

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

FLÁVIA CRISTINA MOREIRA DOS ANJOS

O LAZER NA AGENDA GOVERNAMENTAL DO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS-MA:
análise a partir dos Planos Plurianuais de 2018-2021 e 2022-2025.

São Luís

2026

FLÁVIA CRISTINA MOREIRA DOS ANJOS

O LAZER NA AGENDA GOVERNAMENTAL DO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS-MA:
análise a partir dos Planos Plurianuais de 2018-2021 e 2022-2025.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão – UFMA como requisito para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Lilia Penha Viana Silva.

São Luís

2026

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA

Anjos, Flavia Cristina Moreira dos.

O lazer na agenda governamental do município de São Luís-MA : análise a partir dos Planos Plurianuais de 2018-2021 e 2022-2025 / Flavia Cristina Moreira dos Anjos. - 2026.

95 p.

Orientador(a): Lilia Penha Viana Silva.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas/ccso, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2026.

1. Política Pública de Lazer. 2. Agenda Governamental. 3. Plano Plurianual. I. Silva, Lilia Penha Viana. II. Título.

FLÁVIA CRISTINA MOREIRA DOS ANJOS

O LAZER NA AGENDA GOVERNAMENTAL DO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS-MA:

análise a partir dos Planos Plurianuais de 2018-2021 e 2022-2025.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão – UFMA como requisito para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Aprovada em ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Lilia Penha Viana Silva
Doutora em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão

Prof. Dr. Guillermo Alfredo Johnson
Doutor em Sociologia Política
Universidade Federal do Maranhão

Prof.^a Dr.^a Silvana Martins de Araújo
Doutora em Política Social
Universidade Federal do Maranhão

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por me proteger, sustentar e conceder a força e a capacidade necessárias para realizar este grande feito.

Expresso minha profunda gratidão à Profa. Dra. Lilia Penha Viana Silva pela orientação segura, compreensiva e paciente. Sua serenidade na condução diante dos desafios do percurso trouxe o revigoramento de que meu estudo precisava.

Agradeço a todas as professoras e professores que compartilharam saberes, experiências e caminhos, em especial aos docentes integrantes das bancas Prof. Dr. Guillermo Alfredo Johnson e a Prof.^a Dr.^a. Silvana Martins de Araújo, que auxiliaram imensamente na qualificação deste trabalho.

Ao Governo do Estado do Maranhão, por meio da Escola de Governo (EGMA), agradeço a excelente iniciativa de ofertar uma turma de Mestrado em Políticas Públicas destinada aos servidores estaduais.

Agradeço à Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (FAPEMA) pela concessão de bolsa de estudos, o que demonstra o seu compromisso de investimento contínuo na ciência.

Ao Grupo de Estudos e Pesquisas Pedagógicas em Educação Física (GEPPEF), minha gratidão pela riqueza de propósito e pelas pessoas incríveis e inspiradoras que me moveram a avançar cientificamente.

A toda minha família, pelo seu infinito amor, agradeço por compreender este longo período de ausências e por ser o suporte necessário para enfrentar tantos desafios. De modo especial, agradeço à minha mãe, que trilhou comigo esta jornada e me sustentou por meio de suas orações.

À minha sobrinha Ana Beatriz Lima Alves, agradeço a grata oportunidade de compartilhar e vivenciar esta caminhada incrível no Mestrado em Políticas Públicas, fortalecendo ainda mais os nossos laços.

Agradeço aos meus gestores e colegas de trabalho pelo apoio, pela compreensão, pela torcida, pelo suporte e pela contribuição fundamental para que eu conseguisse concluir este desafio.

Por fim, agradeço à minha turma de Mestrado - a mais humana, festiva e amável que já conheci - foi um privilégio compartilhar esta experiência, nas aulas, nos trabalhos e nas produções científicas com tantas pessoas espetaculares.

RESUMO

O lazer constitui-se como um direito social e uma necessidade humana fundamental, cuja fruição é historicamente tensionada pelas dinâmicas de acumulação do sistema capitalista e pelas transformações no mundo do trabalho. Este estudo teve o objetivo analisar, no âmbito do lazer, os elementos priorizados para a entrada ou saída da agenda governamental da Prefeitura de São Luís, a partir dos Planos Plurianuais dos períodos de 2018-2021 e 2022-2025. Metodologicamente, realizou-se uma pesquisa documental e bibliográfica de abordagem qualitativa, utilizando a técnica de análise de conteúdo para identificar os problemas priorizados para serem enfrentados e as soluções a eles vinculadas pelo poder público municipal. Considerando os dados analisados, os resultados revelam discretas diferenças entre os dois PPAs; inferiu-se que as soluções propostas para o lazer possuíam características apenas incrementais, pois as mudanças sugeridas foram pequenas ou moderadas e os conteúdos do lazer alcançados pela ação municipal foram considerados bastante limitados. As necessidades de intervenção infraestrutural e de garantia de acesso às ações de lazer foram os principais problemas eleitos para compor a agenda do Poder Público Municipal.

Palavras-chave: Política Pública de lazer; Agenda Governamental; Plano Plurianual.

ABSTRACT

Leisure is established as a social right and a fundamental human need, whose fulfillment is historically strained by the accumulation dynamics of the capitalist system and transformations in the world of work. This study aimed to analyze, in the context of leisure, the elements prioritized for entering or exiting the government agenda of the City Hall of São Luís, based on the Multi-Year Plans (PPAs) for the periods 2018-2021 and 2022-2025. Methodologically, a qualitative documentary and bibliographic research was conducted, utilizing the content analysis technique to identify prioritized problems and the solutions linked to them by the municipal public power. Considering the analyzed data, the results reveal discrete differences between the two PPAs, inferring that the proposed solutions for leisure had merely incremental characteristics, as the suggested changes were small or moderate and the leisure contents addressed by municipal action were considered quite limited. The needs for infrastructural intervention and the guarantee of access to leisure actions were the primary problems selected to compose the Municipal Public Power's agenda.

Keywords: Public Policy for Leisure; Government Agenda; Multi-Year Plans.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Linha do tempo sucessão Prefeitura de São Luís.....	62
Quadro 1 - Programas e ações da Secretaria Municipal de Desporto e Lazer (PPA 2018-2021)	71
Quadro 2 - Programas e ações da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos (PPA 2018-2021)	71
Quadro 3 - Programas e ações da Secretaria Municipal de Desporto e Lazer. (PPA 2022-2025)	72
Quadro 4 - Programas e ações da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos (PPA 2022-2025)	73
Quadro 5 - Programas e ações da Secretaria Municipal de Administração (PPA 2022-2025)	74
Quadro 6 - Problemas e soluções identificados para a área do lazer (PPA 2018-2021)	75
Quadro 7 - Problemas e soluções identificados para a área do lazer (PPA 2022-2025)	75
Quadro 8 - Resumo das estimativas de custos por ação (PPA 2018-2021)	77
Quadro 9 - Resumo das estimativas de custos por ação (PPA 2022-2025)	78
Gráfico 1 - Estimativa de investimento financeiro por tipo de solução (PPA 2018-2021)	79
Gráfico 2 - Estimativa de investimento financeiro por tipo de solução (PPA 2022-2025)	80

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	LAZER: entre a necessidade humana fundamental e a regulação social	11
2.1	Proposições teóricas sobre a emergência do Lazer	16
2.2	O lazer como necessidade humana	18
2.3	Tempo livre regulamentado: a relação dialética entre trabalho e lazer	21
3	LAZER COMO POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988	30
3.1	Dispositivos políticos, infraconstitucionais do lazer no Brasil e no mundo	35
3.2	Aporte legal do estado do Maranhão e do município de São Luís sobre o lazer	46
4	AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LAZER NA AGENDA DA PREFEITURA DE SÃO LUÍS-MA	53
4.1	A construção de agenda governamental	54
4.2	Caracterização do município de São Luís-MA	60
4.3	O lazer na agenda governamental do município de São Luís: análise a partir dos planos 2018-2021 e 2022-2025	65
5	CONCLUSÃO	82
	REFERÊNCIAS	85

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa intitulada “**O lazer na agenda governamental do município de São Luís**: análise a partir dos Planos Plurianuais de 2018-2021 e 2022-2025” foi desenvolvida no âmbito do Mestrado em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), tem como objeto central a política de lazer inscrita na agenda governamental da Prefeitura de São Luís.

Historicamente, o lazer foi compreendido como um fenômeno de múltiplas possibilidades e significados. Ele evoluiu desde o conceito de "ócio", visto como um privilégio na Antiguidade clássica, para uma perspectiva surgida após a Revolução Industrial, que focava na recuperação das forças do trabalhador, na qual o lazer passou a ser interpretado como um fenômeno moderno, fruto das tensões entre capital e trabalho (Mascarenhas, 2001), consolidando-se como um direito social garantido pela Constituição Federal de 1988. Na perspectiva mais contemporânea, ele é reconhecido como uma necessidade humana fundamental, com uma dimensão cultural que permite seu reconhecimento mesmo em estruturas sociais não hegemônicas (Gomes, 2004).

No entanto, a garantia desse direito é permeada por diversas contradições. Dentro de um cenário onde o avanço do projeto neoliberal se faz presente, a ausência do Estado representa um espaço favorável para a atuação do mercado, em uma lógica de acúmulo de capital e de estímulo ao consumo passivo. Além disso, em um contexto de muitas carências, que evidencia as injustiças sociais existentes, o lazer frequentemente ocupa os últimos lugares nas prioridades governamentais, o que acaba por cristalizar as desigualdades de acesso a esse direito em diferentes classes sociais e nas variadas realidades regionais.

O interesse pelo tema nasceu de motivações pessoais e profissionais da pesquisadora, que possui formação em Educação Física e foi guiada pelo desejo de avançar em sua formação acadêmica; além disso, acumulou experiências na elaboração de projetos e programas no setor municipal e já realizou pesquisas científicas sobre a configuração e abrangência da política de esporte e lazer em São Luís.

Nesse sentido, o estudo justifica-se pela necessidade de compreender o que o governo municipal escolheu solucionar na área do lazer dentro do recorte temporal eleito para a pesquisa. Para esta análise, foram utilizados os Planos Plurianuais

(PPAs) como instrumentos que indicavam as prioridades dispostas na agenda governamental do Poder Executivo.

Nesse sentido, a presente produção teórica pretendeu preencher uma lacuna de pesquisas que descrevessem a ação municipal no lazer de forma ampla e transversal no município de São Luís. Com base no objeto de estudo, a pesquisa foi guiada pela seguinte questão norteadora: quais problemas o governo municipal buscou resolver prioritariamente em sua proposta política para o lazer?

Parte-se desse questionamento, para então identificar possíveis entradas ou saídas de temas entre as gestões municipais a partir de suas agendas governamentais. Ratifica-se que o objetivo geral definido foi investigar o lazer como necessidade humana e direito social no município de São Luís, buscando identificar os elementos que foram priorizados para entrar ou sair da agenda governamental nos PPAs de 2018-2021 e 2022-2025.

Para alcançar esse objetivo, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: analisar o lazer como necessidade humana e seu desenvolvimento na sociedade capitalista; configurar o lazer como política pública no Brasil, destacando sua emergência após a Constituição de 1988; e analisar a política de lazer da Prefeitura de São Luís nos PPAs citados, buscando revelar os problemas escolhidos e as alternativas de enfrentamento propostas.

A pesquisa adotou uma abordagem dialética e histórica, fundamentada nos princípios de totalidade e contradição. Tratou-se de um estudo de natureza qualitativa e exploratória, que utilizou o município de São Luís como campo empírico. O recorte temporal de 2018 a 2025 permitiu que se observasse a continuidade ou a interrupção das políticas entre duas gestões diferentes.

Quanto aos procedimentos técnicos, o estudo utilizou pesquisa bibliográfica e documental. A análise dos dados foi realizada por meio da Análise de Conteúdo, técnica que permitiu o tratamento sistemático das diretrizes, objetivos, indicadores e programas presentes nos PPAs e em dispositivos legais complementares. Buscou-se interpretar as informações coletadas.

Pela viabilidade do estudo, optou-se por realizar a análise no nível do planejamento, considerando a amplitude do tema e a dificuldade em obter dados oficiais sobre as ações que foram efetivamente executadas. O recorte temporal escolhido, dos anos de 2018 a 2025, correspondeu ao período de vigência de dois PPAs e abrangeu duas gestões municipais distintas, como forma de permitir a

identificação de continuidades, descontinuidades, semelhanças, divergências, avanços ou retrocessos nos planejamentos quadrienais.

Complementarmente, ainda na coleta de dados documentais, foram estudados dispositivos políticos e legais, como leis e decretos, relacionados à administração pública municipal. No levantamento bibliográfico, baseado em referências publicadas, foram apresentados os aspectos sociais, históricos e econômicos da representação contemporânea do lazer, fornecendo a base teórica para a análise dos resultados.

O trabalho foi estruturado em três seções principais, além da introdução e da conclusão. A primeira seção abordou aspectos históricos e conceituais do lazer para fundamentar a teoria do fenômeno. A segunda seção apresentou o panorama da construção do lazer como direito social no Brasil e os desdobramentos após a Constituição de 1988. A terceira seção tratou das políticas públicas de lazer na agenda da Prefeitura de São Luís, interpretando os problemas e soluções propostas nos PPAs de 2018-2021 e 2022-2025.

2 LAZER: entre a necessidade humana fundamental e a regulação social

A interpretação sobre o lazer nem sempre foi a mesma ao longo da história, nem sequer o termo utilizado para denominá-lo existiu de forma unívoca, pois sempre esteve sujeito às fortes influências exercidas sobre a vida das pessoas por mudanças sociais e econômicas ocorridas nas diferentes configurações sociais.

Logo, para compreender o lazer e apreender sobre o seu transcurso até se configurar como um direito social nos ordenamentos legais brasileiros, é importante resgatar os elementos que informam sobre a sua ocorrência nas diferentes sociedades ao longo dos anos.

Em consideração a isso, Marinho e Pimentel (2010) propuseram, como ponto de partida, a análise de quatro categorias - lúdico, ócio, recreação e lazer – fundamentais para subsidiar o debate sobre a emergência do lazer, demonstrando a relação existente entre elas e suas contribuições na sedimentação deste campo.

Na percepção dos autores supracitados, ludicidade, ócio, recreação e lazer assumem papéis preponderantes nos diferentes períodos da história, ajudando a explicar o comportamento humano voltado à contemplação, aos jogos, às festividades, à cultura, ao deleite, ao descanso, dentre outras possibilidades ligadas a essas manifestações.

Conforme descrito por Marinho e Pimentel (2010), a ludicidade teria um lugar de precedência em relação às demais categorias analisadas, pois o lúdico é inerente à condição humana desde sempre, até mesmo em outros animais se observa a atitude do brincar.

Gomes (2004, p. 145, grifo da autora) postula que o lúdico nasce na interação entre sujeito e experiência vivenciada, como “*expressão humana de significado da/na cultura referenciada no brincar consigo, com o outro e com o contexto*”, podendo se configurar como um espaço de alienação ou de emancipação humana.

Dentro desta acepção, é importante frisar que o lúdico não está restrito ao lazer, sua presença extrapola os limites de um tempo específico estando presente na vida humana como um privilegiado elemento de criação, prazer e liberdade. Bruhns (1993) destaca, por exemplo, que entre outras possibilidades, a ludicidade pode estar na linguagem, na moda, na alimentação, na ciência e na política.

A segunda categoria abordada em Marinho e Pimentel (2010), é o ócio, um termo derivado do termo grego *shkolé* que tem o significado de “estado de paz, de

fruição criadora, condição para a sabedoria” (Marcassa, 2004, p. 166). Este tema fez parte também das reflexões de autores clássicos como Platão e Aristóteles.

De acordo com Lafargue (2016), para Platão, o ócio tinha uma conotação elevada, pois era fundamentalmente associado ao pleno desenvolvimento do potencial humano através da prática filosófica e da procura de valores superiores. O ideal era que a contemplação e a busca pelo conhecimento fossem exercidas exclusivamente pelas classes filosóficas, as únicas capazes de assumir esse papel, enquanto os outros cidadãos se ocupariam de atividades de caráter produtivo e cotidiano.

Já Aristóteles via o ócio como uma condição de liberdade verdadeira, na qual o ser humano poderia exercer sua racionalidade de forma autêntica. Ele concebia o ócio como sendo um estado de liberdade, um ambiente em que o homem poderia colocar sua racionalidade em prática. O ócio não utilitarista em relação ao trabalho, mas procurava alcançar a realização de algo de valor espiritual e intelectual por si só, não era apenas descanso, mas sim uma atividade indispensável para a construção da vida moral e intelectual, nobre e de valor intrínseco, realizadora da capacidade humana. (Lafargue, 2016).

Também, conforme Lafargue (2016), Platão e Aristóteles consideravam que o ócio era uma prática superior ao trabalho manual e prático, pois estava ligado à vida da alma, à virtude e ao saber. No entanto, diferentemente de Platão, que relacionava o ócio ao ideal de vida filosófica coletiva, Aristóteles destacava seu valor individual.

Para dialogar sobre a ocorrência de lazer na antiga Grécia, De Grazia (1966) utilizou a descrição do termo *shkolé* que fazia referência a um tempo desocupado para si mesmo que gerava um prazer intrínseco.

As mudanças sociais e históricas ocorridas ao longo dos tempos foram dando novos contornos a esta manifestação, modificando a sua importância e a sua função na sociedade. Mascarenhas (2005) enfatiza que Roma introduziu a noção de "*otium*" como um período dedicado ao descanso, à diversão e à recreação, o que representava uma mudança significativa em relação ao ideal grego, pois passou a também desempenhar um papel de controle social.

Com a hegemonia do Império Romano na Antiguidade, o trabalho ganhou um novo status, tornando-se sinônimo de dignidade. Assim, o ócio deixa de ser uma atividade contemplativa reservada à elite intelectual e passa a abranger também o

lazer de massas. Porém, para as elites intelectuais ele era associado à meditação e às pessoas comuns eram oferecidos pão e circo.

O ócio retratado por Munnè (1980) é explicado como um comportamento de desfrute pessoal e coletivo, que em Roma era vivenciado por meio do *otium*, em um momento dedicado ao descanso do corpo e à diversão do espírito (Munnè, 1980). Assim, o ócio, em seu novo papel assume:

[...] um caráter recreativo, de divertimento de massa, deixando de ser um modo de vida e passando a ser descanso, recreação e uma forma de recompensa e preparação para o próprio trabalho. Iniciava-se, portanto, o uso instrumental do tempo de não-trabalho, o qual, aliás pode ser observado, de certa forma, nos dias atuais (Marinho e Pimentel, 2010, p.21)

Na Idade Média, a Igreja tinha o controle sobre o conhecimento, a educação e exercia um grande poder político. Diante da preocupação de se manter distante do pecado, até mesmo o ócio passou pela regulação, sendo aconselhadas como possibilidade da sua vivência, as atividades de contemplação e de oração, tarefas as quais tinham caráter ritualizado e coletivo. Em suma, essas ações eram consideradas essenciais para a melhora da alma e o fortalecimento da fé, representando uma forma de descanso que proporcionava a purificação espiritual. (Melo e Alves Jr., 2012)

Nessas condições, Melo e Alves Jr., (2012) apontam ainda que, em face da ascensão do puritanismo e das ideias reformistas, o trabalho passou a ser visto como fundamental para a humanidade, enquanto o não-trabalho passou a ser considerado um verdadeiro inimigo. Ao mesmo passo que as novas formas de expressar a fé se expandiram, também se fortaleceu a mentalidade de acúmulo de riquezas.

Como resultado, nesse período o ócio foi rigorosamente regulado e enquadrado dentro de regras morais e dogmas religiosos, de modo a distanciar os indivíduos de comportamentos considerados mundanos e perigosos ao ordenamento social e moral vigente à época.

Dias (2014) argumenta que era possível encontrar manifestações de divertimentos pré-modernos na Idade Média, inclusive com o mesmo sentido aplicado à interpretação moderna de lazer.

[...] o uso do termo “lazer” iniciou-se em séculos medievais tardios, e há 500 anos já teve as mesmas conotações conceituais de hoje em dia: tempo livre do trabalho ou de outras obrigações para levar a cabo atividades de escolha pessoal. (Harwick, 2008, p. 466 apud Dias, 2014, p.51, grifo do autor)

Joan-Lluís Marfany (1997) cita alguns exemplos de divertimentos medievais como a caça, a dança, a música e resgata a existência de legislação à época dirigida à proibição de diversos passatempos, atestando assim que eles de fato ocorriam.

Avançando na análise para o período do Renascimento, Munnè (1980) observa que a importância dada à cultura e ao saber resultou em uma imagem mais favorável sobre o trabalho, que passou a ser visto como um meio para a formação do próprio indivíduo e para a sociedade. Contudo, dentro deste contexto, a ociosidade ainda estava reservada às classes mais privilegiadas, como a nobreza e o clero, enquanto as classes populares permaneciam atreladas ao trabalho e à festividade religiosa.

Registra-se que no Renascimento, o avanço do liberalismo, que se acentuou ainda mais em direção ao acúmulo de riquezas, e, conseqüentemente, o trabalho ganha status de algo digno, deixando ao ócio o lugar que se traduz como atraso ou atividade menos nobre.

Este período foi considerado um marco significativo na história do lazer, pois gerou um olhar mais positivo e racionalizado sobre o tempo livre, voltado para a valorização do ser humano e suas capacidades. Gomes (2023) apresenta que nesse período “os estratos superiores da sociedade poderiam deleitar-se com o *dolce far niente*, ou seja, se entregar ao desfrute de não fazer nada.” (Gomes, 2023, p.28).

Porém, é na Modernidade que o lazer assume uma dimensão social e cultural de maior destaque, deixando de ser um privilégio exclusivo das elites para se consolidar como uma necessidade universal. Nesse contexto, passa a estar associado ao tempo livre do trabalhador, fruto das mudanças nas relações de trabalho e das leis que regulamentam a jornada laboral.

A Revolução Industrial consolidou uma visão do trabalho como força produtiva central, marcada por exploração e alienação, ao mesmo tempo em que abriu caminho para reflexões sobre a necessidade de equilibrar o trabalho com o lazer e o desenvolvimento humano integral. (Munnè, 1980).

Assim, o valor atribuído à ociosidade outra vez ganha novos contornos, ditados agora pelo novo modelo de organização da sociedade urbano-industrial, em que o trabalho era visto como algo virtuoso e o aproveitamento do tempo de não-trabalho era fonte de grande preocupação.

A nascente burguesia industrial reforçou este pensamento, valorizou a laboriosidade e combateu os prazeres e as distrações consideradas nocivas - aparentemente, nocivas às camadas pobres, tais como o consumo de álcool, as algazarras, os jogos de azar. (Gomes, 2023, p.28)

Marinho e Pimentel (2010) expõem que no século XIX, o avanço do processo de urbanização e industrialização exerceram forte influência no modo de vida das pessoas tornando a diversão e o ócio atividades presentes, mas que, ainda assim, causavam preocupação sobre as implicações dessas vivências sobre a produtividade na esfera laboral.

Como resultado, “todo tempo desocupado passava a ser entendido como possibilidade de subversão e, por isso, uma ameaça à ordem vigente” (Marinho e Pimentel, 2010, p.23). Em face disso, o tempo do não-trabalho necessitou ser dirigido, como solução, passar a existir a recreação que aparece como forma de controle social.

Sob a justificativa de aliviar a rotina de trabalho, a recreação surge como um movimento que “representou a apropriação de parte das práticas lúdicas tradicionais e sua reformulação conforme interesses nacionalistas, higienistas e moralizadores” (Marinho e Pimentel, 2010, p.24). Sobre a categoria recreação é importante frisar que ela representou a transição entre ócio e o lazer, em consonância com a abordagem teórico-conceitual que estabelece o lazer como fruto da sociedade moderna.

Nesse contexto, a recreação poderia acontecer de forma espontânea ou mesmo institucionalizada, sendo que esta última estava frequentemente ligada a ações organizadas por instituições públicas ou privadas com fins de controle social ou promoção do bem-estar dos trabalhadores.

Por fim, para estudar a categoria lazer deve-se partir do pressuposto de que os pensamentos elaborados sobre ela são amplos e diversos, ainda não existindo um consenso sobre a sua origem ou mesmo sobre a sua essência que ora é vista como uma necessidade humana e ora é considerada como um tempo livre regulamentado, vinculado às novas determinações sobre a divisão do tempo do trabalho e do não-trabalho.

Nesse sentido, pensar o lazer como necessidade humana é reconhecê-lo para além de um momento de descanso e vislumbrar que, por meio dele, que é uma dimensão essencial da vida, pode-se acessar formas de atender as necessidades sociais, culturais, emocionais e de desenvolvimento humano (Chemin, 2011).

Somado a este aspecto, age ainda sobre essa atividade humana a regulação social, pela qual se experimenta um duplo processo de influência pois, ao mesmo tempo em que faz parte da construção de regras, direitos, políticas para promover o bem-estar da população, também está sujeito aos ditames da organização social sob a lógica do sistema capitalista (Peci, 2018).

Realizada esta breve incursão histórica e teórica a elementos que permeiam o pensamento sobre o lazer, tendo em vista o aprofundamento do debate, as próximas subseções estarão dedicadas a estudar este fenômeno que é social, cultural e individual, uma vez que ele se insere nas relações sociais e é influenciado por relações de poder e interesses diversos (Marcellino, 2015).

