

**JULIANA CRISTINA BARANDÃO**

---

**O LAZER NO PLANO DIRETOR  
DO MUNICÍPIO DE  
CORDEIRÓPOLIS:  
Demanda social ou ausência  
consentida?**

---

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) apresentado à Faculdade de Educação Física da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Licenciado em Educação Física.

**Orientador: Lino Castellani Filho**

Campinas  
2009

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA  
BIBLIOTECA FEF - UNICAMP**

B231L	<p>Barandão, Juliana Cristina. O lazer no plano diretor do município de Cordeirópolis: demanda social ou ausência consentida? / Juliana Cristina Barandão. -- Campinas, SP: [s.n], 2009.</p> <p>Orientador: Lino Castellani Filho. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Faculdade de Educação Física, Universidade Estadual de Campinas.</p> <p>1. Políticas públicas. 2. Lazer. 3. Plano diretor (Cordeirópolis) I. Castellani Filho, Lino. II. Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação Física. III. Título.</p> <p>dilsa/fef</p>
-------	---

**Título em inglês:** The leisure master plan of the city of Cordeirópolis: social demand of lack consented?.

**Palavras-chave em inglês (Keywords):** Public policies; Master plan (Cordeirópolis).

**Banca Examinadora:** Lino Castellani Filho; Sílvia Cristina Franco Amaral.

**Data da defesa:** 09/11/2009.

**JULIANA CRISTINA BARANDÃO**

**O LAZER NO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE  
CORDEIRÓPOLIS:  
Demanda social ou ausência consentida?**

Este exemplar corresponde à redação final do Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) defendido por Juliana Cristina Barandão e aprovado pela Comissão julgadora em: 09/11/2009

Lino Castellani Filho  
Orientador

Silvia Cristina Franco Amaral  
banca

Campinas  
2009

## **Dedicatória**

---

---

*Dedico o meu trabalho a Deus, a minha família, em especial aos meus pais. A meu pai por tudo que representou na minha vida, e por tudo que representaria se estivesse conosco nesse momento. Sou grata por todo apoio que indiretamente meu pai possibilitou aos meus estudos, principalmente depois que nos deixou.*

*E, principalmente a minha mãe, que sempre esteve ao meu lado nos momentos tristes e felizes da minha vida, me apoiando muitas vezes quando nem podia. Mãe, obrigada por acreditar que todos os meus sonhos poderiam se realizar, mesmo quando eu não acreditava. Aqui encerramos o primeiro de muitos que virão, esse trabalho é nosso.*

*Obrigada por existir, por me amar e por sempre acreditar em mim.*

*Essa música desde pequena marcou a minha vida e sempre me emociona. Ela é especial porque sempre me faz lembrar você a cantando mãe, e se eu pudesse escolher um presente do meu pai, seria uma música tão linda quanto essa.*

### ***Meu Filho Deus Que Lhe Proteja***

*Paulo Sérgio*

*Eu recordo com felicidade, dia mês e hora em que você nasceu  
Você trouxe tanta alegria fruto do amor de sua mãe e eu  
Meu filho Deus que lhe proteja e onde quer que esteja eu rezo por você  
Eu adoro ver você sorrindo, seu sorriso faz de tudo eu esquecer.*

*Com meu peito cheio de saudade eu lembro os bons momentos que você me deu  
Não consigo esquecer o dia que você me deixou e foi morar com Deus  
Mas eu sinto a tua presença em tudo que eu faço onde quer que eu vá  
Na escola em casa ou na rua, qualquer coisa que eu olho o seu rosto está*

*Hoje estou mais crescido, tanto tempo já passou,  
Sempre vou levar comigo tudo que você me ensinou*

## Agradecimentos

*Agradeço à minha família, minha plataforma de lançamento para novos desafios, para novas conquistas, e minha base de sustentação e de amortecimento para as quedas. É muito importante saber que posso contar sempre com vocês, e desculpe pelas ausências nas festas, nos aniversários, nos telefonemas, no dia-a-dia da vida de vocês.*

*À Tia Solange, Nêne, Fátima, Vanessa, Joice, Márcia, Dani, Matheus, Marcos, Renato, Alex, Kelly, Letícia, Pedro, Rai, Neires, que contribuíram na minha formação e nos meus momentos de lazer. Josi e Ricardo também, mesmo que às vezes não queiram. E principalmente a Mayara, Dudu e Carol, meus anjinhos carinhosos, lindos e amorosos.*

*Às moradoras da D2A que conviveram comigo e que se tornaram ótimas amigas, Gláucia, Larissa, Laís, Madeleine e agora a Ana. Todos os momentos que passamos juntas foram importantes para o meu crescimento, tanto os momentos bons, de gargalhadas, de brincadeiras quanto os estresses oriundos de problemas da convivência. Acho que esses na verdade foram os mais importantes, pois nos possibilitaram a aprender a viver na coletividade, a exercitar a paciência e a alteridade.*

*À UNICAMP, principalmente em nome do SAE, que possibilitaram a minha permanência em Campinas, condição básica para que eu pudesse concretizar os meus estudos.*

*À Faculdade de Educação Física, professores, funcionários e estudantes, que durante esses cinco anos também possibilitaram o meu crescimento emocional, intelectual e profissional.*

*À Evelise, Marília, Luciana, Rodrigo e Sabrina, por todos os momentos que passamos juntos fazendo os meus dias na FEF mais alegres, mais empolgantes, mais a minha faculdade, rs. Sem vocês tudo seria mais sem graça.*

*À Cecília, por todos os momentos de carinho, de amizade e terapias. E ao Jonas e Lúcia, grandes amigos que fiz no CEL.*

*Ao Beto, pelos momentos de carinho, pelas consultorias acadêmicas, pela paciência e pelo amor.*

*À AEC – Associação dos Estudantes de Cordeirópolis e ao CAEF - Centro Acadêmico de Educação Física, por todos os ensinamentos políticos e burocráticos da militância. E uma atenção especial à Vanessa e a Angélica, que sempre estiveram disponíveis e sempre foram solicitadas durante a elaboração do meu trabalho.*

*À greve de 2007, que possibilitou uma mobilização na FEF muito importante para a minha formação e principalmente o maior contato com pessoas maravilhosas, Rebeca, Solange, Noelle, Pizani, Diego, Pintor, PH, Pink e Juliane.*

*Ao Diego, pela importante amizade desde o cursinho. Será que sempre seremos companheiros de turma, ou concorrentes!!!! Rs. Obrigada por sempre estar disponível para os meus problemas, rs, e sei que às vezes são muitos.*

*À Beth, Marquinho, Ana Sato, Nadine, Kevin, que possibilitaram as minhas experiências no Rope Skipping e o contato com pessoas maravilhosas, Daiane, Priscila e a todos os alunos da extensão do Rope Skipping, Léo, Roger, Basílio, Alexandre, Tati, Andréia, Marcos, Célio, Adriana, Raquel e tantos outros, que possibilitaram e acompanharam o meu crescimento profissional, assim como toparam todas as apresentações que surgiam de última hora.*

*Assim estendo meus agradecimentos aos Héber, Danilo, Maurício pelas horas de treino e apresentações, e principalmente ao Ricardo pelas nossas conversas no Grupo Corda de Rua.*

*Aos amigos do Grupo de Pesquisa Política Pública e Lazer, em especial à Professora Sílvia. Agradeço pela abertura de participar das discussões com vocês e já peço desculpa pelas ausências, não foi por falta de interesse.*

*À Juliane pela amizade, pelo aprendizado, pela paciência e companhia por esse país afora, nas viagens para congressos e encontros do movimento estudantil que tantos aprendizados nos possibilitaram.*

*E em especial ao professor Lino, muito importante na minha formação, não só pela orientação, mas muito mais pelo exemplo de honestidade, compromisso, responsabilidade, paciência, tolerância e luta pelos ideais. Um dia você meu deu um livro com a seguinte dedicatória, “apostando no seu futuro”, e eu espero que tenham valido todas as fichas.*

BARANDÃO, Juliana Cristina. **O Lazer no Plano Diretor do Município de Cordeirópolis: demanda social ou ausência consentida?** 2009. 101f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação)-Faculdade de Educação Física. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.

## RESUMO

A presente pesquisa objetiva a análise da organização das políticas que definem os espaços, os equipamentos e as atividades de lazer desenvolvidas no município de Cordeirópolis, a partir da organização social da população do município e da sua influência na proposição de políticas públicas. Para tanto, analisamos o contexto e a elaboração do Plano Diretor do município de Cordeirópolis, que ainda se encontra em fase de elaboração, e o espaço que o mesmo possibilita para que a população participe do processo de criação e administração dos espaços de lazer. O caminho metodológico percorrido abrange revisão de literatura, pesquisa documental e realização de entrevista semi-estruturada com líderes de organizações não-governamentais e associações de bairros, representantes da população, que participaram no (do) processo de elaboração do Plano Diretor do município de Cordeirópolis.

Palavras-Chaves: Políticas Públicas; Gestão; Lazer; Plano Diretor; Cordeirópolis.

BARANDÃO, Juliana Cristina. **The Leisure Master Plan of the City of Cordeirópolis: social demand or lack consented?** 2009. 101f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação)- Faculdade de Educação Física. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.

## ABSTRACT

This study aims to analyze the organization's policies that define the space, equipment and leisure activities undertaken in Cordeirópolis from the social organization of the city population and its influence on policy building. Therefore, we analyze the context and Master Plan of Cordeirópolis, which is still in preparation, and the space that it makes it possible for the population to participate in the process of creation and administration of leisure spaces. The methodological approach driven covers the literature review, documental and conducting semi-structured interviews with leaders of nongovernmental organizations and neighborhood associations, representatives of the people who participated in (the) process of developing the Master Plan of the City of Cordeirópolis.

Keywords: Leisure; Public Policies; Management; Master Plan; Cordeirópolis

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>BNH</b>	Banco Nacional de Habitação
<b>CEF</b>	Caixa Econômica Federal
<b>CLT</b>	Consolidação das Leis Trabalhistas
<b>CNDU</b>	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
<b>CNPq</b>	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
<b>COTIL</b>	Colégio Técnico de Limeira
<b>EPT</b>	Esporte para Todos
<b>FEF</b>	Faculdade de Educação Física
<b>FNRU</b>	Fórum Nacional de Reforma Urbana
<b>OP</b>	Orçamento Participativo
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>PIBIC</b>	Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica
<b>SAE</b>	Serviço de Apoio ao Estudante
<b>SESC</b>	Serviço Social do Comércio
<b>SESI</b>	Serviço Social da Indústria
<b>SERFHAU</b>	Serviço Federal de Habitação
<b>SFH</b>	Sistema Financeiro da Habitação
<b>UFSCar</b>	Universidade Federal de São Carlos
<b>UNICAMP</b>	Universidade Estadual de Campinas

# SUMÁRIO

---



---

<b>1 Apresentação</b> .....	11
<b>2 Introdução</b> .....	15
<b>3 O Direito ao Lazer</b> .....	17
<b>4 Participação Popular</b> .....	33
<b>5 Da Reforma Urbana à Gestão democrática</b> .....	41
5.1 Plano Diretor .....	47
<b>6 Caminho Metodológico Percorrido</b> .....	53
6.1 Dificuldades na obtenção dos dados .....	55
<b>7 O Plano Diretor do Município de Cordeirópolis</b> .....	59
<b>8 O Processo de elaboração do Plano Diretor de Cordeirópolis: uma análise das Entrevistas</b> .....	63
8.1 O Lazer no imaginário da população .....	75
8.2 O Lazer no Plano Diretor .....	82
<b>9 Considerações Finais</b> .....	89
<b>10 Referências</b> .....	91
<b>11 Anexos</b> .....	97
11. 1 Anexo A: Questionário para detecção de potencialidades e conflitos no município de Cordeirópolis .....	98
<b>12 Apêndices</b> .....	99
12. 1 Apêndice A: Roteiro de Entrevista .....	100
12.2 Apêndice B: Termo de Consentimento Livre e Esclarecido .....	101

# **1 APRESENTAÇÃO**

Ingressar no curso de Educação Física na Faculdade de Educação Física (FEF) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) foi o segundo momento de liberdade mais importante da minha vida, pois me possibilitou morar fora de Cordeirópolis.

O primeiro momento foi quando passei no vestibulinho do Colégio Técnico de Limeira (COTIL), que possibilitou estudar fora de Cordeirópolis, mudar de realidade e aprender a lidar com ela, expandir meus horizontes para o mundo, para outras coisas da vida que não me eram suscitadas na cidade, e que desencadeou na vontade de fazer cursinho e prestar vestibular para uma universidade pública, independente do tempo que fosse necessário.

É interessante lembrar, que a opção pela Unicamp foi muito mais por ser longe da minha casa, mas ao mesmo tempo, perto o suficiente para voltar sempre. Estou enfatizando esse ponto de querer me distanciar de Cordeirópolis, pois durante o curso o meu percurso foi o oposto, comecei a me aproximar mais da cidade, e a querer discutir os conhecimentos adquiridos na faculdade com a realidade da qual eu parti, com as pessoas que sempre convivi.

A princípio eu não pensava em seguir carreira docente, e nos primeiros meses de aula tinha certeza de não estava no curso certo. No início foi difícil lidar com a extensa carga de disciplinas biológicas, uma vez que vinha da área de exatas, e gostava de fazer contas. Não entendia porque durante o curso pré-vestibular mudei da opção de engenharia por Educação Física.

Nesse mesmo tempo conheci o Rope Skipping, me apaixonei, busquei saber o que era e não teve como, foi casamento desde o primeiro momento. Eu tinha certeza que meu trabalho de conclusão de curso seria na temática do Rope Skipping. Desenvolvi um esboço de uma iniciação científica, o esboço de uma monografia e eis que em 2006, na disciplina de Teorias da Educação Física me encontrei com as políticas públicas.

Na verdade, sempre tive paixão pelas políticas e pelas causas sociais, tanto que já participava da Associação dos Estudantes de Cordeirópolis anterior a sua fundação em Cordeirópolis, em 2005.

No meu primeiro ano já consegui bolsa trabalho, uma bolsa de auxílio financeiro cedida pela universidade mediante critérios sócio-econômicos, que exigia uma carga horária de trabalho de 60 horas mensais, em média 3 horas diárias. No primeiro ano

trabalhei fazendo transcrição em um grupo de Pesquisa na Faculdade de Educação (FE), no segundo trabalhei em um projeto no PRODECAD, centro de educação infantil e escola da Unicamp, num projeto de um professor da FEF, no ano de 2006.

Foi nesse mesmo ano que tive a disciplina com o professor Lino, e assim como no Rope Skipping foi paixão a primeira vista (com todo respeito professor). Não me conformei de ter tirado nota baixa em sua disciplina e pedi revisão de uma resenha, proposta pela disciplina. O professor me explicou o motivo da nota, e me deu a oportunidade de refazer e entregar para ele corrigir. Eu refiz, entreguei, ele corrigiu e falou que alteraria minha nota, uma vez que tinha atendido aos critérios da resenha.

Coincidentemente, ou coisas do destino, ele estava precisando de um bolsista trabalho para o Observatório do Esporte e me convidou para assumi-la. Eu trabalhei pelo observatório e concomitantemente fui desenvolvendo um projeto de pesquisa, que em 2008 submetemos aos PIBIC/CNPq, e que futuramente ampliado se tornou esse trabalho. Escolhi estudar o lazer na minha cidade, primeiro porque nunca entendi as políticas de esporte e lazer no município, se é que elas existiam efetivamente com verbas, recurso físico e humano, e segundo porque acho que a cidade de Campinas já está saturada de estágios nas escolas, de pesquisas, enquanto a minha cidade não. Seria uma ótima oportunidade de retornar para Cordeirópolis todo o conhecimento adquirido na minha formação. Assim como a minha iniciação foi desenvolvida em e sobre Cordeirópolis, foram também os meus estágios de licenciatura realizados na escola do município.

Mas não foi tão fácil quanto parece, durante a graduação, sempre precisei trabalhar e participar de projetos para aumentar os meus rendimentos da bolsa. Mesmo mudando de área de pesquisa, o Rope Skipping continuou sendo minha paixão. Na verdade, não mencionei, mas em 2006 assumi as turmas de Rope Skipping sozinha (já tinha feito cursos com os Belgas no SESC Campinas, uma das melhores e mais pesadas semanas da faculdade). Nesse momento fui posta em desafio, ter que assumir uma turma, me comunicar, preparar aula, e nesse período descobri que gosto de ser professora, que adorei ter o desafio de ensinar as pessoas a pularem corda.

Em 2008, concomitante ao meu projeto de pesquisa surgiu a oportunidade de participar de um grupo de corda, o “Corda de Rua” com o objetivo de divulgar o esporte no país. Foi uma das melhores e piores experiências da minha vida, melhores porque pude conhecer muitas pessoas, pular em várias cidades do país e participar de vários programas de televisão, e piores porque me decepcionei com muitas coisas e abri mão de tantas outras para

participar desse projeto. O dinheiro que eu ganhei participando do projeto, o suficiente para investir em um notebook, foi essencial para o desenvolvimento da minha pesquisa.

A minha iniciação científica foi muito planejada e desejada, uma vez que para ter a bolsa de iniciação científica eu precisava abdicar da bolsa trabalho (quase o dobro da iniciação), e o fiz em 2008, no penúltimo ano, para não ficar o restante do curso sem bolsa. Essa opção me fez perder várias oportunidades de estágio, e em agosto de 2009, eis que a bolsa (que não era muito, menos de 2/3 de um salário mínimo)<sup>1</sup>. Ter escolhido por fazer uma iniciação científica não foi falta de opção, e muito menos interesse por parte financeira, foi antes de tudo a vontade de ingressar na pesquisa, e, sobretudo, um momento de privação.

Se viver com a bolsa de iniciação era difícil, sem nenhuma bolsa foi pior ainda, uma vez que em agosto eu não tinha mais a iniciação, tinha abdicado da bolsa trabalho na qual não havia mais vaga para o momento. Era o momento de me dedicar integralmente ao meu trabalho de conclusão de curso, mas como o fazer sabendo que tinha muitas contas para pagar, tinha que comer e não tinha perspectiva de ganhar dinheiro. Enfim, não tem como. Como sempre, me empenhei em achar alguns trabalhos temporários para suprir as minhas necessidades básicas. E decidi que novembro seria o mês somente de estudo, mas como as coisas não acontecem no momento que a gente quer, surgiu uma oportunidade de estágio para esse restante de ano e para o próximo também. Como pretendo me formar na segunda modalidade não poderia perder a oportunidade de ter uma fonte de renda para o próximo ano, e aqui estamos nós, fazendo mil coisas ao mesmo tempo.

Talvez se tivesse tido mais tempo de me dedicar ao trabalho, e como queria, ele teria sido muito mais elaborado, mas assim como o Lino fala, o nosso trabalho de conclusão de curso traz as falhas do pesquisador e da faculdade, aqui posso dizer que estão as minhas limitações e as imposições sociais de uma vida pautada na luta. Luta para entrar na universidade, luta para permanecer na universidade e luta para sair da universidade.

---

<sup>1</sup> Eu sempre me questioneei sobre o valor da bolsa de iniciação científica. Porque em um país em que o governo determina que o mínimo que uma pessoa precisa para sobreviver é R\$465,00, como pode eu, iniciante pesquisadora viver com R\$300 reais por mês, tendo que desembolsar com as impressões, viagens decorrentes da minha pesquisa e da participação em congressos? Será que pra ser pesquisador nesse país você precisa ser rico? Uma vez que conseguida a referida bolsa não é permitido ter outra atividade remunerada.



## **2 INTRODUÇÃO**

A promulgação do direito ao Lazer na Constituição Federal de 1988 e nas Leis Orgânicas municipais possibilita o desencadeamento de um novo quadro nas políticas públicas de lazer e esporte nos municípios. As ações governamentais delas derivadas podem nos suscitar alguns questionamentos sobre a dinâmica das políticas de lazer e esporte nas cidades, assim como o papel da população como atores políticos dessas (nessas) ações.

A formulação de políticas públicas voltadas para o ordenamento dos espaços, da paisagem urbana surge institucionalmente a partir das crises urbanas decorrentes do processo de urbanização brasileiro, motivado pela expansão do modo de produção capitalista a partir do modelo industrial que trouxe conseqüências na forma de organização do território brasileiro e na sua administração instaladas nas cidades brasileiras, oriunda de uma ocupação caótica do solo. Segundo Silva (2000) esse quadro foi configurado, em grande parte, pelos loteamentos ilegais, concomitante a construção de moradias em longo prazo, como principal alternativa de moradia para a população migrante nas principais cidades brasileiras. Essas formas de construção e de apropriação do solo acabaram por gerar, o que hoje denominamos de favelas, nas periferias das grandes cidades, como São Paulo e Rio de Janeiro<sup>2</sup>.

A incorporação dos direitos urbanos na Constituição Federal de 1988, assim como o direito ao lazer, é um marco muito importante para as políticas sociais. Até então a função social da cidade era inexistente no cenário político brasileiro. Outro momento marcante para as políticas urbanas brasileiras é a promulgação da Lei Federal 10.257/01, denominada de *Estatuto da Cidade*, lei responsável pela regulamentação das funções sociais da cidade, estabelecendo princípios e diretrizes de gestão democrática que visam garantir o acesso da população em todas as decisões do poder público e na elaboração e avaliação do Plano Diretor. O Lazer, como um direito social, e parte da configuração do espaço urbano, deve estar inserido nas discussões e proposições de políticas públicas do Plano Diretor.

O Lazer tem sua gênese na era industrial com vistas a dar cabo do interesse da ampliação do controle social por parte dos detentores dos meios de produção sobre o

---

<sup>2</sup> Não excluímos com isso desse processo do ordenamento urbano os edifícios e condomínios de luxo das grandes cidades, mas enfatizamos que foram as obras e construções citadas pelo autor que desencadearam a preocupação com o espaço urbano, e não necessariamente os problemas urbanos.

trabalhador para além do seu tempo de trabalho, estendendo-o para o tempo livre de trabalho dos mesmos de modo a colocá-lo a serviço da lógica de produção capitalista, dotando as ações desencadeadas nesse tempo de forte sentido funcionalista. Temos assim concordância com Padilha (2003), para quem o lazer, notadamente nos primórdios de sua institucionalização, era visto como um momento de recuperação das forças físicas e psíquicas do trabalhador para o trabalho.

Se em um primeiro momento prevaleceu a intenção do controle do tempo livre do trabalhador submetendo-o aos parâmetros do tempo de trabalho – de produção, portanto –, em um segundo momento a automação do processo produtivo faz por deslocar o interesse na ocupação do tempo livre de trabalho do trabalhador para o outro extremo da lógica produtiva, qual seja o momento de consumo, coerentemente com a configuração da sociedade de consumo e da primazia, nesta, dos interesses da indústria do entretenimento. (ADORNO, 1996).

A perspectiva contra-hegemônica nos sinaliza a necessidade da constituição de uma política de lazer centrada no princípio da inclusão que garanta o direito inalienável de um povo de acesso ao lazer com qualidade social, entendido aqui – em concordância com Mascarenhas (2005) – como *tempo e espaço de vivências lúdicas e de produção e apropriação crítica da cultura, tempo e espaço estes repletos de luta pela hegemonia entre interesses contraditórios*.

A participação popular é uma das formas de a população orientar, elaborar, redirecionar, acompanhar e avaliar a elaboração das políticas públicas para garantia dos direitos sociais, assim como, possibilitarem que as suas reais necessidades sejam supridas objetivando o pleno desenvolvimento do município e daqueles que nele habitam.

Para esta pesquisa, o nosso foco foi analisar o processo de elaboração do Plano Diretor do município de Cordeirópolis, nos detendo no estudo da forma manifesta de participação popular na sua configuração e, nela, da presença ou não da defesa de aspectos pertinentes à problemática do lazer.

### **3 O DIREITO AO LAZER**

Este capítulo de nosso trabalho se destina discutir o lazer como um direito<sup>3</sup> e prática social<sup>4</sup>. Antes de nos debruçarmos na reflexão das políticas sociais no Brasil, promulgadas na Constituição de 1988, segundo alguns autores já desmantelada pelos avanços neoliberais (MONTAÑO, 2008; MASCARENHAS, 2005), faz-se necessário, a nosso ver, uma breve retomada da discussão do lazer e suas diferentes concepções.

O lazer tem sua gênese na era industrial com vistas a dar cabo do interesse da ampliação do controle social por parte dos detentores dos meios de produção sobre o trabalhador para além do seu tempo de trabalho, estendendo-o para o tempo livre de trabalho dos mesmos, de modo a colocá-lo a serviço da lógica da produção capitalista, dotando as ações desencadeadas nesse tempo de forte sentido funcionalista. Temos assim concordância com Padilha (2003, p.244), para quem o lazer, notadamente nos primórdios de sua institucionalização, era visto como um momento de recuperação das forças físicas e psíquicas do trabalhador para o trabalho. Sendo assim o tempo de lazer também passa a ser programado, controlado, assumindo novos valores impostos à classe trabalhadora pelo capital, valores esses necessários para o desenvolvimento, expansão e manutenção do capitalismo.

Na construção das teses acerca da anatomia do Lazer, Mascarenhas (2005), reconstrói a história dos estudos do lazer no cenário internacional e nacional, identificando este, na década de 70, sustentado e justificado por práticas de lazer, que extrapolassem o lúdico e o alegre, objetivando “algo mais disciplinador e compensatório, contribuindo moral e fisicamente para a produção e reprodução da força de trabalho” (MASCARENHAS, 2005, p. 7).

Segundo Mascarenhas (2005) a *teoria hegemônica de lazer* - ligada principalmente às instituições assessoras do aparelho estatal, tais como SESC e SESI - que difundiam por ações e campanhas de massa a concepção de lazer associada à lógica funcionalista de reposição das energias para o trabalho, passa a ser cotejada entre nós na área

---

<sup>3</sup> Art.6º - 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, 1988 – *grifos nossos*).

