

ORDENAMENTO LEGAL E DIREITO SOCIAL AO ESPORTE E LAZER: NO RASTRO DO SISTEMA NACIONAL

Alexandre Kunsler
Augusto César Rios Leiro
Ednaldo Pereira Filho
Heider Souza Silva
Leiliane Felício da Silveira
Marcela Silva Alves de Moraes
Vanessa Andrade Gomes

RESUMO

Dentre os estudos desenvolvidos pelos grupos MEL/UFBA e Nupé da Cidade se encontra este que busca entender o processo de implantação do Sistema Nacional de Esporte e Lazer no Brasil. Tal investigação é vinculada à REDE CEDES do Ministério do Esporte e para o presente texto recortamos os dados levantados sobre o ordenamento legal de esporte e lazer na região Sul. Após levantamento documental relativo aos textos constitucionais dos estados da região ficou evidente que esses direitos estão assegurados, porém as formulações são genéricas e difusas concorrendo para que as políticas públicas continuem sendo de governo e não de Estado.

Palavras-chaves: Esporte e lazer e Ordenamento legal.

RESUMEN

Entre los estudios realizados por grupos de MEL / UFBA y Nupé da Cidadees la conclusión de que la comprensión del proceso de implementación del Sistema Nacional del Deporte y Recreación en el Brasil. Esta investigación está relacionada con la red de CEDES Ministerio de Deportes y el texto cortado los datos recogidos en el ordenamiento jurídico del deporte y ocio en el Sur después de levantamiento documental sobre los textos constitucionales de los estados de la región es evidente que estos derechos están garantizados pero las formulaciones son generales y difusas a la que compiten las políticas públicas siguen estando en el gobierno y no la regla.

Palabras-clave: Deportes y Ocio de Planificación y legal.

ABSTRACT

Among the studies undertaken by groups MEL / UFBA and NUPE City is the finding that understanding the process of implementation of the National System of Sport and Recreation in Brazil. This research is linked to the network of CEDES Ministry of Sports and the text cut data collected on the legal system of sports and leisure in the South after lifting documentary on the constitutional texts of the states of the region was evident that these rights are guaranteed but the formulations are general and diffuse to the competing public policies continue to be in government and not the rule.

Key-words: Sports and Leisure Planning and legal.

INTRODUÇÃO

A Rede de desenvolvimento das políticas públicas e do ordenamento legal em esporte e lazer do Brasil - REDEL surge como uma experiência rizomática de estudo e pesquisa interessada em afirmar o esporte e o lazer como direitos substantivos de todos. No presente trabalho os grupos *MEL/UFBA*¹ e *Nupé da Cidade*² visando entender o processo de implantação do Sistema Nacional de Esporte e Lazer no Brasil apresentam os dados levantados nos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná com o intento de compreender o ordenamento legal do esporte e do lazer na região sul.

Em 2008, o Brasil comemorou 20 anos da sua Carta Constitucional – simbolicamente chamada Constituição Cidadã - um marco histórico no desenvolvimento da democracia brasileira, e que trouxe em sua pauta uma série de transformações nas instituições estatais e, principalmente, a ampliação dos direitos sociais, individuais e coletivos da população brasileira. Uma das frentes de discussão em torno dos direitos sociais evidenciou e consolidou o reconhecimento constitucional do Esporte e do Lazer como direitos fundamentais na construção da cidadania.

De acordo com a Constituição:

“Art. 6º: São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Entretanto, passadas duas décadas, o Brasil apresenta um hiato na regulamentação constitucional em torno de alguns direitos sociais que permanecem sem a devida regulamentação e criando alguns embaraços na promoção de determinadas políticas públicas. O Esporte e o Lazer são exemplos crassos, do que se chama: problema de direito constitucional, pois são direitos que permanecem inócuos, por ausência de uma legislação integradora.

É fato que existem diferenças de tratamento entre o direito do Esporte e do Lazer, pois o Esporte, desde 1998, é regulamentado pela Lei Federal nº 9615 (conhecida Lei Pelé) que além de tratar de maneira muito restrita este fenômeno cultural - basicamente regulamenta o futebol - recebeu ao longo destes anos inúmeras emendas e está completamente desfigurada para cumprir o seu propósito de regulamentar o esporte brasileiro.