2.1 Proposições teóricas sobre a emergência do Lazer

A construção teórica sobre o lazer recebeu contribuições de diversas áreas do conhecimento como a filosofia, a sociologia, a psicologia, a geografia, a economia, e na particularidade brasileira, a Educação Física representa uma importante área dedicada ao estudo deste fenômeno, o que o situa como um objeto multidisciplinar.

Dada esta realidade, Schwartz e Assis (2020), ao retratarem a produção do conhecimento sobre lazer no Brasil, ponderam que por falta de uma matriz própria, os teóricos brasileiros precisaram buscar suas bases principalmente em referenciais europeus, gerando, desta forma, um grande esforço interpretativo para adequar as análises internacionais à realidade brasileira.

Gomes (2013) acentua tal discussão, chamando a atenção sobre a complexidade da utilização das propostas dos autores do Hemisfério Norte para construção do pensamento latino-americano, uma vez que muitos deles em seus exercícios teóricos sequer tinham como principal preocupação o estabelecimento de uma teoria para o lazer.

Um primeiro ponto a ser colocado é que não existe um único conceito pronto, esgotado ou totalmente inquestionável de lazer, pois sobre a sua significação e sobre a sua verdadeira origem residem diferentes elaborações e questionamentos.

Em relação ao seu processo de emergência, o que se tem é uma série de argumentações e propostas que convergem principalmente a duas abordagens distintas: uma abordagem que postula que o lazer existiu ainda nas sociedades pré-modernas, pois se configura como uma necessidade humana e outra abordagem que

relaciona o seu surgimento como um produto da sociedade moderna, urbana e industrial, resultante da regulação pelo ordenamento do tempo de não-trabalho.

A abordagem teórico-conceitual que registra a ocorrência do lazer mesmo antes da Modernidade está fundada na relação entre três elementos: a ludicidade, as manifestações culturais e o tempo-espço social. Com efeito, nesta percepção o lazer é considerado uma necessidade humana fundamental e dimensão da cultura (Gomes, 2014). Todavia, apesar da abrangência contida nessa proposição, dada a possibilidade de identificação desse fenômeno em diferentes configurações sociais e culturais, esta ainda é uma leitura bastante incipiente.

A segunda abordagem é hegemônica, e considera o lazer como um fenômeno moderno balizado nas relações entre trabalho e tempo de não-trabalho, centrado no modelo capitalista de sociedade. Desta forma, ele aparece não apenas como uma conquista social, mas também, como uma ideia influenciada pelos valores e dinâmicas do capitalismo.

Entre os teóricos que sustentam que o lazer tem sua existência registrada há muito tempo na história temos o norte-americano Sebastian De Grazia (1966) que estudou o *skholè* e o francês Frederich Munnè (1980) que estudou o *ocio*.

De Grazia (1966) afirma que, no seu aspecto mais profundo, a ideia de lazer se origina na tradição antiga e filosófica, entretanto suas interpretações e significados têm-se alterado com o passar do tempo, principalmente devido à mudança nas sociedades e nos seus respectivos sistemas econômicos.

De acordo com Munnè (1980), o lazer é um fenômeno social e cultural, cuja origem remonta, desde a Grécia Antiga, aos momentos de descanso e atividades recreativas que eram vistas como componentes indispensáveis à vida da pessoa como um todo.

Dentro da segunda abordagem acredita-se que não é possível falar em lazer antes da Idade Moderna, uma vez que os privilégios dos filósofos gregos ao ócio não se configuravam como um período de não-trabalho, mas sim como uma atividade substituta a ele (Dumazedier, 1976).

O francês Joffre Dumazedier (1976) é considerado um dos principais autores a fundamentar este posicionamento pois, em sua crítica reside o argumento de que nas sociedades pré-industriais o trabalho atendia aos ciclos naturais, não existindo uma interrupção nítida entre trabalho e repouso, não sendo possível definir qual era o tempo dedicado ao lazer.

Gomes (2013) argumenta que essa visão hegemônica do lazer como um fenômeno pós-moderno, fundado sob a lógica urbano-industrial, como um polo oposto ao trabalho e focado nas determinações do tempo livre, é dicotômica e eurocêntrica, pois limita o lazer à esfera capitalista.

Por outro lado, no que se refere à vertente que o compreende como necessidade humana e dimensão cultural, ao valorizar a pluralidade e as tradições de comunidades e sociedades diversas, amplia-se o horizonte e integra-se toda a complexidade histórica e social, como afirma Gomes (2013), essa abordagem transforma o lazer em um campo de resistência, identidade e transformação social.

Além destes dois caminhos teóricos demarcarem temporalmente a emergência do lazer de formas distintas, os autores que se dedicaram a explicá-los basicamente engendraram por dois vieses teóricos: um focado em entendê-lo como uma necessidade humana e dimensão da cultura e, outro viés, com o cerne na relação regulada pelo tempo de trabalho e de não-trabalho. Na prática estas formas de ler o fenômeno não são excludentes entre si, mas se complementam e permitem conhecer o lazer em sua totalidade.

2.2 O lazer como necessidade humana

Considerando a multiplicidade de áreas dedicadas ao estudo do lazer e a quantidade de alternativas de fruição dentro desse fenômeno, é tarefa fácil indicar os potenciais benefícios que estão a ele associados. Embora tenha capacidade de afirmar-se em si mesmo, o lazer possui, também, o potencial de dialogar com outros fenômenos sociais, a exemplo da educação, cultura, saúde, economia, cidadania, trabalho, dentre outras inter-relações.

Sobre a essencialidade de lazer, Medeiros (2004) destaca sua relevância em um mundo que passa por constantes mudanças. A autora o coloca como uma necessidade humana básica, pois mesmo em diferentes culturas e séculos sua busca e sua presença são constantes. Nessa perspectiva, o lazer é um componente essencial da vida humana, contribuindo para o bem-estar individual e social.

Corroborando este entendimento, Gomes e Isayama (2015) sintetizam que ele é necessário para a qualidade de vida, pois contribui para a saúde mental e física, promove a socialização e a inclusão, e oferece oportunidades para o desenvolvimento de habilidades e talentos.

Assim, o lazer como fator de desenvolvimento humano, como resultado da experiência cultural construída, é um dos meios pelo qual a pessoa pode se desenvolver existencialmente como ser humano e cidadão responsável de uma comunidade, regando sua vida com atitudes e tempos que possam contribuir para o aumento em grau ótimo de suas capacidades e habilidades, tendo como base o aproveitamento qualitativo e quantitativo das diversas experiências do cotidiano, não só para si, mas também para as demais pessoas ao seu redor. Enfim, lazer como desenvolvimento da personalidade tem a ver com a disponibilidade participativa atitudes conscientizadas, criativas, enriquecedoras - em suma, preponderância do viés humanista do indivíduo. (Chemin, 2011, p. 58)

Assim também Ferreira e Uvinha (2020) ressaltam a importância da relação lazer e saúde, pois entendem que a felicidade, o descontrair, o convívio social e o cuidado consigo próprio enquanto se pratica atividade física, por exemplo, torna o lazer fator indispensável para promover a saúde, bem-estar e, portanto, qualidade de vida. No campo da psicologia, a correlação entre lazer e bem-estar subjetivo é bastante forte. Nesse sentido, Sirgy, Uysal e Kruger (2017) destacam que o lazer permite satisfazer as necessidades simbólicas, estéticas, morais, relacionais e básicas dos indivíduos.

No campo da geografia crítica, Santos (2013) ao argumentar sobre a questão do espaço e da cidadania, situa o lazer como um componente essencial da vida urbana e como um direito imprescindível de todos os cidadãos, integrante do conceito mais amplo de cidadania e qualidade de vida.

Faleiros (1980) destaca que a experiência do lazer pode ser uma ferramenta de mobilização social, promovendo mudanças nas relações de poder ao ampliar as oportunidades de inclusão social, cultural e política daqueles que tradicionalmente têm o acesso limitado, considerando a capacidade de contribuir para o fortalecimento de identidades coletivas, para a construção de senso de comunidade e de cidadania, especialmente em contextos onde o lazer é compreendido como direito social e espaço de participação.

Efetivamente, a compreensão teórica do lazer sob o viés de necessidade humana deve vislumbrar também em suas vivências e compreensões, o campo da cultura. A dimensão cultural lúdica presente no lazer pode ser experienciada de diversas maneiras: por meio da dança, das brincadeiras, atividades comunitárias, viagens, festas, dos costumes, dentre tantas outras possibilidades.

Gomes (2014) propõe que nesta leitura sobre o lazer ele possa ser “[...] compreendido como uma necessidade humana e como dimensão da cultura caracterizada pela vivência lúdica de manifestações culturais no tempo/espaço social”

(Gomes, 2014, p. 13). Esse posicionamento retrata a existência de três elementos fundamentais, que necessitam estar articulados: a ludicidade, as manifestações culturais e o tempo/espço social.

Dessa feita, a ludicidade é compreendida como inerente à condição humana, as manifestações culturais contemplam as práticas sociais de desfrute e fruição da cultura e o tempo/espço social considera que todos esses elementos estão em um contexto que envolve as concepções de seres humanos e de mundo. (Gomes, 2014).

É justamente ao considerar o conteúdo cultural do lazer que se dá sustentação ao pensamento que nasce em contestação à visão hegemônica, aquele que estabelece sua existência somente a partir das sociedades modernas e vinculada ao binômio tempo livre-trabalho.

Ao problematizar a visão focada no tempo de trabalho e lazer (não-trabalho), Gomes (2023) adverte sobre a existência de uma relação dialética entre esses fenômenos pois, dentro da mesma dinâmica social, é possível verificar a ênfase às ambiguidades e contradições presentes nesta relação. A autora destaca que “nem sempre existem fronteiras absolutas entre o trabalho e o lazer, tampouco entre o lazer e as obrigações profissionais, familiares, sociais, políticas e religiosas”. (Gomes, 2023, p.40)

Outro ponto visceral a esta perspectiva é o reconhecimento de que não estando todos os grupos sociais regidos pelo sistema capitalista e sua lógica de trabalho, formas não hegemônicas de lazer representam uma resistência cultural que valoriza as expressões locais, tradicionais e comunitárias, estimulando a diversidade, a solidariedade e o empoderamento social.

Aliás, essas formas não dominantes podem emergir de grupos, culturas ou comunidades específicas, que muitas vezes carregam consigo significados culturais próprios, resistências e possibilidades de afirmação identitária. Por meio de manifestações culturais, festivais, rituais, esportes populares, entre outros, essas práticas contribuem na formação de uma percepção crítica diante da dominação cultural e social, ao passo que abrem espaço para o reconhecimento da pluralidade de experiências e saberes existentes.

Deste modo, como apontado por Gomes (2023), dentro de uma perspectiva mais abrangente, que acolhe inclusive formas diferentes de vivenciar a ludicidade, se dá vez à existência do lazer em coletividades muitas vezes invisibilizadas pelo saber

eurocêntrico como as populações quilombolas, indígenas, entre outras formas de vida e cultura.

2.3 Tempo livre regulamentado: a relação dialética entre trabalho e lazer

Nas investigações acerca do lazer é bastante comum a utilização das definições de trabalho para explicá-lo, como se estes fenômenos constituíssem pontos opostos um ao outro. No entanto, ambos (lazer e trabalho) não acontecem de maneira isolada, eles exercem e sofrem influências entre si em uma relação dialética que abriga “[...] as contradições intrínsecas às ações e realizações humanas [...]” (Minayo, 2023, p.22), em que a ação humana é atravessada por conteúdos sociais, históricos, políticos, intencionalidades e finalidades.

A associação do lazer com a preguiça e com a falta de vontade de trabalhar evidencia um aspecto muito importante: ao longo dos tempos, essa palavra foi incorporando valores e significados relacionados com o trabalho. Ou melhor, com o “não-trabalho”. Assim, na maioria das vezes, o lazer é compreendido como o oposto do trabalho. (Gomes, 2023, p. 02)

É fato que a construção teórica e conceitual de lazer estabeleceu um retrato mais delineado a partir das novas regulações sobre o trabalho operário vivenciadas na modernidade. Desta forma, para compreender a visão moderna empregada a ele é basilar entender a organização histórica, social, política e econômica vivenciadas em meados do século XVII ao XIX.

Presente neste intervalo, o período da Revolução Industrial foi marcado por mudanças significativas na sociedade inglesa¹, em seu sistema econômico, nas relações de trabalho e na forma de produção impulsionadas pela utilização de novas tecnologias, as máquinas a vapor. Emergem, desse processo, duas classes distintas: a burguesia, dona dos meios de produção e o proletariado, dono apenas de sua força de trabalho.

A ascensão do capitalismo, promoveu grande crescimento econômico dos burgueses ao preço da exploração e desumanização de uma classe trabalhadora. Essa massa, de operários das fábricas, era antes os trabalhadores do campo que foram expulsos de “suas” terras sob o efeito da Lei do Cercamento e se viram em

¹ Cita-se a Inglaterra pois foi o primeiro país a vivenciar a Revolução Industrial.

condições de extrema pobreza por não possuírem mais os meios para garantir o seu sustento (Huberman, 1981).

Alves (2010) explica que a Lei do Cercamento foi um processo histórico de expropriação e privatização de terras que ocorreu principalmente na Inglaterra entre os séculos XV e XIX. Esse fenômeno marcou a transformação das terras originalmente compartilhadas por comunidades rurais em propriedades privadas sob controle de grandes proprietários fundiários. Como resultado, houve uma intensificação da produção agrícola capitalista e uma mudança significativa nas relações sociais e econômicas no campo.

Além deste grupo, registra-se ainda a camada dos antigos artesãos, que observaram o valor de suas produções serem esmagados pelos baixos preços dos produtos industrializados e que não tiveram uma segunda alternativa senão se sujeitar a buscar as vagas na função de assalariados fabris.

As condições de vida do trabalhador eram precárias naquele contexto, com horas extensas de serviço, em um ambiente que não lhe fornecia segurança ou condições dignas, não sendo exceção a presença de crianças com funções no trabalho fabril, principalmente aquelas vindas de orfanatos ou de lares mais pobres.

Na atividade laboral infantil elas desfrutavam da mesma sorte dos trabalhadores adultos, com jornadas de trabalho extenuantes, mas no que se refere à remuneração, assim como as mulheres e os idosos, elas recebiam valores bem inferiores. “Pagavam os menores salários possíveis. Buscavam o máximo de força de trabalho pelo mínimo necessário para pagá-las” (Huberman, 1981, p. 162).

Os capitalistas achavam que podiam fazer como bem entendessem com as coisas que lhes pertenciam. Não distinguiam entre suas "mãos" e as máquinas. Não era bem assim – como as máquinas representavam um investimento, e os homens não, preocupavam-se mais com o bem-estar das primeiras. (Huberman, 1981, p. 161)

O período do capitalismo industrial foi marcado pelo liberalismo econômico e político, configurando-se como uma época de importante crescimento econômico, porém de grande prejuízo social em um contexto em que o trabalho fica sujeito ao capital, tornando o pauperismo o fenômeno mais agudo resultante da questão social²

² Cerqueira Filho (1982, p. 21) compreende como o conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs no mundo no curso da constituição da sociedade capitalista. Assim, a questão social está fundamentalmente vinculada ao conflito entre capital e trabalho”

(Behring; Boschetti, 2011). Netto (2001) enfatiza que pela “primeira vez na história registrada, *a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas*” (Netto, 2001, grifo do autor, p.42).

Na segunda metade do século XIX os trabalhadores se mobilizaram em lutas (manifestações, movimentos, greves) reagindo à extensa jornada de trabalho, à exploração do trabalho das crianças, mulheres e idosos e ao valor pago à força de trabalho despendida, no intuito que este fosse capaz de prover a subsistência necessária.

Como consequência, à pressão imposta pelos trabalhadores, a burguesia adotou posturas que “[...] vão desde a requisição da repressão direta pelo Estado até concessões formais pontuais na forma das legislações fabris, mas em geral seguidas pela burla da ação pública.” (Behring; Boschetti, 2011, p.54).

Apesar de a luta de classes dar-se em torno da regulação do trabalho no campo das condições humanas do trabalhador, as concessões cedidas aconteceram no sentido de potencializar a força de trabalho, a fim de aumentar a produção

[...] os capitalistas passam a incrementar cada vez mais a maquinaria e a se interessar por uma jornada normal de trabalho, tendo em vista os custos de depreciação da força de trabalho nas condições extenuantes do início da Revolução Industrial. (Behring; Boschetti, 2011, p.55).

Diante deste cenário, são registradas mudanças em relação ao trabalho, a exemplo da regulação da jornada laboral. Não obstante, o mesmo mecanismo que regulamenta um maior tempo livre ao trabalhador, também gera preocupação por parte das classes dominantes, não apenas com o processo produtivo do capitalismo em si, mas também somado a esse fator e permeado pelos ideais religiosos, puritanos, sob o argumento de afastar as camadas mais pobres de atividades que fossem potencialmente danosas (jogos de azar, álcool, algazarras) para seu bem-estar. Como resultado, o que se observa é que

O rechaço ao ócio e aos prazeres nocivos propagou-se na Europa Moderna, período em que muitos autores de lazer salientam as diversas transformações consideradas fundamentais para a compreensão de lazer. (Gomes, 2023, p.30)

Segundo Russell (2024), no contexto da sociedade moderna, onde prevalece a mentalidade instrumental, observou-se uma ênfase sobre a importância do trabalho e da produção, em detrimento do lazer e da liberdade de realizar atividades prazerosas

e intelectualmente enriquecedoras. Para o autor, a verdadeira liberdade só existe quando é possível realizar trabalhos que proporcionam prazer e desenvolvimento pessoal sem estar sob a constante pressão do trabalho compulsório.

Paul Lafargue, genro de Karl Marx, conhecido por sua crítica às condições de trabalho da sociedade industrial do século XIX, escreveu no ano de 1888 a obra “O direito à preguiça”. Nesta obra o autor problematizou sobre o trabalho excessivo indicando-o como uma fonte de degeneração física, intelectual e moral, e defendeu a valorização do tempo livre e da preguiça como elementos essenciais para a realização plena do ser humano (Lafargue, 2016).

Ao apresentar o pensamento de Marx, Gorender (2013) endossa que a transformação do trabalho significava uma transformação das relações de produção, sociais e humanas. Alves (2010) adverte que Marx entendia o trabalho como a atividade criadora do ser humano, um meio essencial de transformação da natureza e de autorrealização.

Olhando para as mudanças históricas e sociais ocorridas a partir desse período, o francês Joffre Dumazedier desenvolveu estudos que fomentaram importantes contribuições e que influenciam até os dias atuais diversas produções teóricas no Brasil e no mundo. Em sua obra “Lazer e cultura popular”, o autor situa este fenômeno como

[...] um conjunto de ocupações às quais o indivíduo pode entregar-se de livre vontade, seja para repousar, seja para divertir-se, recrear-se e entreter-se ou, ainda para desenvolver sua informação ou formação desinteressada, sua participação social voluntária ou sua livre capacidade criadora após livrar-se ou desembaraçar-se das suas obrigações profissionais, familiares e sociais. (Dumazedier, 1976, p. 34, grifo do autor)

O autor também é o responsável por delimitar uma série de características que devem estar presentes em uma realização, para que essa possa ser configurada como uma atividade de lazer. Como informa Dumazedier (1979), em sua obra “Sociologia Empírica do Lazer”, no conjunto de características fundamentais para a existência do lazer devem estar o caráter liberatório, o caráter desinteressado, o caráter hedonístico e o caráter pessoal, que informam, respectivamente, sobre a liberação das obrigações, sobre não estar vinculado a retorno lucrativo algum, sobre ter um fim em si mesmo e sobre responder às necessidades dos participantes. (Dumazedier, 1979).

Vários autores brasileiros também se dedicaram a explicar o lazer sob essa perspectiva, entre eles destacam-se os trabalhos de Marcellino (1987), Melo e Alves Jr. (2012) e Mascarenhas (2001)

Marcellino (1987) defende o lazer, como uma atividade de caráter desinteressado, como cultura vivenciada no tempo disponível, que tem um papel formativo de valores, de capacidades e de opiniões, com o potencial de contribuir para a transformação social.

Melo e Alves Jr. (2012) debatem sobre as atividades de lazer buscando apresentar os contornos de uma possível conceituação. No pensamento dos autores elas são manifestações culturais que ocorrem durante o tempo livre, distantes das obrigações diárias e das necessidades físicas, em que seus conteúdos englobam diversos interesses e linguagens humanas, e costumam ser buscadas pelo prazer que podem proporcionar, embora isso não seja uma exclusividade delas ou não se tenha a certeza de que será garantida em todas as ocasiões.

É fácil identificar nessas proposições a conexão do lazer ao “tempo livre”. Porém, em um conceito que situa histórico e socialmente o lazer, Mascarenhas (2001, p. 92) propõe que

o lazer se constitui como um fenômeno tipicamente moderno, resultante das tensões entre capital e trabalho, que se materializa como um tempo e espaço de vivências lúdicas, lugar de organização da cultura, perpassado por relações de hegemonia.

Conforme anteriormente explicitado, estas postulações influenciaram e ainda influenciam diversas proposições teóricas sobre o lazer moderno, sendo estas consideradas hegemônicas. Contudo, embora destaquem de forma bastante clara um significado para o lazer, ainda residem críticas sobre alguns de seus aspectos. A primeira crítica é direcionada à crença do lazer como produto da nova organização urbano-industrial, visão que acaba por não reconhecer que outras configurações de sociedades, que grupos específicos também possuem os seus divertimentos e, ainda, que muitos já existiam nos períodos pré-industriais.

Essa argumentação é sustentada também no pensamento posto sobre a colonialidade do saber; em que por meio de uma visão eurocêntrica do conhecimento, as particularidades da América Latina ou mesmo de grupos com culturas diversas acabam por ser invisibilizadas como produtores e fruidores do lazer. Gomes (2014)

acrescenta que o conhecimento produzido nas sociedades hegemônicas ocidentais se reflete marginalizando, negando e invisibilizando saberes de povos indígenas, africanos e asiáticos, perpetuando relações de subalternidade e dominação cultural.

Outra discussão que ocorre é acerca da visão do lazer como produto da sociedade moderna dá-se em torno da questão temporal e espacial implícita na teoria de Dumazedier, que apresenta o trabalho (obrigações) e os lazeres como tempos-espacos estanques, que não se cruzam ou que não atuam concomitantemente.

Dentro dessa divisão rígida entre trabalho e descanso, considerando transformações socioeconômicas contemporâneas torna-se cada vez mais difícil de reconhecer os limites entre um e outro, frente a uma nova dinâmica produtiva que reconfigura as fronteiras da vida privada e profissional.

Um lembrete importante é feito por Antunes (2004), ao resgatar no conhecimento marxiano duas dimensões do trabalho: a primeira refere-se ao trabalho concreto, que pode ser interpretado como aquele que gera produtos úteis, que humaniza o sujeito social e a segunda dimensão, do trabalho abstrato, que se baseia na lógica do capital, se reduz a uma mercadoria e se torna alienado, desumanizador e fetichizado.

Transportando para os dias atuais o debate a respeito do trabalho, considerando o crescente avanço da política neoliberal, observa-se o progressivo desmonte de direitos conquistados nas lutas trabalhistas de outrora. O mercado exige um Estado mínimo para o social, em que as garantias se configuram cada vez mais focalizadas e restritas a algumas áreas prioritárias. Assim

dada a precariedade da intervenção nas diversas áreas sociais, alguns setores acabam por ocupar, permanentemente, os últimos lugares da pauta de necessidades, não porque não sejam importantes ou não se caracterizem como demandas, mas, sim, porque outras carências incomodam mais. Entre saneamento básico e uma praça de esportes, é possível supor que cidadãos carentes dos dois priorizem o primeiro. (Linhales, 1996, p. 49).

É fato que frente às principais reivindicações do proletariado, o lazer não figura de forma prioritária entre os direitos reclamados e a assimilação da ideologia neoliberal de Estado Mínimo pela população tem forte influência na normalização da oferta de políticas públicas cada vez mais focalizadas e que priorizam apenas alguns setores em detrimento de outros.

A respeito das transformações nos processos produtivos e nas relações de trabalho vivenciadas na atualidade, Antunes (2020) descreve que elas representam não apenas um salto tecnológico, mas também uma mudança estruturante que traz à tona questões sociais e trabalhistas graves.

Nesta configuração atual, marcada pela crescente plataformização e uberização, o trabalho torna-se precário, intermitente e autogerenciado sob o controle de algoritmos. Se, por um lado, o avanço tecnológico impulsiona o lucro via inteligência artificial e automação, por outro, quem depende da venda da força de trabalho enfrenta uma realidade de crescente escassez de empregos formais.

O resultado desse processo é o crescimento de empregos autônomos, da cultura do empreendedorismo, da informalidade que tem como consequência a desproteção do trabalhador nos mais variados segmentos da vida humana, inclusive no lazer, uma vez que passa a ficar à margem da legislação do trabalho.

Surgem novas modalidades, os “trabalhos assalariados transfiguram-se, então, em prestações de serviço” (Antunes, 2020, p. 20). Ainda mais individualizada e fragmentada em suas representações, esta classe trabalhadora vê-se diante de progressivas perdas de direitos, que precarizam sua atividade e acentuam as desigualdades sociais.