<sup>4</sup> Segundo Lino Castellani Filho e Yara Maria de Carvalho (2006) Esporte e Lazer são entendidos como práticas sociais porque se traduzem como atividades humanas historicamente construídas com a intenção de dar respostas às necessidades sociais, identificadas pelos que fazem a história do seu tempo a partir das múltiplas determinações das condições objetivas nele presente.

da Educação Física por Nelson Marcellino Carvalho com publicação em 1987, por influência de Joffre Dumazedier. Neste momento entram no debate do lazer duas grandes linhas, uma a partir da relação atitude e outra a partir da relação tempo.

Quando da abordagem em que se privilegia o aspecto *tempo*, o lazer tende a ser explicado a partir das informações resultantes da observação empírica dos comportamentos objetivamente empreendidos no tempo livre. Por outro lado, o enfoque ligado ao aspecto *atitude*, valoriza a interpretação dos sentidos que as pessoas atribuem e que orientam sua ação na experiência vivida de lazer. Entram em luta, portanto, duas diferentes visões de mundo, uma *realista-objetivista* e outra *idealista-subjetivista*, em maior ou menor escala, cada qual deixando suas influências sobre a pesquisa e a *teoria do lazer* (MASCARENHAS, 2005, p. 8).

O autor busca entender o debate implícito nestas abordagens, a partir do ponto de vista epistemológico, na sua dimensão subjetiva, para qual a abordagem *atitude*, constitui-se numa vivência de um estado subjetivo de liberdade com predominância de atividades com finalidades que se encerram em si mesmas, fortemente marcadas pela satisfação e pelo prazer resultante da escolha individual da fruição que se experimenta. Nesse enfoque, as pessoas atribuem ao lazer o significado de “uma atividade desinteressada, voluntária e autônoma, eminentemente prazerosa e divertida” (MASCARENHAS, 2005, p. 8), convertendo-se em verdade ou conceito, ou seja, muitas vezes a aparência do lazer, representação que o sujeito possui desse fenômeno, passa a ser apresentada como sua expressão autêntica.

Na abordagem do *tempo*, na sua dimensão subjetiva, “o tempo livre não possui o significado de um tempo liberado do trabalho, mas do tempo que o indivíduo dispõe para si mesmo” (MASCARENHAS, 2005, p. 8). Neste sentido, o lazer não se contrapõe, em antinomia, ao tempo de trabalho, mas sim entre o tempo livre e o tempo das obrigações. Segundo o autor, tudo o que for prazeroso e gratificante, e for percebido como não-obrigação, insere-se no tempo livre. Essa constatação possibilita apontar que

“[...] toda experiência prazerosa e gratificante vivenciada pelo indivíduo é igualmente identificada como lazer, este último acaba por ocupar a totalidade do tempo livre, o que faz com que ambos sejam tomados como sinônimos. Resguardadas as características do prazer e da satisfação, até o trabalho pode ser considerado como lazer. Tudo depende do sentido que o sujeito atribui à sua própria *atitude* perante uma determinada prática”. (MASCARENHAS, 2005, P. 9).

O autor acrescenta que embora o trabalho e o lazer possam ser confundidos, a localização do prazer e da felicidade predomina, quando não se restringem, à esfera do lazer, uma vez que o trabalho nos remete ao indesejável, penoso espaço da aparência, do

público, enquanto o lazer remete ao oposto do trabalho, ao espaço da autonomia, do privado. Nesse sentido, o lazer se encontra nas práticas opostas ao processo de produção, que proporciona a entrega as experiências de fruição e cujo espaço possibilita o silêncio das relações essenciais dos homens, originadas no processo de trabalho. No entanto, nas relações de atividades de lazer o sujeito se posiciona como um sujeito heterocondicionado, em atividades inventadas e impostas pela sociedade de consumo, atividades essas que não pertencem a ele, e que negam a sua condição de sujeito autocondicionado<sup>5</sup>.

Outra discussão pertinente à temática é a nova configuração do tempo na sociedade urbano-industrial. Segundo Mascarenhas (2005), o trabalho acaba por se diferenciar das outras atividades do cotidiano, possuindo assim um limite não regulado pela natureza, ganhando um contorno definido. Sendo assim, todas as atividades relacionadas à produção material, consideradas como obrigatórias e economicamente rentáveis, comprovam a existência de um tempo de trabalho, e o restante das atividades, tarefas e outras obrigações que não estão relacionadas com o trabalho apontam para a existência de um tempo livre. Este tempo livre considerado como tempo de não-trabalho, é ocupado por atividades de estudos, tarefas domésticas, obrigações cívicas, religiosas, políticas, familiares, sociais, e também às atividades de lazer. Sendo assim,

[...] o lazer é visto como um conjunto de atividades opostas ao trabalho e que se diferenciam das obrigações, possuindo determinado valor e cumprindo funções bem específicas no interior da nossa estrutura social, promovendo o *descanso*, a *diversão* e o *desenvolvimento* através do correto preenchimento das horas livres residuais, aquelas que não foram tomadas pelas obrigações (MASCARENHAS, 2005, P. 11).

Nessa lógica, conseguimos visualizar diferentes tempos na sociedade industrial, quais sejam de trabalho em oposição ao tempo de não trabalho, e dentre desse, o tempo das obrigações e o tempo livre de obrigações, sendo este último, considerado como o tempo de (para) o lazer<sup>6</sup>.

Se em um primeiro momento prevaleceu a intenção do controle do tempo livre do trabalhador submetendo-o aos parâmetros do tempo de trabalho – de produção, portanto –, em um segundo momento a automação do processo produtivo faz por deslocar o interesse na ocupação do tempo livre de trabalho do trabalhador para o outro extremo da

---

<sup>5</sup> Munné (1980, p.69-70) discute o condicionamento a partir do pressuposto de que não existe liberdade sem condicionamento e nem condicionamento sem liberdade. Para um aprofundamento na discussão do condicionamento, tanto para o auto quanto heterocondicionamento, consultar a obra de Munné.

<sup>6</sup> Para um aprofundamento na discussão da temática do tempo de trabalho e tempo de lazer, indicamos o texto de MASCARENHAS, F. Tempo de trabalho e tempo livre: algumas reflexões a partir do marxismo contemporâneo. Licere (Belo Horizonte), Belo Horizonte, v. 3, n. 1, p. 72-89, 2000.

lógica produtiva, qual seja o momento de consumo, coerentemente com a configuração da sociedade de consumo e da primazia, nesta, dos interesses da indústria do entretenimento (ADORNO, 1996).

Nesse contexto, o lazer antes conceituado a partir da sua utilidade social, que

[...] proporcionava a reposição da força de trabalho e promovia a circulação de idéias e mensagens conformistas, por outro, já era percebido também como mercadoria ou tempo e espaço potencial de consumo. [...] reduzindo-o a mero valor de troca e deixando vulneráveis os trabalhadores ante as características degradantes, passivas, imorais e viciosas dos prazeres e divertimentos mercantis. (MASCARENHAS, 2005, P. 12-13).

Podemos afirmar estarem os dois momentos acima, situados no campo constitutivo da lógica conservadora, aquela sinalizadora de movimentos articulados de conformidade com os pressupostos do modo de produção capitalista. Assim o lazer, indo ao encontro do pensamento de Mascarenhas (2005), como tempo e espaço de vivências lúdicas e de produção e apropriação crítica da cultura, tempo e espaço estes repletos de luta pela hegemonia entre interesses contraditórios, nele identificamos a intenção da materialização de uma postura contra-hegemônica, a qual traria o compromisso com o processo de emancipação humana, só admissível se contraposta à premissa da exploração do Homem pelo Homem, o que leva a nos situarmos dentre os que defendem a objetivação de outro projeto societário.

O lazer é considerado legalmente como um direito social, promulgado pela Constituição de 1988, embora já venha sendo tratado como conteúdo de políticas governamentais desde 1930, data que marca a tentativa de se constituir um Estado Social no Brasil (LOPES, 2009).

O Estado de Bem-Estar Social<sup>7</sup>, segundo Mascarenhas (2005) é o sistema de regulação do Estado Social,

[...] baseado no pacto entre o capital e trabalho de inspiração social-democrata que vigorou principalmente na Europa e nos Estados Unidos dos anos 1950 aos 1970 - no qual a população conseguiu atingir níveis mínimos, quando não satisfatórios, de bem-estar, tendo relativamente assegurado seus direitos de educação, saúde, esporte, lazer, habitação, emprego, seguridade social etc.-, nunca chegou de fato a existir na América Latina. Todavia, conforme destaca Torres (1995), os traços nacionalistas de algumas experiências de governo latino-americanas, somadas à formação estatal com forte intervencionismo na sociedade civil, guardam pontos de coincidência com o modelo de Estado de Bem-Estar Social. Estas são características marcantes do Estado Brasileiro da época, cujas políticas, diretrizes e ações, de cunho nacional-

<sup>7</sup> O Estado de Bem-Estar Social é também encontrado nos estudos como *Welfare State*, não possui um conceito único e pode expressar variações de acordo com as correntes teóricas que os fundamentam. É importante enfatizar que de acordo com cada corrente, diferentes responsabilidades são definidas ao Estado na atuação social.

desenvolvimentista, exerceram uma importante função modernizadora da sociedade, ao passo que apoiaram também o crescimento do mercado interno, em certa medida, assegurando uma série de medidas de proteção à economia do país (MASCARENHAS, 2005, p. 95).

Antes de adentrarmos nas características marcantes do Estado de Bem-Estar Social no Brasil, uma vez que ele não se deu de fato, como mencionado acima, se faz importante enfatizar, segundo Montaña (2008), que a constituição da política social como um direito de cidadania é uma conquista das classes trabalhadoras.

A política universal que atende tanto o pobre, quanto o trabalhador assalariado, quanto o rico – como nos países da Europa Central – com serviços de educação pública, de saúde pública, é uma conquista da classe trabalhadora (MONTAÑO, 2008, P. 84).

O capital na busca incessante pelo lucro produz, ou melhor, intensifica o quadro de desigualdades sociais, como por exemplo, com aumento das jornadas de trabalho, a exploração de mão-de-obra infantil, as condições básicas de sobrevivência atreladas às relações monetárias que acendem por igualdade e justiça social. A maioria da população, trabalhadora, insatisfeita com esse quadro social começa a questionar o modo de produção capitalista e a se articular em organizações, partidos e sindicatos de massa, na reivindicação de melhores condições de vida, de direito ao voto, de redução da jornada de trabalho, ou seja, da abertura do Estado aos interesses da classe trabalhadora (LOPES, 2009, p. 36).

A articulação da classe trabalhadora e sua reivindicação por melhores condições de vida colocam o capital diante de uma pressão e um risco eminente de revolução. A classe burguesa, diante desse contexto revolucionário, faz concessões e o Estado é obrigado a rever sua pauta de seletividade com vistas a promover o bem-estar social, para a manutenção da ordem vigente, ou seja, para que o modo de produção capitalista continuasse legitimado pelos setores populares. O limite de concessões se estabelece de modo a não prejudicar o capital global, como característica do próprio modo de produção capitalista. (LOPES, 2009).

[...] As políticas sociais foram historicamente, para além, ou incorporaram dimensões – aspectos -, para além daqueles que eram meramente interessantes ao capital. É neste sentido que historicamente, as políticas sociais contêm aspectos contraditórios (MONTAÑO, 2008, p. 85).

É importante destacar, que apesar das concessões acontecerem em sintonia com a manutenção do modo de produção capitalista, assim como aponta Montaña (2008)

quando evidencia os aspectos contraditórios das políticas sociais, ainda assim essa ação se constitui num ganho para as classes trabalhadoras que conseguiram diminuir as condições desumanas de sobrevivência, incluir seus interesses, classistas, na formação das políticas públicas e como dever do Estado na garantia das mesmas, a partir da participação e pressão popular.

Segundo Mascarenhas (2007), apesar do Estado de Bem-Estar Social não ter se concretizado de fato no Brasil, ao menos possibilitou que a formação de um Estado com forte intervencionismo que guardasse pontos em comum com o modelo de *Welfare State*<sup>8</sup>.

Segundo Lopes (2009, p. 38) a partir de 1930 ocorrem profundas transformações no comportamento do Estado Brasileiro associadas à revolução da era Vargas. O Estado modernizador substitui a ordem liberal, intervindo na esfera da acumulação e reorganização do processo de produção promovendo, com o início da era dos direitos sociais, dentre eles os trabalhistas, previdenciários, uma regulação social acelerada.

Espelhando-se nas políticas de bem-estar implementadas nos países centrais, as ideologias e medidas de modernização e desenvolvimento, enormemente difundidas nos países subdesenvolvidos e periféricos da economia capitalista, serviam como promessa de melhoria das condições de vida, servindo de contrabando, como parte da estratégia de estruturação da hegemonia norte-americana no pós 2ª guerra, e, ao mesmo tempo, rivalizando com a ameaça do socialismo real (Frigotto, 1995). Como resultado de uma longa batalha social, a conquista de direitos representou o reconhecimento do indivíduo como cidadão (MASCARENHAS, 2007, p. 19)<sup>9</sup>.

Abordaremos agora um pouco mais a respeito dos direitos trabalhistas, apesar de todos os direitos sociais serem importantes para a integridade do indivíduo, foram esses os que mais suscitaram discussões e políticas de lazer.

Segundo Mascarenhas (2007), os direitos econômicos, sociais e culturais, assim como os direitos civis e políticos já reconhecidos, também passaram a constar na agenda internacional, sendo considerados como essenciais no respeito à vida e à dignidade humana. Um marco importante nesse cenário internacional foi a inclusão do lazer, da educação, da saúde, da habitação como direitos sociais na Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada em 1948 pela Assembléia da ONU (Organização das Nações Unidas). Antes mesmo desse marco internacional, em vários países já tinham sido aprovados ou

---

<sup>8</sup> O conceito de *Welfare State* está baseado na regulação social entre o Estado, a economia e a sociedade, e se expressa por meio de ofertas e regulação de serviços públicos de educação, saúde, previdência social, integração e substituição de renda, assistência social e habitação, que amenizam tensões e potencializam a produção (LOPES, 2009, p. 36).

<sup>9</sup> A análise do autor foi baseada em FRIGOTTO, Gaudêncio (1995). “Os delírios da razão: crise do capital e metamorfose conceitual o campo educacional”. In: GENTILI, P. (org). *Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação*. Petrópolis, Vozes, PP. 77-108.

consagrados o direito ao descanso semanal remunerado, o direito às férias remuneradas, tornando-se necessário, o controle sobre o tempo livre desse trabalhador. Assim sendo fazia-se necessário indicar, principalmente no cenário internacional, o modo como as horas de lazer do trabalhador deveriam ser utilizadas. Vários são os movimentos nesse sentido, dentre eles Conferência e Congresso Internacionais do Trabalho, dos Lazer de Operários, até a Carta de Direitos Humanos ao Tempo Livre, organizada pela Associação Internacional de Recreação, em 1967, que influenciaram nas definições de políticas para o setor.

O cenário Brasileiro, estava configurado pelos direitos trabalhistas – período mínimo de descanso, repouso semanal, feriados, intervalos para repouso e alimentação, férias, licenças, garantidos em 1943 pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT).

No que tange às ações públicas de lazer, Gomes (2003) afirma que o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio preocupado com riscos sociais como promiscuidade, alcoolismo, uso de drogas e ociosidade, provenientes da ampliação das horas de folga pela regulamentação da jornada de trabalho, assumiu o dever de preencher essas horas com atividades recreativo-educacionais (LOPES, 2009, p. 41).

Foram muitas as iniciativas de controle do tempo livre do trabalhador, dentre elas, segundo Mascarenhas (2007), a criação, por força de lei em 1946, de instituições como o Serviço Social da Indústria (SESI) e Serviço Social do Comércio (SESC), como, “[...] uma solução originalmente brasileira para a prestação de serviços e promoção de atividades de lazer, estendendo o seu acesso para significativa parcela da população urbana brasileira” (MASCARENHAS, 2007, p. 21). Apesar de serem instituições de direito público privado, elas foram organizações instituídas pelo Estado, com destinação de uma porcentagem de um imposto para a manutenção das entidades e de seus projetos.

Segundo Mascarenhas (2007, p. 22), o SESC e SESI, auxiliados pelos sindicatos<sup>10</sup>, as entidades recreativas e mais algumas instituições, materializaram-se como os principais precursores da difusão e implementação dos programas de ações sociais, incluindo o lazer, no Brasil. “As atividades de lazer configuraram-se como uma importante estratégia de órgãos ou organismos voltados para o esporte, a cultura e a assistência social em todas as esferas de governo” com outros projetos e programas, principalmente, nas áreas periféricas das grandes e médias cidades, buscavam “valer-se do lazer como elemento compensatório das condições de vida, decorrentes do desenvolvimento urbano-industrial, verificadas em populações mais pobres”.

---

<sup>10</sup> Os sindicatos, cooptados pelo governo federal receberam financiamento para a construção, reforma de equipamentos cívico-recreativos com o objetivo de produzir programas de lazer, que visava o controle das lutas sociais. (MASCARENHAS, 2009, p. 22)

O lazer nesse quadro político de proteção social é interpretado como tempo de não trabalho e as atividades recreativas tinham a função de preencher esse tempo ocioso e promover uma harmonia social (LOPES, 2009)

Segundo Mascarenhas (2007), outra iniciativa por parte do governo federal, objetivando o incentivo e propagação do lazer, foi o Movimento Esporte para Todos (EPT) que objetivava dinamizar a prática do esporte de modo informal e massivo.

Apostando na aquisição e no desenvolvimento de hábitos saudáveis de lazer entre a população, objetivava-se cultivar o espírito esportivo e competitivo, imprescindíveis ao aumento da produtividade e ao desenvolvimento industrial, estimulando o uso do tempo livre com eventos esportivos, sempre afirmando valores como sentimento cívico, a família, a comunidade, a vizinhança, a saúde etc (MASCARENHAS, 2007, p. 23)<sup>11</sup>.

Para Mascarenhas (2007) o discurso da democratização e universalização das atividades físicas e desportivas, pelo direito ao esporte e ao lazer, manifesta-se como importante instrumento de controle e garantia da paz social, e começa a introduzir novos hábitos de consumo aos adeptos dessa campanha. Para o autor é claro que por detrás da modernização e desenvolvimento das políticas de lazer no Brasil, espelhadas no Estado de Bem-Estar Social, buscam para além das respostas às contradições e tensões em torno do controle da produção, cumprir a função de educação e de um conjunto de qualidades – saúde, conhecimento, atitudes, comportamentos, hábitos, que uma vez adquiridos pelos indivíduos, tendem a ampliar sua capacidade de trabalho e produção. Esses gastos públicos na implementação das políticas sociais de educação, saúde, esporte, lazer, entre outros, constituem como uma espécie de salário indireto, liberando o salário direto dos trabalhadores para o consumo de bens duráveis, ou seja, o estado fornecendo os direitos sociais para os trabalhadores acabava contribuindo indiretamente para o capital “ao passo que subsidiava os custos com a reprodução da força de trabalho, incrementava os níveis de produção e preservava o salário para o consumo em outras esferas” (MASCARENHAS, 2007, p. 24).

A política capitalista permite, durante considerável tempo, o convívio pacífico do crescimento econômico, com a ampliação do consumo dos trabalhadores assalariados e com a garantia de direitos, na recomposição da estabilidade do sistema. Num segundo momento, segundo LOPES (2009, p. 36) “concebe-se a existência de uma relação entre Estado e mercado onde o primeiro tende a alterar o livre movimento assim como os

---

<sup>11</sup> A análise do autor foi baseada em SANT’ANNA, Denise Bernuzzi de (1994). *O prazer justificado: história e lazer. (São Paulo, 1969-1979)*. São Paulo, Marco Zero; Brasília, MCT-CNPq.

resultados adversos produzidos pelo segundo”, ou seja, cria-se a noção de “substituição temporária ou permanente de renda ou mesmo a manutenção da mesma tomando como referência um patamar mínimo considerado necessário para a satisfação das necessidades básicas do indivíduo.”

Segundo Montaña (2008) apesar de no Brasil não ter existido o Estado de Bem-Estar Social, em função disso, não ter existido uma política social com direito de cidadania, a Constituição de 1988, passa a incorporar algumas dessas características. Para o autor, se faz necessário caracterizar a Constituição de 1988 para assim localizar, além da influência da Era Vargas e do seu projeto de país, já citada anteriormente, outras influências na elaboração desse documento institucional.

[...] a Constituição de 1988 é funcional àquele projeto de país em plena industrialização, e visou consolidar um certo tipo de engajamento da classe trabalhadora, bem como estabelecer novas funções ao Estado no processo de consolidação daquele projeto de país – o da “Era Vargas (MONTAÑO, 2008, p. 86).

Segundo Montaña (2008), a Constituição é muito mais além do funcional ao capital, àquele projeto de país, pois ela foi construída na década de 80, década essa considerada “perdida” para os economistas burgueses, mas muito “encontrada” para os movimentos sociais, marcada pela saída da ditadura, luta pelas “diretas-já”, constituição do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), da Central Única dos Trabalhadores (CUT), do Partido dos Trabalhadores (PT), com lutas sociais, mobilizações e o surgimento da conflitividade social. Para o autor, é justamente essas condições e características das lutas sociais daquela década que possibilitou a Constituição não ser totalmente funcional àquele modelo de projeto de país.

Para Montaña (2008, p. 87) tais conquistas se efetivarão em dois planos, no primeiro, inédita unicidade da cidadania, ou seja, pela primeira vez uma determinação constitucional concebeu o cidadão brasileiro, e não mais o cidadão pobre, o cidadão rico, o cidadão consumidor, entre outros. E, no segundo plano, a conquista da seguridade social. Segundo o autor uma seguridade ainda insuficiente, pois apesar de ter unificado a saúde, a previdência e a assistência social, ainda deixou de fora o trabalho, a educação e outros direitos sociais, dentre eles a moradia, o lazer, mas representou mesmo incompleta, um avanço histórico significativo na história do Brasil.

A Constituição de 1988, herdeira daquele projeto de país, foi aprovada em um determinado contexto histórico-mundial e nacional já mencionado e, segundo Montaña

(2008, p. 88), “Na década de 90, instaurou-se um contexto completamente adverso ao texto constitucional: crise do capital; fim da experiência do socialismo real; e, no caso do Brasil, hegemonia de um governo alinhado à ofensiva neoliberal”, que desencadeou a ofensiva neoliberal no ano seguinte a sua aprovação, desmontando na Constituição aquilo que feria aos interesses do capital financeiro. Nesse novo quadro, iniciaram-se as privatizações das empresas públicas, o processo de abertura do mercado, a desproteção e desregulação do mercado nacional e a desregulamentação da legislação trabalhista, pois afetam diretamente a relação capital-trabalho.

Os avanços na política social contraditavam os novos interesses do capital financeiro, num contexto de absoluta hegemonia do capital no mundo inteiro. Pela primeira vez, na história da humanidade, com o fim da União Soviética, o mercado capitalista não reconhecia fronteiras. Pela primeira vez na história da humanidade, o mercado capitalista era “global” (MONTAÑO, 2008, p. 89).

Para que os interesses do capital prevalecesse era necessário mudar o enfoque das políticas sociais. Montañó (2008) enfatiza que as políticas sociais não são eliminadas no neoliberalismo, como indicam alguns críticos. Pelo contrário, ela é transformada, refuncionalizada, não como uma continuidade ou atualização, mas como uma adequação às novas necessidades do capital. Sintetizando o desmonte da Constituição de 1988, o autor aponta para a desintegração e desarticulação da saúde, da assistência social e da previdência, o que outrora, foi considerado como avanço a unicidade. E focalizou a política social, ou seja, o que a Constituição estabeleceu como dimensão universal da política social, o neoliberalismo vai focalizar. “A política social passou a ser focalizada no pobre. Seguida pela lógica da refilantropização e remercantilização.” (MONTAÑO, 2008, p. 91).

Mascarenhas (2007), corroborando com a análise de Montañó (2008), relata uma redução progressiva com os gastos públicos e investimentos em políticas sociais, o que coloca em ameaça os direitos conquistados. E cita como exemplo o caso das políticas sociais voltadas para a infância e juventude com um corte de mais de 27% durante os quatro primeiros anos do Governo FHC. Para o autor, essa redução dos orçamentos para a política social, aumentando assim o contingente de *sem-diretos*, a juventude *sem-lazer*<sup>12</sup> “[...] do país constitui uma evidência clara de como a desintegração dos direitos sociais atinge em cheio as

<sup>12</sup> “Os *sem-lazer* podem ser vistos aqui como aqueles setores da população que se encontram à margem do mercado de consumo e dos equipamentos de lazer, não tendo, também, essa necessidade devidamente atendida pelas políticas de governo. São, por exemplo, conforme dados levantados pela Fundação Perseu Abramo (1999), milhares de jovens que nunca tiveram a oportunidade de ir ao cinema (15%), ao teatro (46%), a um show (29%), a um concerto (86%), a um espetáculo (77%), ao museu (52%), a uma exposição fotográfica (72%), a um estádio de futebol (49%), ao circo (22%), ou mesmo, à biblioteca (40%)” (MASCARENHAS, 2007, p.26).

promessas de equalização e justiça no atendimento às demandas e necessidades coletivas antes difundidas e parcialmente patrocinadas pelo Estado de bem-estar.” (MASCARENHAS, 2007, p. 26).

Simultaneamente, ao desmonte das políticas sociais, na lógica de redução do Estado na promoção das políticas sociais no Brasil, cria-se uma nova categoria de intervenção do Estado, qual seja o estímulo aos investimentos privados, com ampliação de créditos e redução de impostos para a criação de parques temáticos, de natureza privada, num processo de mercantilização do lazer. Os investimentos privados no setor são altíssimos e conseqüentemente os seus lucros também.

