

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

SILVANA MARTINS DE ARAUJO¹
Ms. – UFMA
KYTANIA REGINA L. DOMINICI²
Grad. – UFMA

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

Palavras-chave: Ordenamentos Legais; Esporte; Lazer.

Introdução

Os direitos sociais, consagrados em diversas normas legais, são imprescindíveis à dignidade humana, pois promovem o bem-estar e desenvolvem habilidades do indivíduo e da coletividade.

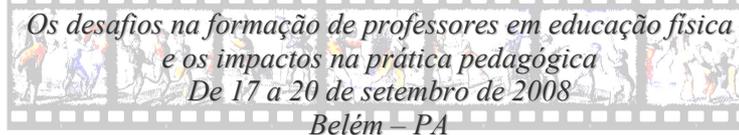
Entre esses direitos encontram-se aqueles relativos ao esporte e ao lazer. Esta compreensão supõe uma visão da indivisibilidade dos direitos sociais que, por sua vez, assenta-se na integridade dos sujeitos, sua complexidade e suas potencialidades sociais que atingem, através do esporte e do lazer, espaços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

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

O texto desdobra-se primeiramente na trajetória que o esporte e o lazer assumem na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Município, como forma de

¹ Coordenadora da Rede Cedes/UFMA.

² Integrante da Rede Cedes/UFMA.



verificar se a estas áreas são reservados capítulos específicos e traçadas as metas para uma política local.

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

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

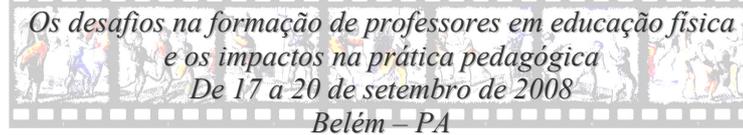
Da Constituição Federal à Lei Orgânica do Município

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

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

A Lei Orgânica é a lei maior de um município. Possui caráter genérico e constitucional, elaborada no âmbito do município, em consonância com as constituições federal e estadual. No âmbito municipal, a Lei Orgânica foi aprovada seis meses após a promulgação das constituições estaduais, que, por sua vez, tiveram o prazo de um ano para serem aprovadas após a Constituição de 1988.

Em cinco de abril de 1990, o Município de São Luís publicou a sua Lei



Orgânica. O documento é composto de cinco títulos, dentre os quais serão destacados aqueles que, direta ou indiretamente, abordam o esporte e o lazer.

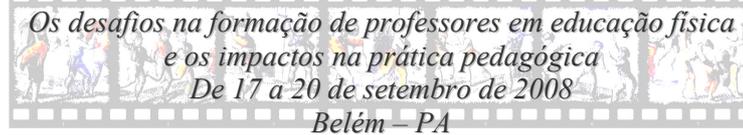
No Título IV, Capítulo II, Seção I – Da Política Urbana e Rural, o Artigo nº 126, inciso III da Lei Orgânica do Município de São Luís, estabelece a *criação de áreas de especial interesse urbanístico, social, ambiental, turístico e de utilização pública* como norma que deve constar no Plano Diretor do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

[...] a inserção do *movimento pela reforma urbana* no quadro das históricas reivindicações populares não é de muito tempo, sendo uma de suas conquistas mais específicas a inclusão do tema da *política urbana* na Carta Magna de 1998. Onze longos anos se passaram até que outro significativo passo viesse a se explicitar, desta vez na figura da promulgação da lei nº 10.257/2001, batizada pelo nome de *Estatuto da Cidade*.

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

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

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



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

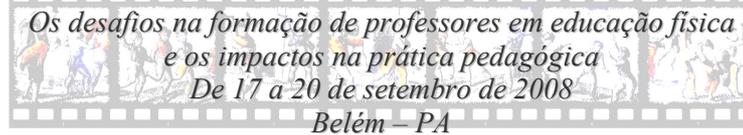
Esta seção do documento faz referência apenas à construção de complexos esportivos, o que revela uma visão restrita sobre os espaços de esporte e lazer, como também das suas diferentes manifestações, pois somente os interesses físicos foram contemplados. Uma política eficiente deve prever, além da construção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

Destaca-se que mais três artigos (Arts. nº 160, 161 e 162) dedicaram-se a tratar do esporte e do lazer, estabelecendo a prioridade dos recursos públicos para o desporto educacional e comunitário, a criação de departamentos autônomos de desportos nos bairros de São Luís, assim como o incentivo e promoção social ao lazer pelo poder público. O conteúdo destes artigos não explicitam qual a atribuição dos departamentos autônomos nos bairros nem qual o significado de promoção social a ser alcançada através do lazer.