Desse modo, fica ainda mais difícil identificar um tempo-espaco-atitude favorável para o lazer. Antunes (2020), em sua crítica à era do capitalismo de plataforma, desenvolve algumas hipóteses sobre o futuro do mundo do trabalho. Para ele, se experimentará “a intensificação e a ampliação da informalidade, da flexibilização e da precarização do trabalho”. (Antunes, 2020, p. 20).

Este mesmo autor reflete sobre o cenário econômico pós-pandemia do Covid-19, pautado pelo que chamou de “metabolismo antissocial do capital”, alertando para o avanço de formas pretéritas de exploração do trabalho, em que é possível observar a reaparição de sistemáticas de trabalho vivenciadas nos tempos dos primórdios da Revolução Industrial. Assim, em pleno século XXI,

as jornadas diárias frequentemente superiores a oito, dez, doze catorze horas; remuneração salarial rebaixada, em contraposição ao aumento e à intensificação do trabalho (traço que vem se agudizando na pandemia); crescimento de um contingente sem acesso a qualquer direito social e do trabalho entre outros elementos que remetem aos inícios do capitalismo, à sua fase de acumulação primitiva. (Antunes, 2020, p. 21).

Consequentemente, o pouco tempo liberado (livre, disponível) é tomado por atividades relacionadas ao trabalho, ao deslocamento, à capacitação, à busca por novas posições ou mesmo pelo alcance de um novo campo de trabalho. Mesmo aqueles que ainda se prepararam para adentrar o mundo do trabalho se veem superocupados em atividades preparatórias. E observando bem, até os currículos escolares também priorizam a inserção do indivíduo no mercado de trabalho.

Atualmente, um debate vem se tornando crescente na sociedade brasileira e no meio político, pois discute o fim da jornada laboral estruturada em seis dias de trabalho seguidos por um dia de folga. A ideia do movimento é lutar contra a carga semanal exaustiva buscando alcançar uma formatação que permita um maior número de dias de folgas semanais para viver a vida, conviver com a família, vivenciar o lazer, descansar, cuidar de si e zelar pela saúde.

Neste cenário, é necessário pontuar que a escala exaustiva de trabalho atinge de modo mais intenso as mulheres, pelo fato de muitas acumularem diariamente uma segunda jornada de obrigações relacionadas ao cuidado do lar e da família.

Desse modo, apesar do predomínio da lógica produtiva sobre o tempo humano, ainda existem espaços de resistência e de expressão da subjetividade. Mesmo que o tempo esteja cada vez mais subordinado às exigências do mercado, ele continua reconhecendo no lazer um campo de experiências autênticas, desvinculadas de uma utilidade prática imediata.

Nessa perspectiva, ao deslocar o foco da preparação para o mercado do trabalho para as práticas sociais autônomas, encontra-se espaço valioso para acolher um conjunto de vivências marcadas pela diversidade e pela liberdade de escolha.

O lazer é repleto de multiplicidade e seu conteúdo pode estar voltado a interesses diversos. Pode-se vivenciar o lazer por meio de atividades em que predomine o caráter contemplativo, o físico-esportivo, o artístico, a realização de atividades manuais (bricolagem), a apreciação de atividades artísticas ou intelectuais. (Marcellino, 2006)

O tempo-espaço-atitude do lazer é, inicialmente, determinado por ser um momento de liberação das obrigações laborais, estudantis, de realização das necessidades humanas e preparatórias para o desenvolvimento profissional. Envolve um tempo, espaço e uma atitude em torno da atividade humana desenvolvida espontaneamente.

No entanto, essa vivência espontânea e plural do lazer encontra barreiras nas transformações profundas na lógica do sistema capitalista. O que deveria ser um tempo de liberação e fruição pessoal passa a ser, frequentemente, moldado por interesses comerciais, onde o acesso às atividades e aos espaços é mediado pelo consumo.

Padilha (2006) tece críticas sobre um lazer *reificado* que corresponde ao processo pelo qual as experiências e atividades de lazer são transformadas em "coisas", objetos ou mercadorias, perdendo sua essência humana e tornando-se parte de um sistema de consumo e alienação. Nesse mesmo sentido, Mascarenhas (2005) chama atenção para o que denominou de "mercolazer" que se traduz num processo em que o lazer se transforma, se antes podia ser associado à participação e ao desenvolvimento, agora se identifica como uma mercadoria, objeto, produto ou serviço, alinhado à lógica hegemônica de desenvolvimento econômico e esvaziado de conteúdo verdadeiramente educativo.

Como proposta de superação a essa realidade Mascarenhas (2005) sugere outro tipo de lazer o qual chamou de "lazerania". O autor explica essa nova forma seria construída sobre princípios ético-políticos, visando a uma sociedade para além do capital, afastando a passividade do consumidor e promovendo um sujeito social ativo, com direitos e deveres, que participa e reflete criticamente sobre as condições de vida e as relações de poder existentes na sociedade.

No entanto, no Brasil, a perspectiva do lazer como direito social passa a ganhar contornos concretos, tendo em vista a aplicação de um modelo, a partir do qual o Estado torna-se um ator indispensável ao garantir as oportunidades de lazer para toda a população. A referida base legal encontra sua legitimação na Constituição de 1988, que ainda hoje fundamenta a formulação de políticas públicas de lazer.

3 LAZER COMO DIREITO SOCIAL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A entrada do lazer na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF 1988) é marcada por uma percepção diversa sobre este fenômeno, que não dispôs em sua defesa de uma mobilização popular específica, de movimentos sociais organizados ou mesmo *lobbys* que disputassem e intervissem sobre sua inclusão na lei maior brasileira.

Santos (2014) possui uma importante contribuição no estudo a respeito do processo de inclusão do lazer como direito social na CF 1988, no qual busca identificar nos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) os atores, interesses e os significados de lazer para os envolvidos neste processo.

A propósito, o processo da Constituinte (1987-1988) ocorreu após o Brasil vivenciar um longo período de repressão no regime de ditadura cívico-militar (1964-1985), e as pressões populares erguerem-se diante da necessidade de substituição da então vigente Constituição de 1967 que, diante da abertura política, já não expressava os ideais de sociedade desejados.

Desse modo, por um mecanismo que buscava promover a participação democrática na construção da Carta Magna brasileira inaugurou-se a entrada das reivindicações populares e dos movimentos sociais, fomentando um texto que buscava contemplar as latentes expressões da questão social, mas sem perder de vista a manutenção do controle sobre o Estado brasileiro pelos grupos privilegiados. Santos (2014), ao problematizar este fato, assevera que

“[...] A abertura política foi uma estratégia dos que governavam, uma tentativa de manter o controle burguês sobre o Estado, de evitar rupturas abruptas. O que se engendrava era uma transição lenta, gradual e segura para e pelos que controlavam o Estado brasileiro” (Santos, 2014, p.1311)

A autora descreve que o processo de reconstrução legislativa do país teve a participação da população (por meio do envio dos formulários de sugestões), das entidades da sociedade civil (que puderam enviar sugestões, emendas e participar de audiências nas subcomissões temáticas) e dos constituintes (nas subcomissões temáticas, na sistematização e na ANC).

Particularmente sobre o lazer, Santos (2014) aborda que embora tivessem sido apresentadas propostas para este tema advindas dos diferentes mecanismos de

participação envolvidos no processo, elas não foram numericamente expressivas, revelaram uma variedade de percepções sobre o fenômeno e, conseqüentemente, não demonstraram a existência de uma articulação de grupos organizados para pautar este segmento.

Para dar uma dimensão do alcance da participação, Santos (2024) apresenta que entre os 72.719 formulários de sugestões populares recebidos pelo Senado Federal, foi possível identificar que 674 deles possuíam conteúdos que versavam sobre o campo do lazer. No trabalho das entidades de sociedade civil e dos constituintes nas subcomissões temáticas, o lazer foi reivindicado como direito do menor abandonado, direito da criança, direito do idoso, como necessidade para a saúde, como necessidade fundamental e vinculado aos direitos do trabalhador. (Santos, 2014)

Entre os constituintes houve ainda proposições que identificavam a relação entre cultura e lazer. Santos (2014, p. 1316) registra que o então deputado federal “Florestan Fernandes (PT/SP) enviou uma longa sugestão, com dez artigos, que tem como tema único o lazer [...] de conteúdos culturais do lazer, evidenciando as relações do lazer com a cultura”. Na experiência brasileira da elaboração da Constituição Federal de 1988, entre inclusões, substituições, retiradas e reivindicações que contemplavam este tema, o texto final da lei reservou a este fenômeno quatro diferentes momentos nos artigos 6º, 7º, 217 e 227.

No artigo 6º ele é apresentado como um direito social tendo ao seu lado a educação, a saúde, a alimentação, a segurança, a previdência social dentre outras garantias consideradas fundamentais e que, devido a sua característica coletiva, requerem a atuação do Estado (Brasil, 1988). Pereira (2009) acrescenta que essa geração³ de direitos é referenciada no princípio de igualdade, que dentro de uma sociedade capitalista fará frente ao ideal liberal. Isso se deve ao “[...] fato de esses direitos terem como perspectiva a equidade, a justiça social, e permitirem exigir atitudes positivas, ativas do Estado para transformar esses valores em realidade” (Pereira, 2009, p. 102).

Ao ser considerado como direito social, o lazer é reconhecido como parte de um conjunto de outras garantias coletivas fundamentais que formam a base da

³ Pisón (1998) adota um esquema de classificação dos direitos em gerações. Desta forma, a primeira está relacionada aos direitos civis, a segunda relacionada aos direitos políticos e a terceira ligada aos direitos sociais.

cidadania social, sendo estas resultantes de um processo histórico de lutas e reivindicações de atores coletivos (Paoli e Telles, 2000), embora o lazer não tenha experimentado da mesma sorte de movimento organizado e específico em seu favor quanto à sua entrada no texto constitucional. Marshall (1967) realiza a divisão do conceito de cidadania em três elementos (ou partes): o civil que contempla as liberdades individuais, o político que inclui a participação no exercício do poder político e o social que contempla “desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social [...]” (Marshall, 1967, p. 63 e 64)

Esses princípios vinculados aos direitos sociais vão na contramão da ideologia neoliberal, que representa um modelo que individualiza as responsabilidades, defende a redução do papel do Estado em nome de uma liberdade e prioriza o acúmulo de capital e o fortalecimento do mercado. Filgueiras (2006) ao tratar sobre os impactos do projeto neoliberal sobre as políticas sociais discute que sua lógica está fundada na redução de recursos para políticas universais direcionando-as para uma seletividade, que é efetivada por meio de políticas sociais focalizadas tendo como beneficiado o grupo do “[...] *mais pobre entre os pobres*” (Filgueiras, 2006, p.202, grifo do autor).

Além disso, no âmbito do mercado de trabalho, o autor enfoca que a desregulamentação, a flexibilização e o enfraquecimento das representações das classes trabalhadoras podem ser considerados como “pilares fundamentais do projeto político neoliberal, redefinindo radicalmente, a favor do capital, a correlação de forças políticas”. (Filgueiras, 2006, p.189). Há que se considerar que já no período dos debates dentro da Assembleia Constituinte era possível localizar o avanço do projeto neoliberal, que nas décadas seguintes se acentuou traduzindo-se em crescente desmonte de direitos alcançados na promulgação da Constituição Cidadã.

A vinculação dos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais com o lazer está prevista no artigo 7º, inciso IV da CF 1988, no qual se revela ocupado com a melhoria da condição social deste grupo. Neste sentido, o texto constitucional estabelece que o salário-mínimo seja capaz de atender as necessidades básicas e vitais do trabalhador e de sua família, como a moradia, a alimentação, a educação, o lazer entre outras garantias (Brasil, 1988).

Essa relação entre trabalho e lazer não é algo exclusivo ao campo das leis, a própria construção teórica a respeito deste fenômeno identifica uma vertente que

considera o trabalho como ponto focal na sustentação dos conhecimentos erguidos sobre o lazer, como discutido no primeiro capítulo desta dissertação.

Embora as novas configurações de trabalho evidenciam, cada vez mais, a dificuldade em classificar o tempo destinado ao trabalho e o tempo livre (o de lazer), essa leitura conceitual do lazer continua sendo hegemônica, mesmo que forjada ainda na modernidade. O contraponto dessa visão é a atribuição ao lazer do status de necessidade humana, que aceita que é na cultura própria de cada povo que ele se materializa, permitindo a validação da sua existência em tempos, espaços e atitudes não regidos pelo sistema capitalista.

No artigo 217, que trata do desporto, em seu parágrafo 3º a Carta Magna determina que o “Poder Público incentivará o lazer, como forma de promoção social”. (Brasil, 1988). O primeiro fator a se destacar sobre essa passagem é o reconhecimento, ainda que nas entrelinhas, de uma relação existente entre lazer e esporte. E de fato, nos estudos sobre o lazer, é possível encontrar o conteúdo físico-esportivo (e dentro dele o esporte) como uma das possibilidades de vivência dessa prática.

O lazer esportivo é citado inclusive, na recente Lei Geral do Esporte (lei nº 14.597, de 14 de junho de 2023) como uma proposta inovadora para estruturar o Sistema Esportivo brasileiro, em que esta etapa corresponderia às práticas predominantemente físicas focadas no desenvolvimento de hábitos saudáveis, voltadas ao bem-estar social e à promoção da qualidade de vida (Brasil, 2023).

Detecta-se também a atribuição de funcionalidade ao lazer, ao colocá-lo como um vetor na melhoria da condição de vida das pessoas. Pois, pelo encaminhamento dado, dentro do parágrafo constitucional supracitado, ele se torna comprometido com a superação das desigualdades, com a garantia do direito e com a inclusão direcionada a uma cidadania social⁴, próprios da promoção social.

Reafirmando para além do exposto no artigo 6º, o último momento em que se identifica a presença do lazer na Constituição Federal Brasileira é no artigo 227, que trata da responsabilidade compartilhada entre Estado, família e sociedade, em assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem

⁴ Para Teixeira (apud Escorel, 1993, p. 35) esta cidadania seria orientada “para uma distribuição de bens e serviços que assegure um mínimo vital para todos os cidadãos”.

[...] com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Brasil, 1988).

É válido frisar que nos anos que se seguem após a promulgação da CF 1988 em 05 de outubro de 1988, foi realizada uma série de alterações por meio de Emendas Constitucionais. Muitas dessas novas redações refletem as demandas do projeto neoliberal. Algumas dessas mudanças, por exemplo, alcançaram diretamente o artigo 6º da Constituição. Mesmo assim, o lazer permaneceu assentado entre os direitos sociais (Brasil, 2000, 2010, 2015a) não sendo alvo de quaisquer modificações.

A propósito, nenhuma emenda atuou diretamente afetando o que já havia sido postulado nominalmente para o lazer nas regras constitucionais, no entanto, registram-se outras políticas que sofreram alterações carregando a potencial interferência no tempo, espaço e atitude de lazer.

Silvestre e Amaral (2019) apontam uma série de modificações que atravessaram as questões orçamentárias e da seguridade social. Quanto a esse aspecto os autores elencam Desvinculações de Receitas da União e Emendas Constitucionais ocorridas entre os anos de 1992 e 2017, com destaque ao limite de gastos públicos e às reformas da previdência. Em síntese

Em um cenário de aprofundamento da reversão neocolonial, as políticas neoliberais reforçam a dependência externa da economia brasileira, na mesma medida em que as classes dominantes buscam de todos os modos vilipendiar e dismantelar os direitos sociais” (Silvestre e Amaral, 2019, p.43)

O progressivo desmonte de direitos somado à ausência de uma regulamentação específica que oriente quanto aos princípios, às diretrizes, à destinação de recursos, ou ao conteúdo das políticas de lazer prepara um caminho bastante perigoso para a sua efetiva garantia. Ainda que a Constituição Federal de 1988 não forneça maiores elementos informativos e regramentos específicos complementares para a implementação desse direito, (diferente do que acontece com a saúde, a proteção social) o fato de sua entrada já sinaliza a percepção sobre a sua necessidade como um direito fundamental.

3.1 Dispositivos legais, infraconstitucionais e políticos do lazer no Brasil e no mundo

No âmbito da Lei Maior brasileira, a inclusão do lazer se apresenta como um avanço que serviu como porta de entrada para garantir sua inserção também em outras legislações e políticas nacionais. Entretanto, sua importância já havia sido anteriormente registrada em documentos internacionais, a exemplo da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). No período pós-Segunda Guerra Mundial o mundo se viu diante da necessidade de se reconstruir dos efeitos devastadores que atingiram milhões de pessoas, assim, foi necessário estabelecer medidas que objetivavam impedir que as violações se repetissem.

Por intermédio da Organização das Nações Unidas (ONU) “[...] o direito passou a se preocupar com a proteção global da pessoa humana, independentemente de sua nacionalidade ou local de residência” (Ranieri, 2018, n. 276), propagando os ideais de paz, segurança internacional e cooperação entre as nações. Seguindo este pensamento, em 10 de dezembro de 1948, com a presença de representantes de diversas origens jurídicas e culturais de todas as regiões do mundo, foi proclamada na Assembleia Geral das Nações Unidas, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), um marco histórico na direção do ideal comum a ser alcançado por todos os povos e nações, visando promover o respeito universal e a observância efetiva dos direitos e liberdades. (Organização das Nações Unidas, 1948).

Nesta Declaração, o lazer é reconhecido como um direito humano e ganha espaço no artigo 24 retratando que “[...] todo ser humano tem direito a repouso e lazer, inclusive à limitação razoável das horas de trabalho e férias periódicas remuneradas” (Organização das Nações Unidas, 1948). Conforme assinala Ranieri (2018), os Direitos Humanos se caracterizam pela sua essencialidade e pela sua universalidade. Portanto, o reconhecimento internacional do lazer enquanto direito humano, implicitamente, considera que este fenômeno possui elementos que justificam o seu estabelecimento em tal categoria.

Nesse contexto, Alston (1984), ao propor um controle de qualidade para a emergência de novos direitos humanos no direito internacional, realiza um ensaio de requisitos substantivos que poderiam guiar a identificação de um direito humano. Assim, conforme propõe o autor, para reconhecê-los seria preciso observar e cumprir critérios como

- [...] - Refletir um valor social fundamentalmente importante;
- Ser relevante, inevitavelmente em graus variados, em um mundo de diversos sistemas de valores;
- Ser elegível para reconhecimento com base no fato de ser uma interpretação das obrigações da Carta da ONU, um reflexo das regras do direito consuetudinário ou uma formulação que seja declaratória de princípios gerais do direito; [...]
- Ser capaz de alcançar um grau muito alto de consenso internacional;
- Ser compatível ou, pelo menos, não claramente incompatível com a prática geral dos Estados; e
- Ser suficientemente preciso para dar origem a direitos e obrigações identificáveis. (Alston, 1984, p.615)

McGrath (2021) informa que é possível identificar internacionalmente centenas de pactos, cartas, convenções⁵ que reforçam o enfoque dado ao lazer na perspectiva de um direito humano, garantindo o reconhecimento global para esta política. De forma semelhante Ramos (2012) destaca o encaminhamento do direito ao lazer seguindo os princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos na Constituição de diversos países latino-americanos de língua espanhola como a Colômbia (1991), Paraguai (1992), Peru (1993), Venezuela (1999), Equador (2008), Bolívia (2009) e a República Dominicana (2010).

Todavia, o posicionamento do lazer entre direitos humanos ou como um direito social (como acontece na Constituição brasileira) não é suficiente para garantir a sua materialização e nem sempre irá se traduzir em ações efetivas para este setor. De toda forma, este foi um importante passo, pois a partir da sua inclusão na Lei Maior do Brasil como direito social abriu-se o caminho para obter reconhecimento, uma vez que tal status exige a elaboração de políticas que assegurem sua vivência para toda a população. Como consequência, ele passa também a compor o conteúdo de outros dispositivos infraconstitucionais e políticos.

Visando subsidiar o debate sobre a agenda governamental de lazer na cidade de São Luís-MA, privilegiou-se realizar a contextualização desse direito no aporte

⁵ Como exemplos tem-se o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU, 1966); o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (ONU, 1966); a Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres (ONU, 1979); Convenção internacional sobre os direitos da criança (ONU, 1989); Convenção sobre os Povos Indígenas e Tribais (Social protection & human rights, 1989); Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious or Linguistic Minorities (ONU, 1999); Political Declaration and Madrid International Plano of Action on Ageing (ONU, 2002) e Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (ONU, 2006).; e outros documentos regionais como a European Social Charter (Council of Europe, 1961); African (Banjul) Charter on Human and Peoples' Rights (ACHPR, 1981); Cairo Declaration on Human Rights in Islam (OIC, 1990); Social Charter of the Americas (OAS, 2012) e Association of South-East Asian Nations Human Rights Declaration (ASEAN, 2012).

normativo brasileiro, apresentando as passagens fundamentais de documentos oficiais que o referenciam nominalmente.

Dois anos após a promulgação da CF 1988 foi elaborada a Lei em atenção à proteção à criança e ao adolescente, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), este dispositivo configura-se como um valioso instrumento de proteção integral a essa população. O ECA, em seu artigo 4º, registra o papel da família, da comunidade, da sociedade e do poder público de garantir, com prioridade absoluta, a concretização dos direitos relacionados à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao **lazer**, à formação profissional, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, dentre outras garantias (Brasil, 1990, grifo nosso).

No conteúdo do artigo 71 deste mesmo Documento, o direcionamento dado segue em observância ao cuidado na oferta de atividades para que sejam adequadas à condição da pessoa em desenvolvimento. Dessa feita, são citados os direitos à informação, à cultura, ao lazer, aos esportes, às diversões, aos espetáculos e outros possíveis produtos e serviços. Na mesma linha, o capítulo II reserva um espaço especial, em sua seção I, aos detalhamentos sobre o que deve reger a questão da informação, da cultura, do lazer, dos esportes, diversões e espetáculos para as crianças e adolescentes (Brasil, 1990).

O artigo 94, em atenção às obrigações das entidades que desenvolvem programas de internação com crianças e adolescentes, no seu inciso XI indica a necessidade de oferta de atividades de lazer, esportivas e culturais. (Brasil 1990). Em síntese, a partir de uma responsabilidade que é compartilhada entre família, comunidade, sociedade e poder público, o Estatuto da Criança e do Adolescente postula que o lazer deve ser garantido e deve figurar como uma das prioridades. Ainda assim, apesar de apontar alguns aspectos gerais sobre este direito, o único detalhamento existente se refere aos aspectos preventivos que precisam ser guardados na atividade de lazer.

No rol das leis de alcance nacional em que o lazer é citado, um segundo regramento encontrado é a legislação brasileira que estabelece as diretrizes da política urbana, determinando normas para o uso da propriedade e o planejamento das cidades, tendo em vista o bem-estar coletivo, a justiça social e a sustentabilidade (Brasil, 2001). O Estatuto da Cidade discorre no seu artigo 2º, sobre a política urbana

com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade⁶ e da propriedade urbana (Brasil, 2001). Mais especificamente no inciso I deste artigo, o lazer aparece dentro das diretrizes gerais, citado na

garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (Brasil, 2001).

Outro momento em que se revela dentro desta mesma Lei é no artigo 26, quando é tratada a preferência que o Poder Público possui para adquirir áreas específicas para urbanização (preempção urbana). O inciso VI deste artigo descreve algumas finalidades que justificam o uso deste mecanismo, como é o caso da destinação de áreas para criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes. (Brasil, 2001). Em suma, o Estatuto da Cidade trata de temas caros ao desenvolvimento de políticas públicas, ao afirmar o direito às cidades sustentáveis, a gestão democrática e orientar sobre a função social da cidade e da propriedade.

Dentro do Estatuto da Pessoa Idosa (Brasil, 2003), o artigo 3º expressa a obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do poder público em assegurar o direito ao lazer, assim como à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, entre outros a serem cumpridos com absoluta prioridade⁷.

No artigo 20 desse mesmo dispositivo legal é garantido à pessoa idosa o direito à “[...] educação, cultura, esporte, lazer, diversões, espetáculos, produtos e serviços que respeitem sua peculiar condição de idade”. (Redação dada pela Lei nº 14.423, de 2022). Já o artigo 23, preocupado com a participação deste grupo em atividades culturais e de lazer, prevê a concessão de descontos de pelo menos 50% nos ingressos de eventos desses segmentos.

Por fim, no artigo 50 do Estatuto da Pessoa Idosa (Brasil, 2003) aborda as obrigações das entidades que trabalham no atendimento aos idosos, trazendo em seu inciso IX a incumbência de promover atividades de lazer, esportivas, culturais e educacionais para este público. De todo modo o que se percebe é uma repetição da afirmação do lazer como direito para este grupo etário, porém sem prestar maiores

⁶ A Carta Mundial pelo Direito à Cidade informa que a cidade deve exercer uma função que garanta a todos os seus habitantes o usufruto pleno dos recursos disponíveis, promovendo projetos e investimentos em benefício da coletividade urbana com critérios de equidade distributiva, sustentabilidade ecológica e respeito à cultura. (Fórum Social Mundial, 2005)

⁷ Redação dada pela Lei nº 14.423, de 2022.

esclarecimentos sobre a forma de implementação dessa garantia. O único direcionamento mais objetivo sobre o fomento de políticas de lazer se refere à concessão de descontos em ingressos às pessoas idosas.