Segundo Mascarenhas (2007), o vácuo aberto pelo recuo da intervenção e participação estatal, no âmbito econômico e na definição e organização de políticas sociais, como conseqüência deixam o mercado livre de interferência, que acaba por ampliar seus domínios sobre o conjunto da vida social. Para o autor esse quadro pode ser denominado de “despolitização do capitalismo”, justificada pela orientação de que “as políticas de bem-estar, muito mais que minimizar as desigualdades inerentes a qualquer sistema social, ao contrário, potencializam-nas, premiando a dependência e a acomodação em detrimento da valorização das iniciativas individuais” (2007, p. 28). Para além de naturalizar as desigualdades sociais, esse pensamento atribui toda a responsabilidade da desigualdade social ou do fracasso financeiro ao indivíduo e não mais ao modo de produção e à sociedade. A competitividade oculta na desigualdade é a máxima dos neoliberais, pois levam os indivíduos a conquistarem melhores condições de vida.

O processo de desmonte das políticas sociais no Brasil, como já apontando anteriormente por Montañó (2008), ocorre inicialmente com a focalização das políticas sociais<sup>13</sup> e conseqüentemente com sua remercantilização e refilantropização. Discutiremos alguns aspectos desse processo nos detendo, principalmente, nas políticas relacionadas ao lazer, foco desse trabalho. A focalização das políticas sociais e a mudança de seu entendimento de direito para benefício, também possibilita outro tipo de intervenção nesse sentido, qual seja, o dos atores privados. O que era dever do Estado fornecer é transmitido para atores privados, num processo de privatização das políticas sociais. Um dos caminhos dessa privatização, citado por Montañó (2008) é a remercantilização das políticas sociais, ou

---

<sup>13</sup> “Aquilo que na Constituição é política universal, no modelo neoliberal é política focal. Aquilo que na Constituição é direito de cidadania se transforma num “benefício”, numa “benesse”, numa “assistência” (no sentido assistencialista da palavra, não no direito do cidadão) e, inclusive, abre o caminho para o clientelismo político.” (MONTAÑO, 2009, p. 92)

seja, os serviços públicos, direitos dos cidadãos, são transformados em mercadorias, abrindo com isso um mercado altamente lucrativo.

As políticas sociais do Estado, já focalizadas para os pobres, tendem a ser uma política social pobre para o pobre. E aqueles que não se contentam com essas políticas sociais precárias e focalizadas, quando elas existem, e possuem condições financeiras “consomem”, “compram” melhores serviços no mercado. Assim como os outros direitos sociais, o lazer passa a ser considerado mais um produto, mais um serviço. E conseqüentemente o indivíduo de cidadão passa a ser mais um consumidor.

Nesta perspectiva, o lazer torna-se acessível apenas para uma minoria, apresentando-se como um tipo muito específico de propriedade. Somente de posse deste ‘direito’, adquirido numa relação de compra e venda, efetuada no mercado nem sempre de modo direto, que o *cidadão-consumidor*, como proprietário, pode valer-se do direito ao consumo, usufruindo, desfrutando, fruindo ou gozando de um determinado complexo de experiências lúdicas proporcionadas por aquilo que doravante convencionamos chamar por *mercolazer*, forma contemporânea e tendencial de manifestação do *lazer* como *mercadoria*.” (MASCARENHAS, 2005, p. 105-106)

Segundo Mascarenhas (2005), a condição de *não-direito* ao lazer, manifestado como objeto de conquista do mercado, reproduz na lógica do sistema, uma elitização do acesso às atividades de lazer, onde os ricos (ou endinheirados, com alto poder aquisitivo), denominado por ele de os *com-lazer*, pagam pelas melhores mercadorias, tendo acesso ao que ele denomina de *primeiro mundo do lazer*. Ao passo que numa posição intermediária localiza-se a classe média, com o acesso, em sua maioria, ao *segundo mundo do lazer*, mais barato que o primeiro, mas com freqüentes idas ao *primeiro mundo do lazer*, decorrentes da liquidação de economias ou o afundamento em dívidas. Segundo o autor, esse *segundo mundo do lazer*, é uma cópia inferior do primeiro, com ofertas de *lazer-genérico*. E na base da pirâmide, o *terceiro mundo do lazer*, dos pobres, miseráveis, a maioria da população, considerada pelo autor como os dos *quase sem* e dos *sem-lazer*, que não possuem acesso ao lazer e quando o possuem são de *lazer-aberto*, aqueles assistidos por programas do tipo *lazer-solidário* ou *lazer-filantrópico*, geralmente de iniciativas funcionalistas desenvolvidos por organizações comunitárias, associações de bairro, ONGs, Igrejas, em sua grande parte, financiadas pelo Estado ou por organismos internacionais.

Esse último tipo de lazer, organizado e desenvolvido pelas organizações sociais, corresponde ao segundo caminho das privatizações citados anteriormente por Montañó (2008), e corresponde ao processo de refilantropização, ou seja, da suposta transferência da responsabilidade e recursos do Estado, em relação ao desenvolvimento das

políticas sociais, para as organizações da sociedade civil, entendidas pelo autor, como Terceiro Setor ou conjunto das ONGs, fundações, associações, entre outros. Para o autor, esse processo transfere ao “ator solidário” da sociedade civil a responsabilidade de responder aos seus pares num processo de eliminação dos direitos de cidadania e garantia da permanência dos direitos e qualidade dos serviços.

Agora, o cidadão brasileiro tem políticas precárias, focalizadas pela ação estatal, tem serviços privados que se tornam mercadoria – cuja qualidade depende do custo dessa mercadoria – e tem ações filantrópicas no âmbito do *Terceiro Setor*, desenvolvidas por organizações ou pessoas, voluntárias e solidárias. (MONTAÑO, 2008, p. 93).

Nesse contexto, os projetos e programas de lazer desenvolvidos, na maioria das vezes, pelas organizações e associações, no processo de refileantropização, tem como finalidade o controle social e a administração de conflitos, diminuindo os focos de instabilidade através da implantação das políticas sociais, garantindo a manutenção e reprodução do sistema. Segundo Mascarenhas (2005), os programas governamentais e não-governamentais reproduzem esse sistema, uma vez que a maioria dos projetos desenvolvidos tem por objetivo manter a juventude ocupada, longe dos conflitos e dos “males” e “perigos” da ociosidade, com o intuito de diminuir os índices de violência e criminalidade urbana.

Alguns exemplos da implantação desse tipo de política são citados em Mascarenhas (2007), tais como a Vila Olímpica da Maré, criada em 1999, na favela da Maré, no Rio de Janeiro, que é administrada pela ONG União dos Esportistas da Vila Olímpica da Maré, segundo o autor, criada especialmente para esse fim e financiada por investimentos da prefeitura do Rio de Janeiro e pela Petrobrás. O objetivo do projeto é manter as crianças ocupadas com atividades de lazer, e mostrou-se eficiente para o seu objetivo, uma vez que reduziu em 56% a presença de crianças nas ruas. Outro exemplo citado pelo autor é a atuação de projeto semelhante na Favela Monte Azul, localizada na cidade de São Paulo. As atividades desenvolvidas pelas creches e associação comunitária com crianças e adolescentes, com oficinas profissionalizantes. Existem também as atividades complementares de lazer e que acabarão por envolver a população em mutirões organizados pela associação com o propósito de urbanizar a favela, com serviços de saneamento e eletricidade, que segundo consta o texto, foi quase totalizado. O que resultou no aumento da satisfação dos moradores em relação à favela e na redução dos homicídios a partir da garantia da oferta de lazer, educação e cultura.

O intuito de pontuar, com esses exemplos citados anteriormente, assim como o de Mascarenhas (2007), não é avaliar se as políticas sociais desenvolvidas por essas organizações são efetivas ou não, mas sim materializar em exemplos concretos a problemática do *lazer-filantropico*, que revelam a opção construída pela reforma do Estado na despolitização e filantropização das políticas sociais, principalmente as políticas de lazer. Os projetos e programas de lazer objetivam quase que prioritariamente, como pode ser visto nos exemplos acima, a redução dos índices de violência urbana e de criminalidade, e não o acesso, dessa população local, ao lazer como direito social e patrimônio cultural historicamente construído, restrito a camadas da população com maior incidência de criminalidade, deixando margeados todos os outros segmentos da sociedade. Para Mascarenhas (2007, p. 34) “[...] filantropia, solidariedade e política social, para os neoliberais, só existem onde explode a violência”.

Os programas e atividades de lazer desenvolvidos neste contexto atendem a lógica do capital e se configuram pelo que Mascarenhas (2005, p. 141-142) denomina de *mercolazer*, um padrão dominante das experiências de lazer, “reflexo e expressão dos divertimentos em tempos de *acumulação flexível*, como também é componente decisivo que opera para a sustentação e o sucesso deste modelo de acumulação.” Esse padrão dominante das experiências de lazer, *mercolazer*, coincide com o processo de mundialização da cultura, que segundo o autor, ocorre quando um conjunto de manifestações e expressões culturais opera sobre uma base tecnológica e econômica comum, o mercado globalizado.

Em contraposição a hegemonia do *mercolazer*, Mascarenhas (2007) propõe um lazer comprometido com o processo de emancipação humana, no qual é “concebido como tempo e espaço possível para o exercício da participação, da autoconsciência, da liberdade e da igualdade, aceito como importante dimensão da educação, da ação política e da relação hegemônica, prática social determinante para a emancipação humana” (MASCARENHAS, 2005, p. 213), buscando com isso a soberania do cidadão, a *lazerania*<sup>14</sup>, a concretização de *outro lazer*.

Segundo o autor, a busca de qualquer projeto que vislumbre *outro lazer*, diante da reconversão das formas ideológicas atuais, soa como utópico. Utópico não no sentido de algo irrealizável, mas de algo que objetiva e sintetiza uma vontade coletiva cuja realização não se pode precisar. E afirma que,

---

<sup>14</sup> Segundo Mascarenhas (2005, p. 207), *Lazerania* se configura como a “possibilidade de organização do lazer como um tempo e espaço para a prática da liberdade e o exercício da cidadania, por conseguinte, encarada como uma força positiva à hegemonia do *mercolazer* [...]”.

[...] assumir o projeto de um *outro lazer* significa também assumir o projeto histórico de uma outra sociedade. Ou seja, uma sociedade que garanta a todos os seus membros o efetivo direito de acesso aos bens e riquezas materiais e simbólicas socialmente produzidas, assegurando-lhes democraticamente a condição de cidadania, dispensando-lhes igual tratamento sob o ponto de vista da condição comum de cidadãos, livres das relações de dominação, opressão, exploração ou exclusão (MASCARENHAS, 2005, p. 244).

A perspectiva contra-hegemônica nos sinaliza a necessidade da constituição de uma política de lazer centrada no princípio da inclusão que garanta o direito inalienável de um povo de acesso ao lazer com qualidade social<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Para Frigotto (2001) a idéia da educação por ser básica e de qualidade social é aquela que engendra o sentido emancipatório da condição humana e uma melhor preparação técnica para o mundo da produção quando discute a educação e o trabalho com vista a uma educação emancipatória. Nesse sentido a idéia da utilização do termo qualidade social pressupõe o lazer como direito básico devendo objetivar o sentido emancipatório da condição humana.



## **4 PARTICIPAÇÃO POPULAR**

A participação popular e sua eficiência nos diversos setores da administração pública são temas muito discutidos na literatura, principalmente nos trabalhos que analisam os processos de elaboração de projetos, planos e programas de governo, dentre eles os Planos Diretores dos municípios brasileiros. A participação popular, prevista na constituição<sup>16</sup>, é um dos temas centrais do nosso trabalho, pois através dela, as aspirações da população podem ter seus contornos definidos nos planos, projetos e programas de governo.

Antes de iniciarmos o debate sobre a importância da participação popular e as suas formas de manifestação, em se tratando de um tema amplamente discutido a partir de diferentes tradições filosóficas, faz-se necessário apontarmos alguns desses conceitos de participação.

Segundo Gonh (2007) a participação pode ser entendida de diversas formas, algumas consideradas clássicas, dentre elas a liberal, a autoritária, a revolucionária e a democrática. A *forma liberal* baseada nos pressupostos do liberalismo busca a constituição de uma ordem social que assegure a liberdade individual e a participação no fortalecimento da sociedade civil. Sendo assim as ações são orientadas para evitar os obstáculos burocráticos à participação, ao estado mínimo (a mínima intervenção governamental) e a ampliação dos canais de comunicação para que os cidadãos se manifestem antes das decisões serem tomadas. Esta perspectiva baseia-se no princípio democrático de que “todos os membros da sociedade são iguais, e a participação seria o meio, o instrumento para a busca de satisfação dessas necessidades.” (GONH, 2007, p.16).

A participação corporativa é umas das derivações da concepção liberal, diferenciando no interesse da participação. Enquanto na perspectiva liberal o indivíduo tem um interesse particular, nesta o impulso para participar está no sentimento de identidade com uma ordem social, os interesses estão além do indivíduo. Essa concepção busca articular o processo participativo à existência de organizações na sociedade, já que as mesmas só podem existir quando as pessoas participam.

A participação comunitária, outra derivação da concepção liberal, caracteriza-se como uma forma institucionalizada concebendo o fortalecimento da sociedade civil em termos de integração dos órgãos representativos da sociedade com os órgãos

---

<sup>16</sup> Art.1º - [...] Parágrafo único – Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988).

deliberativos e administrativos do Estado. Ou seja, os grupos organizados devem participar dos aparelhos estatais de forma que as esferas do público e do privado se fundem. Essas duas formas de participação, a corporativa e a comunitária entendem a participação como um movimento espontâneo do indivíduo, não colocando assim as questões de classe, raça, etnia, entre outros.

A *forma autoritária* é orientada para a integração social da sociedade e da política. Ela ocorre em regimes políticos autoritários de massa e nos regimes democráticos representativos, como uma participação cooptativa.

A *forma democrática* tem como princípio a soberania popular cujo conceito de participação é concebido como um fenômeno que se desenvolve tanto na sociedade civil (movimentos sociais e organizações autônomas da sociedade) quanto no plano institucional (instituições formais políticas). Nessa concepção as posições entre a sociedade civil e o sistema político são demarcadas, sendo o sistema representativo via processo eleitoral o critério supremo de organização dos indivíduos nas formas de representação institucionalizadas. Defende-se o ideal liberal da competição no interior da sociedade civil e afirma-se que, no interior do Estado, as hierarquias devem ser respeitadas.

Nas *formas revolucionárias*, a participação é estruturada em diversos coletivos organizados com o objetivo de lutar contra as relações de dominação e divisão do poder político. A definição da ação depende da conjuntura política, podendo ser realizada nos marcos do ordenamento jurídico em vigor ou se desenvolver por canais, ou ainda um misto das duas.

Essas diferentes formas de participação, citadas acima, deram origem a diferentes interpretações tais como a democrático/radical. A concepção democrático-radical objetiva fortalecer a sociedade civil para a construção de caminhos que apontem para uma nova realidade social sem injustiças, exclusões, desigualdades entre outros. A pluralidade é fundamental nessa concepção, assim como os partidos políticos e os movimentos sociais. Não tendo uma hierarquia, os agentes de organização da participação social são múltiplos. Os entes principais do processo participativo são vistos como *sujeitos sociais*, e não como indivíduos isolados ou indivíduos membros de uma dada classe social, pois a participação tem caráter plural. Com isso, esse processo objetiva a constituição de linguagem democrática não-excludente nos espaços participativos, pois a efetiva participação dos cidadãos (como os indivíduos passam a ser considerados) depende do acesso a todo tipo de informação que lhe diga respeito e ao estímulo de desenvolvimento de meios democráticos de comunicação.

Para Rousseau (1968) apud Gonh (2007) o conceito de participação considera a participação direta de cada cidadão como uma tomada de decisão no processo, mas também enxerga nessa uma maneira de proteger os interesses privados e assegurar um bom governo.

Corroborando com Rousseau que a participação aumenta o valor de liberdade do indivíduo, passando ele a ser seu próprio senhor, Pateman (1992), atribui como principal função da participação, na teoria participativa, o caráter educativo que está deve exercer no indivíduo, tanto na aquisição de conhecimentos práticos e teóricos dos processos democráticos quanto nos aspectos psicológicos da participação. Nessa teoria, a experiência da participação torna o indivíduo psicologicamente melhor preparado para futuras participações, ou seja, quanto mais os indivíduos participam, mais eles se tornam capacitados a fazê-los, a se integrarem com a comunidade e a aceitarem as decisões coletivas, uma vez que se sentem como parte desse processo.

Muitos autores indicam que o melhor espaço para a concretização dessa participação, que expresse o caráter ativo dos indivíduos e que os possibilite aprender sobre democracia e a se autogovernar é no espaço local, na participação, organização e regulamentação de suas associações.

Pateman (1992) baseia-se em pesquisas que indicam que o maior número de oportunidades institucionais para a participação política local relaciona-se positivamente com o senso de eficiência política e de participação política. Segundo o autor, as instituições locais são importantes por funcionarem como campo de treinamento para a democracia. As pessoas participam em um nível local e essa participação cria um senso de competência que se projeta a nível nacional.

Em sua obra, o autor discorre sobre dados obtidos em uma pesquisa<sup>17</sup> que analisa os níveis dos *status* sócio-econômicos e a eficiência política, baseado no argumento de que os indivíduos de baixo *status* sócio-econômico tendem a ter uma sensação de eficiência política baixa e conseqüentemente uma reduzida participação. Segundo Pateman (1992) o mesmo quadro é reproduzido pelas crianças, onde as crianças de classe média tendem a apresentar pontuação mais elevada na escala de eficiência. O autor indica a hipótese de que as famílias de classe média tendem a proporcionar uma estrutura familiar mais participativa, enquanto as famílias das classes trabalhadoras tendem a proporcionar a seus filhos um

---

<sup>17</sup> Pesquisa desenvolvida por Almond e Verba (1965, *The Civic Culture*, Boston, Little Brown & Co).

ambiente mais inflexível, e com certeza, outro fator muito importante que a pesquisa aponta, é a tendência da classe média de ter acesso à educação superior.

Os pesquisadores dialogam com o ambiente de trabalho, buscando relacionar as atividades e os níveis de participação nesse espaço e as possíveis relações com as escalas de eficiência na participação política fora dele. Os pesquisadores questionaram os entrevistados a respeito das decisões tomadas no trabalho e até que ponto sentiam-se livres para participar e questionar as decisões, e até que ponto as faziam. Segundo os resultados da pesquisa, as oportunidades de participação foram positivamente relacionadas com o sentimento de competência política, e também indicaram que o nível de participação dentro do ambiente de trabalho também está relacionado ao *status* do entrevistado, ou seja, quanto maior o *status* maior era o número de oportunidades de participação mencionadas. Essa constatação vai ao encontro da afirmação dos pesquisadores de que a ocupação dos indivíduos de baixo *status* sócio-econômico é definida com pouca margem para o exercício da iniciativa ou do controle sobre o seu trabalho e as condições de trabalho. Esses indivíduos dificilmente participam da tomada de decisões da empresa e recebem instruções sobre o que fazer por seus superiores na organização. Essa falta de oportunidade de participação reforça o sentimento de ineficiência.

Corroborando com Pateman (1992) na argumentação da importância de uma maior participação dos trabalhadores no seu local de trabalho, principalmente, pelos resultados da pesquisa que apontaram o efeito cumulativo da participação, visto que quanto maior era o número de áreas em que o indivíduo participava maior tendia a ser sua pontuação na escala de eficiência política, e que as experiências de não participação no ambiente de trabalho refletem na vida familiar do trabalhador, e a mesma na vida das crianças.

Pateman (1992, p. 76) quando argumenta pela importância da participação do trabalhador no local de trabalho para a política mais ampla cita que

[...] o lazer constitui a parte mais importante da vida do trabalhador e a esfera da qual ele espera, e pode, receber satisfações psicológicas. Os autores que sustentam a importância fundamental do lazer na vida do trabalhador de baixo escalão de hoje apontam para o fato de que muitos trabalhadores, em particular os braçais, tendem a encarar o trabalho como algo que possui valor meramente instrumental e a concentrar suas aspirações no lazer. Assim, poder-se-ia sugerir, por extensão desse argumento, que o lazer pode fornecer um substitutivo para o trabalho no que diz respeito ao desenvolvimento do senso de eficiência política.

Assim como a participação é discutida e requisitada nos locais de trabalho, nas atividades de lazer também os são nos espaços comunitários e nas administrações públicas, principalmente nas municipais, uma vez que, como já mencionado anteriormente, a participação é mais efetiva no poder local.

Segundo Gonh (2007) a participação dos indivíduos nos processos de elaboração de estratégias e tomada de decisão começa a aparecer, no Brasil, na década de 1980, em propostas associadas aos movimentos populares com atuação das comunidades eclesiais de base, das oposições sindicais, de algumas categorias do funcionalismo público, de associações de moradores, entre outros movimentos sociais. A participação popular foi definida nesse período<sup>18</sup>,

como esforços organizados para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlavam a vida em sociedade civil organizada em movimentos e associações comunitárias. O povo, os excluídos dos círculos do poder dominante, eram os agentes e os atores básicos da participação popular (GONH, 2007, p. 50).

A participação, como forma de democratização do Estado e seus aparelhos, tornou-se um dos principais termos articuladores das demandas e movimentos sociais, buscando atender a dois princípios importantes, que segundo Gonh (2007) eram o esclarecimento e ordenamento das reivindicações e conquista de determinados direitos, e o estabelecimento de formas de atração de forças políticas que sustentassem as reivindicações e a conquista de direitos. Ou seja, era necessário precisar, a partir das organizações políticas dos trabalhadores, quais os direitos que deveriam ser conquistados e se organizar, politicamente, de forma a sustentar esse movimento.

A mobilização da sociedade civil era parte de um plano de criação e desenvolvimento de uma cultura de contra-hegemonia à ordem dominante, com o objetivo de ocupar os aparelhos do Estado e redemocratizá-los.

Segundo Gonh (2007), na década de 1980, várias conquistas se efetivaram, dentre elas a constituição de um campo democrático no seio da sociedade civil, formado por movimentos populares; por movimentos sociais pluriclassistas, como o de mulheres, de negros, de ecológicos, etc; e por ONGs, desenvolvendo uma cultura política de mobilização e de pressão direta como prática principal na viabilização e no encaminhamento de demandas que compunham suas agendas. A conquista de canais de participação da população em assuntos que dizem respeito à coisa pública. A criação de novos canais de comunicação possibilitou aos sujeitos a luta em novas arenas no interior dos órgãos públicos, nas salas e gabinetes estatais. A abertura para novas práticas acarretou também o surgimento de várias dificuldades decorrentes de problemas da cultura política nacional, dentre eles a predominância dos valores como clientelismo, paternalismo, que privilegiavam interesses

---

<sup>18</sup> Segundo Gonh (2007, p. 50) esse período foi marcado “de luta nacional de acesso e reconhecimento dos direitos sociais, econômicos e políticos, o direito de se manifestar e de se organizar livremente.”

particulares e a descrença na eficácia das leis, porque usualmente as mesmas só eram aplicadas aos pobres e fracos, como mecanismo punitivo, a lei da vantagem, a naturalização da corrupção, do machismo, entre outros. Segundo Gonh (2007) mesmo algumas lideranças não se pautando nesses valores e tentando buscar raízes democráticas, era muito difícil garantir a prevalência de novos valores e práticas num processo marcado por participação de diferentes matrizes político-partidárias.

O ideal presente nas políticas públicas de participação popular na década de 1980 era a incorporação das mesmas no planejamento administrativo. Essa incorporação só teria sentido num processo de planejamento diverso do predominante nos anos 1970, marcado pela realização de projetos de cima para baixo e de dentro para fora. O planejamento participativo não estava vinculado apenas à estimulação de debates, mas sim num processo de relação entre a comunidade e o governo. Comunidade essa vista como força popular com atuação política que poderia concretizar a participação no exercício do poder. A reivindicação da participação popular é a reivindicação da participação do povo nas decisões do poder político, e não na discussão do planejamento com técnicos, e sim o benefício do planejamento programado em razão de sua força no contexto do poder (GONH, 2007).

Soares e Soler (1992) apontam que um dos problemas geralmente colocados à participação é a possibilidade de engessamento do movimento popular, mas que segundo ele várias entidades e movimentos participantes de espaços e fóruns institucionais não deixam de se manifestarem contra a Prefeitura, o poder local, em defesa de novas reivindicações.

Essa preocupação das lideranças e dos militantes nos movimentos sociais deve-se principalmente, a subordinação financeira que muitas entidades possuem em relação aos governos locais para a sua sobrevivência e a concretização de seus projetos sociais, e como já mencionado anteriormente a uma forte cultura de corrupção e de clientelismo no país.

Para Soares e Soler (1992), a concretização das mudanças está associada ao reconhecimento das dificuldades e dos impasses das instâncias governamentais, em um processo dialético de pluralismo, marcado pelo confronto, pela negociação e pelo consenso. Segundo o autor, a participação gera impasses que podem vir a dificultar as mudanças pretendidas, nos prazos definidos, tanto pela administração pública quanto pelos movimentos sociais. É preciso que os movimentos sociais compreendam que a participação popular não elimina os conflitos, apenas os redireciona para outro patamar, para outra esfera de discussão. Faz-se necessária a redefinição dos papéis tradicionais exercidos pelo Estado e pelos movimentos sociais. É preciso romper com o planejamento excludente e com a postura

reivindicatória dos movimentos sociais associada a um não comprometimento com as soluções dos problemas apresentados.