O caso do lazer é mais grave, porque diferente da educação, da saúde, da assistência e outros direitos previstos no artigo constitucional acima, o lazer é o único que além de não ter seu nome anunciado em nenhum Ministério não tem estrutura administrativa consolidada. Também não tem qualquer normatização ou diretrizes orientadoras de elaborações de políticas setoriais específicas. É muito comum atribuir ao lazer o seu caráter intersetorial, pois se considera que ele deva estar integrado às políticas de educação, saúde, trabalho, juventude, idosos e outras. Entretanto isso tem

¹ Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Mídia/memória, Educação e Lazer/Universidade Federal da Bahia

² Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas de Esporte e Lazer da Cidade, formado por pesquisadores associados de diferentes instituições, entre elas a UNISINOS, a ULBRA, a UNICHAPECÓ e a UFSM.

se mostrado muito relativo e dificultado sobremaneira a tematização deste direito social e o seu devido reconhecimento entre as pessoas no usufruto direto dessa prática social. Acreditamos que juridicamente possa ser um caso de mandato de injunção, por se configurar em inconstitucionalidade por omissão ou até mesmo de Mora do Congresso Nacional.

Vale destacar que uma sociedade se faz reconhecendo direitos e forjando, historicamente, outros direitos. Mas para isso é preciso de luta, pois nenhum direito foi concedido sem conflitos de concepções e/ou interesses, sendo assim se preconiza que as pessoas são movidas por necessidades de algo que lhes falta. Segundo Heller e Fehér (1998), necessidades são sentimentos conscientes de carecimentos socialmente relativos, os quais expressam desejos que se diferenciam de grupo para grupo. E que também podem ser uma motivação em busca do preenchimento da *falta de alguma coisa* ou da eliminação dessa falta ou, até mesmo, do surgimento de novas necessidades. Considero que esta seja uma possível justificativa para entendermos que uma sociedade depende da nossa capacidade de criarmos conscientemente novas necessidades e de que constituamos novas *questões sociais*³.

É importante resgatarmos e discorrermos sobre as tradicionais gerações dos direitos humanos a fim de melhor entendermos como se enquadram o esporte e o lazer como direitos que foram incorporados no patrimônio histórico da humanidade.

1ª Geração – os direitos individuais e civis – são eles: os direitos de ir e vir, o de propriedade, de segurança, de justiça, de opinião, de crença religiosa e de integridade física. Esta geração de direitos remonta os idos do século 18, onde a opressão do Estado absolutista e as perseguições religiosas marcavam acintosamente as arbitrariedades de determinados segmentos sociais – a nobreza e a igreja - sobre os demais, configurando com que as injustiças beirassem o absurdo. Em oposição a tudo isso e sob a égide dos princípios liberais da Revolução Francesa e das novas relações econômicas – o capitalismo - forjadas, sobretudo pela Revolução Industrial, na Inglaterra, são instituídos estes primeiros direitos humanos.

2ª Geração – os direitos sociais – são eles: de salário, de jornada de trabalho, seguridade e previdência sociais, férias e também a educação, saúde, moradia e outros. A geração destes direitos é decorrente do conflito estabelecido entre os liberais e os socialistas, principalmente, no campo do mundo do trabalho, nos idos da segunda metade do século 19 e início do século 20, onde as desumanas jornadas de atividades laborais, sem quaisquer condições dignas, sobrepujavam trabalhadores, crianças e mulheres.

3ª Geração - os direitos coletivos da humanidade – são eles: em defesa do meio ambiente, da paz, do desenvolvimento sustentável e também da família, da etnia, do gênero, do idoso, da criança, do consumidor e outros. A geração destes direitos é motivada após o risco de extermínio da humanidade no planeta Terra, quando lançando mão de aparatos nucleares passou a existir a possibilidade real de nos autodestruirmos. Os grandes batalhadores e precursores destes direitos foram as feministas e ambientalistas, principalmente, fazendo com que esta geração de direitos seja também conhecida de solidariedade planetária e traz como grande mote a preocupação por nossas gerações futuras.