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

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

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



Do Plano Diretor ao Plano Plurianual

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

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

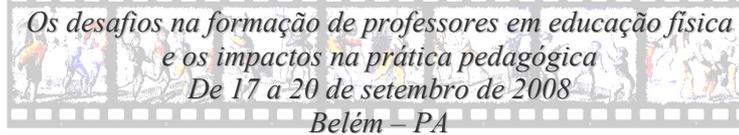
No processo de elaboração do Plano Diretor e de fiscalização de sua implementação, a lei prevê debates públicos com a participação da população e associações representativas dos vários segmentos da comunidade.

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

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

O documento é composto de onze títulos. No seu Título I, Capítulo I – Das Definições, o inciso I do Artigo 2º estabelece como Função Social da Cidade aquela que deve cumprir a cidade para assegurar a plena realização dos direitos de todos os cidadãos à moradia digna, aos serviços públicos de saneamento ambiental, infra-estrutura, transporte, educação, saúde, cultura, esporte, lazer, trabalho, segurança, acessibilidade e mobilidade, informação, participação e decisão no processo de planejamento territorial municipal. (grifo nosso)

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



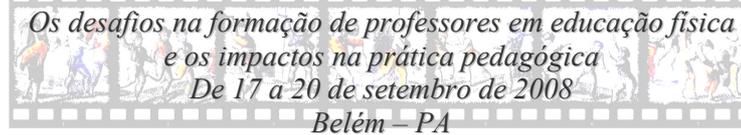
Apesar de terem sido considerados nas Diretrizes Gerais do Plano Diretor, o esporte e o lazer não estão incluídos entre os objetivos e diretrizes da Política de Desenvolvimento Urbano (Título II, Capítulo I). Se esta define o desenvolvimento da Cidade e o esporte e o lazer são reconhecidos como integrantes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

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

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

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

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



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

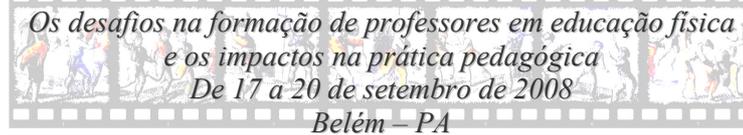
De acordo com a análise de outros Planos Diretores da região Nordeste, observou-se que os textos fazem referência a políticas sociais ou setoriais, que determinam diretrizes para a educação, saúde, cultura, entre outras. Contudo, os documentos, entre eles o Plano Diretor do Município de São Luís, não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

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

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

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

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



Da Regulamentação do Conselho Municipal de Esporte

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

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

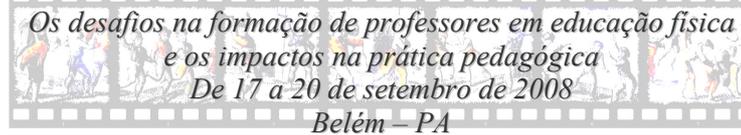
O Artigo 2º da lei apresenta como finalidade do órgão: *definir, acompanhar e avaliar as políticas públicas municipais voltadas para o desporto, buscando o desenvolvimento de programas de democratização do acesso à prática e à cultura do esporte, lazer e atividade, visando ao desenvolvimento integral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

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

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

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

O eixo de gestão e controle social apresenta entre suas diretrizes a criação e implementação dos Conselhos Nacional, Estadual e Municipal de Esporte e Lazer



que deverão ser órgãos de caráter consultivo, deliberativo, normativo, propositivo, fiscalizador, controlador, orientador, gestor e formulador de políticas públicas de esporte e lazer.

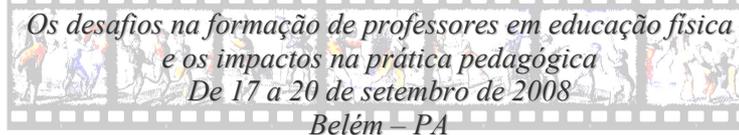
Quanto à natureza da composição, os Conselhos Nacional, Estadual e Municipal de Esporte e de Lazer serão compostos por agentes de todos os segmentos que compõem o Sistema Nacional de Esporte e Lazer com maioria de representantes da sociedade civil.