A fragmentação e o caráter cíclico de boa parte desses movimentos cria descompasso entre o tempo político que a Administração precisa para tomar decisões e o ritmo das demandas dos movimentos que ora exigem soluções imediatas, ora desaparecem da cena de negociação (SOARES e SOLER, 1992, p. 56)

Para o autor, é nesse ponto que emerge a participação institucionalizada estabelecendo a aproximação entre os dois ritmos, o do movimento social e da administração pública. Para finalizar, é importante destacar

que não podemos analisar a participação como uma panacéia totalizante que enquadre todos os momentos e movimentos da administração, sem levar em conta os interesses diferenciados da administração e dos demais setores da sociedade, interesses que extrapolam os limites do movimento popular (SOARES, 1992, p.56)

Segundo Gonh (2007) o poder local deve ser visto como espaço de gestão político-administrativa e não como simples sede das elites, apesar dessas muitas vezes terem mais condições objetivas de participação e proposição de políticas públicas do que o restante da população. Sendo assim a participação popular é fundamental, pois provê informações e diagnósticos sobre os problemas públicos, gerando conhecimentos e subsídios à elaboração de estratégias para a resolução dos problemas e conflitos envolvidos. Segundo a autora, a qualidade da participação pode ser mensurada pelo grau de informação (ou desinformação) dos participantes. O papel da participação, à medida que fornece informações aos indivíduos participantes, os capacitam à tomada de decisões e desenvolvem uma sabedoria política. Eles contribuem para o desenvolvimento de competências e habilidades a partir das experiências que vivenciam. Nesse sentido, a participação contribui para o desenvolvimento político dos indivíduos, e, conseqüentemente, com a sua participação na vida política, do desenvolvimento com qualidade social da cidade.



## **5 DA REFORMA URBANA À GESTÃO DEMOCRÁTICA**

A Reforma Urbana é um tema muito importante para este trabalho, uma vez, que foi através desse movimento que muitas políticas públicas voltadas para a urbanização das cidades tiveram uma nova reconfiguração no Brasil, dentre elas, como abordaremos mais adiante, a aprovação da Lei Federal 10.257/01, o Estatuto da cidade, e as suas diretrizes para as elaborações dos Planos Diretores dos municípios brasileiros.

A formulação de políticas públicas voltadas para o ordenamento dos espaços, da paisagem urbana surge institucionalmente<sup>19</sup> a partir das crises urbanas instaladas nas cidades brasileiras, oriunda de uma ocupação caótica do solo.

Silva (2000) faz um interessante questionamento, do que viria a ser cidade. Segundo o autor, um núcleo habitacional para ser considerado urbano alguns requisitos devem ser cumpridos, dentre eles uma densidade demográfica específica, profissões urbanas como comércio e manufaturas, com suficiente diversificação, economia urbana permanente, com relações especiais com o meio rural e a existência de camada urbana com produção, consumo e direitos próprios. Ou seja, a definição de um núcleo urbano vai muito além do que um aglomerado de casas. No Brasil o centro urbano é considerado cidade<sup>20</sup> quando seu território se transforma em município.

As cidades, ou centros urbanos, são classificados geralmente pelo seu grau de urbanização. Segundo Silva (2000) o termo urbanização indica o processo pelo qual a população urbana cresce em relação superior a população rural. E associado ao grau de urbanização está o indicador de industrialização de um país. Um país industrializado é aquele em que a população urbana ultrapassa 50%.

A urbanização da Humanidade se configura como um fenômeno da sociedade industrializada, gerada a partir da Revolução Industrial, que acabou por transformar os centros urbanos em aglomerados de fábricas, escritórios e habitações precárias. “Não se

---

<sup>19</sup> Utilizamos a palavra institucionalmente com o intuito de indicar uma sistematização das políticas públicas de urbanização, um marco regulatório da ação do Estado no controle dos aspectos urbanos da cidade. Queremos com isso, salientar que políticas de reurbanização são citadas por autores desde quando o Brasil era Colônia, dentre elas políticas de arruamento, de saneamento, entre outras.

<sup>20</sup> “*Cidade*, no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não-agrícola, familiar e simbólico como sede de governo municipal, qualquer que seja a sua produção. A característica marcante da cidade no Brasil consiste no fato de ser um *núcleo urbano*, sede do governo municipal.” (SILVA, 2000, p. 25).

trata de mero crescimento das cidades, mas de um fenômeno de concentração urbana.” (Silva, 2000, p. 26). Para exemplificar, em números, essa análise, Silva (2000) cita que em 1940 a população urbana brasileira era de cerca de 32%, em 1960 de 45%, em 1970 de 50% e em 1980 mais de 70%, num contínuo processo de crescimento da urbanização, porém, processo esse fortemente marcado pelo êxodo rural, pelas más condições de vida no campo, pela liberação da mão de obra da lavoura em virtude da mecanização e das transformações de campos em grandes pastagens para a criação de gado. Ou seja, esse processo nem sempre foi pautado em fatores desenvolvimentistas, configurando uma urbanização prematura (Silva, 2000).

A urbanização gera enormes problemas. Deteriora o ambiente urbano. Provoca a desorganização social, com carência de habitação, desemprego, problemas de higiene e de saneamento básico. Modifica a utilização do solo e transforma a paisagem urbana (Silva, 2000, p. 27).

O profundo quadro de desigualdades sociais, degradação ambiental e más condições de vida impulsionam os movimentos sociais urbanos, na década de 70, a colocarem na cena pública uma bandeira de luta capaz de articular as reivindicações, expressa por grandes mobilizações, contra a política urbana e socioeconômica do Brasil (GRAZIA, 2003).

A ausência de política urbana de habitação, transporte e saneamento nacional e a ausência da participação dos setores sociais nas decisões e ações que diziam respeito às cidades, na década de 1980 e 1990 com mais ênfase, possibilitaram o surgimento da reforma urbana, movimento esse integrado por organizações não-governamentais, sindicatos, movimentos populares, universitários e intelectuais que reivindicavam melhores condições de vida nas cidades (FERES NETO e CASTRO, 2007).

Para Grazia (2003, p.53) “O contexto de formulação da Constituinte, em 1987, permitiu a configuração de condições básicas, naquela conjuntura, para o ressurgimento da bandeira pela Reforma Urbana, defendida pela primeira vez no início dos anos 60.”

Segundo Feres Neto e Castro (2007) as primeiras aparições sistematizadas das políticas urbanas se configuram no período militar com a criação do SERFHAU (Serviço Federal de Habitação), do SFH (Sistema Financeiro da Habitação) e o CNDU (Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano). Nesse período, de 1964 a 1985, marcado pela nova configuração das cidades brasileiras ocorreu a construção de vários imóveis destinados à classe média, segundo os autores a classe mais beneficiada pelo BNH (Banco Nacional de Habitação)/SFH. Tais como a implantação dos principais sistemas de saneamento com mais

de 4 milhões de moradias construídas no Brasil. As habitações mais populares, geralmente, se localizam afastadas dos centros urbanos, fazendo dessa população ainda mais segregada, isolada e esquecida pela administração pública. Em 1985, agora com um novo cenário, o do governo de José Sarney, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano, que depois de desaparecido, retornou como Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano. Em 1986, a Caixa Econômica Federal (CEF) assume o lugar do BNH. Segundo os autores, a política desenvolvida pela CEF nos anos 90 continuou atendendo prioritariamente à classe média.

Esses exemplos de políticas públicas urbanas citadas apontam para uma política que prioriza as classes médias e as elites brasileiras em detrimento da camada mais pobre da população, que continua a sobreviver nos barracos montados nas beiras das encostas, lugares esses que “atrapalham” a paisagem urbana.

A retomada da luta pela Reforma Urbana no movimento de participação nacional em torno da elaboração da nova Constituição Brasileira possibilita a incorporação do acúmulo teórico da questão urbana e dos movimentos sociais a partir de uma Emenda Popular pela Reforma Urbana, com assinatura de cerca de 200.000 pessoas, documento importante na incorporação do capítulo sobre política urbana no texto Constitucional. Esse capítulo teve como inovador a inclusão da Função Social da Propriedade e da Cidade. Segundo o autor, esta diretriz foi incorporada ao Plano Diretor, contrariando as demandas encaminhadas por diversos setores na Emenda Popular. Mesmo com essas características, ela teve (e ainda tem) uma importância relevante e inovadora em termos de América Latina e talvez em termos de ‘Terceiro Mundo (GRAZIA, 2003).

Na conjuntura estabelecida, o Movimento pela Reforma Urbana assume o desafio de defender a concepção da garantia do direito à cidade para mudanças na qualidade de vida por meio de políticas públicas focadas na população em geral. Para tanto, sugerem três princípios para essa prática:

1 Direito à Cidade e à Cidadania, entendido como uma nova lógica que universalize o acesso aos equipamentos e serviços urbanos, a condições de vida urbana digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado e, sobretudo, em uma dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução de seus destinos.

2 Gestão Democrática da Cidade entendida como forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle e participação social, destacando-se como prioritária a participação popular.

3 Função Social da Cidade e da Propriedade entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, o que implica o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano (GRAZIA, 2003, p. 53-54)

O novo enfoque é diferente do realizado na década de 60, que se baseava num modo de ver e fazer a cidade que distribuía desigualmente no espaço e subordinava seus direitos políticos, individuais, sua cidadania à racionalidade econômica. Enfoque esse que distribua os equipamentos e serviços baseados em critérios de rentabilidade dos espaços, objetivando o retorno do capital investido. O resultado dessas políticas excludentes é a imensa desigualdade e segregação social presentes nas cidades de todo o país. O objetivo do novo enfoque idealizado pela Reforma Urbana é possibilitar uma vida urbana, com garantia dos direitos individuais e coletivos, que possibilitem a contemplação das necessidades coletivas na elaboração de políticas públicas (GRAZIA, 2003).

Para tanto, faz-se necessário conhecer e entender a realidade de cada lugar do país, e o país. Segundo Grazia (2003), a cidade é o lugar de conflito e da diversidade, e os mesmos se relacionam com a origem de cada localidade, sustentada por composições sociais, culturais, históricas, políticas, econômicas em suas práticas e na elaboração de políticas públicas, legislações, normas e políticas urbanas.

Os princípios elaborados pelo Movimento da Reforma Urbana, por demandarem medidas que podem atingir lógicas estruturais como a justiça social, exigem, por coerência, que o Estado retome sua função social e assegure os direitos urbanos e o acesso igualitário aos bens e serviços, isto é, que assegure o direito à cidade para todos, através da elaboração e implantação de instrumentos e mecanismos redistributivos (GRAZIA, 2003, p. 55).

Grazia (2003) relata que a má distribuição dos espaços urbanos e a construção de cidades ausentes de mercado urbano, possibilitam a consolidação de um mercado imobiliário restrito e especulativo no qual os interesses dos lucros prevalecem na apropriação desigual do território e dos bens de produção, excluindo quase toda a população e forçando, pela falta de recursos financeiros, a população mais pobre, praticamente metade, a morar em lugares afastados ou em áreas de risco, sem serviços básicos ou de má qualidade, uma vez, que já mencionamos anteriormente, as distribuições dos equipamentos e serviços públicos geralmente ocorrem em áreas valorizadas que possibilitam um retorno financeiro. O autor aponta nesse sentido, a necessidade da regulação pública da produção privada, formal e informal, submetendo-a ao controle social.

Outro ponto muito discutido pelos autores dos avanços da Reforma Urbana está relacionado aos interesses coletivos da propriedade urbana. Assim como a propriedade rural, a propriedade urbana é submetida a uma função social. Sendo assim é passível ao Poder

Público Municipal exigir o cumprimento da função social construtiva do proprietário, com penalidades caso isso não seja cumprido, objetivando sempre o benefício da coletividade.

Para tanto, se faz necessário a criação de mecanismos que possibilitem uma gestão democrática da cidade, fundamentada no controle social e na participação efetiva da comunidade organizada, requisito básico para a conquista e manutenção dos direitos, da cidadania, e da elaboração de novas políticas públicas que incluam os excluídos e que defina novas referências para o desenvolvimento da cidade. Para isso, é essencial o

[...] fortalecimento dos sujeitos/atores sociais e políticos como condição básica para a construção de uma nova ética urbana, contrária à concepção de cidade submetida à lógica do mercado que tem criado historicamente uma desigualdade crescente acompanhada de todas as formas de discriminação (GRAZIA, 2003, p. 56).

Segundo Cardoso (2003) a proposta do Movimento pela Reforma Urbana centrou-se, como já comentado, na definição de direitos urbanos relacionados com o papel do Estado na garantia da reprodução social na defesa de uma concepção democrática da participação popular na gestão da cidade, e a regulação das ações dos capitais privados urbanos, principalmente pela limitação do direito de propriedade. As oscilações ao longo do processo de elaboração e síntese das propostas apresentadas para o texto constitucional, algumas das propostas apresentadas pelo Movimento pela Reforma Urbana foram incorporadas dentro de um capítulo específico a política urbana, com a oficialização na constituição da limitação do direito de propriedade a partir de sua função social tendo sua definição no âmbito do Plano Diretor.

A incorporação dos direitos urbanos na Constituição Federal de 1988 é um marco muito importante para as políticas urbanas no país, pois até então a função social da cidade era inexistente no cenário político brasileiro. Outro momento marcante para as políticas urbanas brasileiras, como já mencionado, é a promulgação da Lei Federal 10.257/01, denominada de *Estatuto da Cidade*.

Segundo Grazia (2003), a aprovação do Estatuto da Cidade foi concebida pelo FNRU<sup>21</sup> como uma conquista valiosa de um novo instrumento para a política urbana. Instrumento esse que se apropriado com o objetivo de determinar a função social da propriedade e da cidade nos municípios brasileiros seria muito importante, pelas

---

<sup>21</sup> Fórum Nacional de Reforma Urbana, criado pelo MNRU (Movimento Nacional pela Reforma Urbana) em 1988, composto, segundo o autor, por FASE, Instituto Pólis, Central dos movimentos populares, união nacional por moradia popular, movimento nacional de luta por moradia, federação nacional de arquitetos e urbanistas, federação interestadual de sindicatos de engenheiros, federação nacional de associações de funcionários da Caixa Econômica Federal (GRAZIA, 2003, p. 56)

Administrações Locais, na diminuição da desigualdade, da exclusão e da segregação social, contribuindo assim, para uma cidade mais justa, democrática e sustentável.

As políticas urbanas contidas na Constituição Federal de 1988 assim como no Estatuto da Cidade expressam o debate urbano dos últimos vinte anos, reflexo de princípios e discussões levantadas pelo Movimento pela Reforma Urbana.

Segundo Grazia (2003, p. 68), o Estatuto da cidade é uma lei que assegura os direitos urbanos, uma vez que “garante o direito às cidades sustentáveis, à terra urbana, à moradia, ao saneamento básico, à infra-estrutura, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.” A lei possibilita, segundo o autor, retirar da ilegalidade quase 40% da população urbana que vive em favelas, loteamentos irregulares e clandestinos

Outra função muito importante do Estatuto da Cidade é a instituição da gestão democrática da cidade, desde a formulação, execução do planejamento e políticas urbanas dos municípios brasileiros. Ou seja, ele é responsável pela regulamentação das funções sociais da cidade, estabelecendo princípios e diretrizes de gestão democrática que visam garantir o acesso da população em todas as decisões do poder público e na elaboração e avaliação do Plano Diretor.

Grazia (2003) pontua um fato importante nas análises das leis brasileiras, que segundo o autor as leis são aprovadas, mas muitas vezes não chegam a serem cumpridas, e que para isso não ocorrer com o Estatuto da Cidade, se faz necessário a implementação de campanhas públicas, produção de materiais de fácil entendimento, múltiplos seminários, cursos para lideranças de movimentos, ONGs, técnicos de prefeituras e professores universitários, para a construção de uma cultura de participação com mínimo de conhecimento em todos os municípios brasileiros.

Ao analisar as políticas públicas decorrentes da elaboração do Plano Diretor de um município é fundamental de que venhamos definir o que seja Plano Diretor e para, além disso, resgatar a sua história, o contexto social ao qual foi incorporado à sociedade brasileira.

## **5.1 Plano Diretor**

Os significados etimológicos das palavras plano<sup>22</sup> e diretor<sup>23</sup> nos sugerem a interpretação da expressão como a elaboração de um plano que guie, que administre e (ou) regulamente a organização dos diferentes constituintes de uma obra, a qual nesse contexto é o desenvolvimento urbano do município. Mais especificamente o Plano Diretor é uma lei municipal cuja elaboração é prevista pela Constituição Federal<sup>24</sup> e definida no referido documento como sendo o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana que objetiva, dentro da política urbana de desenvolvimento, ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Segundo Moreira (2008), a expressão Plano Diretor surge pela primeira vez no Brasil a partir de 1930, quando o urbanista francês Alfred Agache elabora um plano para a cidade do Rio de Janeiro, o Plano Agache, propiciando com isso o surgimento da expressão “*plan directeur*”. Essa idéia, por ser mais que uma expressão apenas, passou a ser adotada, principalmente por arquitetos, engenheiros e outros profissionais ligados às questões urbanas.

A formulação de políticas públicas voltadas para o ordenamento dos espaços, da paisagem urbana surge a partir das crises urbanas instaladas nas cidades brasileiras que, segundo Moreira (2008), gerou o que ele denomina de “*cidade oculta*”, expondo legados históricos conseqüentes de padrões de urbanização assentados na segregação territorial.

A ocupação urbana precária, insegura, insalubre gerou uma visibilidade incômoda, desde as áreas litorâneas até as áreas mais interioranas. Saltam aos olhos a proliferação de assentamentos sobre encostas, à beira dos rios, córregos, nas áreas de proteção ambiental, com precariedades urbanísticas, sem saneamento básico, com altas vulnerabilidades sociais e riscos ambientais, entre outros graves problemas (MOREIRA, 2008).

<sup>22</sup> Plano [...] 4. Planta, mapa, esquema. 5. Organização dos diferentes constituintes de um texto, de uma obra etc. 6. Seqüência ordenada de operações previstas para alcançar um objetivo; projeto assim elaborado (LAROUSSE, 2004, p. 718).

<sup>23</sup> Diretor [...] Que dirige, administra ou regula (LAROUSSE, 2004, p. 293).

<sup>24</sup> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana [...] (BRASIL, 1988).

Segundo Silva (2000) as preocupações com a questão urbana da cidade, conforme destacamos anteriormente precedem a elaboração do Estatuto da Cidade, tendo como enfoque a função urbanística, com o surgimento dos planos de desenvolvimento urbano, em forma de Planos Diretores, que tinham por finalidade estabelecer regras para o desenvolvimento físico das cidades, vilas e outros possíveis núcleos urbanos do município. Assim como a concepção de planejamento urbano, de direito de propriedade foram alteradas ao longo dos anos, a concepção do Plano Diretor também que segundo o autor passou por quatro fases evolutivas. A primeira voltada para o que ele denomina de “desenho da cidade” está associada à idéia de estética urbana, com aprovação de traçados das ruas e localização de edifícios públicos com o objetivo de decorar a cidade. A segunda voltada para a distribuição das edificações no território sob a perspectiva econômica e arquitetônica. Na terceira adota-se a concepção de um plano de desenvolvimento integrado, cujo conceito de planejamento articule vários setores da municipalidade buscando alcançar objetivos nos campos físicos, econômico, social e administrativo. E posteriormente, a quarta fase, surge depois da promulgação da Constituição Federal de 1988, com o plano diretor assumindo a função básica da política de desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar da comunidade local.

Nesse novo enfoque as ações sinalizam de “uma concepção estática para uma concepção dinâmica, deixando de ser a ‘sistematização do que já existe’ para transformar-se na ‘sistematização do desenvolvimento futuro’” e também sinaliza para outro sentido, “Era, antes sistematização de áreas urbanas, preocupando-se com o interior das cidades. Agora deve abranger todo o território municipal – cidade e campo, área urbana e rural, como elementos indissociáveis e integrativos da unidade constitucional primária que é o município.” (SILVA, 2000, p. 95-96).

As responsabilidades pelo seu ordenamento ficam atribuídas aos municípios, pois esses são os espaços mais apropriados para o debate das necessidades locais, do respeito à diversidade das características demográficas, socioeconômicas, geográficas, políticas e administrativas.

Cada município tem uma especialização funcional que lhe é própria e reflete as opções de localização da população, das atividades e serviços ali desenvolvidos e que, portanto, requer políticas públicas peculiares e de diferentes exigências fundamentais de ordenação da cidade (MOREIRA, 2008, p. 9).

No entanto, Silva (2000) nos relata que as experiências de planejamento urbanísticos no Brasil ainda não surtiram efeito. Segundo o autor, os municípios brasileiros nem sempre tiveram competência e estrutura para a elaboração e implantação de planos urbanísticos e muitos foram os fatores que contribuíram para dificultar esse processo de planejamento permanente, dentre eles a carência de meios técnicos de sustentação, de recursos físicos, humanos e financeiros, bem como a apreensão do poder executivo e legislativo da substituição de sua capacidade de decisão política e de comando administrativo em virtude do processo de planejamento. Muitos municípios possuem legislação local, leis orgânicas, que exigem a organização do planejamento permanente que deve ser descentralizado, participativo balizando as atividades de administração com instrumentos de democratização da gestão da cidade. Mas, muitas vezes, o assunto é tratado de formas muito variáveis e confusas, não distinguindo entre desenvolvimento do município e desenvolvimento urbano.

O autor aponta que os processos de planejamento permanente devem ser adequados a realidade de cada município observando alguns princípios básicos, dentre eles de que o processo de planejamento é mais importante do que o plano, o mesmo deve ser elaborado adequados à realidade do município (correspondendo aos problemas que realmente afetam a população, mesmo aqueles que ainda não estão claros), devem ser exequíveis (passíveis de serem realizados pela Prefeitura com seus recursos financeiros, técnicos, humanos e físicos disponíveis), o nível de profundidade deve ser apenas o necessário para a orientação da ação municipal (deve focar a análise das pesquisas para níveis de profundidade que estejam de acordo com o programa, sem onerar o custo de elaboração), com complementaridade e integração de políticas, planos e programas setoriais, com respeito e adequação à realidade regional e local, assim como com planos e programas estaduais e federais existentes e o acesso democrático às informações disponíveis, garantindo assim a participação direta da população e das associações representativas em todas as fases do planejamento municipal. Ou seja, é essencial a *aceitabilidade, exequibilidade, viabilidade e sensibilidade* como características básicas para um bom plano, para um planejamento democrático.

O Plano Diretor, como plano integrante do planejamento urbano permanente, apesar de ser um documento técnico deve expressar em seu conteúdo o resultado de uma discussão política sobre a cidade, pois sua construção tem que ser fruto de mecanismos democráticos que:

[...] possibilitem a prática da gestão compartilhada, com a participação direta da população no planejamento urbano, uma previsão constitucional que trouxe a possibilidade da participação da sociedade civil organizada na gestão democrática das políticas públicas, como poderosa forma de controle social (MOREIRA, 2008, p. 7).

Sendo assim, Moreira (2008) estabelece que o Plano Diretor também deva por finalidade orientar o poder público na construção participativa de iniciativas que ampliem e reformulem as ofertas de serviços públicos essenciais, de forma a assegurar melhores condições de vida para toda a população, reduzindo as desigualdades, segregações e exclusões sociais.

No processo de elaboração do Plano Diretor devem ser analisadas as transformações em processo no município e suas conseqüências a curto e médio prazo. Todos os municípios acima de 20 mil habitantes a partir de 2006 foram obrigados a terem seus Planos Diretores elaborados e aprovados. Na sua elaboração como na sua revisão ele deverá ser elaborado pela sociedade civil organizada, representada pelas suas entidades, sendo claro e participativo, visando suprir às necessidades dos munícipes em sua totalidade.

O Plano Diretor é construído a partir da reflexão do município que queremos cotejando-o com o que, de fato, temos, traçando a partir de esse pensar as metas e estratégias para alcançar esse novo município.

O mesmo processo de reflexão pode ser adotado para a temática do Lazer. Segundo Castellani Filho (2006), podemos conduzir essa reflexão com alguns questionamentos sobre qual Lazer queremos cotejando-o com o que, de fato, temos, e daí traçar um planejamento visando alcançar o que queremos. Dentre as estratégias passíveis de serem levadas a efeito, encontramos a que se reporta a discussão das políticas públicas de Lazer no processo de elaboração do Plano Diretor, pois como já mencionado anteriormente, ele é o documento técnico que reorganiza os recursos físicos e o desenvolvimento de todo o município, incluindo assim os espaços de Lazer.

Segundo Pellegrin (1996) a administração do espaço urbano implica um conhecimento detalhado da organização espacial da cidade e de suas possibilidades. Acrescentando que a observação desses contrastes urbanos possibilita verificar uma tendência para o “cheio”, ou seja, para o construído, edificado, para o saturado e para o lotado.

Barbuy (1980) ao tratar das questões do espaço estabelece as categorias de análise *cheio* e *vazio*, destacando que a tendência para o cheio faz com que fique num segundo plano, ou em alguns momentos esquecida, a questão da *espacialidade*, da existência

de espaços vazios<sup>25</sup>. Esses espaços vazios possibilitam o encontro, o convívio humano, colocando em confronto as diferenças e os conflitos e com isso os questionamentos e as mudanças decorrentes desse processo de estranhamento do (e com) o outro.

Segundo Silva (2000) o espaço vazio também pode ser caracterizado como o espaço não-edificável, compreendido como todo espaço que não recebeu tratamento urbanístico para sua transformação em área de produção agropecuária ou urbanificadas. O princípio é o da não-edificabilidade, uma vez que, primeiramente, a terra se destina ao cultivo. A edificabilidade é um novo valor que a evolução sócio-cultural da Humanidade acrescentou ao solo. Para o autor, esses espaços serão considerados como um conceito urbanístico, de espaços determinados nos planos e normas urbanísticas que não devem receber edificações, porque cumprem outras funções sociais da cidade, como elementos da estrutura urbana, tais como as vias de circulação, as vias de comunicação livres, as áreas verdes e as áreas de lazer.

Na visão mercantilista o espaço urbano passa a significar uma mercadoria, uma possibilidade de investimento. Essa influência faz com que não haja uma correspondência entre os espaços “cheios” e “vazios”, e sim uma disputa na espacialidade. Na temática do Lazer, por exemplo, o caso dos equipamentos de lazer, dos espaços de convívio, a mesma lógica mercantilista se reflete, parecendo haver uma tendência à privatização, isto é, os espaços de lazer, as áreas verdes e o lazer propriamente dito tornaram-se produtos do mercado (PELLEGRIN, 1996).