Para Bobbio (1992), já existe em voga uma 4ª Geração – os direitos da vida – são eles: por preservação do patrimônio genético, regulação da transgenia, livre acesso à

³ Segundo Castel apud Wanderley (2004, p. 55) é um desafio que interroga, põe em questão a capacidade de uma sociedade de existir como um conjunto ligado por relações de interdependência.

informação, não privatização de plantas e organismos vivos e outros. Esta geração de direitos decorre das novas descobertas das ciências, principalmente, oriundas das nanotecnologias, informática e genética.

Como vimos acima, os direitos ao esporte e ao lazer pertencem à 2ª geração de direitos e são considerados direitos sociais. Curiosamente o direito ao lazer completou também neste ano de 2008, sessenta anos de idade, pois conforme a Declaração dos Direitos Humanos, promulgada em 10 de dezembro de 1948 pela ONU – Organização das Nações Unidas o seu Art. 24 prevê que “Todo homem tem direito a repouso e lazer, inclusive à limitação razoável das horas de trabalho e a férias remuneradas periódicas”.

Segundo Honneth (2003), os sujeitos na luta por reconhecimento só alcançam a auto-relação no convívio social, portanto um *reconhecimento recíproco*, a partir do momento em que se concebem no plano normativo, integrados com os demais entes sociais. Ora, isso mostra o quanto é importante na constituição de identidades das pessoas termos circunscritos legalmente nossos direitos historicamente conquistados, e que estes sejam constantemente renovados em seus sentidos/significados pelas relações entre as pessoas no tempo presente. Este mesmo autor vai dizer que: “... só poderemos chegar a uma compreensão de nós mesmos como portadores de direitos quando possuímos, inversamente, um saber sobre quais obrigações temos de observar em face do respectivo Outro: ...um *outro generalizado*” (p. 179).

Esta perspectiva do Outro é importante para constituir a compreensão do reconhecimento jurídico que pressupõe um respeito mútuo entre as pessoas, por elas conceber em comum as regras sociais expressas nos direitos e deveres que se legitimam e difundem em comunidade, não admitindo exceções e privilégios diferenciados. Não obstante, Honneth (2003, p. 182) destaca que “... obedecendo à mesma lei, os sujeitos de direito se reconhecem reciprocamente como pessoas capazes de decidir com autonomia individual sobre as normas morais”.

Nunca é demais dizer que mesmo sendo o esporte e o lazer, em nível de reconhecimento jurídico, direitos universais e, portanto concernente de maneira indistinta a todas as pessoas, no entanto em nível de respeito social, ou melhor, estima social o lazer passa a ser intersubjetivamente atribuído, com maior ou menor, relevância social para determinadas pessoas ou grupos sociais.

Esta diferenciação entre reconhecimento jurídico e estima social abre um bom espaço para discussão da questão social, pois reside na estima social de determinadas comunidades e sociedades o grau em que são conhecidos e concebidos determinados atributos sociais como realmente relevantes. Em suma, o lazer é, verdadeiramente, reclamado por quem e em quais circunstâncias? Pensar nisso, é abordar o reconhecimento do lazer como direito substantivo de todos e responsabilidade dos diversos entes federativos do Estado.

É nesta perspectiva de luta por reconhecimento do Lazer que consideramos importante resgatá-lo, primeiramente, como um direito social, pois assim estaremos circunscrevendo o território onde os sujeitos se reconhecem e se respeitam mutuamente se apoderando das condições normativas não somente para usufruto desta posse, mas, principalmente, para o exercício da decisão racional e autônoma sobre as questões morais. Honneth (2003) nos chama atenção para o caráter público dos direitos, pois

⁴ Conceito formulado, em 1934, por Mead (psicólogo social pragmático), em sua obra clássica *Mind, Self and Society* que diz ser a organização das condutas e atitudes das pessoas que se engajam no mesmo processo social, através da incorporação de direitos e deveres cooperativos. Este é um mecanismo básico para a socialização e, portanto integração ao grupo.

autorizam seus portadores a atuarem de maneira ativa junto aos seus interlocutores, lhes conferindo força e auto-respeito para reclamar seus direitos e reformular suas condições existenciais.

