

O Artigo 2º da lei apresenta como finalidade do órgão: *definir, acompanhar e avaliar as políticas públicas municipais voltadas para o desporto, buscando o desenvolvimento de programas de democratização do acesso à prática e à cultura do esporte, lazer e atividade, visando ao desenvolvimento integral do homem, como meio de formação da cidadania e melhoria da qualidade de vida.*

Entre as principais competências do Conselho estão: a) emitir pareceres e recomendações sobre o desenvolvimento da política esportiva municipal; b) fazer cumprir os princípios e preceitos da Legislação Federal, Estadual e Municipal do Esporte; c) fornecer subsídios técnicos para elaboração do Plano Municipal de Esporte e Lazer; d) estabelecer normas que visem garantir os direitos e impedir a utilização de meios ilícitos nas práticas esportivas no âmbito municipal; e) acompanhar, orientar e fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros, destinados às atividades desportivas.

O COMESP é composto de 13 membros, dos quais sete pertencem aos órgãos da administração pública e seis representantes da sociedade civil, cabendo à sua presidência – o presidente da FUMDEL – que tem além do voto pessoal, o voto de qualidade.

Toma-se como referência para análise da regulamentação do Conselho Municipal de Esporte da Cidade de São Luís o documento final da II Conferência Nacional do Esporte (2007), cujas deliberações são recomendadas pelo Ministério do Esporte.

O eixo de gestão e controle social apresenta entre suas diretrizes a criação e implementação dos Conselhos Nacional, Estadual e Municipal de Esporte e Lazer que deverão ser órgãos de caráter consultivo, deliberativo, normativo, propositivo, fiscalizador, controlador, orientador, gestor e formulador de políticas públicas de esporte e lazer.

Quanto à natureza da composição, os Conselhos Nacional, Estadual e Municipal de Esporte e de Lazer serão compostos por agentes de todos os segmentos que compõem o Sistema Nacional de Esporte e Lazer com maioria de representantes da sociedade civil.

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

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

Diferentemente das recomendações do Ministério do Esporte, o COMESP:

- a) foi regulamentado quase sem referência ao lazer, ausente, inclusive, de sua denominação;
- b) apresenta-se vinculado à estrutura da Fundação, o que contradiz o seu caráter fiscalizador e controlador;
- c) não possui em sua composição a maioria de representantes da sociedade civil e estes não representam os diferentes segmentos que compõem o Sistema Nacional de Esporte e Lazer;
- d) tem como o representante das instituições de ensino superior necessariamente oriundo da área esportiva;
- e) tem como presidente o titular da FUMDEL, o qual, além de acumular as duas funções, exerce o direito de dois votos.

Questiona-se então: Um Conselho vinculado à estrutura da Fundação e com maioria do poder público poderá exercer a função de fiscalização e controle social da própria gestão? Um Conselho que não representa os diferentes segmentos do Sistema Nacional de Esporte e Lazer pode avaliar adequadamente a política municipal de esporte e lazer? Que consequência poderá advir em função de o COMESP privilegiar o esporte em detrimento do lazer?

5 CONCLUSÃO

A partir da Constituição de 1988, o esporte e o lazer passaram a ser direitos de todos os cidadãos brasileiros no plano jurídico formal. Esse direito passou a ser detalhado em quase todas as constituições estaduais e regulado em leis orgânicas, planos diretores, dentre outras leis.

Dessa forma, procurou-se investigar qual o lugar desses direitos nos ordenamentos legais de São Luís do Maranhão, a partir da Lei Orgânica, do Plano Diretor, das leis de criação da Fundação Municipal de Desporto e Lazer e de regulamentação do Conselho Municipal de Esporte.

De acordo com a Constituição Federal, o esporte e o lazer são direitos sociais e, por isso, interessam à sociedade, devendo ser tratados como política de Estado, ao qual cabe promover sua democratização, colaborando para a construção da cidadania.

Percebeu-se, porém, que esses direitos foram tratados pelas leis municipais de São Luís, de forma genérica, de maneira que não garantem o estabelecimento de políticas públicas sistematizadas para o setor de esporte e lazer.

Na Lei Orgânica, o capítulo específico para o setor abordou o esporte e o lazer de forma restrita, pois prioriza as práticas desportivas e a construção de espaços destinados ao esporte espetáculo em detrimento do investimento em espaços públicos de lazer que favoreçam o acesso democrático da população. O documento é também omissivo quanto a qualquer política de absorção, qualificação e atualização dos profissionais que atuam na área do lazer.