Deste modo, “Quem não pode pagar pelo estádio, pela piscina, pela montanha e o ar puro, pela água, fica excluído do gozo desses bens que deveriam ser públicos por essenciais” (SANTOS, 1987, p. 48).

Essa situação se delinea principalmente quando se trata de espaços e equipamentos de lazer, pela falta de impacto que a problemática tem na vida da população e no seu entendimento do mesmo como um patrimônio cultural e direito social. O lazer não é entendido como essencial e, portanto, os espaços e equipamentos de lazer não costumam merecer a atenção necessária, nem lhes é atribuída à importância real numa política de administração urbana.

É nesse panorama que as categorias de espaço “cheio” e “vazio vivem no espaço urbano, impregnados de significados e contradições, trazendo certas implicações para

---

<sup>25</sup> Segundo BARBUY (1980), o espaço usufruído na cidade geralmente se constitui em três dimensões, o comprimento, a largura e a altura, onde se pode transitar, construir, acumular, nascer, morrer, e já a espacialidade possibilita aos seres humanos pensar, meditar, imaginar, sonhar, contemplar. A relação humana do encontro no espaço de três dimensões fica reduzida, limitada aos problemas materiais, problemas do mundo físico, enquanto o encontro na espacialidade possibilita viver o mundo pela poesia, pela imaginação, pela intuição.

a vida dos cidadãos, inclusive para o lazer enquanto esfera de atuação humana (PELLEGRIN, 1996).

O Lazer, como um direito social, e parte da configuração do espaço urbano deve estar inserido nas discussões e proposições de políticas públicas do Plano Diretor.

## **6 O CAMINHO METODOLÓGICO PERCORRIDO**

O caminho metodológico percorrido nesta pesquisa baseou-se na revisão de literatura, em pesquisa documental<sup>26</sup> e na realização de entrevistas semi-estruturadas<sup>27</sup> (**Apêndice A**). As entrevistas semi-estruturadas foram realizadas com dez representantes ou ex-representantes da sociedade civil organizada, membros da Comissão Consultiva do Plano Diretor de Cordeirópolis.

A escolha pela entrevista semi-estruturada baseou-se por esta valorizar a presença do investigador, oferecendo ainda todas as possibilidades de liberdade e espontaneidade para o Entrevistado, enriquecendo assim o processo de investigação. A análise dos dados obtidos, durante toda a pesquisa, será realizada a partir da lente de Schaff (1987) que, a partir do materialismo histórico dialético, baseia-se na tríade do conhecimento, o *sujeito* que conhece, o *objeto* do conhecimento e o *conhecimento* como produto do processo.

Segundo Schaff (1987), a interação entre o objeto do conhecimento e o sujeito que conhece resulta no conhecimento, que pode ser interpretada em alguns modelos teóricos, quais sejam o modelo da teoria do reflexo (onde o princípio da predominância da relação cognitiva é o objeto), o modelo idealista (da quase exclusividade do sujeito) e o modelo baseado na filosofia marxista, que surge como uma nova versão do modelo da teoria do reflexo, propondo uma interação entre os outros dois modelos, atribuindo um papel ativo ao sujeito a diversos condicionantes sociais, que introduzem no conhecimento uma visão da realidade socialmente transmitida. Neste modelo, tanto o objeto como o sujeito mantém sua existência objetiva e real, simultaneamente, pois um atua sobre o outro.

Conforme essa teoria, o sujeito é um ser moldado pelo conjunto das relações sociais, e como ser ativo introduz (ou necessariamente deveria introduzir) algo de si no conhecimento. Esta construção social do indivíduo possibilita a diversidade, pensando que nem todos recebem a mesma educação ou os mesmos estímulos, e assim, a sua forma de se relacionar com alguns temas e algumas questões podem variar, possibilitando as múltiplas

---

<sup>26</sup> Segundo Lakartos e Marconi (1991), pesquisa documental é a utilização da fonte de coleta de dados restrita a documentos, escritos ou não, denominados de fontes primárias.

<sup>27</sup> Segundo Trivinõs (1992), a entrevista semi-estruturada, é um dos principais meios de coleta de dados para pesquisas qualitativas, tal como esta pesquisa, que se caracteriza como descritiva focada no processo e não nos resultados e no produto.

visões do mundo, sobre o processo de conhecimento e que, necessariamente, não exclui uma a outra, mas que se completam, num processo cumulativo.

A escolha dos sujeitos Entrevistados se deu a partir do contato com documentos da administração pública, no caso, o Decreto nº 2462/07, documento que nomeava a Comissão Consultiva do Plano Diretor do Município de Cordeirópolis. A Comissão Consultiva do Plano Diretor é (foi) composta por membros da sociedade civil organizada, dentre eles três representantes das entidades públicas estaduais, dois das entidades empresariais, um da Ordem dos Advogados de Cordeirópolis, quatro das entidades religiosas, dois das entidades associativas prestadoras de serviços, dois do poder legislativo – Câmara Municipal de Cordeirópolis, oito das associações de amigos de bairros do município e três organizações não governamentais.

Dentre os membros nomeados muitos alegaram não terem participado das reuniões, como não tivemos acesso às atas e listas de presença das reuniões, não entrevistamos esses indivíduos. Outros alegaram não lembrarem mais das reuniões, devido à longa data entre a realização das mesmas, em 2007, e a data desta pesquisa, 2009, e alguns tiveram problemas para agendamento das entrevistas e imprevistos em algumas entrevistas marcadas.

Entrevistamos com isso, conforme mencionado acima, dez membros dessa comissão, dentre eles um membro dos representantes das entidades empresariais, um dos membros representantes das entidades associativas prestadoras de serviços, os dois membros do Poder Legislativo – Câmara Municipal de Cordeirópolis, três membros das associações de amigos de bairros do município e os três membros das organizações não-governamentais. Todos os Entrevistados leram e assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (**Apêndice B**) desta pesquisa<sup>28</sup>.

Em muitos momentos da pesquisa tivemos que reformular o cronograma e a metodologia da pesquisa em virtude de algumas dificuldades encontradas na obtenção dos dados relativos ao plano diretor.

---

<sup>28</sup> As entrevistas realizadas e analisadas totalizaram 425 minutos.

## **6.1 Dificuldades na obtenção dos dados**

Durante os primeiros meses, o trabalho foi concentrado na obtenção de dados na Prefeitura Municipal de Cordeirópolis. Entramos em contato com o funcionário municipal responsável pelos encaminhamentos da elaboração do Plano Diretor do Município para a solicitação de alguns documentos, tais como a lista com os nomes dos membros participantes do processo, as atas das reuniões já realizadas, as respostas de alguns questionários aplicados em uma dessas reuniões, entre outros documentos.

Foi-nos recomendado a solicitação desses documentos após as eleições municipais, já que havia diversos documentos solicitados, dentre eles o de elaboração do Plano Diretor, e estavam sendo negados, devido às relações políticas. Podemos justificar esse primeiro atraso na solicitação dos dados retomando as diferentes relações de poder que influenciam na configuração das políticas públicas. Segundo Muller e Surel (2002), o termo política tem um caráter polissêmico, podendo passar por três dimensões de análise (que fazem referências a termos da língua inglesa), a esfera da política (*Polity*), a atividade política (*Politics*) e a ação pública (*policy/policies*).

A primeira acepção distingue entre o mundo da política e a sociedade civil, podendo a fronteira entre os dois, sempre fluida, variar segundo os lugares e épocas. A segunda designa a atividade política em geral (a competição pela obtenção de cargos políticos, o debate partidário, as diversas formas de mobilização...). A terceira, em fim, designa o processo pelo qual são elaborados e implantados programas de ação pública, isto é, dispositivos político-administrativos coordenados em princípio em torno de objetivos explícitos. (Muller e Surel, 2002).

Podemos ainda entender a primeira acepção correspondendo ao ordenamento jurídico/administrativo da máquina pública; a segunda está relacionada ao jogo de interesses de grupos (atores sociais) e da correlação de forças entre esses, que garantirá o prevalecer dos seus interesses em detrimento dos outros grupos; e a terceira, que configura as ações, os programas de governo no sentido de governar e no plano orçamentário-jurídico. (Castellani Filho, 2006).

A análise de uma política pode perpassar ou situar-se em cada uma dessas esferas citadas acima. Para esta pesquisa tínhamos definido que o nosso foco seria de como os atores sociais, a sociedade civil organizada (jogo do poder, segunda acepção) influencia na

proposição de políticas públicas de lazer e esporte no município de Cordeirópolis (processos de elaboração, execução e avaliação das políticas, terceira aceção).

Nesse momento da pesquisa, entendemos que o jogo de interesses de grupos (segunda aceção) no debate partidário nos impossibilitou, até o término do período eleitoral, o acesso aos documentos referentes ao processo de elaboração do Plano Diretor.

Devido a essa dificuldade em acessar os documentos oficiais na Prefeitura Municipal de Cordeirópolis, expandimos nossa busca para outros arquivos, e no site da Prefeitura Municipal de Cordeirópolis encontramos algumas reportagens, sobre a elaboração do Plano Diretor, com alguns dados que nos auxiliariam, futuramente, na solicitação dos demais dados.

Após as eleições, retomamos os contatos com a prefeitura municipal, e ficou acordado que eles dariam as informações solicitadas. Após alguns dias, eles solicitaram para isso que entrássemos com um requerimento no protocolo na Prefeitura, e assim o fizemos. No primeiro protocolo nos apresentamos como pesquisadores, com financiamento do programa de iniciação científica, da Universidade Estadual de Campinas e encaminhamos em anexo uma cópia do projeto. A prefeitura tem um prazo de quinze a vinte dias para emitir um parecer do requerimento, e o nosso primeiro parecer foi negado. Segundo o jurídico da prefeitura, o Plano Diretor se encontra em processo de elaboração, e assim não poderiam nos fornecer nenhum dos dados, e que poderíamos participar das próximas “audiências públicas”.

Esse parecer se configura como o segundo momento de atraso na obtenção dos dados para a pesquisa, conforme citado anteriormente, faz parte das relações de poder na política, enquadrando-se na primeira aceção de Muller e Surel (2002), correspondendo ao ordenamento jurídico/administrativo da máquina pública (Castellani Filho, 2006).

Devido à permanência na dificuldade em obter os dados, procuramos encontrar algumas lacunas no parecer, para com uma nova argumentação, solicitar novamente os dados. A revisão dos documentos já estudados na pesquisa, na elaboração de um pôster, sob o título “O LAZER NO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE CORDEIRÓPOLIS: DEMANDA SOCIAL OU AUSÊNCIA CONSENTIDA” para ser apresentado no “I Congresso de Iniciação Científica EEFÉ-USP e FEF-UNICAMP” realizado na Escola de Educação Física e Esporte da Universidade de São Paulo – USP nos possibilitou encontrar no “*Estatuto da Cidade*”, Lei federal 10.257/01, o seguinte artigo,

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 4º **No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:**

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

**III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. (Grifos nossos)**

Com isso obtivemos mais alguns documentos<sup>29</sup>, mas não todos que tínhamos solicitados, dentre eles a lista de presença e as atas das reuniões, documentos esses que seriam essenciais para a análise das ausências nas reuniões e dos temas abordados.

---

<sup>29</sup> Os documentos disponibilizados foram os decretos municipais com a nomeação das comissões, o convite 96/2007 que possibilitou o conhecimento da empresa encarregada de auxiliar na elaboração do Plano Diretor assim como os critérios utilizados na escolha da mesma e o questionário de potencialidades para detecção de potencialidade e conflitos no município de Cordeirópolis (**ANEXO A**). Como não tivemos acesso às informações como o público-alvo desse questionário, se ele ocorreu de fato, o número de participantes, o objetivo e os resultados obtidos. Não tivemos tempo de utilizar em nossa pesquisa, principalmente porque em nenhum momento foi mencionado pelos entrevistados. Em consulta informal a alguns entrevistados após as entrevistas, foi nos relatado que nem todos preencheram esse questionário e os que o fizeram não foi durante as reuniões.



## **7 O PLANO DIRETOR NO MUNICÍPIO DE CORDEIRÓPOLIS**

---

---

Cordeirópolis é um município do interior do Estado de São Paulo e tem sua história marcada desde o início do século XIX, quando era apenas um povoado de grandes propriedades rurais. Ao longo dos anos, concomitantemente ao surgimento de grandes fazendas, como a Fazenda Ibicaba, a Sesmaria de Cascalho entre outras, à construção da Companhia Paulista de Estradas de Ferro, conseqüência da exportação do café e da necessidade do seu escoamento até o porto, e da inauguração do trecho Campinas-Rio Claro que liberou o tráfego até a estação de Cordeiro, nome designado pela presença da propriedade Sesmaria do Cordeiro, esse pequeno povoado foi crescendo e expandindo o seu comércio.

Em um plebiscito realizado em 1943, a população de Cordeiro, distrito pertencente à Limeira, escolhe um novo nome para a localidade, que passou a chamar-se Cordeirópolis. Posteriormente, é criado em Cordeirópolis um pequeno parque industrial de aproveitamento da seda originando um novo ciclo de desenvolvimento que impulsionou o processo de emancipação da cidade em 1948.

Desde então, o pequeno povoado de Cordeiro, que em 1948 emancipou-se para cidade vem crescendo, e com ele as demandas sociais e a necessidade do ordenamento dos espaços físicos da cidade. Segundo a contagem da população de 2007 (IBGE, 2007), o município possui 19.309 habitantes, sendo aconselhada a elaboração do Plano Diretor do Município, já que o mesmo só é obrigatório para municípios acima de 20 mil habitantes.

Podemos dizer que o processo de elaboração do Plano Diretor é iniciado pelo Poder Executivo, como determina o Estatuto da Cidade, em fevereiro de 2006, quando o mesmo constitui a comissão permanente de abertura de julgamento de licitações, comissão esta responsável por analisar as propostas das empresas interessadas para a prestação de serviços técnicos especializados em assessoria e consultoria para o processo de elaboração do Plano Diretor, segundo convite 93/2006. Ou seja, abre-se o processo de licitação para a contratação da empresa que viria a realizar, a auxiliar a Administração Pública na elaboração do Plano Diretor do Município de Cordeirópolis. A empresa Fundação de Apoio Institucional ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FAI.UFSCar), é classificada pela comissão a partir do critério de menor preço global, ainda em 2006.

Segundo a Assessoria de Imprensa de Cordeirópolis uma reunião, realizada na Câmara Municipal de Cordeirópolis, entre algumas autoridades municipais, funcionários

da administração pública e a equipe da Universidade Federal de São Carlos, decide o lançamento formal do processo de elaboração do Plano Diretor do Município de Cordeirópolis com a realização da primeira audiência pública para a apresentação, orientação e discussão do Plano Diretor.



**Figura 1:** Mesa Diretora da Reunião na Câmara Municipal (CORDEIRÓPOLIS, 2007a).

Segundo a reportagem, para essa primeira audiência pública era esperada a participação da população em geral, com a presença dos poderes constituídos e da sociedade civil organizada. A primeira audiência pública foi realizada no dia quatorze de fevereiro de 2007, no Centro Cultural Ataliba Barrocas, e sinaliza para a população e organizações o início do processo de elaboração do Plano Diretor do município de Cordeirópolis.

Durante a audiência foram abordados os diversos aspectos que envolvem a elaboração de um Plano Diretor, tais como os citados, na fala do arquiteto e coordenador de urbanismo da UFSCar, Dr. Ricardo Siloto da Silva:

Pensar sobre a cidade que queremos; conhecê-la técnica e culturalmente; sugerir opções para o seu desenvolvimento; elaborar estratégias de ação definindo o que é prioridade para a cidade; estabelecer diretrizes; definir instrumentos de ação e estruturar um sistema de acompanhamento e controle (CORDEIRÓPOLIS, 2007b).

Segundo a reportagem, ao final da audiência houve uma reunião entre os membros da UFSCar e a equipe técnica da prefeitura na qual foram estabelecidos métodos de trabalho para o desenvolvimento das atividades de elaboração do Plano Diretor, dentre eles a formação de três grupos, a saber:

- *Comissão Consultiva Municipal*, composta por vinte pessoas, entre elas representantes de ONGs, associações de moradores, profissionais liberais, com o papel de buscar na população informações referentes às suas necessidades;
- *Comissão Executiva Municipal*, composta por nove pessoas, entre elas chefes de departamentos da administração Municipal, um representante do legislativo e um do executivo, com o papel de analisar e reorganizar as informações obtidas da Comissão Consultiva;
- *Assessoria Técnica da UFSCar*, composta por onze membros, com o papel de assessorar todo o processo, sintetizando as informações trazidas pelas outras comissões e acompanhando todos os momentos, desde a obtenção de informações, análise das informações, definição das diretrizes até o da estruturação da Lei do Plano Diretor.



**Figura 2:** Vista parcial do público presente a 1ª Audiência Pública do Plano Diretor Participativo de Cordeirópolis (CORDEIRÓPOLIS, 2007b).

Após essa reunião foram nomeados os representantes das referidas comissões e realizadas as reuniões.



## 8 O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE CORDEIRÓPOLIS: UMA ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

---

---

Conforme relatado anteriormente não nos foi liberado o acesso às atas e listas de presença das reuniões das comissões, que segundo alguns dos membros da comissão consultiva, algumas reuniões das três comissões foram realizadas simultaneamente. É importante ressaltar que não podemos determinar a partir dos relatos dos Entrevistados quantas reuniões de fato aconteceram, pois alguns afirmam terem participado de uma, de duas, e até três reuniões. Esse fenômeno pode ser fruto de algumas sobreposições de participação em diferentes espaços como podemos evidenciar na fala do Entrevistado **1**<sup>30</sup>, quando remete ao Plano Diretor a responsabilidade de redirecionar a arrecadação dos impostos do município, do orçamento municipal, ou na fala do Entrevistado **3**<sup>31</sup>, que confunde as reuniões do Plano Diretor com as reuniões da entidade que representa, pois muitas das reuniões da entidade foram para discutir o desenvolvimento e crescimento sustentável da cidade, e conseqüentemente, a elaboração do Plano Diretor.

Indagamos a respeito do processo de composição da comissão consultiva e da possibilidade de outra formação possível. Segundo o Entrevistado **2**<sup>32</sup>, apenas a comissão executiva foi indicada pelo prefeito, sendo a comissão consultiva formada pela indicação de um representante de cada organização, associação ou ONG para compor esse espaço. Todos os Entrevistados alegaram que não fariam uma comissão diferente, uma vez que a comissão é representativa, composta por diferentes segmentos da sociedade civil.

É do nosso conhecimento que algumas reuniões foram realizadas, pela (e com) a administração pública, para discutir o processo de elaboração do Plano Diretor, tal como a reunião citada acima realizada na Câmara Municipal, e que alguns dos Entrevistados tinham conhecimento desse processo ou até mesmo participaram de algumas visitas a outras cidades ou de discussões sobre as diferentes possibilidades de elaboração, tais como os Entrevistados **2**, **4**<sup>33</sup>, **6**<sup>34</sup>, **8**<sup>35</sup> e **10**<sup>36</sup>. Isso demonstra um amadurecimento dos participantes em

---

<sup>30</sup> Entrevista realizada no dia 6 de abril de 2009 com duração aproximada de 28 minutos.

<sup>31</sup> Entrevista realizada no dia 13 de abril de 2009 com duração aproximada de 44 minutos.

<sup>32</sup> Entrevista realizada no dia 6 de abril de 2009 com duração aproximada de 30 minutos.

<sup>33</sup> Entrevista realizada no dia 15 de abril de 2009 com duração aproximada de 20 minutos.

<sup>34</sup> Entrevista realizada no dia 15 de abril de 2009 com duração aproximada de 65 minutos.

<sup>35</sup> Entrevista realizada no dia 23 de abril de 2009 com duração aproximada de 23 minutos.

<sup>36</sup> Entrevista realizada no dia 24 de abril de 2009 com duração aproximada de 99 minutos.

relação à temática do Plano Diretor e um empenho da administração pública para a realização do mesmo, além de uma proximidade dos mesmos com representantes da administração pública. O Entrevistado **4**, ao relatar sobre o processo de composição da comissão consultiva, recorda da existência de uma legislação, a qual identificamos ser o Estatuto da Cidade, que obriga a existir a participação popular, e mais além, a divulgação de informações que desperte o interesse da população e que possibilite sua participação efetiva.

As convocações para as reuniões eram, em sua maioria, realizadas por telefone e com poucos dias de antecedência. Em muitas falas as pessoas questionam a falta de participação de todos os membros nas reuniões da comissão. Como não sabemos quantas reuniões ocorreram e nem quais membros estavam e quais não estavam presentes em cada reunião, não pudemos indagá-los sobre os motivos das ausências, mas como pontua o Entrevistado **8**, as pessoas precisam ser incentivadas a participarem, “pois os compromissos são tantos para sobreviver, trabalhar, cuidar da família” que acaba esquecendo de acompanhar os espaços de participação. Não seria talvez interessante estudar o motivo pelo qual essas pessoas deixam de participar? O quanto uma reunião marcada com dois dias de antecedência não impossibilita uma reestruturação no horário cotidiano para se fazer presente na mesma? Será que todos os membros, toda a população têm a disponibilidade de ausentar-se do trabalho por algumas horas para participar das reuniões? Essas são questões importantes quando almejamos a participação popular nos espaços de discussão para evitarmos que somente aqueles que detêm controle sobre o seu tempo de trabalho participem.

Segundo o Entrevistado **10** “as pessoas não compreendem a importância da participação” e a falta de entendimento do assunto faz com que ela não tente participar. E também pontua:

[...] a atuação das pessoas que estão na direção disso, que elas têm uma história de não participação popular, então não conseguem conceber isso também. Por exemplo, eu não tenho dificuldade para estar no meio de qualquer grupo, de qualquer movimento (Entrevistado **10**).

A importância da fala do Entrevistado **10** está na relação que expressa entre as ansiedades da população e a proposição dos administradores públicos, dos gestores municipais. A legislação prevê a participação da população na elaboração de políticas públicas, nesse caso mais específico, das políticas urbanas contidas no Plano Diretor. No entanto, as legislações não indicam, muitas vezes, a forma dessa participação, o papel do Estado na proposição de alternativas de mobilização e a forma de disponibilização das

informações para a população. Nesse sentido, entendemos que a fala do Entrevistado **10** concretiza esse pensamento, de que os gestores, quando não possuem um histórico de participação popular não entendem as dinâmicas de participação e não se familiarizam com as mesmas. Como é possível alguém sem histórico de participação conseguir entender os seus mecanismos?

Não queremos com isso advogar que esses gestores não possam usufruir do caráter educativo que a participação pode exercer, construindo e protagonizando os processos de participação, mas enfatizar que muitas vezes as políticas de participação se perdem na metodologia adotada acabando por não atingir a população efetivamente. A abertura de espaços de discussão e a divulgação em alguns meios de comunicação não se traduzem numa política de participação efetiva. O poder público precisa articular diferentes mecanismos de orientação sobre os conceitos de plano diretor, de coleta de dados da realidade do município e de inclusão da população nos espaços de discussão, na apropriação do debate. E esses mecanismos estão relacionados com a dinâmica social de cada município, de cada região, de cada comunidade, de cada assunto a ser abordado. Assim como ocorrem reuniões para a elaboração de um cronograma para coleta de dados, determinação de uma metodologia de análise, o mesmo deve ocorrer para o planejamento da participação popular, com um calendário de reuniões, determinação da forma de divulgação com antecedência, análise das participações, entre outras ações.

A participação popular encontra diferentes definições nas interpretações dos Entrevistados. Segundo os Entrevistados, vivemos hoje num país democrático<sup>37</sup> onde todos têm direito a participar, a se expressar para melhorar as condições de vida. Para essa transformação existem alguns mecanismos, em que a pessoa por si só não consegue fazer mudanças. Essa transformação pode ser alcançada quando realizada num movimento, com interesse coletivo.

Para que essa participação ocorra de fato, é necessário ter mais incentivo, mais estímulo. Há divergências no processo de participação popular, mas pode-se chegar num denominador comum. O povo participando de forma ativa na construção do município, da comunidade é o segredo para tudo. Não adianta atirar pedras em governantes, em partidos políticos se não fazemos parte deles. Se a pessoa não tem uma participação ativa na sociedade, na comunidade, como pode ela reclamar depois? Nós vivemos num governo democrata, nosso prefeito foi eleito por maioria popular com base em um partido que possui

---

<sup>37</sup> A participação em nível local, por exemplo, nas associações locais, poderia possibilitar ao indivíduo o aprendizado da democracia (GONH, 2007).

um programa bem claro de sociedade e de governo. Os partidos também fazem parte da participação popular e eles só existem porque são formados por pessoas da comunidade. Por isso a participação popular é a chave de tudo, tanto para eleger a sua representação, para participar nos partidos e para participar da vida política da cidade cobrando que os programas de governo sejam cumpridos.

A participação popular é também extrapolar as questões do dia-a-dia, fazer para a cidade aquilo que gostaríamos que fizéssemos para nós, principalmente para a população mais carente, para os mais necessitados. E qualquer um pode participar, sem restrições, pois quem transforma mesmo uma cidade, um estado, um país é a participação popular, o movimento social organizado. Então a participação popular é fundamental, é só ela mesmo que vem a modificar a cidade.

Na fala do Entrevistado 4 identificamos a discussão dos problemas decorrentes da cultura política nacional, citada anteriormente, cujo predomínio de valores como clientelismo, paternalismo e a descrença na eficácia das leis afastam as pessoas da participação na vida política da cidade. E atribui que o predomínio dessa cultura se dá pela ausência da participação popular, deixando esses espaços “vazios” para esse tipo de manifestação política.