Com o fim de garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica, é instituído em 20 de julho de 2010 o Estatuto de Igualdade Racial (Brasil, 2010). Esse texto trata no artigo 4º, a respeito da participação da população negra, em condição de igualdade de oportunidade na vida econômica, social, política e cultural e, no inciso VII, indica como uma das formas de viabilizar a “implementação de programas de ação afirmativa destinados ao enfrentamento das desigualdades étnicas no tocante à educação, cultura, esporte e lazer, saúde, segurança, trabalho, moradia [...]” (Brasil, 2010)

Neste mesmo Documento o artigo 9º trata da contribuição ao patrimônio cultural da população negra e da sociedade brasileira por meio da garantia de participação nas atividades educacionais, culturais, esportivas e de lazer adequadas a seus interesses e condições. O artigo 10 aborda o papel dos governos federal, estaduais, distrital e municipais sobre providências a serem tomadas no sentido de promover “[...] ações para viabilizar e ampliar o acesso da população negra ao ensino gratuito e às atividades esportivas e de lazer” (inciso I) (Brasil, 2010).

O artigo 21, desta mesma Lei, reforça o papel fomentador do Poder Público em consolidar o lazer (juntamente ao esporte) como direito social, o qual deve garantir o pleno acesso da população negra. No tratamento da questão do financiamento das iniciativas de promoção da igualdade racial, abordado mais especificamente no parágrafo 1º do capítulo V do Estatuto de Igualdade Racial (Brasil, 2010), o texto dá destaque à questão da transparência ao acrescentar que o Poder Executivo tem autorização para

[...] adotar medidas que garantam, em cada exercício, a transparência na alocação e na execução dos recursos necessários ao financiamento das ações previstas neste Estatuto, explicitando, entre outros, a proporção dos recursos orçamentários destinados aos programas de promoção da igualdade, especialmente nas áreas de educação, saúde, emprego e renda, desenvolvimento agrário, habitação popular, desenvolvimento regional, cultura, esporte e lazer. (Brasil, 2010).

Das leis brasileiras até então estudadas, o Estatuto de Igualdade Racial é a primeira a vincular explicitamente a questão de financiamento ao lazer, ainda assim

nada é tratado sobre percentuais do orçamento público a serem destinados a esta política, algo que garantiria a sua aparição nas agendas governamentais.

Voltado para um outro segmento etário, o Estatuto da Juventude (Brasil, 2013), no seu artigo 23 versa acerca do acesso a eventos culturais, esportivos e de lazer que deve ser assegurado aos jovens de até 29 (vinte e nove) anos pertencentes a famílias de baixa renda e aos estudantes com pagamento da metade do preço do ingresso cobrado do público em geral.

Todavia, o artigo 29 apresenta um grande avanço em relação ao texto constitucional, pois apresenta alguns critérios a serem seguidos, ainda que genericamente, para a estruturação de políticas voltadas ao atendimento desses direitos destinados à população jovem. Desse modo, a política pública deve considerar:

- I - a realização de diagnóstico e estudos estatísticos oficiais acerca da educação física e dos desportos e dos equipamentos de lazer no Brasil;
- II - a adoção de lei de incentivo fiscal para o esporte, com critérios que priorizem a juventude e promovam a equidade;
- III - a valorização do desporto e do paradesporto educacional;
- IV - a oferta de equipamentos comunitários que permitam a prática desportiva, cultural e de lazer. (Brasil, 2013, s/p)

Na análise ao Estatuto da Pessoa com Deficiência (Brasil, 2015b) é possível encontrar no artigo 8º o dever do Estado, da sociedade e da família de assegurar com prioridade à pessoa com deficiência a efetivação dos direitos descritos na Constituição Federal, na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, além de outras normas ocupadas com o bem-estar pessoal, social e econômico dessa população. E nesta passagem o lazer é nominalmente citado.

No corpo do artigo 17, reconhecendo uma provável transversalidade e/ou intersetorialidade, são mencionadas as ações articuladas por meio do serviço do SUS e SUAS focadas na orientação e no compartilhamento de informações como formas de acesso a políticas públicas disponíveis. Entre as áreas aludidas no parágrafo 1º deste artigo estão o lazer, a educação, cultura, previdência social e outras (Brasil, 2015b)

Dentro do artigo 28, ao tratar do direito à educação, é dada a incumbência ao poder público de assegurar, criar, desenvolver, implementar, incentivar, acompanhar e avaliar diversos processos educacionais, incluindo no inciso XV a atenção ao “acesso da pessoa com deficiência, em igualdade de condições, a jogos e a atividades

recreativas, esportivas e de lazer, no sistema escolar”. (Brasil, 2015b). E o artigo 42 reafirma o direito à cultura, ao esporte, ao turismo e ao lazer em igualdade de oportunidades com as demais pessoas.

O artigo 43 foca no protagonismo da pessoa com deficiência na participação de atividades de diferentes segmentos artísticos, culturais, recreativos e intelectuais que devem ser asseguradas pelo Poder Público. De modo especial, o inciso III trata da participação em igualdade de condições com as demais pessoas em “[...] jogos e atividades recreativas, esportivas, de lazer, culturais e artísticas, inclusive no sistema escolar” (Brasil, 2015b).

Em outros termos, a temática do lazer dentro do Estatuto da Pessoa com Deficiência é abordada em uma perspectiva que o considera como um direito em que é constante o reforço da necessidade de ofertá-lo dentro dos preceitos da igualdade de condições e oportunidades. Outro ponto que merece destaque é a visão de que o compartilhamento de informações também é um mecanismo para acessar a política.

Na legislação que trata da regulamentação das relações individuais e coletivas de trabalho, a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), o lazer aparece nominalmente em dois momentos. No artigo 4º, em seu parágrafo 2º, onde delimita que as atividades particulares de lazer ainda que aconteçam nas dependências da empresa, por não se considerar um tempo à disposição da empresa, não serão computadas como período extraordinário (Brasil, 2017).

O segundo momento acontece no artigo 23-C da CLT o qual ilustra, de forma taxativa, que a “[...] honra, a imagem, a intimidade, a liberdade de ação, a autoestima, a sexualidade, a saúde, o lazer e a integridade física são os bens juridicamente tutelados inerentes à pessoa física⁸”. (Brasil, 2017).

O que se percebe é uma individualização no tocante à responsabilidade sobre o lazer, pois nos dois trechos destacados ele aparece expresso como algo inerente apenas à esfera particular do indivíduo, em contraste ao que é preconizado no texto constitucional o qual refere sobre a capacidade do salário do trabalhador de atender às suas necessidades de lazer e de sua família, informação que não se reafirma dentro da CLT.

Ampliando o olhar acerca do lazer, observa-se que após a promulgação da Constituição Federal de 1988 existiram diferentes órgãos responsáveis pela execução

⁸ Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017.

das políticas públicas de lazer em nível nacional. Esse fato é importante, pois, apesar da competência concorrente existente entre os diversos entes federativos, existe uma tendência de a esfera pública mais ampla influenciar a estrutura organizacional dos entes locais.

No período de 1988 a 1992, o Ministério da Educação era o órgão federal responsável pelas ações voltadas à educação, ao esporte e ao lazer. Entre os anos de 1992 a 1995, no governo Itamar Franco esse Ministério continua a existir, mas ganha uma nova denominação, passando a ser chamado de Ministério da Educação e do Desporto. Na vigência do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) há um desmembramento do Ministério da Educação e o órgão responsável pela política de lazer, juntamente à de esporte, é o Ministério Extraordinário do Esporte. No segundo governo FHC, são realizadas novas mudanças ministeriais e o Ministério do Esporte e Turismo é criado, incorporando na política de turismo a finalidade anterior.

No ano de 2003, na vigência do primeiro governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi criado um órgão federal específico voltado à execução das políticas de esporte e lazer, denominado Ministério do Esporte (ME). Um importante registro é que embora a Lei nº 10.683/2003, crie este órgão vocacionado também às políticas voltadas ao lazer, esta política setorial não é citada em nenhuma parte da Lei que organiza os ministérios da estrutura federal brasileira. A vinculação ao Ministério aqui realizada deve-se à própria estrutura organizacional do órgão, que dispunha à época, de uma Secretaria Nacional voltada ao lazer, formalizada por meio da portaria ME nº 92 de 17 de julho de 2003, e às políticas nacionais desenvolvidas que contemplavam nominalmente este segmento (Brasil. Ministério do Esporte, 2003).

Portanto, por meio da Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e Lazer, naquele governo, a principal política voltada ao lazer era realizada no Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC), que consistia na implantação de núcleos distribuídos em todo território nacional para o desenvolvimento de atividades recreativas, físicas e culturais gratuitas, objetivando o fomento do lazer nas comunidades. Foi também, durante este governo, que foram realizadas as primeiras conferências nacionais voltadas a refletir sobre as políticas de esporte e lazer, que representaram grande avanço nas construções dessas políticas brasileiras, uma vez que foram pautadas no controle social democrático.

As conferências realizadas em etapas municipais, estaduais e nacionais discutiram elementos fundamentais e estruturantes que ajudaram a compor um

modelo orientador. Além da construção política participativa, dois produtos foram bastante valiosos nesses processos: a aprovação da Política Nacional do Esporte e os debates sobre a fundamentação do Sistema Nacional de Esporte e Lazer.

No ano de 2004, com o intuito de proporcionar a mobilização, a articulação e a participação popular na elaboração de políticas públicas de esporte e lazer no país, foi criada a I Conferência Nacional do Esporte, sendo ela uma instância deliberativa e consultiva.

Composta por etapas municipais, estaduais e nacional, a I Conferência Nacional do Esporte teve como resultados principais a aprovação da resolução de criação do Sistema Nacional do Esporte e Lazer e a aprovação dos referenciais da Política Nacional do Esporte. Sobre essas resoluções, avaliam-se ambas como essenciais para fundamentar os debates para a estruturação do Sistema Nacional, inclusive dentro da II Conferência Nacional do Esporte.

Dando enfoque mais específico à referida Política Nacional, foram para ela definidos princípios, diretrizes e objetivos que contemplavam a esfera do lazer, como os objetivos de “democratizar e universalizar o acesso ao esporte e ao lazer, na perspectiva da melhoria da qualidade de vida da população brasileira; e de descentralizar a gestão das políticas públicas de esporte e lazer” (Brasil. Ministério do Esporte, 2004).

A II Conferência Nacional do Esporte, que ocorreu em 2006 com o tema *Construindo o Sistema Nacional de Esporte e Lazer*, apresentou como resultado mais expressivo, a definição das bases do Sistema supramencionado, alinhadas com os direcionamentos constantes na Política Nacional do Esporte.

Tendo em vista que para construir o Sistema Nacional de Esporte e Lazer é preciso pactuar a atuação articulada entre sujeitos, agentes, instituições, organizações, entes federativos, responsabilidades e finalidades, os debates se desenvolveram em torno de quatro grandes eixos: Estrutura: organização, agentes e competências; Recursos Humanos e formação; Gestão e controle social; e Financiamento (Brasil. Ministério do Esporte, 2009).

As Conferências Nacionais representaram um salto na direção da participação popular na estruturação de políticas para os campos do esporte e do lazer, levantando reflexões sobre estes temas. De toda forma, mesmo que os debates tenham alicerçado as construções do Plano e Sistema Nacionais de Esporte e Lazer, na atualidade ambos estão atualizados pela Nova Lei Geral do Esporte (Brasil, 2023).

Retomando a linha do tempo sobre a organização institucional federal referente ao esporte e ao lazer, relata-se que em 2019, no início do governo de Jair Bolsonaro, o Ministério do Esporte foi extinto, passando estas políticas serem dirigidas pela Secretaria Especial do Esporte, inserida na estrutura organizacional do Ministério da Cidadania. Esta mudança implicou a regressão dos pequenos avanços experimentados nos governos anteriores.

No terceiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, por meio da Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023, foi restabelecido o Ministério do Esporte. Na mais recente configuração, ainda vigente, sua estrutura organizacional compreende uma Secretaria que abrange as ações referentes ao lazer, a Secretaria Nacional de Esporte Amador, Educação, Lazer e Inclusão Social. (Brasil. Ministério do Esporte, 2023).

Entre as políticas públicas executadas por esta Secretaria, destacam-se os “Programas Esporte e Lazer na Cidade (PELC)”, “Vida Saudável”, “Skate por Lazer”, Segundo Tempo e Infraestrutura Esportiva; todos contemplando ações direcionadas ao lazer, mesmo que em diferentes graus de comprometimento com esta política setorial.

O PELC tem como objetivo principal a democratização do acesso ao lazer e ao esporte recreativo para todas as pessoas e de todas as idades, deste modo o seu funcionamento contribui para que o esporte e o lazer sejam tratados como políticas públicas e direitos de todos. A exemplo do que já ocorria no período de sua criação em 2003, o Programa conta com núcleos de esporte recreativo e lazer implantados em todos os estados brasileiros, inclusive alguns localizados em regiões rurais, de comunidades de povos tradicionais e de povos indígenas (Brasil. Ministério do Esporte, 2026a).

O Programa Vida Saudável é direcionado às pessoas idosas e representa uma das vertentes do PELC, também funcionando em formato de núcleos. O foco desta proposta é oportunizar a prática de exercícios físicos, atividades culturais e de lazer, de forma a estimular a convivência social, e ainda favorecer a formação de líderes e gestores comunitários (Brasil. Ministério do Esporte, 2026b).

O Programa Skate por Lazer visa democratizar o acesso recreativo à prática do skate pela ampliação do acesso e da inclusão social às pessoas de todas as faixas etárias. O Programa dá especial atenção à necessidade de beneficiar pessoas de diferentes gêneros, idades, etnias e habilidades motoras, com atenção especial às mulheres (Brasil. Ministério do Esporte, 2026c).

O Programa Segundo Tempo e o Programa Infraestrutura Esportiva estão mais direcionados ao esporte, mas ainda assim contemplam ações de lazer. No Segundo Tempo as ações estão voltadas para promover a democratização do acesso da população ao esporte e ao lazer de qualidade, objetivando também a diminuição da vulnerabilidade social, da evasão escolar e universitária. Desta forma as atividades nos núcleos de esporte acontecem para garantir acesso à prática e à cultura do esporte (Brasil. Ministério do Esporte, 2026d).

No Programa Infraestrutura Esportiva, o objetivo é desenvolver e aprimorar a infraestrutura esportiva nacional e ofertar à população espaços acessíveis e adequados à prática de diferentes modalidades esportivas. Desse modo, os espaços que passam por tal intervenção se tornam capazes de atender às dimensões de esporte educacional, amadora, de lazer e de alto desempenho. (Brasil. Ministério do Esporte, 2026e)

Na conjuntura atual, além da nova organização ministerial, outra experiência é marcante para os rumos do lazer, a legislação denominada Lei Geral do Esporte (LGE). (Brasil, 2023). Dentro deste ordenamento algumas modificações merecem destaque, no agora descrito Sistema Nacional do Esporte (Sinesp), o lazer perde seu espaço e passa a figurar somente em algumas passagens alertando que para estar em consonância com os objetivos, princípios e diretrizes do Sinesp deve-se atuar na “descentralização e na articulação da política esportiva e de lazer” (Brasil, 2023).

Essas modificações, possivelmente, são decorrentes de debates que já se apresentavam ainda no período das Conferências Nacionais, em que especialistas relataram a respeito da amplitude das manifestações de lazer

O lazer extrapola a prática esportiva e esse limite deve ser considerado prioritariamente. Um Sistema de Esporte necessariamente deve incorporar com destaque a dimensão esportiva do lazer, entretanto, um Sistema de Lazer vai muito além da prática esportiva. Exige a mobilização de agentes públicos e privados de vários outros setores como cultura, educação, saúde, meio ambiente, desenvolvimento urbano, trabalho entre outros que, pelas suas particularidades estruturais - conteúdo e forma do lazer - exigem compor um Sistema institucional próprio. (Brasil. Ministério do Esporte, 2007, p.96)

Outro momento em que o lazer é citado na LGE, é no artigo 7º que trata sobre o *Esporte para Toda Vida*, que representa, um dos três níveis de prática esportiva classificadas nesta Lei. Neste nível, é reforçada a necessidade de desenvolver hábitos saudáveis por meio da aprendizagem esportiva, do lazer, dentre outras possibilidades.

Desta forma, o lazer de caráter esportivo é indicado como caminho onde as atividades devem incorporar práticas lúdicas como meio para o desenvolvimento humano, a cidadania e o bem-estar. (Brasil, 2023).

Portanto, a partir dos elementos abordados sobre a organização nacional das prerrogativas legais e políticas que habitam o campo do lazer, é válido voltar o olhar para a estrutura nos níveis estadual e municipal, para assim conhecer melhor o contexto de regulamentos que alcançam o objeto estudado.

3.2 Aporte legal do estado do Maranhão e do município de São Luís sobre o lazer

No estado do Maranhão diversos dispositivos legais tratam sobre o lazer, mas assim como acontece na realidade em nível federal, nenhum destes dispositivos apresenta maiores regramentos que detalham sobre a implantação desta política.

A Constituição do Estado do Maranhão, em seu capítulo VI, a seção III, se refere ao desporto, e no artigo 233 formaliza que o Poder Público Estadual, de modo semelhante ao apresentado na Constituição Federal, se ocupa de desenvolver e incentivar o lazer como forma de promoção social. Afirmando o compromisso estadual na garantia do lazer como meio de melhoria das condições de vida de seus cidadãos.

Articulando as políticas de meio ambiente e lazer, no capítulo IX da Constituição Maranhense, que trata do meio ambiente, são descritas no artigo 249 as atividades que cuja realização é permitida em áreas de preservação permanente, dentre elas é citado o “lazer controlado” (Maranhão. Constituição, 1990). No que diz respeito ao “lazer controlado” nada mais é explicado no corpo do texto constitucional que leve ao entendimento das características dessa modalidade de lazer.

No capítulo X, que trata das orientações a respeito da família, da criança, do adolescente, do jovem, e do idoso, o artigo 252, apresenta como responsabilidade da família, da sociedade e do estado o papel de promover ações que assegurem o direito à educação, ao lazer, à cultura dentre outros. Atestando a visão do lazer como um direito. Outra passagem que faz referência aparece no artigo 252-A, o qual compreende que o Estado tem a atribuição de proteger os direitos econômicos, sociais, culturais das juventudes por meio de políticas específicas, dentre elas a de lazer. (Maranhão. Constituição, 1990).

No que tange à estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado do Maranhão, na Lei nº 10.213/2015 é possível identificar a

Secretaria de Estado do Esporte e Lazer (SEDEL) como o órgão estadual responsável por “formular, implementar, coordenar, acompanhar, supervisionar, avaliar e controlar políticas públicas, programas, projetos e ações voltados para o desenvolvimento do desporto e do lazer”. (Maranhão, 2015). Outros dois ordenamentos estaduais fazem articulação com a SEDEL, um que trata sobre o Conselho Estadual de Esporte e Lazer do Maranhão (CONESP) e um segundo que dispõe sobre o Fundo Estadual de Esportes.

A Lei nº 11.083 de 24 de julho de 2019, aborda a criação do Conselho Estadual de Esporte e Lazer do Maranhão e delega, a este órgão colegiado, a competência de atuar em observância aos princípios constitucionais que regem o Estado e em atividades de caráter consultivo, normativo, propositivo, como fiscalizador e orientador em relação às políticas públicas de esporte e lazer no estado do Maranhão. (Maranhão, 2019).

Focado no provimento de recursos para as políticas de esporte e lazer, o Fundo Estadual de Esportes foi criado pela Lei nº 8.702/2007 com a finalidade de financiar projetos de esporte e lazer por meio de gestão própria de recursos, atendendo a propostas de pessoas físicas, empresas e órgãos públicos estaduais ou municipais.

O Estatuto da Inclusão Social e Econômica das Pessoas com Deficiência no Estado do Maranhão (Estatuto da Pessoa com Deficiência do Maranhão), instituído por meio da Lei Estadual nº 11.569/2021, cita normas de inclusão social, de acesso prioritário e adaptado a equipamentos de lazer e cultura. No seu artigo 2º expõe o papel dos órgãos e entidades do Poder Público do Maranhão, sociedade, comunidades e famílias de assegurar às pessoas com deficiência o pleno exercício dos seus direitos, que devem ser garantidos com absoluta prioridade. Entre tais direitos o lazer está posto ao lado de outros como a vida, a saúde, a sexualidade, a paternidade e a maternidade, a educação, o trabalho, a habilitação, dentre outros que decorrem da Constituição Federal e da Constituição do Estado do Maranhão.

Outros artigos, dentro desta mesma Lei, apresentam orientações que incluem esse campo da vida humana. Os artigos 55 e 56 reforçam a responsabilidade dos órgãos da Administração Pública Estadual Direta e Indireta no tratamento prioritário e adequado na promoção de prática desportiva e paradesportiva formal e não formal como direito de cada um e o lazer como forma de promoção social, além de atuar na construção, ampliação, recuperação e adaptação de instalações desportivas, paradesportivas e de lazer.

O artigo 59 trata dos programas cultura, turismo, esporte e lazer evidenciando aspectos referentes à realização de ações específicas de inclusão e de incentivo fiscal

§ 2º As pessoas físicas e jurídicas que recebam recursos públicos ou incentivos para programas, projetos e ações nas áreas de cultura, desporto, turismo e lazer deverão garantir a inclusão de pessoas com deficiência, proporcionando local reservado e transporte específico para as pessoas com deficiência (Maranhão, 2021).

O Estatuto da Pessoa com Deficiência do Maranhão no artigo 61 salienta sobre a necessidade de ofertar informações essenciais adequadas às pessoas com deficiência sobre produtos e serviços de cultura, turismo, esporte e lazer, enquanto o artigo 63 ocupa-se de orientar sobre a instalação e o acesso a equipamentos desenvolvidos especialmente para o lazer e a recreação, nas praças e parques estaduais.

Os artigos 117 e 118 abrangem a questão da acessibilidade que deve ser garantida em projetos arquitetônicos e de engenharia de empreendimentos desenvolvidos no Maranhão e o artigo 125 afirma o papel do Poder Público do Maranhão em atuar na eliminação de barreiras e na criação de mecanismos e alternativas técnicas que promovam a acessibilidade.

Existem outros regramentos estaduais que tratam de normas que afetam as atividades de lazer. Um exemplo é a Lei nº 11.827/2022 que regulamenta para ambientes públicos e de lazer a obrigatoriedade de exibir avisos visíveis em suas entradas proibindo a discriminação por identidade de gênero ou orientação sexual, garantindo o cumprimento dos direitos de proteção ao usuário.

A Política Estadual de Turismo e o Sistema Estadual de Turismo, são instituídos pela Lei nº 11.333/2020. No seu artigo 2º, dentro do inciso I, estipula uma conceituação para o que se compreende como turismo. De acordo com esse Documento

I- turismo: a atividade econômica decorrente de viagens e respectivas permanências de pessoas em lugares distintos dos que vivem, por período de tempo inferior a 01 (um) ano consecutivo, e superior a 24 (vinte e quatro) horas, com a finalidade de lazer, negócios, cultura, religião, entretenimento e outros (Maranhão, 2020).

Essa explicação traz um importante aspecto, pois explicita em mais uma Lei Estadual a ligação entre o turismo e o lazer, que aparece em outros momentos dentro deste mesmo ordenamento. No artigo 5º, ao reportar os objetivos da Política Estadual

de Turismo, o inciso VII apresenta o lazer como uma atividade com o potencial de contribuir para a capacidade de retenção e prolongamento do tempo de permanência e consumo dos turistas nas localidades. O artigo 36, no inciso III, reconhece os parques temáticos aquáticos e empreendimentos dotados de equipamentos de entretenimento e lazer como relacionados à cadeia produtiva do turismo.

Transportando o debate para a legislação da esfera municipal, a Lei Orgânica do Município de São Luís (LOM) fornece poucos elementos para informar sobre as políticas públicas de lazer. Reconhece o papel do Poder Público no incentivo e na promoção desta política e direciona que sua oferta deve se dar como forma de promoção social (São Luís, 2006).

A atividade associativa da população é retratada no artigo 215-B, que orienta sobre a organização em observância às disposições apontadas no constituinte federal e no estadual, e às vedações expostas na LOM. Acrescenta-se que, as associações com objetivo de promover e desenvolver a cultura, as artes, o esporte e o lazer figuram no rol de associações que estão autorizadas a serem criadas.

O artigo 22 revela uma interessante vinculação do lazer com áreas consideradas relíquias históricas e de relevante interesse ecológico. Neste ponto os Sítios Santa Eulália, do Físico, Quinta do Barão, Pirapora, Santa Quitéria, Vila dos Vinhais, Batatã, Maracanã e acidentes naturais adequados ao exercício do lazer ganham destaque para fins de proteção, visando à restauração, a recuperação e a conservação.

A Constituição Federal e o Estatuto da Cidade determinam que municípios com mais de vinte mil habitantes elaborem o Plano Diretor, que é um instrumento do planejamento municipal para a política de desenvolvimento e expansão urbana (Brasil, 1988, 2001).

No Plano Diretor da cidade de São Luís, atualizado no ano de 2023, o lazer é configurado como uma garantia fundamental para materializar a plena realização dos direitos dos cidadãos, deste modo, para cumprir a sua função social a cidade deve assegurá-lo assim como a outros direitos a exemplo da infraestrutura, transporte, educação, saúde, cultura, esporte, trabalho, segurança (São Luís, 2023a).