Como primeira síntese, chamamos atenção para a importância de percebermos que o direito social do Lazer só é direito se for conjugado em sociedade, e que para isso a esfera pública é o espaço privilegiado para mensurarmos o grau de justiça ou não que pautamos os nossos projetos de desenvolvimento humano. A esfera pública, segundo Souza Neto (1997) é um espaço no conflito para o diálogo, a negociação e o entendimento que qualificam as políticas públicas e sociais. Nesta concepção é importante conceber os ingredientes da participação e da descentralização – esta numa perspectiva das demandas sociais - para estabelecermos mudanças na forma de compreendermos a elaboração de políticas, onde para *além dos favores* se reconhecem os historicamente construídos direitos de cidadania.

Na discussão em torno dos direitos sociais, Honneth (2003) chama a atenção para a existência de esferas de reconhecimento, caracterizando os locais onde as lutas sociais se desenvolvem. Uma das esferas de reconhecimento destacada pelo autor como consolidada nas sociedades modernas democráticas é a do Direito, nela o sujeito se reconhece como portador de direitos sociais e é onde o um tipo específico de desrespeito correspondente se caracteriza pela privação de direitos. Podemos, a partir deste pressuposto, entender que o fato de não cumprir um reconhecimento que está institucionalizado - no caso do direito social do esporte e do lazer - se caracteriza uma injustiça na esfera pública, ou seja, estamos diante de um desrespeito no reconhecimento de um direito social.

Trata-se, portanto de um abismo entre o direito constitucional e a efetividade dessa política pública setorial. A afirmação desse direito requer tencionar os dispositivos motivacionais da Constituição Federal e mais precisamente das duas Conferências Nacionais de Esporte realizadas respectivamente nos anos de 2004 e 2006. São estes mecanismos que assumem a função de base do reconhecimento.

No centro do diálogo em torno da construção do Sistema Nacional de Esporte e Lazer, o governo federal nos últimos quatro anos vem promovendo o debate através das Conferências Nacionais. De acordo com as resoluções finais da 1ª Conferência Nacional de Esporte caberia ao Governo Federal a construção de uma Política Nacional do Esporte, que fora aprovada pelo Conselho Nacional do Esporte, em junho de 2005 e a indicação da necessidade de criação do Sistema Nacional de Esporte e Lazer, a partir de princípios, diretrizes e objetivos estruturantes que visariam unificar a ação do conjunto dos atores compreendidos no segmento do esporte e do lazer em todo o território nacional.

Na 2ª Conferência Nacional de Esporte, as reflexões e discussões foram preponderantes sobre a estruturação deste Sistema, tais como: recursos humanos, financiamento, estrutura e controle social.

Entendemos que a falta da articulação de um sistema em torno do esporte e lazer pode vir a fragilizar o desenvolvimento de políticas públicas integradas e integradoras, dificultando aos gestores públicos articularem ações, otimizando a aplicação de recursos financeiros, valorizando o quadro de pessoal e promovendo o controle social para que, de fato, as políticas de governo se consubstanciem em políticas de estado.

Dentro deste campo onde se travam lutas pelo reconhecimento de direitos sociais e na ausência de uma estrutura política que os organizem em nível nacional, podemos entender que existem outras lógicas nas articulações destas políticas, localizadas nas nossas unidades federativas. Sendo assim, este recorte da região sul do projeto

REDEL.BR - Rede de Desenvolvimento das Políticas Públicas e do Ordenamento Legal em Esporte e Lazer do Brasil, financiado pelo Ministério do Esporte através da REDE CEDES - (Centro de Desenvolvimento de Esporte Recreativo e Lazer) se propõe apresentar como na região sul os estados organizaram suas estruturas administrativas e o ordenamento legal de suas constituições estaduais para regulamentar os direitos sociais do esporte e do lazer.

A abordagem metodológica leva em consideração as características qualitativas próprias do estudo em foco que implica no levantamento de informações documentais de fontes primárias e secundárias dos diferentes órgãos públicos executivos e legislativos dos Estados do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina e do Paraná. Na análise de contraste e discussão das informações tomamos como referência as seguintes categorias: a) Estruturas Administrativas e b) Ordenamento Legal. É importante destacar que o projeto em nível nacional está sendo desenvolvido em colaboração interinstitucional levando em consideração a experiência acumulada dos Núcleos da REDE CEDES da UFBA, da UFMA, da UFSM, da UFG, e do IMES, bem como o potencial da infra-estrutura, recursos humanos e materiais das universidades: UFBA, UFMA, UFG, UFPA, IMES, UFSM, UNISINOS, UNEB E ULBRA.