[...] Participação popular deve ser ampla e ativa. Nós só estamos nesse vazio político porque as pessoas acham que política deve ser ocupada por pessoas de mau caráter, não tem preocupação, então as pessoas de bem da comunidade acaba se omitindo na política abrindo espaço pras pessoas que só querem tirar vantagem de cargo, de política, então eu acho que o segredo do sucesso de um país, de uma comunidade, de, de uma cidade, é a ampla participação popular. (Entrevistado 4)

A participação em outros espaços de discussões, em outras instituições é comum a vários membros da comissão, e nos remete a Pateman (1992) quando atribui como principal função da participação o caráter educativo que deve exercer sobre os indivíduos. O processo de participação pode aumentar o valor da liberdade no (do) indivíduo, passando ele a ser o seu senhor. O indivíduo que participa de espaços de discussão adquire mais conhecimento, tanto dos mecanismos democráticos quanto de aspectos psicológicos, que possibilitam uma maior (ou melhor) participação futura. Ou seja, quanto mais o indivíduo participa maior será a sua capacidade para uma futura participação.

Para o Entrevistado 7, a participação popular é uma escola política que está acontecendo, levando as pessoas a discutir coisas que talvez elas nunca tenham pensado que

viriam a discutir. Sendo de suma importância para a comunidade pessoas bem politizadas que exigem o melhor para as comunidades, que exigem aquilo que elas acreditam ser prioridade.

Podemos citar o exemplo do Entrevistado **10**, que relata a sua participação em discussões de questões sociais desde a juventude, na Pastoral da Juventude e na CEBES – Comunidades Eclesiais de Base, atribuindo a esses espaços o acúmulo de conhecimentos sobre o funcionamento dos sindicatos, da defesa dos trabalhadores, dos partidos políticos e conseqüentemente a sua inserção no movimento social.

O cenário de inserção do Entrevistado **10** na participação popular é descrito por Gonh (2007) dentro do cenário da participação em práticas de gestão da coisa pública no Brasil no final do milênio passado. Segundo a autora, a participação dos indivíduos nos processos de elaboração e de tomadas de decisões só começou a aparecer na década de 80 do século XX, com propostas associadas aos movimentos populares, em atuação conjunta com as comunidades eclesiais de base, como citado pelo Entrevistado **10**, oposições sindicais, algumas categorias profissionais do funcionalismo público, e associações de moradores.

Nesse momento, a participação popular era definida como esforços organizados para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlavam a vida em sociedade, sendo o povo, os excluídos dos círculos do poder dominante, os agentes e atores básicos da participação popular (GONH, 2007).

A mobilização da sociedade civil era parte de um plano de criação e desenvolvimento de uma cultura de contra-hegemonia à ordem dominante. A contextualização da participação popular no país é importante e pode ser evidenciada na fala do Entrevistado **10**, quando explica que:

[...] tudo o que temos hoje na Constituição Federal de 1988, na lei do SUS, na LDB, no sistema único de assistência social, tudo foi conquista do movimento social organizado, nada caiu do céu. Até eu sofro muito porque as pessoas não têm esse entendimento. As pessoas que estão hoje nas funções do executivo, do legislativo não têm essa compreensão porque não participaram desse processo. Então fica difícil a gente ter que estar sempre lembrando, sempre pontuando que tudo o que nós temos é conquista do movimento social organizado. E a gente sabe que se a sociedade não se organiza a gente retrocede, a gente perde tudo o que conquistou.

A importância dessa fala se traduz no conhecimento que o mesmo tem das lutas sociais no Brasil, e da consciência da necessidade de participação para a manutenção dos direitos. A fala do Entrevistado nos remete a outro ponto discutido anteriormente, a falta de vivência de participação popular de muitos gestores municipais, mas principalmente a falta de

conhecimento das lutas sociais e de suas conquistas, dentre elas a participação na determinação das políticas do Plano Diretor.

Para o Entrevistado **5**, a participação popular é importante principalmente no Plano Diretor porque possibilita identificar as características de cada bairro, de cada região e preservá-las dentro do estudo do Plano Diretor.

Nesse processo de participação no Plano Diretor, como em qualquer outro espaço de participação popular, é importante que o participante tenha um entendimento do que é o projeto e da sua função, para ter uma leitura contextual e não votar em tudo que lhe é apresentado. Não que o conteúdo ou projeto colocado não esteja correto, mas talvez não seja prioridade para a população naquele momento.

Um ponto abordado enfaticamente pelo Entrevistado **6** é muito importante para esta pesquisa, uma vez que objetivamos analisar a participação popular de Cordeirópolis na proposição de políticas públicas, e entender alguns motivos para a não participação efetiva da população é crucial, principalmente para a administração pública, no sentido de tentar superar essas limitações em futuras proposições de metodologias para a participação popular.

Segundo o Entrevistado **6**, Cordeirópolis por ser uma cidade pequena, com uma população em torno de vinte mil habitantes, possui algumas questões complicadas em relação a participação, possuindo uma situação atípica de uma cidade grande, por exemplo.

[...] quando você vai participa de uma entidade aonde você representa uma gama da sociedade, e você vai brigar pelo seu direito, automaticamente você vai estar conflitando com interesses de outros né. E quando você conflita com interesses de outros aquilo pode ser prejudicial talvez pra você, seja na sua vida pessoal, seja na sua vida afetiva. E você acaba comprando brigas, muitas vezes, e que a relação individual pessoa acaba sendo afetada (Entrevistado **6**).

A participação, segundo o Entrevistado **6**, é um pouco temida pela população, pela possíveis retaliações que pode vir a receber, seja dos donos dos meios de produção, ou da oposição partidária. Existem vários relatos de ameaças e tentativas de execução das mesmas na cidade, principalmente em períodos eleitorais. Outro Entrevistado, ao explanar sobre a sua vida em Cordeirópolis, relata um episódio ocorrido com sua família que envolvia o proprietário da terra e o lavrador, em que prevaleceu “a lei do mais forte”, independente da análise justa da situação, e que esse fato acarretou uma vida de privações em uma cidade pequena, pois toda a sua trajetória de vida era relacionada a esse evento. O Entrevistado durante o relato de sua vida na cidade se emocionou e precisou de um tempo

para se recompor, fato esse inesperado para a nossa pesquisa, mas que mostrou um aprofundamento em pontos importantes nas vidas dos entrevistados.

Em outro relato, um dos Entrevistados aponta para a dificuldade da discussão da poluição do ar pelas indústrias cerâmicas da cidade, que obrigadas a instalarem filtros de proteção, só os ligam na semana de fiscalização. Nesse mesmo relato, é evidenciada a dificuldade de a população denunciar esse tipo de situação, uma vez que a maioria das famílias da cidade possui uma relação direta com estas indústrias. E ainda relata que a cidade de Cordeirópolis e a cidade vizinha, Santa Gertrudes, também pólo cerâmico, encontram-se em segundo ou terceiro lugar em pesquisas de cidades com mais poluição no Estado de São Paulo<sup>38</sup>.

As interpretações dos Entrevistados sobre o que venha a ser o Plano Diretor vão ao encontro do que já discutimos anteriormente, de que o mesmo é um instrumento de organização do desenvolvimento do município e das funções sociais da cidade, com ênfase ao zoneamento do solo. Em diversas falas e em diferentes momentos são citados alguns problemas sociais e de saúde decorrentes da não determinação das finalidades e localidades das instalações de empresas e bairros residenciais na cidade. Por exemplo, na fala do Entrevistado **6**, são mencionados alguns requisitos desconsiderados na constituição de bairros não planejados: “primeiro você constrói a casa depois você pensa na iluminação, no asfalto, na rede de esgoto, se tem escola, se tem praça”, acarretando em problemas sociais para a cidade. Na fala do Entrevistado **9**, temos o exemplo da poluição de uma represa do município de Cordeirópolis que é realizada pelas indústrias cerâmicas: “[...] deram a liberdade aos ceramistas [...]. Eles poluíram a represa do Barro Preto [...] poluíram porque tiveram chance de poluir [...] não teve ninguém que proibiu de poluir aquilo ali, mas também tem como despoluir” e o exemplo da necessidade da constituição de um distrito industrial e, conseqüentemente, da proibição de instalações de empresas em outros lugares que não esse planejado, pois segundo o Entrevistado **9**<sup>39</sup>,

[...] as indústrias têm que ser montadas num lugar que nem o vento pode trazer o ar dela pra dentro da cidade, mas aqui já não tem mais conserto, montaram uma indústria ali, montaram outra indústria aqui, setor de indústria lá, então hoje a cidade está rodeada praticamente de indústria, nós estamos no meio das indústrias.

<sup>38</sup> Em um dos encontros realizados com o Engenheiro da Prefeitura de Cordeirópolis responsável pela elaboração do Plano Diretor ele nos apresentou esse mesmo dado e nos mostrou uma pesquisa realizada por órgão de controle da qualidade do ar, no entanto, não conseguimos o acesso a esses dados para citar a fonte. No entanto encontramos na página da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo pesquisa sobre a qualidade do ar nos municípios do Estado, na qual o Município de Cordeirópolis se apresenta com índice de saturação moderado. Dados encontrados no endereço [http://www.cetesb.sp.gov.br/Ar/classificacao\\_municipios.pdf](http://www.cetesb.sp.gov.br/Ar/classificacao_municipios.pdf).

<sup>39</sup> Entrevista realizada no dia 03 de julho de 2009 com duração aproximada de 49 minutos.

Outro problema citado é o trânsito de caminhões dentro do município e o pouso dos mesmos nas ruas, que implica num desgaste do solo e na necessidade de obras públicas para asfaltamento ou manutenção das redes de esgoto e água subterrâneas.

[...] depois que legaliza não deixa mais caminhão dentro da cidade. Tem bastante cidade que não fica mais caminhão na rua parado, sabe, é proibido caminhão ficar pousando na rua... Existe, conheço cidade que já tem no Estado de São Paulo, não é pra caminhão fica circulando, a não ser o caminhão que venha fazer uma entrega (Entrevistado 9).

Esses são alguns dos problemas apontados nas entrevistas, e que segundo os interlocutores, não ocorreriam com a implantação do Plano Diretor. É importante resgatarmos a discussão de o Plano Diretor sinalizar para a sistematização do desenvolvimento futuro do município, no entanto, sem ignorar o que já existe, principalmente os problemas já existentes.

[...] você não pode pensar no Plano Diretor e esquecer o que você já tem ali. O que tem ali tem que ser adequado, mas o que vai vir de novo tem que se adequar ao Plano Diretor. São duas visões diferentes, por exemplo, pra você ter uma empresa na cidade você tem que verificar se essa empresa segue as normas ambientais. A partir do momento que ela está seguindo, você não vai tirá-la dali e mandá-la para outro lugar, pelo contrário, ela já foi constituída ali. Só que as novas que vão vir, que vêm pra cidade, elas têm que seguir essa cartilha (Entrevistado 6).

[...] nossa participação foi maior na questão da legalização dos terrenos no Jardim Eldorado. A gente fez alguns pedidos para incluir também no Plano Diretor. Quem tem meio terreno lá hoje não tem escritura do terreno. Então a partir do Plano Diretor, a informação que a gente teve é que iria automaticamente poder tirar a escritura de meio terreno (Entrevistado 7<sup>40</sup>).

Segundo Moreira (2008), em sua maioria os municípios brasileiros enfrentam dificuldades devido a limitações de recursos físicos especializados e acabam lidando com a ausência de informações sobre a realidade local. Infelizmente encontramos esse quadro em Cordeirópolis, seja ele durante o processo de obtenção de dados para esta pesquisa ou na fala do Entrevistado 10, para quem o papel do vereador em Cordeirópolis é diferente de uma cidade grande,

[...] porque aqui pro morador é importante você pedir para tampar o buraco na frente da casa dele, mas se a prefeitura, se o serviço público funcionasse de forma redonda, não precisaria o vereador estar fazendo isso... Então precisa que o poder público, que a prefeitura mesmo, ela planeje serviços, tenha equipe de pessoal, tenha os equipamentos porque esse é um outro problema, a prefeitura, ela tem uma estrutura

---

<sup>40</sup> Entrevista realizada no dia 25 de maio de 2009 com duração aproximada de 24 minutos.

de uma cidade que até pouco tempo atrás tinha treze mil habitantes, hoje Cordeirópolis tem vinte e três mil habitantes. Então ela tem que atualizar as equipes, a questão de equipamentos, tudo isso pra dar conta desses serviços.

A falta de recursos humanos e físicos nas prefeituras, principalmente dos pequenos municípios, as impossibilitam de conhecer a realidade da cidade, os problemas de zoneamento, a quantidade de moradias em cada bairro, em cada rua, os recursos naturais intactos e os já degradados, os níveis de poluição da cidade, quais empresas estão poluindo, entre tantos outros serviços que precisam de mão de obra especializada. Com isso, muitos desses municípios, obrigados a elaborar seus Planos Diretores e sem condições concretas para fazê-lo, aderem aos planos diretores elaborados por empresas especializadas.

Cordeirópolis está realizando o seu Plano Diretor com o apoio de uma empresa especializada. No entanto, destacaremos alguns mecanismos incluídos nesse processo na tentativa de não deixá-lo meramente burocrático, sem a participação popular, sem correspondência com a realidade do município e dos seus conflitos sociais. Dentre eles citamos a constituição da *Comissão consultiva*, com o papel de buscar na população informações referentes às suas necessidades, e da *Comissão executiva*, com o papel de analisar e reorganizar as informações obtidas pela Comissão consultiva. No entanto, não queremos afirmar que o mesmo esteja ocorrendo, uma vez que a avaliação dos espaços de discussão pelos Entrevistados nos sugere a necessidade de mais reuniões, de mais debates, de mais participação popular, e para isso, de mais divulgação de informações do processo de elaboração do Plano Diretor, e principalmente, a realização das reuniões nos bairros.

[...] não é simplesmente você contratar uma empresa e sentar com ela aqui e falar, olha pensa Cordeirópolis e escreve num papel. Aí você vai pega e coloca na prática aquilo que está escrito, é completamente contrário a realidade da cidade. Então pra você fazer um plano diretor, primeiro você tem que ter pessoas que conheçam a cidade, certo. Segundo, você precisa gostar de discutir tudo aquilo porque não é uma questão que você senta em vinte e quatro horas você elabora, não, tem que ter toda uma discussão sobre isso. Segundo, você tem que ir pros bairros e consultar a comunidade do que tem de problema na cidade, o que pode ser melhorado (Entrevistado 6).

A criação da comissão consultiva, formada por integrantes das organizações sociais não garante por si só a efetiva participação da população. Primeiramente porque nem todas as pessoas são associadas a essas instituições, não estando representado por elas, os

*sem-movimento*<sup>41</sup>, e segundo que os movimentos sociais possuem crises de representações e participações, por diversos motivos já relatados anteriormente, a descrença na cultura política brasileira, a singularidade da participação em movimentos nos pequenos municípios. Muitas das decisões passadas são reflexos do pensamento da diretoria, e não de todo o colegiado, com realizações de plenárias regularmente. Esse fator é agravado pela falta de um calendário pré-determinado das reuniões do Plano Diretor e de sua pauta definida com antecedência, fato esse que impossibilita uma ampla discussão dos representantes com a sua base e da proposição de políticas públicas mais estruturadas, uma vez que segundo os relatos as reuniões eram marcadas, geralmente, com apenas dois dias de antecedência.

Outro ponto que podemos questionar é a ausência da realização das reuniões nos bairros buscando a contribuição da comunidade local com as discussões sobre o crescimento e desenvolvimento da cidade nos próximos anos, e principalmente com o levantamento da atual realidade do município. Isso decorre da falta de iniciativa da administração pública na proposição e viabilização desses espaços, que pode ser traduzida também na falta de conhecimento de mecanismos democráticos participativos.

Amaral (2005), em seu estudo sobre a participação popular na definição de políticas públicas de lazer em Porto Alegre, relata que as reuniões do Orçamento Participativo (OP) ocorridas em 2000, instrumento no qual a referida autora deteve sua atenção, ocorriam o ano todo, com plenárias regionais e temáticas. Segundo a autora, as plenárias regionais ocorreram em número de dezesseis promovendo a discussão dos problemas das comunidades, por critérios espaciais e populacionais. As plenárias temáticas, criadas em anos anteriores, objetivava pautar os grandes temas emergentes. Segundo a autora, no ano de 2000, objeto de sua análise, foram realizadas seis plenárias temáticas, dentre elas, “desenvolvimento econômico e tributação; saúde e assistência social; circulação e transporte; cultura; educação, esporte e lazer; e organização da cidade, desenvolvimento urbano e ambiental” (AMARAL, 2005, p. 15).

A metodologia de participação popular adotada para a discussão do OP de Porto Alegre é uma proposta interessante para a discussão do Plano Diretor em Cordeirópolis, uma vez que ocorreriam as plenárias regionais, nos bairros, buscando conhecer os anseios e os

---

<sup>41</sup> Os *sem-movimento* é considerado a população que se encontra a margem da participação popular, que não tem acesso a nenhuma forma de participação, seja por falta de interesse, por questões financeiras, por afinidade política. São exemplos de distanciamento das discussões políticas e da participação popular, conforme dados levantados da Fundação Perseu Abramo (1999), a juventude brasileira, dos 901 jovens entrevistados, apenas 10% participaram ou participam de reuniões de algum movimento ou causa social e apenas 8% participaram ou participam de reuniões de partidos políticos.

problemas de cada comunidade, traduzindo-os no momento de construção do Plano Diretor, e a realização de plenárias temáticas, ocorrendo principalmente dentro da comissão consultiva, objetivando assim uma discussão dos grandes temas emergentes pelos representantes das organizações, sempre baseados nos relatos e propostas das plenárias regionais.

Modelo semelhante foi implementada pela secretaria de saúde da cidade na elaboração da Conferência da Saúde no ano de 2009. A população foi convidada a participar das pré-conferências locais, realizadas em cada unidade de saúde nos bairros, e escolhidos os representantes locais, foi realizada a Conferência Municipal de Saúde, com a participação dos delegados eleitos nas pré-conferências e os delegados natos (membros da sociedade civil organizada que compõem o Conselho Municipal de Saúde). É importante ressaltar que apesar de eleitos os delegados para a Conferência, a mesma eram aberta para a participação de toda a população, com divulgação em todos os postos de saúde, principalmente através das pré-conferências, com carro de som, panfletos e anúncio na rádio. Foi criado pela secretaria municipal de saúde painéis com temas abordados na Conferência, como automedicação, entre outros, de uma forma criativa, diferente, que chamava a atenção do público e possibilitava o seu entendimento, com imagens e linguagem simples.

Citamos esse exemplo da Saúde<sup>42</sup>, para constatar que há sim no município iniciativas dos gestores públicos para a democratização dos espaços para a participação popular. É importante pensar em alternativas que chamem a população para a discussão.

Enfatizamos a discussão de mecanismos de participação popular, principalmente nos bairros, para contrapor o discurso de alguns Entrevistados que acreditam que a população poderá participar efetivamente nas plenárias de aprovação do Plano Diretor. Sinalizamos que esse também é um espaço de intervenção para a população, mas muito mais para cobrar e verificar se as propostas apresentadas nas plenárias regionais de seus bairros estão contempladas no projeto Lei do que fazer proposições nesses espaços.

É preciso para além de possibilitar esses espaços, de instrumentalizar a população para que tenham condições objetivas de participação nesses espaços para expressar as suas necessidades e propostas de soluções para os problemas do município. Dentre essas a realização de palestras, de dinâmicas, de oficinas, divulgação antecipada das reuniões, programação das mesmas para não ocorrerem em dias e horários comerciais, pois

---

<sup>42</sup> A Saúde tem um diferencial em relação aos mecanismos de participação e democratização tanto do acesso quanto das decisões em virtude de toda a sua história de luta na construção do SUS, muito citada pelos autores. Devemos utilizar as lutas e as conquistas na área da Saúde, como exemplo para as lutas, conquistas e políticas públicas democratizantes para o lazer e outras áreas de interesse social.

impossibilita os trabalhadores de participarem, uma vez que nem sempre possuem a possibilidade de alteração da sua carga de horário, além da rotina familiar.

## **8.1 O Lazer no imaginário da população**

O termo lazer, freqüentemente usado para denominar vários fenômenos na sociedade moderna, principalmente aqueles relacionados ao consumo, recebe diferentes definições, algumas vezes relacionadas somente a atividades individuais e pode implicar na redução do conceito aos conteúdos de determinadas atividades, principalmente àquelas relacionadas aos esportes e artes. Essa redução de significado pode ser constatada principalmente na linguagem popular, primeiro porque dificilmente paramos para conceituar as palavras do nosso dia-a-dia, e segundo porque as palavras são alimentadas pelos meios de comunicação vinculados a programação de atividades, esquecendo assim do seu potencial emancipatório.

Diferentes definições são encontradas nas falas dos Entrevistados, não pela redução do conceito, mas sim pela aproximação dos mesmos com a sua realidade. Para os Entrevistados **3**, **5**<sup>43</sup> e **6** o lazer está relacionado ao tempo de não-trabalho, momentos esses que extrapolam as atividades do dia-a-dia, não somente aos finais de semana, mas todos os dias. Coincidentemente dois desses Entrevistados moram em áreas rurais, são empresários com ampla variedade de lazer dentro das suas residências, tais como piscinas, quadras, área verde, represa, entre outros.

Para os Entrevistados **1**, **9** e **10** o lazer está mais relacionado aos espaços físicos, “um lugar aonde as pessoas vão, ah, ah, umas pessoas vão pra se divertir, distrair, outras vão pra refrescar a mente, sair daquela correria do dia-a-dia” (Entrevistado **1**). Os espaços citados são clube de campo, local para caminhada, local para apreciação da natureza, cinema, parques infantis, bosque, praça com equipamentos de lazer, parque de diversão, zoológicos, entre outros.

Os Entrevistados **4** e **7** associam o conceito de lazer com as atividades executadas no tempo de lazer. “Lazer é uma atividade que você faz de forma recreativa pra aliviar o stress, melhorar o condicionamento físico, melhorar a qualidade de saúde, ah, enfim, mais ou menos isso” (Entrevistado **4**). Além dessas atividades também foram citadas caminhada, corrida, convívio com a família, pescaria, futebol, uma cervejinha com os amigos, apreciação da natureza.

---

<sup>43</sup> Entrevista realizada no dia 22 de abril de 2009 com duração aproximada de 43 minutos.

O Entrevistado **8** acredita num “lazer sadio”, como sendo “um lazer incentivado que seja ligado à cultura, à educação, né? Coisas que sejam absorvidas pelos jovens, para que ele tenha uma... uma questão assim de responsabilidade”, e o Entrevistado **2**, relaciona o lazer com a questão ambiental, e cita espaços e atividades como bosques, caminhadas, zoológicos, piquenique, Jardim dos Sentidos.

A pluralidade das definições sobre o lazer possibilita a existência de um amplo espaço para o debate sobre o tema no Plano Diretor e a contemplação dos diferentes entendimentos do lazer nas políticas públicas. No entanto, é importante esclarecermos que as definições acima citadas não se confrontam, muito pelo contrário, elas se complementam. São diferentes formas de analisar o mesmo fenômeno, diferentes formas de usufruir de um mesmo espaço, que estão relacionadas à história de vida de cada indivíduo.

Ao indagarmos sobre a existência do lazer no tempo de trabalho, constatamos que a maioria dos Entrevistados acha possível, isso porque associam a idéia de lazer ao sentimento de prazer...

Ah, é a parte que eu mexo com gado. Sinto um lazer pra mim... A parte do gado pra mim é um lazer, considero um lazer (Entrevistado **9**).

É, porque a partir do momento, como agricultora né, a partir do momento que eu estou plantando eu tenho prazer e aquilo pra mim se torna um lazer (Entrevistado **1**).

Acho que sim. Porque lazer é aquele que, que se faz e ele gosta. Então quanto está enturmando no trabalho é, todo mundo se diverte, todo mundo caçoa, todo mundo brinca, eu acho que isso faz bastante parte do lazer sabe (Entrevistado **7**).

Meu trabalho é possível sim... Mas o que me dá muito prazer é sair e ir pras obras, ir ver as coisas acontecendo. Isso é uma coisa que eu tenho grande prazer, é, é você fazer do nada criar alguma coisa, e essa coisa depois de pronta é, eu sinto como que aquilo fosse, é uma obra, é uma obra de arte que na verdade eu ajudei a criar (Entrevista **5**).

Todos os Entrevistados entendem que o lazer é essencial para a comunidade e que por isso deveria ser oferecido para a população de Cordeirópolis. Em relato sobre a dificuldade do acesso da população, principalmente as crianças mais pobre, ao clube da cidade, o Entrevistado **10** sinaliza para o direito previsto na Constituição Federal “E eu sofri muito com essa situação porque, ah, eles têm direito ao acesso, ta constituição federal né, que eles têm direito ao lazer né”.

Segundo os Entrevistados são poucos os espaços de lazer do município e concentrados em algumas regiões da cidade.

Então, eu acho que o bairro que eu moro é um bairro privilegiado de espaço de lazer porque tem o Centro de Lazer do Trabalhador. [...] tem a praça ali em frente a APAE, tem a praça dos ferroviários, tem as duas praças do Jardim Primavera, [...] tem a praça em frente à Escola Amália, tem a praça no Jardim Juventude, tem o parquinho do Jardim Juventude, tem a quadra poliesportiva no Jardim Juventude. Então eu acho que aquele bairro não só de espaço de lazer, mas outros serviços públicos, ele é bem privilegiado aquele bairro lá (Entrevistado **10**).

É, é um bairro que, acho que cresceu muito né. É o bairro que mais cresce que mais cresceu e mais reformo, mais ainda tem bastante coisa pra fazer ainda no bairro. [...] Os espaços, quer dizer, pra lazer no bairro praticamente não existe. Tem lá, tem o Projeto Sol que faz aqueles, dá umas instruções lá, ensina dança, capoeira, mas o espaço é restrito ta, que é um espaço que não é cedido ao público. É cedido na responsabilidade do marido da diretora (Entrevistado **7**).

Centro de lazer, somente. E cada um faz aquilo que acha que tem que fazer. Um pega o seu skate e vai nas ruas sai por aí, que eu vejo que é muito procurado, problemático porque não tem um local, então no meu bairro, na cidade como um todo, são muito delimitados os espaços de lazer que nós temos (Entrevistado **6**).