A promoção das políticas públicas de lazer aparece em caráter normativo e orientador dentro do Plano Diretor de São Luís, que é voltado à política de desenvolvimento urbano e rural com sustentabilidade socioambiental, inseridas nas seções que tratam dos objetivos e diretrizes gerais deste Regulamento. No artigo 35

os Parques Públicos recebem destaque como espaços públicos potencialmente destinados à recreação, uma vez que o objetivo básico destes espaços é o de “compatibilizar a implantação de equipamentos públicos sociais que propiciem o lazer, a educação e o entretenimento ao público e a conservação e valorização dos espaços e paisagens naturais”. (São Luís, 2023a). A Lei indica como Parques Urbanos de São Luís, o Parque Temático Quinta do Diamante, o Parque Esportivo e Recreativo do Bom Menino, o Parque Rio das Bicas, o Parque Ambiental e Recreativo do Itaqui-Bacanga.

Outro momento no Plano Diretor em que o lazer aparece inscrito é na determinação dos preceitos do direito de preempção. O artigo 166 expõe “que Poder Público Municipal terá a preferência para aquisição de imóvel urbano, objeto de alienação onerosa entre particulares” (São Luís, 2023a), o artigo 167 adiciona que o objetivo desse direito é facilitar a aquisição de imóveis por parte do Poder Público e o inciso VI complementa que uma das possíveis finalidades para essa aquisição é a “criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes”. (São Luís, 2023a).

O artigo 176 trata a respeito da aplicação dos recursos arrecadados com a adoção da outorga onerosa⁹, indicando como uma das finalidades a criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes.

Abordando sobre a estrutura administrativa, a Prefeitura de São Luís, por meio da Lei Municipal nº 4.902/2007, criou a Secretaria Municipal de Desporto e Lazer (SEMDEL). A este órgão de administração direta fica dirigida a responsabilidade de planejar, coordenar, fiscalizar, sistematizar e executar a política municipal de desporto e lazer. (São Luís, 2007). Além desta atribuição, a SEMDEL tem como finalidade institucional

- II - promover, sob uma ótica educacional e comunitária, a incorporação de hábitos saudáveis na população através de produções esportivas e de lazer;
- III - administrar e conservar as praças de desportos;
- IV - organizar e promover certames de competições esportivas e de lazer;
- V - buscar e prestar, através de convênios, colaboração técnica e financeira junto às instituições públicas e privadas, para estimular as iniciativas esportivas e de lazer comunitário;
- V - propor a instituição e dimensionamento de áreas especiais para a prática esportiva e do lazer;
- VII - estabelecer parcerias com instituições de ensino superior, para fomentar a pesquisa e produção científica no âmbito esportivo. (São Luís, 2007)

⁹ É um instrumento urbanístico onde o município cobra um valor de construtores para permitir edificações acima do limite básico estabelecido pelo Plano Diretor até o coeficiente máximo. (Furtado; Maleronka, 2023)

É possível identificar a delegação, por parte do Poder Público, da política municipal de lazer à SEMDEL, uma vez que essa responsabilidade não é compartilhada nas finalidades precípua descritas para órgãos de setores como Cultura, Turismo, Saúde, Assistência Social, Meio Ambiente, Educação ou Urbanismo e Habitação.

Por meio da Lei nº 7.669/2024, que institui o Estatuto Municipal da Igualdade Racial, o lazer é reconhecido como um direito social que deve ser acessado por todos. Diante disso, é papel do município viabilizar ações para ampliar o acesso da população negra a áreas e atividades de lazer, visando a igualdade de oportunidades e de bem-estar. Diante disso,

Art. 25. Cabe ao Município promover a democratização do acesso a espaços, atividades e iniciativas gratuitas de esporte e lazer, nas suas manifestações educativas, artísticas e culturais, como direitos de todos, visando resgatar a dignidade das populações das periferias, valorizando a auto-organização e a participação da população negra. (São Luís, 2024a).

No que tange à visão sobre o lazer, a Lei reconhece que os seus conteúdos são diversos e que podem estar articulados a diferentes manifestações como a educação e a cultura. Ao considerar tais possibilidades abre-se o espaço para a superação da visão eurocêntrica sobre o lazer, uma vez que práticas podem estar voltadas para a valorização do repertório cultural e histórico da população negra.

Sobre o esporte e o lazer, o Estatuto Municipal da Igualdade Racial registra no artigo 24 que o Poder Público Municipal deve fomentar “o pleno acesso da população negra às práticas desportivas, consolidando o esporte e o lazer como direitos sociais”. (São Luís, 2024a).

Voltada às pessoas com deficiência, a Lei Municipal nº 7.680/2024 garante acesso gratuito a eventos socioculturais realizados em locais públicos e privados no Município de São Luís. Compõem esse segmento os eventos “realizados com a finalidade de oferecer entretenimento, informações, lazer, cultura e esporte” (São Luís, 2024b). Como exemplo aparecem feiras, exposições, cinemas, teatros, casas de espetáculos, circos, shows, estádios, ginásios esportivos, dentre outros. Explicita-se que, mais uma vez, é possível constatar a aproximação do lazer com os conteúdos culturais e esportivos em dispositivos legais do município de São Luís.

No levantamento documental, identificou-se também a Lei Municipal nº 7.380/2023 que versa sobre um Programa denominado Adote uma Praça. Nele é incentivada a parceria com a iniciativa privada para urbanização, manutenção e conservação de praças, parques infantis, áreas de ginástica e lazer no município de São Luís.

Na dinâmica desse Programa, o Poder Público Municipal determina os critérios para a realização da parceria, os requisitos, direitos, obrigações, limites e vantagens na adoção, em contrapartida, as entidades privadas cuidarão de sua manutenção, podendo realizar reformas e melhorias com o parecer técnico do órgão público competente.

Assim as empresas privadas, instituições e entidades não governamentais, igrejas ou pessoas físicas, podem se destinar à urbanização de praça pública, à implantação de áreas de esporte e lazer, à conservação e manutenção da área adotada, à realização de atividades culturais, esportivas e de lazer, desde que previamente autorizadas pelo órgão competente. (São Luís, 2023b).

O que se observa nessa proposta é a transferência da responsabilidade do Poder Público sobre a implantação, manutenção e conservação de espaços públicos cedendo lugar para uma espécie de privatização, com potencial de gerar uma experiência de lazer guiada pela lógica do consumo.

Para além da cobertura das leis municipais, a próxima seção deste trabalho dissertativo se dedica a analisar a agenda governamental de lazer descrita nos Planos Plurianuais 2018-2021 e 2022-2025 da Prefeitura de São Luís - MA. Desta forma, revela os problemas escolhidos para serem resolvidos e as alternativas de enfrentamento propostas no tocante ao lazer da cidade.

4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LAZER NA AGENDA GOVERNAMENTAL DA PREFEITURA DE SÃO LUÍS-MA

O desenvolvimento do que hoje se conhece como política pública é resultado de uma série de eventos históricos que moldaram a compreensão sobre Estado, sociedade, política e cidadania. Porém, para que uma política seja efetivada, muitos processos, influências e decisões precisam ser experienciados.

O interesse pelos estudos desenvolvidos no âmbito das políticas públicas, como sugere Souza (2006a), surgiu na Europa e nos Estados Unidos com abordagens diferentes, sendo na Europa as bases fundamentadas em teorias da função do Estado e nos Estados Unidos a ênfase se deu sobre a ação governamental. É importante salientar que a investigação aqui realizada foca na análise da ação governamental, considerando os ciclos que compõem as políticas, com destaque à fase de formulação da agenda e se baseia na premissa de que

As políticas públicas são ações governamentais dirigidas a resolver determinadas necessidades públicas. As políticas podem ser sociais (saúde, assistência, habitação, educação, emprego, renda ou previdência), macroeconômicas (fiscal, monetária, cambial, industrial) ou outras (científica e tecnológica, cultural, agrícola, agrária). (Gelinsk; Seibel, 2008, p.228)

De forma mais elaborada, Dye (2017) apresenta que as políticas públicas representam um conjunto de ações governamentais destinadas a enfrentar desafios sociais e a promover o bem-estar da sociedade, sendo fundamentais para a organização e funcionamento de uma democracia. Então conhecer sobre a agenda e os fatores que influenciam a sua configuração, contribui para o aprofundamento do debate, no sentido de buscar revelar como o lazer ocupa a agenda do Poder Público Municipal da cidade de São Luís - MA.

Parte-se da compreensão que antes de uma política pública se tornar uma ação concreta, existem muitas outras etapas que a precedem. Como sintetiza Souza (2006b), haveria pelo menos cinco fases em todo o processo do Ciclo de políticas públicas: “a identificação do problema (onde estaria incluída agenda), a formulação de soluções, a tomada de decisão, a implementação ou execução e a avaliação.” (Souza, 2006b, p.79).

Capella (2006), à luz dos estudos realizados por Kingdon (1995) chama a atenção de que para os assuntos e os problemas adentrarem a *agenda setting*, eles

necessariamente sofrerão a influência de diferentes fatores ligados aos interesses políticos, econômicos e sociais. *Agenda-setting* é justamente definido como o “processo de transformar questões públicas em prioridades governamentais” (Zahariadis, 2016, p. 06).

Nessas condições, as questões que receberem a atenção dos governos comporão a agenda (*agenda-setting*) e esse processo de identificação dos problemas que serão enfrentados e da formulação de soluções pelo Poder Público, se configuram como etapas fundamentais para a construção de uma política pública.

Visto que para que um problema possa compor a lista de prioridades governamentais, primeiramente ele precisa ser identificado, isso pode se dar a partir da percepção de grupos ou indivíduos, atores sociais, como as elites globais, as classes econômicas nacionais, as organizações não governamentais, os movimentos sociais, os agentes do poder e os cidadãos, conforme exemplifica Boneti (2011).

É nesse sentido que Kingdon (1995) contribui apresentando a existência de grupos de atores ou participantes que exercem diferentes graus de influência no processo de formulação da agenda, são por ele classificados como visíveis ou invisíveis. O grupo dos participantes visíveis é formado por aqueles que possuem maior influência na composição da agenda, como o presidente, os indivíduos nomeados em cargo do alto escalão do governo, o Poder Legislativo, os partidos políticos, os grupos de interesse, a opinião pública e a mídia, enquanto os participantes invisíveis detêm menor influência na composição da agenda, porém com maior possibilidade de atuar no processo de construção das soluções, são representados por servidores públicos, analistas, assessores parlamentares, pesquisadores, consultores e acadêmicos.

4.1 A construção de agenda governamental

Elder e Cobb (2007) demarcam que a formação da agenda é o processo pelo qual certos problemas ou questões chamam a atenção do governo, tornando-se prioridades e possíveis conteúdos de políticas públicas. Souza (2006b) chama atenção que existem diversos usos do termo “agenda”, assim como uma variedade de classificações de tipos sobre ela; o autor acrescenta que as produções de Kingdon podem ser qualificadas como os trabalhos mais amplos e importantes sobre a etapa da formulação de políticas públicas.

Na compreensão de Capella, Brasil e Sudano (2015) a agenda é apresentada como um conjunto de temas e questões que recebem atenção por parte de governos, mídias e sociedade. Dessa feita, os problemas que ganham visibilidade diante das intenções de ação do Poder Público são os que comporão a chamada agenda governamental.

De modo mais sistematizado, a chamada agenda governamental corresponde ao “conjunto de assuntos sobre os quais o governo, e pessoas ligadas a ele, concentram sua atenção num determinado momento.” (Capella, 2018, p.29). Outro aspecto assinalado por Capella (2006), versa sobre distinção entre a “agenda governamental” e a “agenda de decisão” em que

Uma questão passa a fazer parte da *agenda governamental* quando desperta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas. No entanto, em virtude da complexidade e do volume de questões que se apresentam a esses formuladores, apenas algumas delas são realmente consideradas num determinado momento. Estas compõem a *agenda decisional* um subconjunto da *agenda governamental* que contempla questões prontas para uma decisão ativa dos formuladores de políticas, ou seja, prestes a se tornarem políticas (*policies*). (Capella, 2006, p. 26, grifo da autora)

Souza (2006a), acrescenta que essa agenda é dinâmica e pode mudar com o tempo, refletindo as prioridades do governo, a opinião pública e a pressão de grupos de interesse. Na identificação destas condições vários atores e fatores sociais irão atuar a fim de compor a agenda decisória, que é aquela que efetivamente irá se desdobrar em ações.

Portanto, diante do vasto trabalho desenvolvido por Kingdon (1995), dá-se destaque às contribuições que ele forneceu sobre a agenda do tipo governamental. O autor discute que esta agenda corresponde à lista de problemas aos quais as pessoas de dentro e próximas ao governo darão maior atenção em um determinado momento. Nesta dinâmica alguns assuntos passam a ser considerados, enquanto outros são ignorados. Capella (2005, p. 02) revela que para Kingdon as políticas públicas estariam estruturadas em quatro processos:

o estabelecimento de uma agenda de políticas; a especificação de alternativas a partir das quais escolhas vão ser realizadas; a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis e, finalmente, a implementação da decisão.

Com foco nos dois primeiros processos supramencionados, ao questionar como os assuntos adentraram ou saem da agenda governamental, Kingdon (1995) alerta para a existência de variantes conjunturais, de dados e de avaliações capazes de atuar no intuito de dar maior visibilidade a determinados temas junto aos participantes do processo político. Para uma melhor compreensão sobre a formação da agenda governamental, o autor propõe um modelo denominado *Multiple Streams* ou Múltiplos Fluxos.

Nessa perspectiva, este modelo propõe que a formação de políticas públicas é resultado da ação de três fluxos. Desse modo, destaca que este processo não ocorre de forma linear ou sequencial, mas a partir da interação de fluxos independentes, mas que operam simultaneamente, são eles: o Fluxo de Problemas (*Problem Stream*), o Fluxo de Soluções ou de Políticas (*Policy Stream*) e o Fluxo Político (*Political Stream*).

O Fluxo de Problemas (*Problem Stream*) faz referência à identificação e à atenção dada a problemas públicos. Além de debater a respeito de como certas condições ganham destaque na agenda governamental (Kingdon, 1995).

Ao estudar a formulação teórica de Kingdon (1995), Capella (2005) identifica que existem na sociedade uma série de situações sociais que podem até ser percebidas, mas que não obrigatoriamente motivam a busca por soluções. Todavia, quando essas situações sociais recebem a atenção dos participantes do processo decisório elas se deslocam do status de condição e passam a ocupar o lugar de um problema público. Para captar a atenção dos participantes com poder de decisão, mecanismos como os indicadores, as crises, os eventos focais e os *feedbacks* das ações anteriores apresentam-se como os principais responsáveis.

Mesmo assim, os indicadores revelam a existência de uma condição, mas não a transformam automaticamente em um problema. Por isso, por exemplo, conhecer a quantidade e a distribuição dos bairros que possuem equipamentos públicos de lazer, não é suficiente para garantir que a construção de novos espaços seja uma política vigente, isso precisará ser precedido por um processo de escolha e decisão.

Os eventos, as crises e os símbolos representam um segundo mecanismo de compreensão de um problema. Por exemplo, após a ocorrência de um desastre um assunto pode passar a ser visto como algo que necessita prioritariamente de uma solução. Um terceiro mecanismo, as respostas alcançadas nos *feedbacks* sobre a ação da administração pública, podem dar visibilidade a problemas que ainda

precisam ser enfrentados, podendo ser constatados, por exemplo, por intermédio do monitoramento e avaliação dos programas já executados.

No que diz respeito ao Fluxo de Soluções ou de Políticas (*Policy Stream*), Kingdon (1995) explica que ele envolve o processo de formação, discussão e implementação das alternativas e possíveis soluções políticas ou tecnológicas.

Tais alternativas e soluções são formuladas por especialistas, como: pesquisadores, acadêmicos, servidores públicos, assessores parlamentares, membros de grupos de interesse, baseadas numa série de ideias que serão selecionadas se forem bastante disseminadas, convincentes e interpretadas como viáveis, ainda que não representem o consenso geral da comunidade política. (Capella, 2005).

O Fluxo Político (*Political Stream*) é aquele que diz respeito ao clima político, incluindo mudanças de governo, humor nacional¹⁰, pressões de grupos de interesse e fatores de legitimação ou de deslegitimação das propostas. Capella (2005) complementa que neste fluxo são marcantes as construções de coalizões por meio de barganhas e negociações políticas.

Por certo são variados os fatores que influenciam um ambiente favorável ou desfavorável à adoção de uma política pública, sendo enfatizados por Kingdon (1995) uma série de elementos essenciais para a abertura de janelas de oportunidade¹¹, tais como as mudanças na administração ou liderança; as alterações na opinião pública e no humor nacional; movimentos sociais e pressões externas; a redistribuição de poder ou de órgãos reguladores. Capella (2005) explica que na visão de Kingdon dois elementos se destacam, sendo apontadas “[...] as mudanças no clima nacional (*national mood*) e as mudanças dentro do governo (*turnover*) como os maiores propulsores de mudanças na agenda governamental.” (Capella, 2005, p.10)

Na prática os problemas podem ficar em evidência por causa de indicadores ou crises, ao mesmo tempo, soluções podem estar “à espera” de uma oportunidade para serem adotadas e as mudanças no ambiente político, como uma nova administração ou uma crise, podem criar condições propícias para mudanças

¹⁰ refere-se ao clima emocional, a disposição ou o sentimento predominante na sociedade ou entre os participantes políticos em um determinado momento. Esse humor afeta a abertura ou o fechamento de janelas políticas. (Kingdon, 1995)

¹¹ Kingdon (1995) considera como um período de tempo limitado durante o qual as condições políticas ou problemas se alinham de modo favorável à implementação de propostas ou à tomada de decisão em políticas públicas.

significativas. Em síntese, quando esses três fluxos se encontram, aumenta a probabilidade de uma política pública passar de uma fase de discussão para efetivação.

O modelo de formulação de agenda governamental proposto por Kingdon (1995) se assemelha bastante à abordagem desenvolvida por Cohen, March e Olsen em 1972, sobretudo pela visão alternativa e mais realista acerca do processo de tomada de decisão em instituições e na formulação de políticas públicas. No "*Garbage Can*" ou "Lata de lixo", as soluções e problemas flutuam até se encontrarem em circunstâncias favoráveis (Cohen; March; Olsen, 1972).

Em uma proposta situada no materialismo histórico e dialético, Faleiros (2013) aponta a necessidade de romper com a visão funcionalista e clientelista existente sobre a garantia de direitos. Transportando esse debate para o lazer, a correlação de forças indica um caminho para acessá-lo como um direito de cidadania assegurado por meio da pressão social. Deste modo, o "[...] estado capitalista se articula a dominação econômica, mas pressionado pelas lutas dos trabalhadores e lutas sociais assegura direitos universais e específicos embora permaneça a desigualdade real (Faleiros, 2013, p.216).

A respeito dos estudos realizados no Brasil acerca da agenda governamental, Capella, Brasil e Sudano (2015) ponderam que ainda existem dificuldades para definir indicadores ideais e para acessar informações, fatores que prejudicam também a realização de estudos longitudinais inspirados em propostas internacionais já consolidadas, para serem associados ao estudo da agenda governamental no Brasil. Estes mesmos autores apontam caminhos metodológicos possíveis para o estudo das agendas governamentais.

Apesar dos modelos internacionais se dedicarem mais especificamente às questões ligadas às ações presidenciais, do congresso, Souza (2006b) considera coerente, para os estudos brasileiros, aumentar a abrangência dos conceitos de agenda governamental e institucional e, conseqüentemente, alcançar o Estado de forma mais ampla. Nesse sentido, investigar as políticas públicas de lazer que estão incluídas na agenda governamental do ente federativo municipal também se torna viável.

Um dos pontos de discussão são os indicadores que podem ser utilizados para conhecer o processo de formação e mudança na agenda. Desta feita, Capella, Brasil e Sudano (2015) apresentam que há caminhos para construir indicadores de atenção

governamental, legislativa, midiática e pública, tendo em vista as especificidades do sistema político e a realidade das fontes disponíveis. Dentre os indicadores possíveis para o contexto brasileiro as propostas metodológicas incluem as mensagens presidenciais ao Congresso, os discursos presidenciais oficiais, as produções legislativas (leis, projetos, medidas provisórias), planejamento orçamentário (PPA, LOA), cobertura midiática por jornais de grande circulação e indicadores da agenda pública por pesquisas de opinião, ainda incipientes no país (Capella, Brasil e Sudano, 2015). Na presente produção, as análises estão primordialmente ligadas aos indicadores encontrados nos PPAs.

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento utilizado pelo governo brasileiro para estabelecer os objetivos, as metas e as diretrizes da administração pública para um período de quatro anos, com propósito de orientar as ações governamentais, definir prioridades e buscar a integração de políticas públicas com os recursos disponíveis (Fortis; Gasparini, 2017).

A elaboração do PPA é obrigatória e visa garantir uma gestão mais eficiente e orientada, por meio de um planejamento mais longo para as ações governamentais. Como descrito por Fortis e Gasparini (2017), ele corresponde a uma das três leis orçamentárias, atuando junto com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Estes autores ainda dão destaque à obrigatoriedade de elaboração do Plano Plurianual que está instituída na Constituição Federal de 1988, mais especificamente dentro do artigo 165.

Diante disso, seguindo a hierarquia de normas que se iniciam no texto constitucional, essa exigência se distribui também aos demais entes federativos. Em nível municipal, como no caso do presente estudo, é a Lei Orgânica de São Luís, no artigo 118, que determina que o plano plurianual deve ser construído de forma setorizada, apresentando as diretrizes, objetivos e metas do quadriênio. (São Luís, 2006).

Com o intuito de desvelar o cenário para o qual as políticas públicas de lazer inscritas nos PPAs estudados estão direcionadas, optou-se por pontuar questões referentes a aspectos históricos, geográficos, socioeconômicos e políticos capazes de contribuir para a caracterização do município de São Luís.

4.2 Caracterização do município de São Luís-MA

A cidade de São Luís, capital do estado do Maranhão, está situada na região Nordeste do país, marcada por uma configuração geográfica diversificada, contendo áreas urbanas, zonas rurais, praias e regiões de relevo relativamente plano que favorecem a expansão urbana e a instalação de infraestruturas.

Sua história revela uma série de lutas ocorridas no Brasil Colonial, que começaram com a dominação dos povos originários, seguida pela fundação francesa em 1612, a conquista portuguesa em 1615 e a ocupação holandesa em 1641 (São Luís, 2021). Essa mistura de influências moldou uma diversidade cultural, presente na música, na culinária e nas festividades tradicionais.

O rompimento com o modelo político anterior ocorreu somente em 1823, um ano após a independência do Brasil, momento em que o Maranhão tem sua adesão oficializada. Esse processo histórico impôs reflexos sobre a acumulação de riquezas, a interpretação de direitos e a visão de bem-estar da população, fatores que seguem sofrendo influências ao longo da história.

Em termos socioeconômicos, com base no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, produzido por meio dos índices sobre educação, longevidade e renda da população, a cidade de São Luís alcançou a 249ª posição do ranking (PNAD, 2010) entre todas as cidades brasileiras, e o melhor IDHM dos municípios localizados dentro do próprio estado do Maranhão. Nascimento (2015), acrescenta que

A versão mais recente do Atlas foi lançada em julho de 2013. O estado do Maranhão e os seus municípios se destacaram, mais uma vez, por seus precários indicadores. Nos três anos, para os quais o IDHM foi calculado, o Maranhão ocupou as últimas colocações (27º em 1991, 26º em 2000 e 2010), só ficou na frente de Alagoas, nos anos 2000 e 2010. Todavia, ao analisar o Estado, de acordo com as faixas de desenvolvimento estabelecidas pelo PNUD, o Maranhão apresenta uma melhora na última década, sai da faixa de Muito Baixo Desenvolvimento Humano em 1991 e 2000, para a faixa de Médio Desenvolvimento Humano em 2010. A dimensão que mais contribuiu para essa melhora foi a educação. O IDHM Educação do Maranhão saiu da 25ª colocação em 2000 e passou para 19º em 2010.

Estes dados são reveladores das desigualdades sociais vividas por esta população, afetando os diversos campos da vida humana, inclusive o bem-estar e a qualidade de lazer a eles oferecida. Na pesquisa que trata a respeito das condições infraestruturais dos espaços e equipamentos esportivos de São Luís-MA observa-se um exemplo disso.

[...] dentro dos limites administrativos geográficos da cidade de São Luís, existem bairros sem nenhum espaço esportivo de lazer, ao passo que, em outros, há uma visível concentração, revelando uma desigualdade de acesso decorrente da ação do poder público (Soares, et al., 2025, p.21).

Ainda olhando para o lazer, mais especificamente, para o campo da legislação que baliza a ação governamental no município de São Luís, é possível encontrar sua presença na Lei Orgânica de São Luís, no Plano Diretor, no Plano Municipal de Educação, no Plano Municipal de Saúde, no Código Municipal de Meio Ambiente, no Plano Municipal de Mobilidade Urbana, nas leis que estabelecem o Plano Plurianual, a Lei Orçamentária Anual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Todos estes organismos legais irão enunciar a importância dada ao lazer pela Prefeitura de São Luís para a vida de seus 1.037.775 (IBGE, 2022) munícipes.