Dentre as atribuições dos Conselhos Nacional, Estadual e Municipal de Esportes e Lazer destacam-se: a) participação na elaboração do Plano Plurianual (PPA) para a destinação orçamentária de verbas, fiscalizando sua utilização para o esporte e lazer; b) definição de metas e desafios relacionados à construção de uma política pública de esporte e lazer, pautada no princípio da inclusão; c) avaliação de projetos e programas de esporte e de lazer que compõem as políticas públicas de esporte e lazer; d) identificação das demandas sociais esportivas e de lazer; g) monitoramento, acompanhamento e prestação de contas na política de esporte e lazer; h) realização das audiências públicas semestralmente; j) atendimento ao princípio da promoção de políticas e ações intersetoriais; l) promoção, capacitação e qualificação dos profissionais e agentes do sistema, levando em conta as diferenças regionais e culturais.

Diferentemente das recomendações do Ministério do Esporte, o COMESP:

- a) foi regulamentado quase sem referência ao lazer, ausente, inclusive, de sua denominação;
- b) apresenta-se vinculado à estrutura da Fundação, o que contradiz o seu caráter fiscalizador e controlador;
- c) a sua composição não possui a maioria de representantes da sociedade civil e estes não representam os diferentes segmentos que compõem o Sistema Nacional de Esporte e Lazer;
- d) o representante das instituições de ensino superior necessariamente será oriundo da área esportiva;
- e) o presidente da Fundação acumula sua função com a Presidência do Conselho, exercendo o direito de dois votos.

Questiona-se então: Um Conselho vinculado à estrutura da Fundação e com



maioria do poder público poderá exercer a função de fiscalização e controle social da própria gestão? Um Conselho que não representa os diferentes segmentos do Sistema Nacional de Esporte e Lazer pode avaliar adequadamente a política municipal de esporte e lazer? Qual a consequência do COMESP privilegiar o esporte em detrimento do lazer? Não é preocupante o presidente da Fundação exercer direito de dois votos?

Conclusão

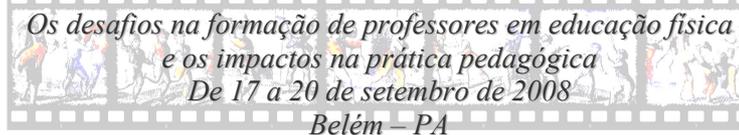
Percebeu-se que o esporte e o lazer foram tratados pelas leis municipais de São Luís, de forma genérica, de maneira que não garantem o estabelecimento de políticas públicas sistematizadas para o setor de esporte e lazer.

Na Lei Orgânica, o capítulo específico para o setor abordou o esporte e o lazer de forma restrita, pois prioriza as práticas desportivas e a construção de espaços destinados ao esporte espetáculo em detrimento do investimento em espaços públicos de lazer que favoreçam o acesso democrático da população.

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

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

A constatação mais grave obtida por este estudo diz respeito à contradição entre um mandato político alinhado ao campo democrático-popular, mas que, ao criar o mecanismo de participação popular na gestão, como o Conselho Municipal de Esporte, o faz de forma antidemocrática. Ou seja, em vez de incentivar um modelo de administração participativo, transforma-o em ferramenta política de



legitimação da gestão e o distancia do processo de fiscalização e controle social. Nesse sentido, é preciso rever com urgência a relação política com a população para que se possa falar em gestão democrática e participativa.

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

Referências

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

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

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

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

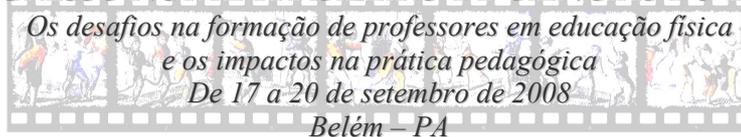
SÃO LUÍS. **Conselho da Cidade de São Luís**. Lei n. 4.611, de 22 de maio de 2006. Disponível em: <<http://www.semfaz.saoluis.ma.gov.br/concid>>. Acesso em: 13 mar. 2008.

_____. **Fundação Municipal de Desporto e Lazer**. Lei n. 3.610, de 21 de julho de 1997. Disponível em: <<http://www.saoluis.ma.gov.br/documentos/fundel>>. Acesso em: 13 mar. 2008.

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

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

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



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

Endereço: Silvana Araujo
E-mail: silvanaaraujo@terra.com.br

Endereço: Kytania Dominici
E-mail: kytaniarld@hotmail.com