Um ponto importante a ser destacado é a concepção de espaço de lazer encontrada nas falas. Podemos cruzar as indicações dos espaços de lazer dos Entrevistados **10** e **6**, uma vez que os mesmos moram no mesmo bairro e relatam de forma muito diversificada os espaços de lazer presentes no bairro. Atribuímos isso a crescente utilização das expressões espaços de lazer e equipamentos de lazer, sem uma diferenciação entre as mesmas. O Entrevistado **10** tem uma concepção mais ampla de espaço de lazer, remetendo a todos os espaços de convívios, sejam eles equipamentos de lazer, áreas verdes para contemplação, praças, parques, rua, enquanto a concepção indicada pelo Entrevistado **6** está mais relacionada aos equipamentos de lazer. É importante enfatizar que esses distanciamentos devem-se principalmente a história de vida de cada indivíduo, e daquilo que esses espaços representaram ou representam em suas vidas, e não somente a uma categorização teórica dos conceitos.

Segundo Pellegrin (2004b, p. 74), podemos entender os espaços de lazer como os espaços potenciais que podem vir a se transformar em equipamentos de lazer, “como espaço para o encontro, de convívio, do encontro com o ‘novo’ e com o diferente, lugar de práticas culturais, de criação, de transformação e de vivências diversas, no que diz respeito a valores, conhecimentos e experiências” marcados por significados políticos que dimensionam, determinam a forma de utilização e de organização daquele espaço. Os equipamentos de lazer são definidos pela autora como edificações ou instalações onde ocorrem eventos e atividades de lazer, tais como clubes, ginásios, quadras, centros culturais, piscinas, cinemas, parques,

bibliotecas, centros esportivos, quadras, teatros, museus, entre outros, tanto público ou privado. Os equipamentos de lazer podem ser diferenciados em específicos e não-específicos, sendo específicos “aqueles construídos com a finalidade de abrigar atividades e programas de lazer” (PELLEGRIN, 2004a, p. 70), baseados em critérios de classificação de dimensão física do equipamento, população atendida no equipamento e interesses culturais<sup>44</sup> privilegiados no equipamento.” Os equipamentos não-específicos são aqueles espaços não construídos originalmente para essa finalidade, qual seja a da prática do lazer, dentre eles a escola, a casa, o bar, a rua.

Para além de discutir a existência ou não dos espaços de lazer, é muito importante, e foi abordado por diferentes Entrevistados, de diferentes modos, é a questão do acesso aos espaços e equipamentos de lazer. É importante destacar as falas de dois Entrevistados quando relatam sobre o acesso a esses espaços de lazer, mesmo para aqueles que residem no bairro, pois esse acesso nem sempre é universal, gratuito, e se dá quase sempre mediante o pagamento de uma taxa associativa mensal. O Entrevistado **10** cita a criação de uma praça poliesportiva com acesso universal no bairro que já foi caracterizado anteriormente com muitos espaços de lazer e serviços em geral.

É, é limitado também. Por exemplo, você vai ao Centro de Lazer você tem que ser sócio, você paga uma taxa. Então você está desempregado como você vai pagar a taxa do Centro de Lazer? Então nós temos que rediscutir essa questão (Entrevistado **6**).

Então uma das questões que, ah, que me trouxe muito conflito pra mim no primeiro mandato, é essa questão do acesso. Mas vamos falar do acesso daquele que é universal. No Jardim Juventude o acesso é universal. Vem os adolescentes do assentamento na quadra poliesportiva, vem do Jardim Eldorado, vem de todo lugar. E as mães vão leva também as crianças no Parque Infantil (Entrevistado **10**).

Esse fenômeno está relacionado, como já discutido anteriormente, ao aumento demográfico da população nos últimos dez anos e a manutenção da mesma estrutura física do poder público nos serviços prestados à comunidade. O Entrevistado **10** relatando sobre os problemas estruturais que os vereadores precisam pedir soluções por indicações na Câmara poderiam ser sanados se a prefeitura tivesse um planejamento de suas atividades e serviços e, principalmente, uma atualização nos seus recursos físicos, humanos, materiais, pois a cidade cresceu muito, e ainda continua crescendo, e a estrutura da prefeitura se mantém

---

<sup>44</sup> Segundo Pellegrin (2004a) os interesses culturais utilizados na classificação dos equipamentos de lazer são baseados na classificação apresentada por Joffre Dumazedier.

a mesma, defasada, assim como as estruturas dos equipamentos e espaços de lazer no município.

[...] a prefeitura ela tem uma estrutura de uma cidade que até pouco tempo atrás tinha treze mil habitantes, hoje Cordeirópolis tem vinte e três mil habitantes. Então ela tem que atualiza as equipes, a questão de equipamentos, tudo isso pra dar conta desses serviços.

Muitos bairros não possuem espaços de lazer, como por exemplo, o Jardim Cordeiro, “um bairro que tem mais de vinte anos e não tem, o que tem é aquele campinho de areia, mas não tem, ah, ações voltadas pra questão do Lazer” (Entrevistado 10). A cidade não proporciona lazer para a população, não tem atividades no teatro, não tem cinema, não tem bosque, não tem represa limpa para nadar, não tem piscina pública, não tem parque público, não tem local para caminhada, não tem pista de skate, não tem pista de atletismo. Quem tem recursos financeiros vai para as cidades da região, Limeira, Rio Claro, Piracicaba, quem não tem fica na cidade sem espaços de lazer para frequentar, sem atividades para fazer.

O Entrevistado 10 relata sua experiência no primeiro mandato como vereador, principalmente na questão do lazer e do acesso ao mesmo. Para o Entrevistado foi muito complicado esse processo, pois no seu entendimento o lazer é um direito previsto na Constituição e por isso deve ser garantido para todo cidadão brasileiro. No entanto, como relatamos anteriormente, isso não ocorre no município. Ele nos relatou que formava fila de meninos e meninas na porta da sua casa solicitando que ligasse para o Centro de Lazer pedindo que os deixassem entrar para brincar no clube. Nem sempre conseguiu colocar todas as crianças, e que em alguns momentos chegou a pagar o título para que as crianças tivessem de fato acesso a esse espaço. Esse não foi o melhor mecanismo, não era somente a carteirinha que fazia valer esse direito, pois as crianças eram expulsas do clube. Segundo o Entrevistado, as crianças não conseguiam entrar no clube e quando os faziam tinham uma postura de enfrentamento, uma reação contra aquilo que o oprimia.

Para reverter esse quadro, para minimizar as diferenças entre as crianças seria necessária a presença de educadores que orientassem as atividades e ajudassem na familiarização da criança com aquele ambiente, estranho a elas. Garantir o acesso ao lazer não significa apenas a disponibilização dos espaços, é necessária uma política de permanência, visto que entendemos o lazer como um espaço educativo, de emancipação humana. Também se faz necessário a implementação de programas de capacitação dos agentes sociais, dos

profissionais da área que atuam com a população na ponta das políticas de lazer, assim como a elaboração de um conteúdo programático, de uma programação.

Significativo foi, também, o relatado pelo Entrevistado **10**, quando ele se reportou ao episódio no qual levou as crianças do assentamento Santa Rita para o Centro de Lazer,

[...] as a gente enfrentou muita dificuldade porque o olhar das pessoas para aquelas crianças era um olhar assim de muito desprezo, de muito preconceito. Então a gente sofria muito com essa situação. E aí a gente acabou não trazendo mais por conta disso. Eu cheguei inclusive a pagar taxa pelo número de crianças que usariam pra que elas pudessem estar lá dentro. Mas assim, se a gente tivesse tido condição de filmar a primeira, o primeiro dia em que as crianças da Santa Rita tiveram acesso ao Centro de Lazer, ao parquinho, eles faziam tanto barulho com a voz e eles gritavam tanto de alegria, que fez as pessoas saírem na rua pra ver o que estava acontecendo no Centro de Lazer, porque eles não tinham acesso a um lugar bonito como aquele. Então foi uma coisa linda, lindo, lindo, lindo e inclusive teve crítica de algumas pessoas, questionando por que, como os pobres estavam dentro do centro de lazer, as pessoas pobres [...].

Podemos identificar nesse relato, além da cobrança da taxa por crianças que entraram no Clube, o preconceito das pessoas em relação às crianças. Teríamos que investigar a história do Clube para determinarmos o motivo da cobrança das taxas e analisar o público freqüentador, que muitas vezes é o mesmo público que freqüenta o clube privado da cidade. Talvez a taxa do clube seja muito mais que uma taxa de manutenção, mas uma barreira econômica que segrega aqueles que não podem dispor desse recurso. Enfatizamos nesse aspecto, porque a taxa da mensalidade do clube é inferior a 3% do salário mínimo. Talvez nos anos anteriores essa taxa correspondesse muito mais ao salário do trabalhador do que corresponde hoje, mas nem por isso todas as pessoas têm acesso, e podemos constatar isso pelos relatos dos Entrevistados.

Mais dois aspectos queremos salientar, que essa taxa é referente à utilização dos espaços e materiais do clube. Algumas atividades como ginástica, natação, hidroginástica, musculação possuem uma taxa extra, seja de inscrição no curso ou mensal. O nosso questionamento é por que a prefeitura não custeia todos os gastos com o clube, uma vez que a folha de pagamento já é responsabilidade da prefeitura.

Segundo o Censo Educacional de Cordeirópolis 2005-2008, o município possui em média 5 000 famílias<sup>45</sup>. Se todas as famílias fossem associadas ao clube e contribuísse com 3% do salário mínimo, o clube teria uma renda em média de 69 750 reais

---

<sup>45</sup> No Censo Educacional foram entrevistadas 4118 famílias, correspondendo a 90% da população, logo, consideramos que o número de famílias em Cordeirópolis, baseados nos dados citados acima corresponde em média a 5000 famílias.

por mês. Levando em consideração que nem todas as famílias são associadas ao clube, na verdade a maioria delas não o é, e que a prefeitura subsidia associações esportivas com mais de 70 000 reais por ano, dinheiro não seria um problema para a prefeitura. Essas são propostas que podem e devem ser levadas pelos participantes para a Administração Pública para a reorganização dos espaços já existentes e o acesso democrático para os futuros espaços que estão por vir.

O Centro de Lazer talvez seja o clube que menos dinheiro a prefeitura investe em relação aos outros espaços de lazer. No entanto, todos cobram taxa dos freqüentadores e a arrecadação dessas taxas não são suficientes para custear a manutenção desses espaços, mas são valores que impedem que muitos munícipes de Cordeirópolis freqüentem o espaço. A prefeitura, freqüentemente, precisa financiar a reforma e manutenção desses espaços.

Mas se a gente pensa os governos lá atrás, há vinte trinta anos atrás quando fez o campo do Brasil e do Juventus, eles foram sábios, eles fizeram uma estrutura muito boa, mas muito boa mesmo, que é muito bom né. Só que eles estão depredados, eles estão precisando de manutenção né.

E eu fiquei pensando como que os governos não puderam fazer a manutenção desses espaços. Não isso, isso me intriga muito né, porque agora é uma, uma responsabilidade desse governo dar conta. Mas como que não teve manutenção permanente desses espaços? E isso mostra também que cobrar taxa não deu certo. Que cobrar taxa é, discrimino a participação das pessoas nesses lugares né, e, e não, a taxa não é suficiente pra manter, de jeito nenhum, pra fazer a manutenção (Entrevistado 10).

Essa discussão é muito importante porque no limite quem acaba custeando as reformas é a prefeitura, ou seja, o munícipe contribui com os impostos municipais que custeiam os clubes e, no entanto, não podem freqüentá-lo. Para encerrar esse capítulo, utilizaremos mais um trecho do relato do Entrevistado 10, que por ter uma participação na decisão da coisa pública de muitos anos, em diferentes espaços, associações, sindicatos, poder legislativo, conhece muito dos mecanismos democráticos e dos problemas da cidade.

Então eu penso assim, que esse é um outro desafio que a cidade tem discuti né, porque não é cobrando taxa e colocando catraca nos espaços de lazer e impedindo o acesso das crianças pobres, que são diferentes, que nós vamos tá resolvendo os problemas dos espaços de lazer impedindo que a droga entre lá dentro. Então eu acho que é uma questão que é fundamental pra gente debater no município e resolve essa questão.

## **8.2 O LAZER NO PLANO DIRETOR**

Questionamos os Entrevistados sobre a existência da discussão do lazer no processo de elaboração do Plano Diretor, e segundo as respostas dos mesmos ela não existiu, mesmo sendo considerada importante por eles. Alguns palestrantes foram convidados a explanarem sobre alguns temas nas reuniões do Plano Diretor, e como sugestão dos Entrevistados, poderia ter um que abordasse o tema lazer, por ser tão importante quanto à poluição, a saúde, a moradia. Não existe nesse caso uma escala de valores, pois todos são direitos sociais previstos na Constituição Federal. Todos manifestaram que é essencial a discussão das políticas públicas de lazer no Plano Diretor, principalmente diante do quadro das políticas existentes no município, ou muitas vezes, das políticas não existentes.

Magnani (1998), em estudo desenvolvido sobre as atividades de lazer em uma comunidade periférica de São Paulo, nos relata de sua dificuldade para iniciar a problematização das discussões do lazer com a comunidade devido à falta de ressonância social<sup>46</sup> da temática para os mesmos. Para o autor, foi difícil compreender quais os significados do lazer realmente desfrutado pelos moradores da vila objeto de sua pesquisa, pois as entrevistas, mesmo em profundidade, não surtiram efeito, já que as falas eram monossilábicas.

Não sentimos essa mesma dificuldade na pesquisa realizada em Cordeirópolis, uma vez que as pessoas se sentiram a vontade para falar, principalmente quando explanavam sobre as suas atividades cotidianas, de sua forma de lazer, apesar de não ser tão variáveis, devido, muitas vezes, a falta de opção de acesso na cidade. Podemos atribuir esse entrosamento na entrevista a familiaridade com o entrevistador, uma vez que o mesmo é nascido e crescido na cidade, o que o autor denomina como pertencer ao *pedaço*<sup>47</sup>. Outro fator apontado pelo autor em sua pesquisa é a relação dos questionamentos do lazer nas diversas pesquisas, constituídos como as últimas questões dos formulários, e na sua pesquisa assim como nesta, é o objeto central de análise.

---

<sup>46</sup> O lazer não é entendido pela população como essencial e, portanto, as discussões sobre o assunto, os espaços e equipamentos de lazer não costumam merecer a atenção necessária, nem lhes é atribuída a importância real em uma política de administração urbana.

<sup>47</sup> Segundo Mascarenhas (2005) baseado em Magnani (1998), a categoria *pedaço* expressa a existência de uma identidade local construída a partir da moradia, das relações de vizinhança, da vida associativa inerentes a uma dinâmica social circunscrita a uma dada região, a uma dada comunidade.

Um fator importante que contribuiu para que as entrevistas fluíssem bem foi a aproximação inicial a partir da realidade cotidiana dos Entrevistados. Segundo MONTAÑO (2008, p. 16), “As verdades teóricas são sempre paradoxais quando nós as cotejamos com o senso comum, sempre. Por essa razão, é sempre bom começar pelo senso comum: para mostrar os seus ardis e a maneira pela qual nos induz a erros”. Nosso objetivo foi partir do senso comum dos Entrevistados, da sua realidade, iniciando uma abordagem sobre a sua história de vida, sobre o seu vínculo com a cidade, com o seu bairro, com a sua rua, com as suas atividades cotidianas e conseqüentemente com as suas atividades de lazer. Não procurávamos nas falas as respostas que a literatura relata, elas foram surgindo com o desenrolar da “prosa”. Não sinalizamos quais atividades de lazer queríamos saber dos Entrevistados, e antes mesmo de questionarmos sobre a importância do lazer para o Plano Diretor, procuramos indagar sobre as atividades de lazer no cotidiano dos Entrevistados, ou a sua ausência, na maioria das vezes. E essa ausência constatada naquele momento da entrevista, porque dificilmente na correria do dia-a-dia as pessoas têm tempo para pararem e pensarem em suas atividades de lazer. Muitas vezes elas são simplesmente excluídas na escala das prioridades de moradia, alimentação, trabalho, estudo. Sentimos que esse caminho possibilitou despertar nos Entrevistados a importância do lazer na sua vida, ou mesmo constatar a sua ausência.

Com isso, quando abordávamos para a importância do lazer na cidade, ele encontrava uma ressonância, ressonância essa possibilitada a partir da incorporação do tema para o seu cotidiano, para a sua percepção em relação aos espaços da cidade, aos espaços de convívio.

Finalizando as entrevistas, possibilitávamos que os Entrevistados sugerissem pontos a serem incluídos no Plano Diretor na temática do lazer, e muitos projetos interessantes foram explanados.

A revitalização do Lago União, lago situado no bairro Bela Vista, utilizado inicialmente na sua construção para a pesca, mas hoje encontra-se abandonado, poluído, com proposta de revitalização do lago, construção de equipamentos de lazer e local de passeio.

A conclusão do Ginásio do Jardim Progresso, inaugurado na gestão anterior sem estar completa a sua obra, sem encanamento para a piscina e com problemas na estrutura. Um espaço muito reivindicado pela população, que até então não tinha espaço de lazer no bairro e ocupado com atividades diretamente ligadas a associação de moradores do bairro, mesmo a obra não estando completa. A utilização do espaço associado às manifestações e mobilizações da comunidade impulsionou o retorno das obras, que segundo informações da

Prefeitura Municipal de Cordeirópolis estava parada devido a problemas no Tribunal de Contas da União. Sobre esse equipamento de lazer, por se tratar de um novo Centro de Lazer há uma grande discussão após a conclusão do mesmo, de como se dará o acesso. Se continuará sendo gratuito, ou se passará a ser cobrado como o outro Centro de Lazer construído há mais de trinta anos.

Então como que a gente, como que a sociedade se organiza pra que um dos papéis do poder público seja a manutenção desses espaços. Porque senão a quadra do Jardim Juventude, pra você ver uma coisa simples não tem oito meses de inauguração do, do parquinho, e já não consegue ter manutenção né. [...] O ginásio de esportes do progresso, ah, também é, eu discuti com algumas pessoas de lá sobre como que vai ser o acesso no ginásio de esportes do progresso, na piscina e assim por diante.

Olha, eu discuti muito, muito, pedi encarecidamente as pessoas, algumas pessoas de lá que eles fizessem esse debate, que a comunidade se organizasse pra não ser da mesma forma (Entrevistado 10).

A recuperação dos Campos de Futebol do Juventus e do Brasil, campos esses construídos pelo poder público e entregues para associações administrarem e cuidarem da manutenção. Como mencionado anteriormente às organizações não conseguem manter os clubes mesmo com a cobrança das taxas. Alguns entrevistados sinalizam que a recuperação dos clubes é essencial e provavelmente deverá ser realizada pelo Poder Público, mas que isso deve ser decidido pela população, uma vez que a mesma só tem acesso a esses espaços mediante pagamento de taxas ou locações.

A recuperação da Mata Odécio Lucke, espaço este situado no bairro do Jardim Cordeiro, bairro carente de espaços de lazer. O projeto prevê a recuperação da mata ciliar e das nascentes na mata, assim como a implantação de áreas de lazer, espaços para caminhada. Esse projeto é vinculado a uma das organizações presentes na comissão, que já iniciou o trabalho no bairro com mutirões de limpeza, implantação de placas, concursos de desenhos com as crianças do bairro, entre outras ações pontuais nesse espaço.

A Construção de uma Praça de esportes no Jardim Cordeiro, espaço esse sem nenhum espaço de lazer e com sérios acidentes envolvendo crianças brincando nas ruas. E a construção de um campo de futebol no Assentamento XX de Novembro, que devido a longa distância da cidade dificilmente tem acesso aos espaços de lazer, e uma atividade praticada por eles é o futebol.

A utilização das ruas como espaço de incentivo as atividades de lazer, uma outra forma de ocupação da rua, enquanto não são sanados a ausência de espaços de lazer no

município, além do resgate de jogos e brincadeiras populares que estão se perdendo entre as gerações.

[...] outra coisa também que a gente tem a proposta, que é da cultura, é a questão das ruas de lazer né nos bairros também [...] atividades antigas [...] de brincadeiras de rua nos bairros e até pode permeia, mescla com brinquedos que estão, que são os brinquedos infláveis aí também né. Acho que esse ruas de lazer é muito importante também, acho que, e é uma coisa assim que tem que ser urgente mesmo porque as pessoas não tem mesmo aonde ta passeando hoje, ta fazendo isso (Entrevistado 10).

Essa proposta é muito importante por sinalizar o resgate dos antigos jogos e brincadeiras, por incentivar a ocupação da rua como espaço de lazer e por possibilitar a interação entre as gerações.

A criação de um clube de campo com diferentes espaços de lazer com parques para as crianças, com salão de festas para os adultos. Um local que fosse referência para as atividades de lazer e os eventos turísticos da cidade, dentre eles desfiles, feiras artesanais e cerâmicas, como um parque de festas do município.

[...] clube de campo incluindo tudo, já poderia fazer arena [...] da festa do peão [...] faz um parque né pra, pra criança pra assim [...] pros adultos faz um clube de festa, [...] uma exposição nesse mesmo lugar que eu já vi já, não é que eu to inventando, lá em Santa Fé do sul é assim, então tem, a gente pode fazer uma, como tem muita indústria aqui, você pode expor, por exemplo, a cerâmica, a cerâmica pode lá e expor uma festa dela. [...] O produtor lá também leva o que ele tem, lá nessa feira né, nessa, nessa exposição, mas principalmente, podia marcar pra data de aniversário da cidade, sempre te isso daí, tipo um demonstrativo né. Se eu sou criador de boi, tipo assim, tipo de uma exposição. [...] lógico, não pode mistura, mais parte de lazer fechada. Hoje vai ter a exposição disso, fecha ali. Vai ter isso, vai ter aquilo, então fecha lá. Então vai ser um, é um lugar, um parque de festas, praticamente um parque de festas (Entrevistado 9).

[...] E eu acho que sim também cria uma área de um parque na cidade, não sei aonde ta, mas assim um espaço mesmo pra população aproveita, ali seriam feitos eventos que a cidade gosta né, esses eventos que acabam às vezes incomodando um pouco por causa do barulho né (Entrevistado 3)

A revitalização da represa, relatada por vários Entrevistados, quando eles chegaram à cidade e a represa não era poluída, podia-se nadar nela, passear de barco, encontrar as pessoas, eventos da cidade, como a festa de peão eram realizados próximos a represa, e que foi poluída por dejetos das cerâmicas e até hoje não foi revitalizada.

A construção de um local adequado para as caminhadas em parques, em áreas verdes que estimulasse a prática da atividade e ao mesmo tempo pudesse ser um local de contemplação, de contato com a natureza. Alguns Entrevistados relataram que fazem

caminhadas como atividade física e citaram que o município não possui nenhum espaço ainda, e que as pessoas fazem as suas caminhadas nas ruas correndo o risco de serem atropeladas, além da ausência de equipamentos específicos para alongamento.

Eu acho que devia ter mais área verde, dentro do próprio município [...] eu acho que dentro da área urbana devia ter mais área verde, entendeu. Pra cria um parque mesmo, um parque, pode ser pequeno até, mas cria uma área de parque. [...] uma idéia que existe um leito abandonado de uma ferrovia que ia pra Araras. [...] Aí desse local faze uma trilha pra que a população possa faze tais caminhadas [...] Se vai a Rio Claro de vez em quando, o que acontece, não é nem um lugar assim, mas em volta do aeroporto ali vira a tarde de manhã um lugar, pra mim, de lazer, um ta correndo, um caminhando, ta levando o cachorro pra passeia, tem uma ciclovia, uns tão indo pra trabalha pela ciclovia, outros tão só pedalando pra faze um esporte, ou descontrai, tudo isso [...] você vai te um início de dia ou retorno pra casa muito mais agradável (Entrevistado 3).

[...] não são necessários recursos elevados pra se cria espaços de lazer, por exemplo, a estrada que liga Cordeirópolis à Cascvalho. Um número enorme de pessoas freqüenta aquilo pra faze caminhada, é um local totalmente inadequado, inseguro, cheio de trânsito, acostamento ruim, então uma medida simples pra se faze um espaço pra se caminha ali é só faze uma ciclovia do lado, como foi feito em Rio Claro perto do Clube do Campo, com um pouco de recurso já daria uma atenção para o Lazer. [...] tão esquecendo o principal da cidade, que é educação, lazer, cultura e tal. Ta, se você for a pé você vai perceber que você não consegue anda em calçada nenhuma na cidade. [...] Não tem espaço nem pra pedestre quanto mais pra, pra se pratica uma atividade de lazer (Entrevistado 4).

E como já sinalizados nas falas dos Entrevistados que argumentavam da necessidade de criação de espaços para caminhadas, há também uma demanda por criação de uma ciclovia na cidade, por exemplo, tanto para a questão do lazer quanto do transporte urbano.

Agora uma coisa que é importante, isso eu esqueci até de falar, eu acho que é uma coisa que vocês devem defende, cria dentro do Plano, do Plano Diretor de Cordeirópolis vai ser criado provavelmente um estudo, um projeto do futuro sistema viário da cidade. E eu acho as ciclovias uma coisa muito bacana de você cria junto com as rodovias, com os acessos, você cria. Mas isso você só consegue faze se você tiver planejamento, se você pensa antes. Por que senão a estrada é feita e ninguém deixa, aí não sobra espaço, aí o pessoal constrói aqui constrói ali e aí acabo não dá mais para construir a ciclovia. Ou se for fazer vai virar um negócio muito. Então as coisas tem que ser planejadas pra que seja determinado que aquilo ali é uma diretriz, vai ser uma diretriz pro futuro. Então qualquer coisa que for acontecer dentro desse espaço, se alguém for construir, faze um loteamento dentro desse espaço, já vai deixar o espaço pra ciclovia (Entrevistado 5).