No período de 2013 até março de 2026¹² São Luís foi governada por dois prefeitos diferentes, ambos eleitos por mandatos consecutivos e constando em suas trajetórias a prática de mudança de partido em diferentes os pleitos eleitorais. Tendo em vista que, conforme destaca Souza (2006b), os partidos políticos também desempenham um papel importante na formação e na definição de prioridades da agenda governamental, é válido trazer para o debate aspectos referentes a eles e às propostas de governo dos prefeitos eleitos submetidas ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) no momento da formalização de suas candidaturas, dando ênfase ao objeto e ao recorte temporal da pesquisa (do período de 2018 a 2025). A Figura 1 apresenta a linha do tempo que exemplifica o processo de sucessão no governo municipal no período supracitado.

¹² O candidato eleito em 2024 renunciou ao cargo em março de 2026 para concorrer às eleições ao governo do Maranhão desse ano.

Figura 1 - Linha do tempo sucessão Prefeitura de São Luís



Fonte: Elaborada pela autora, a partir dos dados do Tribunal Superior Eleitoral

Exercendo o cargo de prefeito de São Luís no período de 2013 a 2020, Edivaldo Holanda Júnior, já possuía em seu currículo a experiência do exercício de mandato de vereador e de deputado estadual, cujo pai também já havia exercido cargos políticos como vereador, deputado estadual e deputado federal. Edivaldo Holanda Júnior disputou as eleições no ano de 2012 pelo Partido Trabalhista Cristão¹³ (PTC) e a reeleição em 2016 pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT).

O PTC é um partido que se caracteriza como parte do espectro político de orientação cristã e de direita, que tem por principal foco os valores tradicionais e religiosos, principalmente o cristão (Partido Trabalhista Cristão, 2017). Por sua vez, o PDT enquadra-se na esquerda, uma vez que suas origens políticas encontram raízes nos princípios do trabalhismo, socialismo democrático e nacionalismo. (Partido Democrático Trabalhista, 2022).

Dentre as duas siglas, pode-se perceber a existência de diferenças na visão que cada um deles possui em relação ao Estado. Isso porque a visão do PDT envolve a participação efetiva do Estado na questão do desenvolvimento, portanto, ele apoia fortemente os investimentos na educação integral e soberania nacional, ao passo que a visão do PTC é a de que a economia deve ser mais liberal.

Em 2016, na proposta de governo apresentada pelo candidato à reeleição Edivaldo Holanda Júnior foi possível identificar uma priorização nas políticas sociais e

¹³ Transformado no ano de 2022 no partido AGIR

infraestruturais com o objetivo de amenizar a pobreza e resgatar a dignidade da população.

Sobre o lazer, nas propostas ele aparece vinculado ao esporte e à juventude dando ênfase às melhorias na infraestrutura de espaços públicos para práticas esportivas, incentivo à prática comunitária, campanhas de promoção da atividade física e fortalecimento das políticas para a juventude. Estas ações foram propostas no intuito de fomentar a prática esportiva, promover o desenvolvimento social e melhorar a qualidade de vida dos moradores e investimentos em espaços de lazer e esporte. (Proposta de Governo, 2016).

Comparada com a proposta anterior (das eleições 2012), o texto reserva um espaço bem mais amplo ao lazer ocupando lugar dentro das dimensões estratégicas na esfera social. Por outro lado, ele se distancia da cultura, a qual aparecia bem próxima no programa do governo 2014-2016, juntamente com as melhorias infraestruturais. (Programa de Governo, 2012).

No período de 2021 a 2026, Eduardo Salim Braide exerceu o cargo de prefeito de São Luís, tendo anteriormente atuado como deputado estadual e deputado federal, além de ter assumido cargos estratégicos dentro da gestão municipal e estadual. Seu pai exerceu seis mandatos como deputado estadual e seu irmão, atualmente, está no primeiro mandato de deputado estadual. Nas eleições de 2020, Eduardo Salim Braide estava filiado ao Podemos (PODE) e nas eleições de 2024 disputou o pleito vinculado ao Partido Social Democrático (PSD).

As propostas do PODE estão voltadas para questões envolvendo transparência e combate à corrupção, com ênfase nos valores da participação popular, diversidade, ética, clareza e inclusão social. O estatuto do partido demonstra uma posição de caráter progressista, vinculada à esquerda democrática; entretanto, no sentido prático, o partido tende a se inclinar mais à centro-direita e à democracia direta. (Podemos, 2024).

O PSD é marcado por seu apoio à democracia, a presença de uma economia atualizada e sustentável e a procura por inclusão social. O partido identifica-se como sendo de centro-direita ou centro. Esta sigla apoia uma plataforma onde o desenvolvimento econômico está ligado às políticas de inclusão social no âmbito de uma sociedade democrática e ética. (Partido Social Democrático, 2023)

Silva Neto (2015) discute que, geralmente, a origem dos partidos políticos é compreendida como um fenômeno impulsionado por fatores institucionais, políticos,

sociais e estratégias de elites. Desse modo, no contexto brasileiro, essa dinâmica predominou, com a maior parte das legendas surgindo de cima para baixo, ou seja, a partir de ações e interesses do Estado e das elites políticas.

O autor complementa que muitas dessas organizações partidárias surgiram por meio de cisões ou fusões de partidos já existentes, ou então por iniciativa de dissidentes e grupos sociais organizados durante momentos de transição política, como a redemocratização.

No Brasil, a organização política institucional é essencialmente multipartidária desde o final dos anos 70 do século XX. Desde então, uma série de modificações foram implantadas para que chegássemos ao modelo atual – que não pode ser considerado como ofertante de liberdade absoluta para a criação de partidos políticos, uma vez que a legislação estabelece uma série de requisitos necessários à consolidação partidária (Dias, 2017, p.9).

Dias (2017) aborda o tema da migração ou mudança de partido destacando que desde o período de redemocratização existe uma forte tendência ao trânsito interpartidário, é uma prática presente na política brasileira. Elas são influenciadas por fatores como o sistema de incentivos (benefícios, recompensas e punições), as regras legais, e as estratégias de carreira política dos parlamentares.

Nessas condições, o Plano de governo 2021-2024, de Eduardo Salim Braide propôs ações para ampliar e promover atividades de esporte e lazer na cidade, de forma a envolver toda a comunidade, objetivando promover um ambiente mais saudável e integrado, incentivando a participação de toda a população em atividades de esporte e lazer, contribuindo para a qualidade de vida na cidade.

As propostas estão vinculadas às políticas públicas de esporte, fortemente ligadas à promoção da saúde, do bem-estar e da convivência social, para uma cidade mais saudável e participativa. Na versão 2025-2028 o lazer aparece no Plano de Governo mais próximo às esferas da cultura, dos esportes, da mobilidade e da promoção do turismo.

Convém assinalar que as propostas impetradas ainda no período da eleição apresentam pistas dos problemas públicos que serão objeto da atenção dos futuros gestores municipais, oferecendo à população subsídios para a escolha de seus candidatos.

Após as eleições, já no exercício do mandato, outras ferramentas técnicas e legais realizam o registro de assuntos que foram considerados para a formação da

agenda governamental e para a compreensão das prioridades do Município, cita-se o exemplo do PPA, da LDO (Lei de diretrizes orçamentárias) e a LOA (Lei Orçamentária Anual).

4.3 O lazer na agenda governamental do município de São Luís: análise a partir dos Planos Plurianuais de 2018-2021 e 2022-2025

Com a função de traçar os rumos da administração pública durante um quadriênio, o planejamento plurianual funciona como um instrumento para programar as ações governamentais. Ele é elaborado e proposto como projeto de lei pelo chefe do executivo municipal e, posteriormente, segue para ser apreciado pela Câmara Municipal.

No intuito de dar continuidade ao planejamento das políticas públicas governamentais, sua vigência corresponde ao período de quatro anos; sendo três deles referentes à gestão do atual exercício e o quarto ano do plano que irá guiar o primeiro ano da gestão subsequente.

Apesar da obrigatoriedade do Plano Plurianual (PPA) contemplar alguns elementos fundamentais, quanto à sua forma, não existe uma padronização, o que ocasiona diferenças na apresentação das informações entre os diversos planos quadrienais. Geralmente, ele contém um texto introdutório que expressa o diagnóstico situacional da cidade e a visão de futuro, seguidos pelo detalhamento de diretrizes, objetivos, metas dos programas e ações propostas.

Desse modo, a partir das informações descritas em dois Planos Plurianuais (PPAs) da cidade de São Luís-MA, um do período de 2018-2021 e outro dos anos de 2022-2025, o presente trabalho dedicou-se a estudar as políticas públicas de lazer neles contidas, observando as propostas de dois diferentes chefes do executivo municipal.

Para encontrar as políticas públicas de lazer nos PPAs do recorte temporal eleito para a pesquisa, realizou-se a leitura do conteúdo dos dois Documentos na íntegra buscando observar o que era descrito sobre o objeto deste estudo, em seguida com os arquivos gravados em formato *pdf* utilizou-se a ferramenta de localização do *Acrobat* para fazer uma varredura à procura do termo “lazer”.

Após estes procedimentos, os dados que tratavam nominalmente sobre o termo “lazer” em seu programa, objetivo, justificativa, indicadores, ações ou metas foram

incluídos na pesquisa. Foram excluídos aqueles que não abordavam o tema e os que tinham apenas o nome do órgão público fazendo menção ao termo investigado.

Ressalta-se que apesar de se reconhecer a afinidade do lazer com outras áreas como educação, turismo, saúde, esporte, dentre outros, assim como a variedade de formas de manifestações que esse fenômeno possui, optou-se por analisá-lo apenas nas ações que mencionaram nominalmente o lazer, uma vez que os PPAs não fornecem elementos detalhados o suficiente para reconhecer o teor das ações, dos programas e dos conteúdos que serão trabalhados nas atividades constantes no Documento. Para alcançar esse nível de especificidade de conhecimento, demandaria a realização de um estudo aprofundado de cada programa apresentado no PPA para assim identificar seus possíveis vínculos com uma prática de lazer, mesmo em proposições que não o mencionavam.

Considerados os critérios de inclusão na pesquisa, os dados referentes aos programas, ação, objetivo, justificativa, público-alvo, indicadores, metas físicas e estimativa de custos foram tabulados em planilhas do *Excel*, para a realização do tratamento, das inferências e interpretação por meio da análise de conteúdo.

Para este tipo de interpretação são características presentes no estudo, a categorização e o entendimento das mensagens, de maneira objetiva ao mesmo tempo em que se procura obter uma interpretação profunda, para revelar significados subjacentes presentes nos conteúdos comunicativos. (Bardin, 2020).

Dessa feita, a partir da leitura dos textos introdutórios dos PPAs, verificou-se que o lazer é tratado de diferentes formas entre os dois Documentos plurianuais estudados. No primeiro (2018-2021) ele aparece vinculado aos campos do turismo e do esporte e, no segundo (2022-2025), associado às áreas da saúde, da cultura e do esporte. Em ambos se identifica o reconhecimento da capacidade de articulação do lazer com outras políticas setoriais.

No PPA do período 2018-2021 foi enunciado que a administração municipal priorizaria ações voltadas para a melhoria da governança democrática, tendo o intuito de dar continuidade aos projetos e de promover o desenvolvimento socioeconômico e urbano de forma equilibrada, com o fim de proporcionar uma melhor qualidade de vida à população e garantir oportunidades para todos. Para isso, em sua estrutura, foram definidos eixos estratégicos, denominados de Áreas de Resultado, elas corresponderiam

A estratégia da Prefeitura para alcançar os resultados esperados a médio e longo prazo incluiu a criação de eixos estratégicos para viabilizar a realização de investimentos e a melhora da qualidade na prestação de serviços. Esses eixos estratégicos são as Áreas de Resultado, ou seja, grandes grupos que compreendem todas as áreas de atuação da Prefeitura, organizados de forma que estimulem a integração entre os órgãos, gerando um grau de transversalidade ideal para que trabalhem de forma eficiente. (São Luís, 2017)

Nesta formatação, o lazer está localizado na Área de Resultado “Turismo, Esporte e Lazer”, sinalizando a compreensão de que estas políticas constituem juntas um eixo estratégico e que o planejamento delas pode acontecer em uma perspectiva transversal ou intersetorial. A transversalidade é enunciada por Menicucci (2006, p. 151) como

uma proposta por meio da qual se busca dar respostas organizativas a necessidade de incorporar temas, visões, enfoques, públicos, problemas, objetivos etc. as tarefas da organização que não se encaixam em apenas uma das estruturas organizativas vertical [...].

Portanto, é tarefa fácil vislumbrar o lazer como uma política transversal, primeiramente por sua essencialidade para a vida humana e depois por sua variedade de opções de fruição. Menicucci (2006) aborda ainda uma segunda tendência nas gestões municipais para as políticas sociais, a intersetorialidade.

Pereira (2014) destaca que a intersetorialidade pode ser interpretada de diferentes maneiras, por exemplo, sob a perspectiva de uma nova lógica ou estratégia de gestão, que supera o nexo de setores únicos para as políticas sociais e que por meio da ação articulada otimiza saberes, competências e relações sinérgicas voltadas a um objetivo comum. Por isso, para além dessa visão gerencial, a autora considera a intersetorialidade um processo político que envolve “interesses competitivos e jogos de poderes” (Pereira, 2014, p. 37). Na prática a

[...] proposta da intersetorialidade tem ainda algumas implicações importantes para a organização do trabalho e o planejamento, que ao invés de serem setoriais passam a ser definidos em base territorial com o objetivo de atuar sobre populações específicas, com vistas a sua inclusão nas dinâmicas sociais (Menicucci, 2006, p.148)

Os indicadores apontados para a Área de Resultado “Turismo, Esporte e Lazer” são o “Gasto médio do turista” e as “Instalações de esporte e lazer construídas, reformadas e mantidas”. De fato, o turismo e o esporte são setores que possuem

bastante afinidade com o Lazer, assim como a cultura, a educação, o meio ambiente, a saúde, a previdência, a administração, os transportes, dentre outros.

Inclusive, quando considerados os dispositivos legais do próprio município de São Luís, ao contrastá-los com o que está estabelecido no PPA 2018-2021, percebe-se que em diversos setores, mesmo com suas responsabilidades encaminhadas por leis, eles permanecem distantes da efetivação de atividades voltadas às políticas públicas de lazer, cita-se o exemplo do Estatuto de Igualdade Racial e a Lei voltada às pessoas com deficiência que apesar de disporem de artigos que regulam a ação municipal, para ambos segmentos no âmbito do lazer, elas não se traduzem em programas ou ações explicitados na agenda governamental descrita no referido PPA. Aliás, “teoricamente, o registro formal do lazer como um direito já pressupõe, por si próprio, a responsabilidade de Estado de concretizá-lo, por meio da elaboração e da gestão de políticas públicas para a área. [...]” (Munhoz, 2008, p.68).

De forma semelhante, ao resgatar as Propostas de Governo 2017-2020 (2016), registradas pelo prefeito Edivaldo Holanda Júnior, quando ainda candidato às eleições municipais no ano de 2016, identifica-se que nessa trajetória o lazer também “se desencontrou” das proposições voltadas ao campo da juventude e da cultura.

Dentro da visão de futuro, exposta nos textos introdutórios do Plano Plurianual 2018-2021, é descrito um planejamento de longo prazo denominado “Plano São Luís 2033” Construído de maneira participativa, ele objetiva transformar a cidade em um “polo regional economicamente dinâmico, inclusivo e culturalmente vibrante, com sociedade e poder público comprometidos com o desenvolvimento” (São Luís, 2017, p. 10).

No Plano São Luís 2033 também foram definidas “Áreas de Resultado”, porém, nelas o lazer figura na área “São Luís com oportunidade para todos”, inserida no tema estratégico “Cultura, esporte e lazer” que tem como desafios estratégicos “Ampliar a prática de esportes e de lazer de forma integrada; promover a diversidade da cultura em todo o município; e revitalizar e humanizar o centro histórico.” (São Luís, 2017, p. 13).

Uma primeira análise pode ser feita a respeito da organização estratégica para a área do lazer, pois transparece constantemente existir um esforço para encaixá-la na agenda governamental. Assim, ao comparar as Propostas de Governo¹⁴ do

¹⁴ Proposta registrada na oficialização da candidatura junto ao órgão oficial eleitoral

candidato Edivaldo Holanda Júnior em 2016, o Plano Plurianual 2018-2021 e o Plano São Luís 2030 percebe-se que o lazer transita entre as políticas da Juventude, do Turismo e da Cultura, tendo como “único companheiro vitalício”, o Esporte.

Este fator pode até ser justificado pelo fato de o fenômeno lazer abarcar variadas possibilidades de manifestações, porém dentro de documentos estratégicos que planejam as ações governamentais, essa falta de clareza afeta, inclusive, a estruturação de políticas duradouras, verdadeiramente focadas no enfrentamento de problemas públicos.

De toda forma, no PPA 2018-2021, o lazer é mencionado como um direito a ser garantido, com influência direta ao bem-estar e à qualidade de vida dos munícipes, além de ser entendido como um meio para reduzir o risco de exclusão social (São Luís, 2017).

Fazendo a mesma reflexão, porém com referência ao **PPA 2022-2025**, se encontra que as prioridades da administração pública municipal estão expostas em eixos estruturantes, ficando o lazer dentro do “Eixo Cidade Saudável”, nas prioridades relacionadas a “Cultura, Esporte e Lazer”.

O “Eixo Cidade Saudável” tem o objetivo de “proporcionar serviços voltados para educação, recreação, segurança e proteção necessárias para aumentar o padrão de vida” (São Luís, 2021, p. 208) e para isso, se organiza em três temas estratégicos: “Educação e Qualificação”; “Cultura, Esporte e Lazer” e “Saúde”.

Embora esse agrupamento de áreas se apresente mais alinhado ao Plano São Luís 2033, anunciado no Documento quadrienal anterior, tal organização aproxima mais dois novos setores às suas ações, a Educação e a Saúde.

Voltando o olhar para os objetivos descritos no Eixo, eles transparecem a visão do lazer como uma prática ligada essencialmente à recreação e com a função de melhorar o padrão de vida dos cidadãos. Gomes (2023) alerta que, historicamente, a recreação esteve ligada ao uso social e moralmente positivo do tempo livre, sendo associada ao controle social, à organização do tempo de lazer e ao seu potencial educativo e saudável, fatores que traziam consigo, mesmo que implicitamente, uma necessidade de operar determinando as atividades que poderiam ser acessadas no tempo do não-trabalho.

No Plano de governo¹⁵ 2021-2024 (2020), do então candidato Eduardo Salim Braide o lazer é citado dentro de propostas voltadas à educação, ao desenvolvimento da zona rural, ao meio ambiente com responsabilidade social, ao esporte e à habitação, demonstrando uma articulação com regimentos municipais, a exemplo do Plano Diretor.

Mesmo assim, ainda que se anuncie nos textos introdutórios o reconhecimento da intersecção e afinidade do turismo, da cultura, da educação e da saúde com a área do lazer, em ambos os Planos Plurianuais estudados, esta ação transversal e/ou intersetorial não se materializa no “Detalhamento das Ações”. Fato este que pode ser verificado na apresentação da agenda municipal de lazer inserida nos PPAs 2018-2021 e 2022-2025.

No **Plano Plurianual 2018-2021** as políticas públicas, voltadas ao lazer, são detalhadas no planejamento de duas secretarias municipais: a de Desporto e Lazer e a de Obras e Serviços Públicos.

Dentro do detalhamento de ações da Secretaria Municipal de Desporto e Lazer, o Programa “Fomento e Apoio ao Esporte” tem o objetivo de “Garantir e ampliar o acesso ao esporte e **lazer** como direito social e constitucional utilizando-o como ferramenta para a redução dos riscos de exclusão social” (São Luís, 2017, grifo nosso).

Este Programa se desdobra nas ações “Esporte para crianças e adolescentes”, “Esporte e inclusão social” e “Equipamentos para a prática do esporte”, dentre outras. Os indicadores reafirmam o alinhamento destas ações ao objeto de estudo da presente análise. No Quadro 1 são apresentados os Programas e Ações da Secretaria Municipal de Desporto e Lazer.

¹⁵ Plano registrado na oficialização da candidatura junto ao órgão oficial eleitoral.

Quadro 1 - Programas e ações da Secretaria Municipal de Desporto e Lazer (PPA 2018-2021)

PROGRAMA	AÇÃO	INDICADORES	JUSTIFICATIVA
Fomento e apoio ao esporte	Esporte para crianças e adolescentes	Pessoas em vulnerabilidade social atendidas	Garantir o esporte e o lazer como direito social
	Esporte e Inclusão social	Pessoas atendidas por ações de esporte e lazer	
	Equipamentos para a prática do Esporte	Instalações de esporte e lazer construídas, mantidas e reformadas.	

Fonte: Prefeitura de São Luís, 2017.

No Demonstrativo da Secretaria de Obras e Serviços Públicos, dois programas dedicam sua realização vislumbrando o âmbito do lazer: “Infraestrutura Urbana”, por meio das ações “Construção, ampliação, recuperação e conservação” e “Implantação, ampliação e manutenção de vias km”; e, o programa “São Luís, cidade jardim” por meio da ação “Construção, reforma e manutenção de praças e parques públicos”. Os indicadores e justificativas são demonstrados no Quadro 2.

Quadro 2 - Programas e ações da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos (PPA 2018-2021)

PROGRAMA	AÇÃO	INDICADORES	JUSTIFICATIVA
Infraestrutura Urbana	Construção, ampliação, recuperação e conservação	Áreas de lazer construídas e reformadas	Necessidade de áreas de lazer, como: quadras, praças, campos de futebol, parques, áreas verdes e ciclovias para proporcionar o bem-estar da população. Assim como, as vias urbanas em bom estado de conservação, atendendo à demanda do tráfego de veículos e pedestres, permitindo, de forma segura, a acessibilidade de idosos e pessoas com deficiência.
	Implantação, ampliação e manutenção de vias km	Vias recuperadas construídas	
São Luís, cidade jardim	Construção, reforma e manutenção de praças e parques públicos	Quantitativo de espaços públicos recuperados e construídos ¹⁶	Melhorar a infraestrutura urbana da cidade através de ações de requalificação

Fonte: Prefeitura de São Luís, 2017

Como anteriormente mencionado, apesar do texto introdutório apontar para uma intersectorialidade e/ou transversalidade do lazer, percebe-se que esta intenção não se revela no detalhamento das ações. O único momento que demonstra esta inter-

¹⁶ O objetivo desta ação expressa vínculo com a promoção do lazer

relação, ainda assim de maneira difusa, acontece na descrição do público-alvo da ação “Construção, reforma e manutenção de praças e parques públicos”, momento em que são mencionados os “visitantes”, o que abre margem para subentender a presença de munícipes e turistas.

No **PPA 2022-2025** os programas que alcançavam o lazer estavam distribuídos nas secretarias municipais de Desporto e Lazer, de Obras e Serviços Públicos e de Administração, ampliando para mais uma pasta municipal esta ação, se comparado à versão anterior deste Documento.

O Detalhamento referente à Secretaria Municipal de Desporto e Lazer, propõe o Programa “Fomento e apoio ao esporte”, assim como no planejamento plurianual anterior esse Programa tem o objetivo de “Garantir e ampliar o acesso ao esporte e **lazer**, como direito social e constitucional utilizando-o como ferramenta para redução dos riscos de exclusão social” (São Luís, 2021, grifo nosso).

As ações que compõem o “Fomento e apoio ao esporte” são “Esporte e Inclusão Social” e “Equipamentos para práticas de esporte”, conforme demonstrado no Quadro 3.

Quadro 3 - Programas e ações da Secretaria Municipal de Desporto e Lazer (PPA 2022-2025)

PROGRAMA	AÇÃO	INDICADORES	JUSTIFICATIVA
Fomento e apoio ao esporte	Esporte e Inclusão Social	Pessoas atendidas por ações de esporte e lazer	Contempla todos os projetos de inclusão social, através do Esporte e lazer, destacando-se os Projetos Craque do Futuro, Eventos Esportivos, Exercite-se, Jogos Escolares Ludovicenses, Lazer nos Bairros, São Luís Saudável, Torcedor do Futuro, Dançando nos Bairros, Movimento e Resgate, Vencendo Barreiras
	Equipamentos para práticas de esporte	Índice de equipamentos para prática de esporte	Contempla instalações de esportes e lazer (campo, quadra poliesportiva e academia ao ar livre) construídas, reformadas Unidade e mantidas.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Prefeitura de São Luís (2021)

As políticas públicas relacionadas ao lazer dentro da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos ficam localizadas no programa “Infraestrutura Urbana”, pela ação de “Construção, ampliação, recuperação e conservação de áreas de lazer” e no programa “São Luís Mais bela” pela ação “Conservar e manter a paisagem urbana de

espaços públicos”. O Quadro 4, além de listar os programas e ações, apresenta os respectivos indicadores e justificativas.