O Plano Diretor do Município de São Luís cita, várias vezes, o esporte e o lazer

dispersos em diferentes artigos, reconhecendo-os como parte da função social da cidade, porém percebeu-se uma inserção formal dos termos considerando que seria necessária a inclusão de uma seção específica com diretrizes claras para a área, a exemplo do tratamento legal proporcionado à educação, à saúde e às outras políticas sociais.

O Plano Plurianual de 2006-2009 inseriu o esporte e o lazer no texto como um dos meios que podem contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população, colocando-os de forma equivalente à saúde, educação e a outras áreas que compõem as políticas sociais. Contudo, está longe de considerar essa igualdade no processo de distribuição dos recursos financeiros, conforme analisado no texto sobre financiamento.

A constatação mais grave obtida por este estudo diz respeito à contradição entre um mandato político alinhado ao campo democrático-popular, mas que, ao criar o mecanismo de participação popular na gestão, como o Conselho Municipal de Esporte, o faz de forma antidemocrática. Ou seja, em vez de incentivar um modelo de administração participativo, transforma-o em ferramenta política de legitimação da gestão e o distancia do processo de fiscalização e controle social. Nesse sentido, é preciso rever com urgência a relação política com a população para que se possa falar em gestão democrática e participativa.

Face ao exposto, conclui-se que assim como nas outras áreas, é necessário ser o esporte e o lazer objeto de gestões municipais que se preocupem em garantir a presença do direito ao esporte e ao lazer no conjunto de ordenamentos legais que norteiam as políticas públicas das cidades, como maneira de universalizar o seu acesso em todas as dimensões, transformando-os em políticas setoriais efetivas que garantam o esporte e o lazer como direitos sociais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1988.

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

GOMES, Christianne Luce. Lazer – Concepções. In: GOMES, Christianne Luce. Dicionário crítico do lazer. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

MARCHI JÚNIOR, Wanderley. Desporto. In: GONZÁLEZ, F.; FENSTERSEIFER, P. Dicionário crítico da educação física. Ijuí: Editora Unijuí, 2005. p. 126-130.

MASCARENHAS, Fernando. Lazer como prática de liberdade: uma proposta educativa para juventude. 2 ed. Goiânia: Editora UFG, 2004.

SÃO LUÍS. Conselho da Cidade de São Luís. Lei n. 4.611, de 22 de maio de 2006. Disponível em: <<http://www.semfaz.saoluis.ma.gov.br/concid>>. Acesso em: 13 mar. 2008.

_____. Fundação Municipal de Desporto e Lazer. Lei n. 3.610, de 21 de julho de 1997. Disponível em: <<http://www.saoluis.ma.gov.br/documentos/fundel>>. Acesso em:

13 mar. 2008.

_____. Lei Orgânica do Município de São Luís de 05 de abril de 1990. Disponível em: <http://www.cmsl.ma.gov.br/pagina_leiorganica.php>. Acesso em: 13 mar. 2008.

_____. Lei n. 4.895, de 26 de dezembro 2007. Conselho Municipal de Esporte.

_____. Plano Diretor do Município de São Luís. Lei n. 4669, de 11 de outubro de 2006. Disponível em: <<http://www.saoluis.ma.gov.br/documentos/seplan>>. Acesso em: 13 mar. 2008.

_____. Plano Plurianual 2006-2009. Lei n. 4.559, de 22 de dezembro de 2005. Disponível em: <<http://www.saoluis.ma.gov.br/documentos/seplan>>. Acesso em: 13 mar. 2008.

Silvana Martins de Araujo

Professora Assistente do Departamento de Educação Física. Mestre em Educação. Coordenadora da REDE CEDES/UFMA.

Kytania Regina Lindoso Dominici

Licenciada em Educação Física pela Universidade Federal do Maranhão e integrante do Núcleo da Rede CEDES/UFMA.

Girlane Martins Cardoso

Acadêmica do curso de Educação Física da Universidade Federal do Maranhão e integrante do Núcleo da Rede CEDES/UFMA.

Endereço: Rua Minerva, quadra 27, n 09, apt. 1402. Edifício Imperial Residence. Renascença II. São Luis – MA. Cep – 65075-035.

E-mail: silvanaaraujo@elo.com.br

Recurso tecnológico – data-show