A construção de ciclovias, de bicicletários (inexistentes no município) e de vias de transportes terrestres faz parte das políticas de transporte assim como das políticas de lazer e esporte, contidas em manifestações como caminhadas, corridas, passeios turísticos e

ciclisticos. A discussão dos meios de transporte é essencial na elaboração de políticas de acesso da população aos espaços e equipamentos de lazer. Citamos como exemplos os municípios de Curitiba-PR e Jaguariúna-SP que elaboraram políticas públicas de transporte, que além de diminuir os custos com transporte da classe trabalhadora, possibilitaram maior acesso aos espaços de lazer nos finais de semana, e incentivaram a população a utilizar o transporte coletivo, como no caso de Jaguariúna que aumentou em 400%, colaborando para uma política de preservação do meio ambiente.

Como primeiro exemplo, detalharemos o caso de Curitiba<sup>48</sup>, que segundo BOAS PRÁTICAS (2005) o custo das tarifas de transporte público no Brasil se constitui hoje como um grande desafio. Uma Comissão de Estudo Tarifário foi criada, em janeiro de 2005, com o objetivo de reavaliar os critérios de reajuste da tarifa de transporte coletivo, que vinha aumentando continuamente, dificultando assim o acesso às pessoas com menor poder aquisitivo. Orientada por espírito democrático, a análise da referida comissão possibilitou uma transparência no processo de elaboração e apresentação do relatório que desencadeou a criação da Tarifa Domingueira, com valor de R\$1,00 e o reajuste da tarifa normal de R\$1,90 para R\$1,80. Segundo a reportagem, esse procedimento favoreceu a população nos fins de semana para deslocamentos e para atividades de lazer em parques e praças da cidade, estimulando o convívio familiar dos moradores distantes. Um passo muito importante para as políticas públicas de transporte e de lazer do município, uma vez que diminui a tarifa normal que só vinha por aumentar e institui a tarifa reduzida aos finais de semana, que possibilita uma rearticulação no orçamento dos trabalhadores para atividades de lazer.

Como segundo exemplo, detalharemos o caso de Jaguariúna<sup>49</sup>, que segundo o Jornal Jaguariúna Online.com (2009) em fevereiro de 2009, o prefeito municipal de Jaguariúna, criou a tarifa social que consiste na redução da tarifa do transporte coletivo para R\$1,00 durante a semana e aos sábados e aos domingos e feriados o transporte é gratuito. Essa medida objetiva criar mais oportunidades aos moradores de Jaguariúna no acesso aos parques, áreas de lazer e cultural da cidade, além dos religiosos e turistas em diversos locais do município. Segundo dados da reportagem, houve um aumento de 402% na quantidade de usuários na utilização do transporte público, entre 15 a 28 de fevereiro, quando comparado com o mesmo período do ano de 2008 e um aumento de 60% na quantidade de usuários

---

<sup>48</sup> Segundo dados do IBGE Cidades, Curitiba, capital do Estado do Paraná, possui uma estimativa da população 1.797.408 habitantes com uma área territorial de 437 km<sup>2</sup>. Acesso em 10 de novembro de 2009. <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>.

<sup>49</sup> Segundo dados do IBGE Cidades, Jaguariúna, interior do Estado de São Paulo, possui uma estimativa da população 36.806 habitantes com uma área territorial de 142 km<sup>2</sup>. Acesso em 12 de novembro de 2009. <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>.

durante a semana. Devido à grande procura pelo uso do transporte público pela população, a prefeitura e a empresa responsável pelo transporte já sinalizam para o aumento dos horários dos ônibus, melhorias do transporte de portadores de necessidades especiais, a ampliação das linhas, a renovação das frotas assim como a renovação dos pontos de ônibus, deixando-os mais modernos e seguros.

Segundo Cordeirópolis (2008), Cordeirópolis<sup>50</sup> o valor da tarifa de transporte coletivo de passageiros do município de Cordeirópolis é única e de R\$ 2,00, sob responsabilidade da Empresa Sistema de Transporte Santa Terezinha Ltda, que operacionaliza o transporte coletivo no município<sup>51</sup>. O município ainda não possui nenhum programa de estímulo ao uso do transporte coletivo pela população e seria um ótimo tema a ser discutido na elaboração do Plano Diretor, nas políticas de transporte coletivo no município a possibilidade de implantação de programas de tarifas sociais, assim como os relatadas em Curitiba e Jaguariúna.

Mas para além das políticas de transporte, se faz necessário políticas de esporte e lazer articuladas entre os vários sistemas e secretarias dos municípios, e para exemplificar esse trabalho, citamos novamente a cidade de Jaguariúna, com o projeto “Passe o Domingo Legal”. O referido projeto, articulado com o projeto tarifa social, busca atrair os turistas e moradores da cidade para ocuparem os parques públicos nos finais de semana, proporcionando lazer e cultura com o oferecimento de informações sobre saúde visando à melhoria da qualidade de vida da população local e atrações turísticas. O projeto consiste na programação de shows musicais, de dança, de oficinas gratuitas e atividades esportivas voltadas para a saúde em quatro parques da cidade, com estimativa de 4 mil pessoas. Segundo Amparo News (2009) a programação é organizada pela Secretaria de Cultura e Turismo do município, mas envolve também a participação das secretarias de Saúde, de Juventude, de Esporte e Lazer, de Gestão Social e Cidadania e a Defesa Social.

Finalizamos as análises das entrevistas com a perspectiva de que a temática do lazer possa ser incorporada pelos Entrevistados nas próximas reuniões de elaboração do Plano Diretor, ou mesmo, nas audiências públicas assim como os projetos citados pelos Entrevistados, com o objetivo de garantir a população de Cordeirópolis uma política de lazer pautada no direito e na inclusão social.

---

<sup>50</sup> Segundo dados do IBGE Cidades, Cordeirópolis, interior do Estado de São Paulo, possui uma estimativa da população 19. 309 habitantes com uma área territorial de 137 km<sup>2</sup>. Acesso em 12 de novembro de 2009. <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>.

<sup>51</sup> Buscamos em sítios da internet informações sobre os itinerários dos ônibus, mas não encontramos. Ligamos na empresa, e nos foi informado que o ônibus passa em média com intervalos de 1 hora em cada bairro, tendo horários em que esse tempo é mais espaçado.

## **9 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Foi possível perceber, a partir deste estudo, que as reuniões do Plano Diretor não foram suficientes para esgotar todas as discussões pertinentes à sua elaboração. Na verdade, poderíamos falar que as poucas reuniões que quase não ocorreram, uma vez que não podemos precisar ao certo quantas reuniões realmente foram realizadas, não possibilitaram espaços adequados para a representação efetiva da população, com proposições advindas de plenárias locais.

Em relação à estruturação do processo de elaboração do Plano Diretor em comissões avaliamos como adequado, desde que as reuniões ocorressem efetivamente, e que seguissem o modelo proposto durante a análise das entrevistas, qual seja aquele baseado na experiência do orçamento participativo do município de Porto Alegre, descrito por Amaral (2005). Além dos espaços de participação popular, deveria existir as plenárias locais, em que cada população de cada região pudesse acrescentar ao projeto os seus anseios e possíveis soluções para os seus problemas, configurando ao plano a realidade do município, a realidade da população. E a manutenção das comissões, principalmente para as plenárias temáticas, e para as audiências públicas.

Entendemos que as audiências públicas são os espaços de fiscalização da população em relação à elaboração do Plano, onde averiguam se as suas sugestões e projetos estão ali contemplados. E não o momento no qual a população deva inserir seus projetos. O jogo político, a disputa de interesses presentes nos espaços legislativos, poderia comprometer a inclusão de temas essenciais para uma vida de qualidade da população, principalmente a mais carente, que por falta de condições objetivas tem a sua participação reduzida.

Em relação à participação popular podemos dizer que as concepções relatadas nas entrevistas estão em concordância com os valores coletivos e sociais necessários para uma política focada na inclusão social. Talvez falte um pouco mais de iniciativa das organizações sociais na cobrança de reuniões, dos resultados apresentados até o momento, das discussões locais com a população, da elaboração dos projetos e encaminhamento dos mesmos nas reuniões. Segundo Amaral (2005, p. 22) “É fundamental garantir que estes fóruns de participação não desmobilizem, nem cooptem, os movimentos sociais que poderiam fazer o contraponto por fora das instâncias oficiais”.

As poucas discussões realizadas estavam fortemente ligadas às questões de moradia, de zoneamento urbano, de saneamento básico, não abordando temáticas como o transporte, a cultura, o lazer. Muitos desses assuntos precisam ser debatidos pelas comissões, mas principalmente pela população, que pouco foi informada e pouco participou desse processo. A maior contribuição que podemos dar ao processo de elaboração do Plano Diretor é a introdução da discussão da temática do lazer para as próximas reuniões, mas mais que isso, mostrar que esses debates, essas propostas precisam ser articuladas entre a população e os seus representantes antes das audiências públicas.

O conceito de lazer relatado pelos Entrevistados possibilita um amplo debate da temática nos espaços de discussão do Plano Diretor, e a garantia da inserção do direito ao lazer nas políticas urbanas, principalmente decorrente da ressonância que a temática se mostrou para os representantes das organizações, e conseqüentemente na população de Cordeirópolis, detonando uma contradição com relação às atuais políticas de lazer existentes no município, que sinalizam para políticas públicas de lazer setoriais, focadas em alguns bairros, sem um caráter democrático, universalizante e com uma ausência significativa das organizações na cobrança e no processo de elaboração de políticas públicas de lazer.

A inexistência da abordagem da temática do lazer no Plano Diretor pode ser a projeção da ausência de discussão do lazer no município, visto que as entrevistas demonstraram como são falhas, ou inexistentes, as políticas de lazer no município. E a constatação de que a inclusão do lazer na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Município de Cordeirópolis não foi suficiente para a mudança do quadro de exclusão do acesso da população ao lazer no município.

## **10 REFERÊNCIAS**

ADORNO, T. W. **Adorno**. São Paulo: Nova Cultural, 1996. (Coleção Os Pensadores).

AMARAL, S.C.F. Avanços e contradições da participação popular na definição de políticas públicas de lazer em Porto Alegre. **Movimento** (Porto Alegre), v. 11, n. 3, p. 9-26, 2005.

AMPARO NEWS. Jaguariúna implanta tarifa social e reduz a zero, o preço da passagem de ônibus na cidade. Disponível em: <http://amparonews.spaceblog.com.br/297731/Jaguariuna-implanta-tarif./>. Acesso em: 13 jun. 2009.

ARAÚJO JUNIOR, M. E. Algumas considerações sobre o Plano Diretor dos Municípios e sua importância no Processo de Construção da Cidadania e da Democracia. **Revista do Direito Público** (Londrina. Online), v. 1, n. 1, p. 4, 2005.

BARBUY, S. **O Espaço do Encontro Humano**. São Paulo, E.C. E., 1980.

BOAS PRÁTICAS. Estudos da Tarifa do Transporte Coletivo. Disponível em: <http://mpracicas.imap.org.br/saiba.php?cod=41>. Acesso em: 14 out.2009.

BRASIL. **Estatuto da Cidade** – Lei nº 10.257 de 10 de Julho de 2001. Brasília: Congresso Nacional, 2001.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

CASTELLANI FILHO, L. Gestão Municipal e Política de Lazer. In ISAYAMA, H. e LINHALES, M. A. (Orgs). **Sobre lazer e política: maneiras de ver, maneiras de fazer**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

CASTELLANI FILHO, L.; CARVALHO, Y. M. Ressignificando o Esporte e o lazer na relação com a Saúde. In CASTRO, A.; MALO, M. (Orgs.). **Ressignificando a Promoção da Saúde**. São Paulo: OPAS/Hucitec, 2006.

CORDEIRÓPOLIS. Assessoria de Imprensa. **Plano Diretor** – Primeira Audiência Pública acontece nesta quarta-feira. Cordeirópolis, 2007a. Disponível em: <<http://www.cordeirópolis.sp.gov.br/link.php?id=875>>. Acesso em: 15 set. 2008a.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor: Cordeirópolis realiza 1ª Audiência Pública**. Cordeirópolis, 2007b. Disponível em: <<http://www.cordeirópolis.sp.gov.br/link.php?id=894>>. Acesso em: 15 set. 2008.

CORDEIRÓPOLIS. Jornal Oficial do Município de Cordeirópolis. **Decreto nº 2557 de 25 de janeiro de 2008**. 2008. Acesso em: 15 nov. 2009.

FERES NETO, A.; CASTRO, M. S. G. Um Olhar sobre as relações entre as políticas públicas implementadas pelo Ministério da Cidade e o lazer. In: SUASSUNA, D. M. F. A.; AZEVEDO, A. A. (Org). **Política e Lazer: interfaces e perspectivas**. Brasília: Thesaurus, 2007.

FRIGOTTO, G. Educação e trabalho: bases para debater a Educação Profissional Emancipadora. **Perspectiva** (Florianópolis), v. 19, n. 1, p.71-87, jan./jun. 2001.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO (1999). **Pesquisa Juventude: cultura e cidadania**. São Paulo, 1999. Disponível em: <http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/index.php?storytopic=233>. Acesso em: 10 set. 2009.

GOHN, M. G. M. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. 3. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2007.

GRAZIA, G. Reforma Urbana e Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (Org). **Reforma Urbana e Gestão Democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.

IBGE. **Cidades**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>. Acesso em: 02 mai. 2009.

JAGUARIÚNA ONLINE.COM. Jaguariúna registra aumento de 400% no transporte público. Disponível em : <http://jaguariunaonline.com/noticias.php?noticia=541pagina=pagina=&p=37>. Acesso em: 12 nov. 2009.

LAKARTOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1991.

LAROUSSE ilustrado da língua portuguesa. (Conselho Editorial Diego Rodrigues, Fernando Nuno, Naiara Raggiotti (Estúdio Sabiá). São Paulo: Larousse do Brasil, 2004.

LOPES, T. B. **Sobre o fazer técnico e o fazer político**: a atuação profissional de lazer no serviço público municipal. 2009. Dissertação de mestrado. Escola de Educação Física Fisioterapia e Terapia Ocupacional, Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2009.

MAGNANI, J. G. C. **Festa no Pedaco**: cultura popular e lazer na cidade. 2. ed. São Paulo: Hucitec/UNESP, 1998.

MASCARENHAS, F. **Entre o ócio e o negócio**: Teses acerca da anatomia do lazer. 2005. 308 p. Tese (Doutorado em Educação Física) - Faculdade de Educação Física, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

MASCARENHAS, F. Outro lazer é possível! Desafio para o esporte e lazer da cidade. In: CASTELLANI FILHO, L. (Org). **Gestão Pública e política de lazer:** a formação de agentes sociais. Campinas: Autores Associados, 2007. –(Coleção Educação Física e Esportes).

MONTAÑO, C. Políticas Sociais: seus fundamentos lógicos e suas circunstâncias históricas. In: HÚNGARO, E. M.; DAMASCENO, L. G.; GARCIA, C. C. (Orgs) **Estado, política e emancipação humana:** lazer, educação, esporte e saúde como direitos sociais. Santo André-SP: Alpharrabio, 2008.

MOREIRA, H. F. **O Plano Diretor e as Funções Sociais da Cidade.** CPRM – Serviço Geológico do Brasil. Rio de Janeiro, Abril, 2008. Disponível em: <[http://www.cprm.gov.br/publique/media/plano\\_diretor\\_helion.pdf](http://www.cprm.gov.br/publique/media/plano_diretor_helion.pdf)>. Acesso em: 05 abr. 2009.

MULLER, P; SUREL, Y. **Análise das políticas públicas.** Tradução de Agemir Bararesco e Alceu Ferrano. Pelotas, RS; Educat, 2002.

MUNNÉ, F. **Psicosociologia del tiempo libre:** un enfoque crítico. México: Trilhas, 1980.

PADILHA, V. Se o trabalho é doença, o lazer é remédio? In MÜLLER, A.; DACOSTA, L.P. (Orgs.). **Lazer e Trabalho – Um único ou múltiplos olhares?** Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática.** Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.

PELLEGRIN, A. O espaço de lazer na cidade e a administração municipal. In: MARCELLINO, N. C. (Org.). **Políticas públicas de lazer:** o papel das prefeituras. Campinas: Autores Associados, 1996.

PELLEGRIN, A. Equipamento de Lazer. In: GOMES, C. L. (Org.). **Dicionário Crítico de Lazer**. 1 ed. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2004a, v. 1, p. 69-72.

PELLEGRIN, A. Espaço de Lazer. In: GOMES, C. L. (Org.). **Dicionário Crítico de Lazer**. 1 ed. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2004b, v. 1, p. 73-75.

ROUSSEAU, J. J. **The social contract**. Nova York, Penguin Books, 1968 apud GOHN, M. G. M. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. 3. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2007.

SANTOS, M. **O Espaço do cidadão**. São Paulo, Hucitec, 1987.

SILVA, J. A. **Direito urbanístico brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SCHAFF, A. **História e Verdade**. São Paulo: Martins Fontes, 1987.

SOARES, J. A.; SOLER, S. **Poder Local e Participação Popular**. Rio de Janeiro: Rio Fundo Ed, 1992.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. 3 ed. São Paulo; Atlas, 1992.



## **11 ANEXOS**

---

---

## 11.1 – ANEXO A: Questionário para detecção de potencialidades e conflitos no município de Cordeirópolis

### PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE CORDEIRÓPOLIS PREFEITURA MUNICIPAL DE CORDEIRÓPOLIS UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS – UFSCar

#### QUESTIONÁRIO PARA DETECÇÃO DE POTENCIALIDADES E CONFLITOS NO MUNICÍPIO DE CORDEIRÓPOLIS

A 3ª Reunião do Plano Diretor Participativo de Cordeirópolis relacionou diversos aspectos que considerou mais significativos de serem considerados pelo Plano Diretor.

Selecione os 5 (cinco) que você considere mais importantes, atribuindo um valor para cada um deles.

Entre esses, dê notas de 1 a 5, sendo o valor 5 atribuído ao aspecto considerado principal e assim gradativamente.

Se preferir proponha algum novo aspecto.

1. Atividades econômicas
  - 1.1. Existência de jazidas de argila e basalto
  - 1.2. Inserção em uma região de produção de material cerâmico
  - 1.3. Presença da atividade de suinocultura no Bairro do Cascalho
  - 1.4. Instalação dos distritos industriais
  - 1.5. Produção da Fazenda Santa Thereza
  - 1.6. Presença da atividade industrial no município
2. Usos e ocupações incômodos, conflitantes ou irregulares
  - 2.1. Instalação da ocupação no Núcleo XX de Novembro
  - 2.2. Implantação de chacaras e loteamentos ilegais em Cascalho
  - 2.3. Implantação Industrial nas áreas dos jardins Cordeiro, Eldorado e Florença
  - 2.4. Presença de instalações industriais próximas ao Bairro do Cascalho e outras áreas com produção agrícola
  - 2.5. Divisão dos terrenos (uso do solo) no Jardim Eldorado
  - 2.6. Ocupação habitacional no pátio da antiga FEPASA
  - 2.7. Passagem do anel viário – oeste, pelo Jardim Cordeiro
  - 2.8. Uso agrícola em áreas próximas ao Jardim Eldorado
  - 2.9. Presença industrial próxima às áreas habitacionais e agrícolas
3. Uso dos espaços coletivos
  - 3.1. Atividades de Esportes e lazer oferecidas no Ginásio Municipal de Esportes
  - 3.2. Presença dos campos de futebol nos bairros
  - 3.3. Existência de poucos espaços de uso coletivo como parques e praças
  - 3.4. Atendimento de saúde de urgência e emergência
  - 3.5. Presença de cursos de nível superior
4. Áreas subutilizadas ou não utilizadas
  - 4.1. Utilização da Represa do Barro Preto
  - 4.2. Utilização da Área do antigo aterro sanitário
  - 4.3. Situação do patrimônio histórico na antiga FEPASA
5. Água / Esgoto / Resíduos sólidos /Drenagem
  - 5.1. Vida útil do atual aterro sanitário
  - 5.2. Presença de área inundável no Jardim Santo Antonio e Vila São José
  - 5.3. Presença de área inundável na ocupação habitacional no pátio da antiga FEPASA
  - 5.4. Realização do Plano Urbano de saneamento
  - 5.5. Situação do tratamento do esgoto sanitário e industrial
  - 5.6. Destinação dos resíduos das indústrias cerâmicas
6. Viário / Transporte coletivo
  - 6.1. Condições de uso da Via Limeira / Cordeirópolis
  - 6.2. Instalação do cruzamento das Rodovias Anhanguera, Bandeirantes e Washington Luis
- 6.3. Implantação do anel viário de Cordeirópolis na área Oeste do Município
- 6.4. Circulação de veículos e pedestres no trevo da Rodovia Washington Luis
- 6.5. Circulação de caminhões pesados na área central
- 6.6. escoamento da produção cerâmica pelas vias do município
7. Habitação
  - 7.1. Presença de loteamentos formados pela ocupação por movimentos sociais
  - 7.2. Existência de áreas disponíveis para a execução de loteamentos destinados à habitação na região do Jardim Progresso
  - 7.3. Condições da oferta habitacional na cidade
  - 7.4. Condições de habitação na ocupação da comunidade Santa Rita
  - 7.5. Existência de déficit no setor habitacional
8. Recursos naturais: qualidade e uso
  - 8.1. Situação dos mananciais de água
  - 8.2. Situação da Represa de Fazenda Ibicaba
  - 8.3. Preservação do manancial para abastecimento na represa de Cascalho
  - 8.4. Instalação de habitações próximas aos mananciais
  - 8.5. Situação de degradação de área de mata no Jardim Cordeiro
  - 8.6. Situação das jazidas de argila e basalto
  - 8.7. Poluição dos mananciais ocasionada pela extração de argila
  - 8.8. Contaminação do lençol freático na zona rural pela disseminação da ocupação ilegal e instalações do setor produtivo
9. Áreas em situação de risco
  - 9.1. Presença de habitações no pátio da antiga FEPASA
  - 9.2. Situação de áreas vizinhas às ferrovias e rodovias
10. Patrimônio Histórico cultural
  - 10.1. Instalação da Associação Trevisana no Bairro do Cascalho
  - 10.2. Passeios turísticos e festas na fazenda Ibicaba
11. Lazer & diversão
  - 11.1. Instalações da represa do Jardim Progresso
  - 11.2. Instalações dos equipamentos esportivos no município
  - 11.3. Turismo e lazer no Bairro do Cascalho
  - 11.4. Instalação do Centro Cultural Ataliba Barrocas (teatro)
  - 11.5. Concentração de equipamentos de lazer e diversão na área central
12. Estado e Região: economia / infraestrutura / serviços coletivos
  - 12.1. Instalações do Centro de Cultura
13. Outros
  - 13.1. Existência de poluição na forma de poeira e fumaça, advindas dos processos da indústria cerâmica e das usinas de álcool e cana-de-açúcar
  - 13.2. Articulação de política regional de segurança

RELAÇÃO DOS ASPECTOS SIGNIFICATIVOS	PESOS				
	5	4	3	2	1

## **12 APÊNDICES**



## 12.1 APÊNDICE A: Roteiro de Entrevistas Semi-estruturadas

Proposta de roteiro para entrevista semi-estruturada com os representantes nomeados para representar as entidades na Comissão Consultiva do processo de elaboração do Plano Diretor do Município de Cordeirópolis.

Eixos temáticos:

- **IDENTIFICAÇÃO**
- **INSTITUIÇÃO QUE REPRESENTA**
- **PARTICIPAÇÃO POPULAR**
- **PLANO DIRETOR DE CORDEIRÓPOLIS**
- **LAZER**
- **O LAZER NO PLANO DIRETOR**

## 12.2 APÊNDICE B: Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

### TERMO DE CONSENTIMENTO DE PARTICIPAÇÃO NA ENTREVISTA CONCERNENTE À INICIAÇÃO CIENTÍFICA

Este é um convite para você participar voluntariamente da Iniciação Científica (PIBIC/CNPq – FEF/Unicamp) “**O LAZER NO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE CORDEIRÓPOLIS: DEMANDA SOCIAL OU AUSÊNCIA CONSENTIDA?**”.

A presente Iniciação Científica está sendo realizada sob orientação do Prof. Dr. Lino Castellani Filho. Por favor, leia com atenção as informações abaixo antes de dar seu consentimento. Estamos à disposição para esclarecer quaisquer dúvidas sobre o estudo ou sobre a entrevista.

- OBJETIVO DO ESTUDO

É objetivo de esta Iniciação Científica realizar uma análise da participação da população de Cordeirópolis na proposição de políticas públicas de lazer na elaboração do Plano Diretor do Município de Cordeirópolis.

- PROCEDIMENTOS

A sua contribuição dar-se-á por meio da participação de uma entrevista.

- PARTICIPAÇÃO VOLUNTÁRIA

A sua participação neste estudo é voluntária, podendo encerrar-se por sua vontade, a qualquer momento. Se assim desejar, será garantido seu anonimato quando da apresentação da Iniciação Científica, ou em outras publicações e apresentações públicas dos resultados obtidos.

Diante do exposto acima, eu \_\_\_\_\_, abaixo assinado, declaro que fui esclarecido sobre os objetivos e procedimentos do presente estudo. Concedo meu acordo de participação de livre e espontânea vontade, e Declaro também não possuir nenhum grau de dependência profissional ou educacional com o acadêmico autor da Iniciação Científica, não me sentindo pressionado de nenhum modo a participar. Estou ciente de que os resultados serão tornados públicos em publicações e eventos científicos, e ( ) concordo ( ) não concordo que o conteúdo da minha participação seja associado com o meu nome no texto final da Iniciação Científica, ou em outras publicações e apresentações públicas dos resultados da pesquisa.

Campinas \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2009.

\_\_\_\_\_  
(Sujeito Participante)  
RG

Juliana Cristina Barandão  
(Discente/ autor da Iniciação Científica)  
RG: 43.641.680-3