Quadro 4 - Programas e ações da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos (PPA 2022-2025)

PROGRAMA	AÇÃO	INDICADORES	JUSTIFICATIVA
Infraestrutura urbana	Construção, Ampliação, Recuperação e Conservação de Áreas de LAZER	Áreas de lazer construídas e reformadas	Necessidade de construção, ampliação e manutenção de áreas de lazer, como quadras, praças, campos de futebol, parques, áreas verdes e ciclovias para proporcionar o bem-estar da população do município de São Luís-MA.
São Luís mais bela	Conservar e Manter a Paisagem Urbana de Espaços Públicos	Espaços públicos atendidos	Promover o convívio social e permitir que toda a população tenha espaço de lazer. Pretende-se com esta ação contribuir para a melhoria da qualidade de vida dos munícipes. Caso esta ação não seja colocada em prática, os espaços públicos passarão a se caracterizar como ambientes deteriorados que podem oferecer riscos à população de São Luís. Caso não recebam manutenção e conservação, estes espaços serão alvo de marginalidade e insegurança.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Prefeitura de São Luís (2021)

No programa “São Luís mais bela” um novo elemento é acrescentado como possibilidade de lazer, o convívio social. Na verdade, o convívio social trata das relações e interações entre indivíduos e grupos promovidas em espaços públicos, essenciais para a formação de uma sociedade mais democrática, inclusiva e plural, possibilitando trocas culturais, fortalecimento de laços comunitários e a redução de desigualdades. Desse modo, representa um

Espaço-lugar, que vai além do espaço físico por ser um “local” do qual os sujeitos se apropriam no sentido de transformá-lo em ponto de encontro (consigo, com o outro e com o mundo) e de convívio social para o lazer. Manifestações culturais, conteúdos vivenciados como fruição da cultura, seja como possibilidade de diversão, de descanso ou de desenvolvimento. Ações (ou atitude), que são fundadas no lúdico – entendido como expressão humana de significados da/na cultura referenciada no brincar consigo, com o outro e com a realidade (Gomes, 2004, p.124, grifos da autora).

Ainda sobre essa mesma ação, outro fator que foi objeto de atenção refere-se a um alerta que acaba por associar, ainda que indiretamente, a conservação de áreas de lazer à questão da segurança pública, pois está descrito na justificativa que

Caso esta ação não seja colocada em prática, os espaços públicos passarão a se caracterizar como ambientes deteriorados que podem oferecer riscos à população de São Luís. Caso não recebam manutenção e conservação, estes espaços serão alvo de marginalidade e insegurança. (São Luís, 2021).

Seguindo na análise da agenda governamental inscrita no PPA 2022-2025, a terceira pasta municipal com previsão para a área do lazer é a Secretaria de Administração, por meio do Instituto de Previdência do Município (IPAM) que executa o programa “Desenvolvimento do Servidor” através da ação “Valorização de aposentados e pensionistas”, cujas atividades preveem a realização de ações recreativas, esportivas e de lazer voltadas a melhoria da qualidade de vida dos aposentados. O Quadro 5 demonstra esta proposição.

Quadro 5 - Programas e ações da Secretaria Municipal de Administração (PPA 2022-2025)

PROGRAMA	AÇÃO	INDICADORES	JUSTIFICATIVA
Desenvolvimento do Servidor	Valorização de Aposentados e Pensionistas	Aposentados e Pensionistas Beneficiados	A proposta apresentada pelo IPAM tem como principal objetivo criar atividades que tenham como meta proporcionar ao percentual aposentado oportunidades de melhoria da sua qualidade de vida por intermédio de ações recreativas, esportivas e de lazer.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Prefeitura de São Luís (2021)

De toda forma, para ambos PPAs estudados, verifica-se que o lazer está presente entre os temas eleitos para compor a agenda governamental, porém a visão sobre a amplitude e a configuração de suas ações aparecem de maneira limitada ao restringi-lo apenas aos conteúdos físico-esportivos e às questões infraestruturais.

Perante o exposto, por meio das informações especificadas no **PPA 2018-2021** e com base nas ações estratégicas propostas nos objetivos, nos indicadores, nas justificativas, nos produtos e nas metas analisadas, realizou-se a codificação dos principais problemas públicos escolhidos pela gestão municipal para serem enfrentados no campo do lazer, que resultaram no estabelecimento de duas

categorias e, relacionadas a elas, também foi possível localizar as respectivas soluções propostas, conforme demonstrado no Quadro 6.

Quadro 6 – Descrição dos problemas e soluções identificados para a área do lazer (PPA 2018-2021)

CATEGORIA DE PROBLEMAS	SOLUÇÕES
Necessidade de áreas de lazer como: quadras, praças, campos de futebol, parques, áreas verdes e ciclovias. (Infraestrutura)	- Construção, manutenção e reforma de praças e parques públicos. - Construção, manutenção e reforma de equipamentos de esporte e lazer. - Implantação, ampliação e manutenção de vias urbanas.
Necessidade de acesso ao esporte e ao lazer como direito social. (Acesso ao Lazer)	- Ações de esporte e lazer

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Prefeitura de São Luís, 2017

O mesmo exercício foi realizado após a leitura dos Detalhamentos de Programas e Ações do **Plano Plurianual 2022-2025**, onde também se ordenaram os temas e problemas identificados pela gestão municipal para o campo do lazer, bem como as soluções propostas a eles relacionadas. Como resultado foram elaboradas duas categorias de problemas, uma de ordem infraestrutural, a “Necessidade de áreas de lazer como: quadras, praças, campos de futebol, parques, áreas verdes e ciclovias” e outra relacionada ao acesso ao lazer, ou seja, o “Acesso ao esporte e ao lazer como direito social e qualidade de vida”. A partir desse procedimento, elaborou-se o Quadro 7 apresentando os problemas e soluções constantes no PPA 2022-2025.

Quadro 7 – Descrição dos problemas e soluções identificados para a área do lazer (PPA 2022-2025)

CATEGORIA DE PROBLEMAS	SOLUÇÕES
Necessidade de áreas de lazer como: quadras, praças, campos de futebol, parques, áreas verdes e ciclovias. (Infraestrutura)	- Construção, manutenção e ampliação de áreas de lazer. - Conservar e manter a paisagem urbana dos espaços públicos. - Construção, manutenção e reforma de equipamentos de esporte e lazer.
Necessidade de acesso ao esporte e ao lazer como direito social e qualidade de vida. (Acesso ao lazer)	- Ações de esporte e lazer - Ações recreativas, esportivas e de lazer

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Prefeitura de São Luís (2021)

Convém ponderar que, quando a Prefeitura de São Luís identifica que existem necessidades de desenvolvimento de lazer ligadas ao turismo, à saúde, à educação, à cultura, como foi apresentado nos textos introdutórios dos Planos Plurianuais, e não as insere como ações previstas para o quadriênio, essas ocuparão um lugar de apenas “condição social” e não de um problema público. Kingdon (1995) indica que uma condição pode tornar-se uma preocupação reconhecida pelos formuladores de políticas, especialmente quando atinge um ponto que exige atenção ou ação.

Não obstante,

Somente a partir da construção do lazer enquanto “problema”, no sentido de que se constitui como uma questão que merece uma intervenção governamental ativa com o objetivo de garantir a todos os cidadãos condições para sua fruição e como um componente da noção genérica de bem-estar ou de qualidade de vida, é que se torna possível um segundo passo no sentido de definir conteúdos e estratégias para uma política de lazer. (Menicucci, 2006, p.155 -156, grifo do autor).

Outras informações que puderam ser coletadas a partir dos Planos Plurianuais se referem aos custos previstos e destinados à execução das ações programadas dentro de cada exercício incluído no recorte temporal da pesquisa. Todavia, compreender sobre os recursos dirigidos a uma determinada política reforça o reconhecimento sobre sua legitimidade e capacidade de atender às necessidades sociais.

Sobre as previsões dos custos realizada no **PPA 2018-2021**, considerando as principais categorias de problemas, percebe-se um direcionamento de maior disponibilidade para os gastos com as questões de infraestrutura do que para as atividades que garantam o acesso ao lazer. Um fato que causa estranheza é, que em diversas ações, a previsão de custo para o primeiro ano do PPA apresenta valores elevados, seguidos por quedas no investimento dos anos seguintes, como se não fosse esperada a ampliação da abrangência da política pública ao longo de cada exercício. Como pode ser observado no Quadro 8.

Quadro 8 - Resumo das estimativas de custos por ação (PPA 2018-2021)

CATEGORIA PROBLEMA	AÇÃO	CUSTO PREVISTO/ANO (R\$)				TOTAL
		2018	2019	2020	2021	
(INFRAESTRUTURA) Necessidade de áreas de lazer como: quadras, praças, campos de futebol, parques, áreas verdes e ciclovias.	Construção, ampliação, recuperação e conservação	R\$ 200.000,00	R\$ 200.000,00	R\$ 200.000,00	R\$ 200.000,00	R\$ 800.000,00
	Implantação, ampliação e manutenção de vias km	R\$ 39.246.876,30	R\$ 70.034.719,27	R\$ 55.562.445,38	R\$ 49.901.648,35	R\$ 214.745.689,30
	Construção, reforma e manutenção de praças e parques públicos	R\$ 405.140,00	R\$ 105.000,00	R\$ 105.000,00	R\$ 105.000,00	R\$ 720.140,00
	Equipamentos para a prática do Esporte	R\$ 6.442.198,46	R\$ 200.000,00	R\$ 200.000,00	R\$ 200.000,00	R\$ 7.042.198,46
(ACESSO AO LAZER) Necessidade de acesso ao esporte e ao lazer como direito social.	Esporte para crianças e adolescentes	R\$ 2.700.000,00	R\$ 200.000,00	R\$ 200.000,00	R\$ 200.000,00	R\$ 3.300.000,00
	Esporte e Inclusão social	R\$ 2.100.000,00	R\$ 100.000,00	R\$ 100.000,00	R\$ 100.000,00	R\$ 2.400.000,00

Fonte: Prefeitura de São Luís, 2017

Dentro das estimativas de custos para o **exercício 2022-2025**, com base nos principais problemas identificados, novamente se percebe um direcionamento de maior disponibilidade de recursos para as questões ligadas a infraestrutura do que aquelas relacionadas à garantia do acesso a atividades de lazer. Como pode ser observado no Quadro 9

Quadro 9 - Resumo das estimativas de custos por ação (PPA 2022-2025)

PROBLEMA	AÇÃO	CUSTO PREVISTO/ANO (R\$)				TOTAL
		2022	2023	2024	2025	
(INFRAESTRUTURA) Necessidade de áreas de lazer como: quadras, praças, campos de futebol, parques, áreas verdes e ciclovias.	Construção, Ampliação, Recuperação e Conservação de Áreas de lazer	R\$ 300.000,00	R\$ 311.790,00	R\$ 321.923,00	R\$ 331.581,00	R\$ 1.265.294,00
	Conservar e Manter a Paisagem Urbana de Espaços Públicos	R\$ 2.059.269,00	R\$ 2.140.199,00	R\$ 2.209.755,00	R\$ 2.276.048,00	R\$ 8.685.271,00
	Equipamentos para práticas de esporte	R\$ 1.700.000,00	R\$ 1.766.810,00	R\$ 1.824.231,00	R\$ 1.878.958,00	R\$ 7.169.999,00
(ACESSO AO LAZER) Necessidade de acesso ao esporte e ao lazer como direito social e qualidade de vida	Esporte e Inclusão Social	R\$ 1.500.000,00	R\$ 1.558.950,00	R\$ 1.609.616,00	R\$ 1.657.904,00	R\$ 6.326.470,00
	Valorização de Aposentados e Pensionistas	R\$ 150.000,00	R\$ 155.895,00	R\$ 160.962,00	R\$ 165.790,00	R\$ 632.647,00

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Prefeitura de São Luís (2021)

As informações sobre os custos previstos são bastante reveladoras pois apontam as principais preocupações do poder público entre as propostas inscritas na agenda governamental do município. Nesse aspecto, considerando as ações codificadas como temas que contemplam o lazer, inferiu-se que, somados os valores totais destinados a estas políticas o que se encontra é que entre o PPA 2018-2021 e o PPA 2022-2025, houve uma redução na previsão financeira entre os períodos.

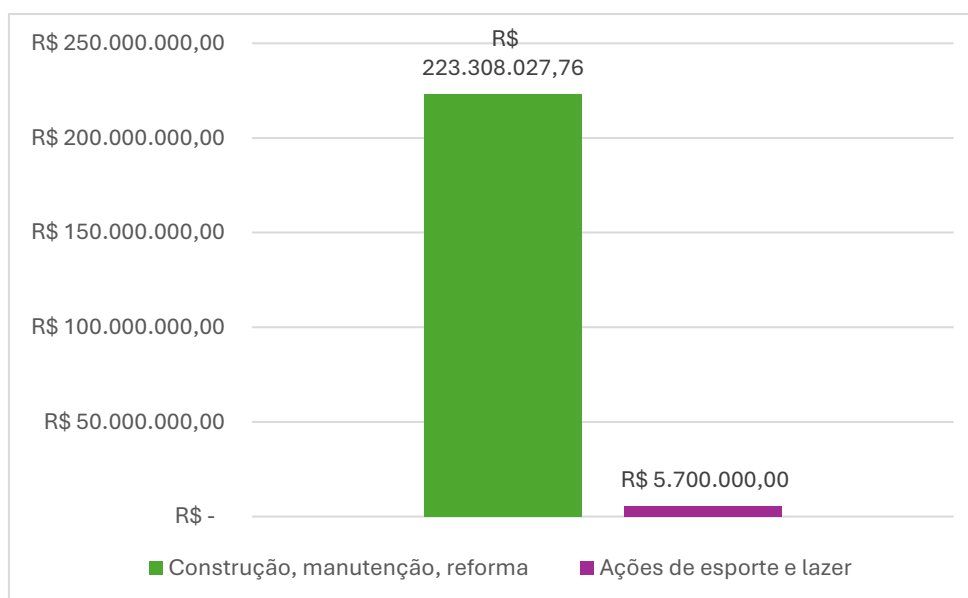
Antes de discutir os dados apresentados, cabe para este momento uma observação sobre a ação denominada “Implantação, ampliação e manutenção de vias km”, ela está inserida nesta análise, pois sua justificativa abrange a área de lazer, ao mesmo tempo que contempla em suas atividades a construção ou reforma de ciclovias e parques. Porém, não é possível isolar, por meio das informações contidas no PPA 2018-2021 quais seriam os recursos especificamente direcionados a atividades afins ao lazer.

Quando comparadas, isoladamente, apenas aquelas ações que se repetem entre os dois PPAs estudados, em números totais, a realidade que se expõe é de crescimento da estimativa de custo entre os dois Planos, portanto se fosse possível esmiuçar os custos da ação “Implantação, ampliação e manutenção de vias km”, que engloba também atividades voltadas à infraestrutura e a mobilidade urbana, muito

provavelmente encontraríamos um cenário de crescimento no montante destinado ao lazer na passagem do Documento 2018-2021 para a versão 2022-2025.

Para além da retração ou evolução do investimento municipal vinculado ao lazer apontado nos Planos Plurianuais, a comparação desses dados com os custos estimados para a totalidade das ações do município revela um cenário de uma agenda governamental que planeja a execução desta política de forma bastante acanhada. Portanto, sob a lente das soluções apontadas no planejamento do governo municipal, o enfrentamento das necessidades de melhorias, construção, manutenção e reformas de áreas de lazer se mostrou com maiores investimentos, se comparados ao desenvolvimento de ações de lazer. Como é possível acompanhar no Gráfico 1 as questões infraestruturais têm uma previsão de gasto para o quadriênio 2018-2021 na esfera de R\$223.308.027,76 (o que corresponde a 1,7% do orçamento do município para o quadriênio), enquanto as atividades finalísticas de lazer são de R\$5.700.000,00 (corresponde a 0,04% do orçamento do município para o quadriênio).

Gráfico 1 - Estimativa de investimento financeiro por tipo de solução (PPA 2018-2021)

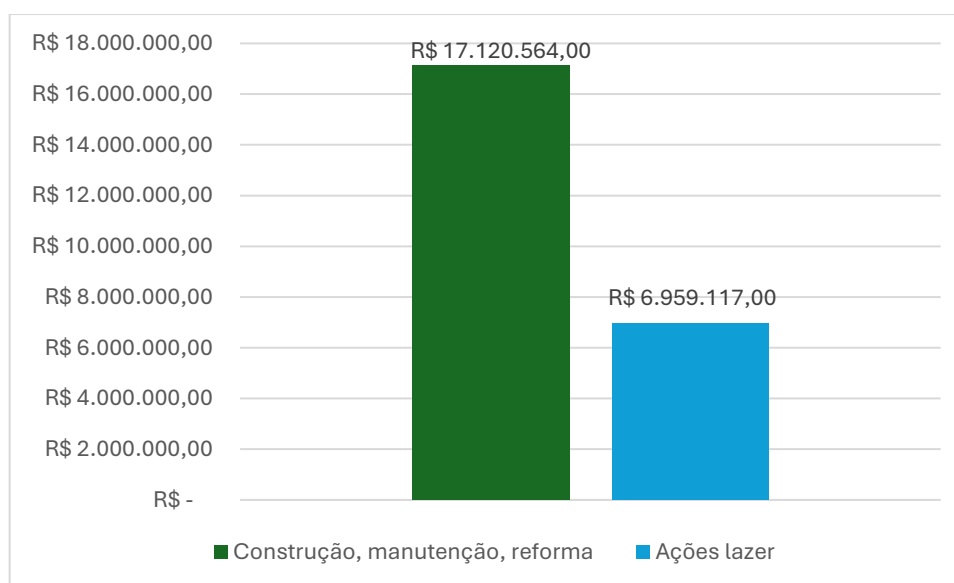


Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Prefeitura de São Luís (2017)

No quadriênio seguinte (2022-2025), ainda dentro da perspectiva das soluções apontadas no planejamento plurianual municipal, as propostas voltadas às melhorias de áreas/equipamentos de lazer, pela construção, manutenção e reformas de áreas de lazer, permaneceram com os maiores investimentos se comparadas às ações de

lazer. Como é possível identificar no Gráfico 2 as questões infraestruturais tem uma previsão de gasto para o quadriênio na esfera de R\$17.120.564,00 (0,11% do orçamento do município para o quadriênio), enquanto as ações de esporte e lazer a estimativa é de R\$6.959.117,00 (0,044% do orçamento do município para o quadriênio).

Gráfico 2- Estimativa de investimento financeiro por tipo de solução (PPA 2022-2025)



Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Prefeitura de São Luís (2021)

A partir dos dados apresentados, infere-se que os percentuais de recursos estimados para as políticas públicas de lazer são pequenos e sequer alcançam 2% do orçamento municipal descrito nos Planos Plurianuais, essa diminuta previsão reflete a lógica de um projeto neoliberal. Oliveira e Húngaro (2008) pontuam que ao diminuir a atuação do Estado no fornecimento de direitos e de bem-estar social, precariza-se o acesso aos serviços essenciais como saúde, educação, lazer e assistência social.

No que se refere ao lazer, especialmente, a lógica econômica acaba convertendo algo que é direito de todos num produto, sendo difícil a inclusão dos mais pobres neste ambiente de consumo.

Assim, diante das discretas diferenças encontradas entre os dois PPAs estudados, pode-se inferir que as soluções propostas para o campo do lazer possuem características apenas incrementais, pois as mudanças propostas são pequenas ou

moderadas. Rua (2009) pondera que, no modelo incrementalista, a política pública é compreendida como a continuidade de ações governamentais anteriores, nas quais são realizadas apenas algumas alterações, quadro este que contribui para a manutenção das desigualdades.

Sobre os conteúdos do lazer alcançados pela ação municipal, estes são bastante limitados. Embora teoricamente a visão sobre os interesses do lazer pelo Poder Público municipal se manifeste de forma mais ampla nos próprios textos introdutórios dos Planos Plurianuais, essa mesma amplitude não é possível observar nos detalhamentos dos programas e das ações propostas.

Ademais, quando a ação do Poder Público para o lazer não fornece meios para que a população acesse estes conteúdos, o caminho alternativo se tornará o consumo das produções advindas de prestadores privados, como resultado o mercado determina e limita quais conteúdos serão acessados.

A propósito, considerando-se a vocação histórica, cultural, turística e as raízes ancestrais que habitam este território não se identificaram proposições de ações de lazer que contemplassem esta diversidade.

5 CONCLUSÃO

No intuito de analisar os elementos do campo de lazer priorizados para entrada e saída da agenda governamental da Prefeitura de São Luís entre os anos de 2018 e 2025, a partir dos Planos Plurianuais correspondentes ao período, este estudo documental e bibliográfico foi realizado buscando também revelar a configuração do lazer como necessidade humana e o seu desenvolvimento na sociedade capitalista; o processo que posicionou lazer como direito social no Brasil, mais especificamente a partir da Constituição de 1988; e revelar os problemas no âmbito do lazer eleitos para serem resolvidos e as alternativas de enfrentamento contidas na proposta municipal.

Sobre a emergência do lazer e nas proposições teóricas que permeiam este campo foi possível localizar que existem diversas maneiras para ler tal fenômeno. Na perspectiva que o demarca o seu surgimento no período da Modernidade, traz em sua postulação uma forte ligação com a determinação de tempo livre, decorrente, principalmente, das regulamentações de jornadas de trabalho estabelecidas no período do capital industrial e, além desse aspecto temporal, outros elementos fundamentais são considerados nessa interpretação, como é o caso do espaço e da atitude voltada ao lazer. Uma segunda perspectiva abordada na dissertação, considera-o como uma necessidade humana, em que a dimensão da cultura ganha lugar de destaque, considerando, assim, existência de lazer em formas sociais ainda pré-modernas, fator que permite inclusive a grupos que não seguem a lógica capitalista perceber o momento do não-trabalho, sejam identificados como produtores de lazer.

Apesar do debate sobre a organização do tempo de trabalho e de não-trabalho ocorrer há muito tempo na sociedade capitalista, mesmo na contemporaneidade as lutas ainda precisam permanecer ativas, pois dentro de um sistema neoliberal que prioriza o acúmulo de riquezas em detrimento do bem-estar das pessoas, vive-se uma série crescente de dismantelamentos aos ganhos sociais de outrora e de deterioração do trabalho formal. Como consequência, a vida do trabalhador é afetada em vários aspectos. Sem segurança no posto em que ocupa na atividade laborativa (se é que o ocupa) não consegue priorizar em sua rotina a saúde, o convívio social ou mesmo o lazer. O resultado disso é uma vida dedicada somente ao trabalho. Esta discussão é justamente o foco dos atuais movimentos pelo fim da jornada de trabalho 6x1.

No Brasil o lazer se estabelece como um direito social, a partir da Constituição de 1988 e, desde então, aparece em uma série de outros ordenamentos legais e políticos, destinados a reafirmá-lo e contemplá-lo. Sobre esse aspecto resgata-se que, apesar de se revelar no aporte legal como um direito, ainda não se dispõe de regulamentos complementares que orientem sobre a sua implantação, sobre suas diretrizes ou destinações orçamentárias, fatores esses que prejudicam a materialização desse direito nas agendas governamentais.

Por meio da pesquisa aos Planos Plurianuais compreendidos no interstício de 2018 a 2025, os dados coletados foram interpretados por meio da análise de conteúdo que obteve suporte no repertório bibliográfico e de outras fontes documentais para chegar às conclusões.

Deste modo, verificou-se que as diferenças existentes entre os dois PPAs investigados, foram muito discretas, não permitindo a identificação de entrada ou saída de problemas que compuseram a agenda governamental em duas diferentes gestões municipais do recorte temporal estudado. Ambos os Planos Plurianuais apreciados demonstram divergências sobre a compreensão de lazer enunciada nos textos introdutórios e nas ações descritas nos detalhamentos dos próprios Documentos. Relacionado a este aspecto, um achado importante foi que o mesmo texto que estabelecia eixos estratégicos de atuação entre setores municipais, não traduzia em seus detalhamentos a ação intersetorial/transversal anunciada.

Entre os principais problemas eleitos para compor a agenda governamental pelo Poder Público Municipal estão as necessidades de intervenção infraestrutural e as necessidades de garantia de acesso às ações de lazer. De todo modo, inferiu-se que as soluções propostas para o lazer possuíam características apenas incrementais, pois as mudanças sugeridas entre os diferentes Planos foram pequenas ou moderadas.

O lugar ocupado pelo lazer na agenda governamental do município de São Luís é de política coadjuvante, pois no período compreendido entre os anos de 2018 a 2025, frente às demais ações ele não correspondeu sequer a 2% dos custos municipais estimados para materializar suas programações quadrienais. Diante de quadro como esses, quando a ação do Poder Público não alcança a população de forma efetiva, as necessidades de lazer serão supridas pelo mercado, que em seu *modus operandi* unifica conteúdos, que busca atingir o lucro e não o bem-estar da população. O lazer relegado ao mercado se comporta como sinônimo de acentuação

de desigualdades, empobrece as possibilidades de fruição principalmente para as pessoas mais pobres e abandona a emancipação humana em detrimento da acumulação de riquezas.

Ainda na análise, verificou-se que os conteúdos do lazer alcançados pela ação municipal foram limitados, marcados fortemente por proposições físico-esportivas ou infraestruturais, sem abranger interesses intelectuais, artísticos, turísticos, manuais, culturais, sociais entre outras possibilidades próprias do lazer. Some-se a isto a vocação histórica, cultural, turística e as raízes ancestrais que habitam o território ludovicense, elas também não foram identificadas em proposições de lazer que contemplem tal diversidade, fator este que contribui para a conformação de uma agenda governamental esvaziada.

Deste modo, para apresentar propostas significativas é preciso compreender as necessidades da população, assim como, é importante analisar o que já tem sido proposto, o que faz parte da agenda. Nesse sentido, o presente estudo tem o potencial de auxiliar o Poder Executivo em suas avaliações sobre a política de lazer na cidade de São Luís-MA.

Apesar do presente trabalho dissertativo apontar para uma lacuna acadêmica de estudos que descrevam a ação municipal de forma ampla e transversal nas políticas públicas do lazer na cidade, ela não esgota e nem abarca a totalidade de abordagens sobre este objeto.

Portanto, sugere-se a realização de estudos futuros que investiguem também o processo de formulação da agenda governamental dirigida ao lazer identificando os principais atores propositores e decisores, recomenda-se a investigação aprofundada sobre cada política proposta na área de lazer contida no planejamento municipal, e, ainda, indica-se a realização de pesquisas sobre o financiamento das políticas públicas de lazer.

Por meio do reconhecimento que o lazer, para além de um direito social se configura primeiramente como uma necessidade e direito humano, pode-se vislumbrar a sua importância na vida das pessoas. Seja na perspectiva do brincar, do descansar, do contemplar, do jogar, do dançar, do conviver, ele revela sempre como uma oportunidade de experienciar a vida.

REFERÊNCIAS

ALSTON, Philip. Conjuring Up New Human Rights: A Proposal For Quality Control. **American Journal of International Law**, v.78, n.3, p.607-621, jul. 1984. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2202599>. Acesso em: 19 maio 2026.

ALVES, Alvaro Marcel. O método materialista histórico-dialético: alguns apontamentos sobre a subjetividade. **Revista de Psicologia da UNESP** 9(1), 2010.

AMARAL, S. C. F. Panorama da pesquisa em políticas públicas de lazer no Brasil. SESC. **Revista do centro de pesquisa e formação: Perspectivas contemporânea sobre ócio, lazer e tempo livre**. Ago. 2019.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa-Portugal: Edições 70. 4 ed. 2020

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2011. 213 p.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas Públicas por Dentro: da elaboração à operacionalização das políticas públicas**. p. 47 a 58.

BRASIL Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015b. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 15 dez. 2025

BRASIL, Lei nº 14.597, de 14 de junho de 2023. Institui a Lei Geral do Esporte. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/lei/l14597.htm. Acesso em: 15 dez. 2025

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. De 05 de Outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 dez. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2003]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm. Acesso em: 21 mar. 2026.

BRASIL. Emenda Constitucional nº26, 2000. Dispõe sobre alterações na redação do art. 6º da Constituição Federal Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm#1 .. Acesso em 15 dez. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº64, 2010. Dispõe sobre alteração no art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc64.htm#art1. Acesso em: 15 dez. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 [...], a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <planalto.gov.br>. Acesso em: 21 mar. 2026

BRASIL. Emenda Constitucional nº90, 2015a. Dispõe sobre a nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc90.htm . Acesso em: 15 dez. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013. Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude - SINAJUVE. Brasília, DF: Presidência da República, [2013]. Disponível em: <planalto.gov.br>. Acesso em: 21 mar. 2026.

BRASIL. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. (Estatuto da cidade) Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm Acesso em: 15 dez. 2025

BRASIL. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm. Acesso em: 15 dez. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 03 fev. 2026

BRASIL. Ministério do Esporte. **Coletânea Esporte e Lazer**: Políticas de Estado: Caderno II: Construindo o Sistema Nacional de Esporte e Lazer. Brasília: Ministério do Esporte, 2009.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Conferência Nacional do Esporte**: documento final. Brasília, 2004. 65 p.

BRASIL. Ministério do Esporte. Portaria ME nº 92, de 17 de julho de 2003. Aprova o Regimento Interno do Ministério do Esporte. Brasília, DF: Ministério do Esporte, 2003. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=186274>>. Acesso em: 12 abr. 2026.

BRASIL. Ministério do Esporte. Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC). Publicado em 01/06/2023 e modificado em 21/01/2026. Disponível em: <https://www.gov.br/esporte/pt-br/acoes-e-programas/programa-esporte-e-lazer-da-cidade-pelc>. Acesso em: 02 mar. 2026a.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Programa Infraestrutura Esportiva**. Disponível em: <https://www.gov.br/esporte/pt-br/acoes-e-programas/infraestrutura-esportiva>. Acesso em: 02 mar. 2026e.

BRASIL. Ministério do Esporte. Programa Segundo Tempo. Disponível em: <https://www.gov.br/esporte/pt-br/acoes-e-programas/programa-segundo-tempo-pst/programa-segundo-tempo-1>. Acesso em: 02 mar. 2026d.

BRASIL. Ministério do Esporte. Programa Skate por lazer. Disponível em: <https://www.gov.br/esporte/pt-br/acoes-e-programas/outros/skate-por-lazer/skate-por-lazer-1>. Acesso em: 02 mar. 2026c.

BRASIL. Ministério do Esporte. Programa Vida Saudável. Disponível em: <https://www.gov.br/esporte/pt-br/acoes-e-programas/outros/vida-saudavel/vida-saudavel>. Acesso em: 02 mar. 2026b.

BRUHNS, Heloisa. **O corpo parceiro e o corpo adversário**. Campinas: Papius, 1993.

CAPELLA, A.C.N.; BRASIL, F.G.; SUDANO, A.D.C.G.P. O estudo da agenda governamental: reflexões metodológicas e indicativos para pesquisas **Anais...** Encontro Anual da ANPOCS Caxambu, 39. 2015. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-39-encontro/gt/gt30/9723-o-estudo-da-agenda-governamental-reflexoes-metodologicas-e-indicativos-para-pesquisas/file> Acesso em: 10 de nov. 2024.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Formação da agenda governamental: perspectivas teóricas. *In: Anais...* Encontro Anual da Anpocs, agosto 2005.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas**. Brasília: Enap, 2018. 151p.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. BIB - **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, [S. l.], n. 61, p. 25–52, 2006. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/291>. Acesso em: 10 fev. 2025.

CERQUEIRA FILHO, Gisálio. **A questão social no Brasil, crítica do discurso político**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1982.

CHEMIN, Beatris Francisca. **Política públicas de lazer: o papel dos municípios na sua implantação**. Curitiba: Juruá, 2011. 232p.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, Ithaca, v. 17, n. 1, p. 1-25, Mar. 1972.

DE GRAZIA, Sebastian. **Tiempo, trabajo y ocio**. Madrid: Tecnos, 1966. 493 p.

DIAS, Cleber. Emergência histórica do lazer no Brasil. *In: ISAYAMA, Hélder Ferreira; OLIVEIRA, Marcus Aurelio Taborda (Org). Produção do conhecimento em estudos do lazer: paradoxos, limites e possibilidades*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014. p 49-64.

DIAS, Renato Nunes (org.). **Partidos políticos brasileiros**.. São Paulo: RAPS, 2017. (Coleção estudo).

DUMAZEDIER. Joffre. **Lazer e cultura popular**. São Paulo: Perspectiva, 1976.

DUMAZEDIER. Joffre. **Sociologia empírica do lazer**. São Paulo: Perspectiva, 1979.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. 15. ed. Pearson, 2017. 369 p.

ELDER, Charles D.; COBB, Roger W. Formación de la agenda: el caso de la política de los ancianos. In: AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (org.). **Problemas públicos y agenda de gobierno**. 3. ed. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa, 2007. p. 77-104.

ESCOREL, Sarah. **Elementos para análise da configuração do padrão brasileiro de proteção social**: o Brasil tem um *Welfare State*? Rio de Janeiro:

DAPS/ENSP/FIOCRUZ. Série Estudos. n.1. Política, Planejamento e gestão em saúde, out. 1993. p.32-48.

FALEIROS, Maria Izabel. Repensando o lazer. **Perspectivas**. São Paulo, v.3, p 51-65, 1980.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Globalização, correlação de forças e serviço social**. São Paulo: Cortez, 2013.

FERREIRA, Joel Saraiva; UVINHA, Ricardo Ricci. Lazer e promoção da saúde: conexões com um estilo de vida saudável. In: SILVA, Dirceu Santos; SILVA, Junior Vagner Pereira da (org.). **Lazer, vida de qualidade e direitos sociais**. Curitiba: InterSaberes, 2020. cap. 4, p. 79-92.

FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In: BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique. **Neoliberalismo y sectores dominantes**. Tendencias globales y experiencias nacionales. **LACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales**, Buenos Aires, ago., 2006.

FORTIS, Martin Francisco de Almeida; GASPARINI, Carlos Eduardo. **Plurianualidade orçamentária no Brasil**: diagnóstico, rumos e desafios. Brasília: Enap, 2017. 338 p.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL. **Carta Mundial pelo Direito à Cidade**. [S.l.: s.n.], 2005. Disponível em: <https://polis.org.br/wp-content/uploads/2021/09/Carta-Mundial-pelo-Direito-a-Cidade.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2026.

FURTADO, Fernanda; MALERONKA, Camila. A outorga onerosa e a gestão pública dos direitos de construir. In: COSTA, Marco Aurélio (org.). **Desafios do financiamento urbano e da governança interfederativa**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2023. 2v. (série Diálogos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano).

GELINSK, Carmen Rosário Ortiz G.; SEIBEL, Ernani José. Formulação de Políticas Públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, EDUFSC. v. 43, n. 1 e 2, 2008, p. 227-240.

GOMES, C.L.; ISAYAMA, H.F(org). **O Direito social ao lazer no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 2015. (Coleção educação física e esportes).

GOMES, Christianne Luce. Lúdico. In: GOMES, Christianne Luce. (Org.). **Dicionário crítico do lazer**. Belo Horizonte: Autêntica editora, 2004.

GOMES, Christianne Luce. Compreensões de lazer/ócio na América Latina: uma análise conceitual. **Revista Licere**. Belo Horizonte, v.16. n.4, dez/2013. p. 1-27.

GOMES, Christianne Luce. **Frui Vita**: a alquimia do lazer. Ponta Grossa - PR: Atena, 2023.

GOMES, Christianne Luce. Lazer: necessidade humana e dimensão da cultura. In: **Revista brasileira de estudos do lazer**. Belo Horizonte-MG. v.1, n.1, jan./abr.2014. ISSN 2358-1239.

GORENDER, Jacob. Apresentação. In: MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. São Paulo: Boitempo, 2013. (recurso eletrônico).

HUBERMANN, L. **A história da riqueza do homem**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Demográfico 2022**: panorama da população residente e domicílios. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <<https://censo2022.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 21 mai. 2026.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2. ed. New York: HarperCollins College Publishers, 1995. 253 p.

LAFARGUE, Paul. **O direito à preguiça**. Lisboa: Antígona, 2016. 51 p. (Coleção Antígona Livros).

LINHALES, Meily Assbú. **A trajetória política do esporte no Brasil**: interesses envolvidos, setores excluídos. Dissertação. Belo Horizonte, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, 1996.

MARANHÃO. Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão. Constituição do Estado do Maranhão. São Luís, 1989. Disponível em: <http://ma.leg.br>. Acesso em: 01 mar. 2026.

MARANHÃO. Lei nº 10.213, de 9 de março de 2015. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado do Maranhão e dá outras providências. São Luís: Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, 2015. Disponível em: <<https://app.stc.ma.gov.br/legisla/consulta/publicacao/4655>>. Acesso em: 01 mar. 2026.

MARANHÃO. Lei nº 11.083, de 24 de julho de 2019. Dispõe sobre a reorganização do Conselho Estadual de Esporte e Lazer - CONESP e dá outras providências. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ma/lei-ordinaria-n-11083-2019-maranhao-dispoe-sobre-a-reorganizacao-do-conselho-estadual-de-esporte-e-lazer-conesp-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 01 de mar. 2026.

MARANHÃO. Lei nº 8.702, de 5 de novembro de 2007. Cria o Fundo Estadual de Esportes - FUNESP e dá outras providências. São Luís: Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, 2007. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/ma/lei-ordinaria-n-8702-2007-maranhao-cria-o-fundo-estadual-de-esportes-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 21 mai. 2026.

MARANHÃO. Lei nº 11.569, de 19 de outubro de 2021. Institui o Estatuto da Inclusão Social e Econômica das Pessoas com Deficiência do Estado do Maranhão e dá outras providências. São Luís: Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, 2021. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=422128>>. Acesso em: 21 mai. 2026.

MARANHÃO. Lei nº 11.827, de 28 de setembro de 2022. Estabelece a obrigatoriedade de fixação de placas informativas, proibindo a discriminação em razão de orientação sexual ou identidade de gênero. São Luís: Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, 2022. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=436877>>. Acesso em: 21 mai. 2026.

MARANHÃO. Lei nº 11.333, de 27 de agosto de 2020. Institui a Política Estadual de Turismo, o Sistema Estadual de Turismo, o Calendário Oficial de Eventos Turísticos do Maranhão e dispõe sobre a prestação de serviços turísticos no Estado. São Luís: Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, 2020. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/ma/lei-ordinaria-n-11333-2020-maranhao>>. Acesso em: 21 mai. 2026.

MARCASSA, Luciana. Ócio. In: GOMES, Christianne Luce. (Org.). **Dicionário crítico do lazer**. Belo Horizonte: Autêntica editora, 2004.

MARCELLINO, Nelson Carvalho (org.). **Políticas públicas de lazer**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2015. Coleção estudos do lazer.

MARCELLINO, Nelson Carvalho. **Estudos do lazer**: uma introdução. Campinas. Autores Associados. 2006.

MARCELLINO, Nelson Carvalho. **Lazer e humanização**. Campinas: Papyrus, 1987. 112 p. (Coleção Movimento).

MARFANY, Joan-Lluís. **Debate**: The invention of leisure in early modern Europe. Past & Present, Oxford, n. 156, p. 174-191, ago. 1997.

MARINHO, Alcyane; PIMENTEL, Giuliano Gomes. Dos clássicos aos contemporâneos: revendo e conhecendo importantes categorias referentes às

teorias do lazer. *In*: PIMENTEL, Giuliano Gomes de Assis. **Teorias do lazer**. Maringá: EDUEM, 2010. 206 p.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MASCARENHAS, Fernando. Lazer e trabalho: liberdade ainda que tardia. *In*: **Seminário “O Lazer em Debate”**, 2, Belo Horizonte. Coletânea. Belo Horizonte: Imprensa Universitária/CELAR/DEF/UFMG, 2001, p 81-93.

MASCARENHAS, Fernando. **Entre o ócio e o negócio**: teses acerca da anatomia do lazer. Campinas, SP: UNICAMP, 2005.

McGRATH, Richard. Estudiosos do lazer como defensores dos direitos humanos? **Revista Brasileira de Estudos do Lazer**. Belo Horizonte, v.8, n.2, p.14-37, mai./ago., 2021.

MEDEIROS, Ethel Bauzer. [Texto da “orelha” do livro]. *In*: GOMES, Christianne Luce. (Org.). **Dicionário crítico do lazer**. Belo Horizonte: Autêntica editora, 2004.

MELO, Victor Andrade de; ALVES JR, Edmundo de Drummond. **Introdução ao lazer**. 2. ed. Barueri, SP: Manole, 2012.

MENICUCCI, Telma. Políticas públicas de lazer: questões analíticas e desafios políticos. *In*: ISAYAMA, Hélder; LINHALES, Meily Assbü (org.). **Sobre lazer e política**: maneiras de ver, maneiras de fazer. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. 165 p.

MINAYO, Maria Cecília de Sousa. O desafio da pesquisa social. *In*: MINAYO, Maria Cecília de Sousa; DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. Orgs.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis-RJ: editora Vozes, 2016.

MUNHOZ, Virna Carolina Carvalho. O lazer como direito social na prefeitura de Belo Horizonte. *In*: ISAYAMA, Hélder Ferreira; LINHALES, Meily Assbü (org.). **Avaliação de políticas e políticas de avaliação**: questões para o esporte e o lazer. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. 209p.

MUNNÈ, Frederic. **Psicología del tiempo libre**: un enfoque crítico. México, Trilhas, 1980.

NASCIMENTO, Talita de Sousa. IDHM do Maranhão e de seus municípios. **Anais...** Jornada Nacional de Políticas Públicas, 7. 2015. Disponível em: https://www.gaepp.ufma.br/site/producao_cientifica_userview/download.php?id=423. Acesso em: 02 fev. 2025

PAULO NETTO, José. Cinco notas a propósito da “questão social”. *In*: **Revista Temporalis**, ABEPSS, n. 3, ano 3, jan.- jun. 2001.

OLIVEIRA, B. A.; HÚNGARO, E. M. Esporte e lazer como direitos sociais e a ofensiva neoliberal: primeiras aproximações. *In*: SOLAZZI, J. L.; RODRIGUES, J. P. (Org.). **Neoliberalismo e políticas de lazer**: apontamentos críticos - 5 anos de

pesquisa do Observatório de Políticas Opsit/GEPOSEF. Santo André: Alpharrabio, 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em 30 dez. 2025.

PADILHA, Valquíria. Consumo e lazer reificado no universo onírico do shopping center. In: PADILHA, Valquíria (Org.). **Dialética do lazer**. São Paulo: Cortez editora, 2006.

PAOLI, Maria Célia; TELLES, Vera da Silva. Direitos sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In: ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA. **Estatuto do Partido Democrático Trabalhista. Brasília-DF**, 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse/arquivos/estatuto-do-partido-de-21-1-2022-aprovado-em-30-6.2022>. Acesso em 15 mar. 2026.

PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO. **Estatuto do Partido Social Democrático**. Brasília-DF, 2023. 6. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/arquivos/psd-estatuto-do-partido-de-06-12-2023-aprovado-pelo-tse-em-06-08.2024>. Acesso em 15 mar. 2025.

PARTIDO TRABALHISTA CRISTÃO. **Estatuto do Partido Trabalhista Cristão**. Brasília-DF, 2017. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-ptc-de-20-2-2017-aprovado-tse-em-16-5-2017-formato-pdf>. Acesso em 15 mar. 2026.

PECI, Alketa. Regulação e agências reguladoras. In: GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Dicionário de Políticas Públicas**. 3.ed. São Paulo: Editora UNESP, 2018.

PEREIRA, Potyara A. P. A intersectorialidade das políticas sociais na perspectiva dialética. In: MONNERAT, Giselle Lavinias; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira; SOUZA, Rosimary Gonçalves (orgs.). **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas, SP: Papel Social, 2014.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine; SANTOS, Silvana; MIOTO, Regina (orgs.). **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PISÓN, Jose Martinez. **Políticas de bienestar: un estudio sobre los derechos sociales**. Madrid: Tecnos, 1998.

PLANO DE GOVERNO 2021-2024: compromissos para fazer de São Luís uma cidade humana, inteligente e sustentável (2021-2024). São Luís: Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão, 2020. 29 p. Disponível em:

https://estaticog1.globo.com/2020/12/26/SAO_LUIS_PLANO_DE_GOVERNO.pdf. Acesso em: 21 maio 2026.

PROPOSTA DE GOVERNO 2017-2020: coligação Pra Seguir Em Frente (2017-2020). São Luís: Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão, 2016. 37 p. Disponível em: tse.jus.br. Acesso em: 21 maio 2026.

PODEMOS. **Estatuto do Podemos**. Brasília-DF, 2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/arquivos/estatuto-do-partido-de-30-9-2023-aprovado-pelo-tse-em-23-5-2024>. Acesso em 15 mar. 2026

SÃO LUÍS. Prefeitura Municipal. Lei Orgânica do Município de São Luís. São Luís: Câmara Municipal de São Luís, 1990. Disponível em: camara.slz.br. Acesso em: 21 mai. 2026.

SÃO LUÍS. Prefeitura Municipal. Departamento da Informação e Inteligência Econômica). **Perfil Socioeconômico de São Luís**. São Luís, 2021. Disponível em http://10.0.0.77/wordpress/wp-content/uploads/2021/05/Perfil-Socioeconomico-de-Sao-Luis_2021.pdf. Acesso em: 15 mar. 2026.

SÃO LUÍS. Lei nº 7.680, de 13 de agosto de 2024. Dispõe sobre o Passe Livre Cultural que garante acesso gratuito em eventos socioculturais às pessoas com deficiência. **Diário Oficial do Município**, São Luís, 2024b. Disponível em: <https://diariooficial.saoluis.ma.gov.br/documento/view/27900/lei-n-7680-de-13-de-agosto-de-2024>. Acesso em: 21 maio 2026.

SÃO LUÍS. Lei nº 7.122, de 12 de abril de 2023. Institui o Plano Diretor do Município de São Luís enquanto principal instrumento normativo e orientador da política de desenvolvimento urbano e rural com sustentabilidade socioambiental. São Luís: Secretaria Municipal de Governo, 2023a. Disponível em: <https://diariooficial.saoluis.ma.gov.br/documento/view/13222>. Acesso em: 21 maio 2026.

SÃO LUÍS. Lei nº 7.380, de 14 de abril de 2023. Institui o Programa "Adote uma Praça" no Município de São Luís, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, São Luís, 2023b. Disponível em: saoluis.ma.gov.br. Acesso em: 21 maio 2026.

SÃO LUÍS. Lei nº 7.669, de 1º de julho de 2024. Institui o Estatuto Municipal da Igualdade Racial no Município de São Luís e dá outras providências. São Luís: Diário Oficial do Município, 2024a. Disponível em: <<https://diariooficial.saoluis.ma.gov.br/documento/view/27891/lei-n-7669-de-01-de-julho-de-2024>>. Acesso em: 21 maio 2026.

SÃO LUÍS. Lei nº 4.902, de 21 de dezembro de 2007. Dispõe sobre a reforma administrativa do Poder Executivo do Município de São Luís e dá outras providências. São Luís: Câmara Municipal de São Luís, 2007. Disponível em: camara.slz.br. Acesso em: 21 maio 2026.

SÃO LUÍS. Lei nº 6.275, de 29 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2018-2021 e dá outras providências. São Luís: Câmara Municipal de São Luís, 2017. Disponível em: <<https://diieseplan.saoluis.ma.gov.br/>>. Acesso em: 21 maio 2026.

SÃO LUÍS. Lei nº 6.953, de 31 de dezembro de 2021. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de São Luís para o quadriênio 2022-2025 e dá outras providências. São Luís: Câmara Municipal de São Luís, 2021. Disponível em: saoluis.ma.gov.br. Acesso em: 01 maio 2026.

RAMOS, Alícia M. O. **Os significados de ócio/recreación em constituições de países latino-americanos de língua espanhola**. 2012. 163f. Dissertação (Mestrado de Lazer) – UFMG, Belo Horizonte, 2012.

RANIERI, Nina Beatriz Stroco. Direitos Humanos. In: GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Dicionário de Políticas Públicas**. 3.ed. São Paulo: Editora UNESP, 2018.

RUSSELL, Bertrand. **O elogio ao ócio**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2024. 160 p.

SANTOS, Flávia Cruz. Lazer e participação popular na Assembleia Nacional Constituinte: o “Projeto Constituição” (1986-1987). **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, v. 46, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/rbce.46.e20240044>. Acesso em: 27 nov. 2025.

SANTOS, Flávia da Cruz. Procurando o lazer na constituinte: sua inclusão como direito social na Constituição de 1988. In: **Revista Movimento**. Porto Alegre, v.20, n. 4. p. 1305-1327, out/dez, 2014.

SANTOS, Milton. **O espaço da cidadania e outras reflexões**. Porto Alegre: Fundação Ulysses Guimarães, 2013. Coleção O Pensamento Político Brasileiro; v.3.

SCHWARTZ, Gisele Maria; ASSIS, Giuliano Gomes. Teorias do lazer: entraves e perspectivas. SILVA, Júnior Wagner Pereira da; SILVA, Dirceu Santos. (Org.). **Lazer, qualidade de vida e direitos sociais**. Curitiba: InterSaberes. 2020. 239p.

SILVA NETO, Mizaél Borges da. **Adoção do sistema eleitoral misto alemão nas eleições dos deputados federais brasileiros**: a questão da fragmentação do sistema partidário. Brasília, 2015. Trabalho de Mestrado (Pós-Graduação em Poder Legislativo). Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, 2015.

SILVESTRE, Bruno Modesto; AMARAL, Silvia Cristina Franco. As emendas constitucionais e o (não) lugar do direito ao lazer. In: ISAYAMA, Helder Ferreira; SILVA, Luciano Pereira (org.). **A constituição brasileira de 1988 e as políticas públicas de esporte e lazer**: produções em programas de pós-graduação. Campinas-SP: Autores Associados, 2019.

SIRGY, M.I.; UYSAL, M.; KRUGER, S. Towards a benefits theory of leisure well-being. **Applied research in quality of life** cham. v. 12, n. 1, p. 205-228, 2017.

SOARES, Efraim Lopes; MAGALHÃES, Ywry Crystiano da Silva; SERRA, Michele Maria de Oliveira; SILVA, Hannah Allethia Silveira; ANJOS, Flávia Cristina Moreira dos. As condições infraestruturais dos espaços e equipamentos esportivos de São Luís/MA: o dito, o escrito e o feito no período de 2014 a 2022. **Revista Brasileira de Ciência e Movimento**, v.33, n.1,2025. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rbcm/article/view/15240>. Acesso em: 16 mar. 2026.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: uma revisão de literatura. **Revista Sociologias**, ano 8, n. 16, jul/dez, p.20-45, 2006a.

SOUZA, Lincoln Moraes. A agenda e as agendas no Brasil. **Cronos**, Natal-RN, v. 7, n. 1, jan./jun., p. 79-101. 2006b.

ZAHARIADIS, Nikolaos (org.). **Handbook of Public Policy Agenda Setting**. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2016.