A categoria Estruturas Administrativas dos estados da região sul proposta por este trabalho, nos permitiu apontar alguns contrastes que trataremos como congruências e discrepâncias que denotam o nível diferenciado de tratamento destes direitos.

Como fora apontado pelas Conferências Nacionais, um dos eixos que deve compor o Sistema Nacional de Esporte e Lazer é a Estrutura, ou seja, a criação de órgãos administrativos específicos de Esporte e Lazer nas esferas estaduais e municipais. A análise administrativa dos estados da região sul nos permitiu perceber que os três estados posicionam o esporte e o lazer em esferas diferenciadas. O estado do Rio Grande do Sul os articulam dentro da Secretária de Turismo, Esporte e Lazer e nela se utiliza da Fundação do Esporte e Lazer do Rio Grande do Sul (FUNDERGS). Por outro lado, Santa Catarina os articulam na Secretária de Turismo, Cultura e Esporte, com a gestão da Fundação Catarinense de Desportos, na qual destaca também a existência do Conselho Estadual de Desporto. Já o Paraná gesta o esporte e o lazer através da Secretaria de Educação, nos apresentando a autarquia Paraná Esporte acompanhada do Conselho Estadual de Esporte e Lazer.

Percebemos que nenhum dos estados conta com uma Secretária exclusiva para o Esporte e Lazer, fazendo com que a articulação em torno se mostre diversificada, visto que o RS e SC os vinculam administrativamente ao Turismo diferentemente do PR que os aproximam da Secretaria de Educação. Da mesma forma, RS e SC se assemelham por ter Fundações ligadas às Secretarias, diferentemente do PR que se apresenta como o único estado da região a adotar um tipo de entidade administrativa autônoma, a Autarquia, ligada à Secretaria de Educação. Estas diferenças denotam propostas e modelos de organização diferenciados, pois as autarquias constituem uma forma descentralizada da ação estatal, são autônomas, com pessoa jurídica, de direito público interno administrativo e possuem patrimônio próprio. Sua gestão administrativa e financeira é descentralizada, o que acaba dando agilidade nas ações e comporta uma menor burocracia. Por outro lado, as Fundações são entidades integrantes da administração indireta, voltadas para o desempenho de atividades de caráter social e para de atividades que não exijam execução por órgãos do direito público. Também se caracteriza por não possuir finalidade econômica.

Outro eixo componente do Sistema Nacional, preconizado pelas Conferências deve a ser o Controle Social, caracterizado pelo Conselho. Deste modo, PR e SC se

caracterizam por ter Conselhos Estaduais, diferentemente do RS que não o possui. Aliás, o Rio Grande do Sul é o único estado que ainda apresenta a existência arcaica do CRD (Conselho Regional de Desporto), estrutura desportiva extinta em todo o Brasil no ano de 1993, quando da promulgação da Lei Zico.

A segunda categoria de análise versa sobre o Ordenamento Legal, onde tomamos como referências documentais as Constituições Estaduais e a partir delas podemos identificar como os três estados constroem relações para o esporte e o lazer com as diferentes dimensões da gestão pública. Verificamos que todas as constituições demonstram claramente uma aproximação, quando determinam o Esporte ao nível da Organização do Estado, porém, quanto a esta organização, o estado de SC destaca o esporte como competência da União e do Estado, já o RS e o PR apresentam como papel da União, do Estado e do Município.

Quanto às intersecções em outras esferas de organização política, os estados do RS e do PR aproximam o direito do Lazer às questões de Ordem Econômica, diferentemente de SC. Neste universo da Ordem Econômica o RS apresenta a dimensão do Lazer vinculada às políticas de transporte, na medida em que visa assegurar o acesso da população aos locais de lazer, bem como a outros fins sociais. O PR elabora a articulação do lazer na esfera da Política Urbana, determinando que o Plano Diretor municipal deva expressar as exigências de ordenação da cidade incluindo, desta forma, garantias de acesso aos locais de lazer.

Os três Estados apresentaram a característica de aproximar o Esporte e o Lazer dentro dos títulos de Segurança e Ordem Social. De acordo com o texto das próprias constituições, a segurança social é garantida por um conjunto de ações do Estado, dos Municípios e da sociedade, destinadas a tornar efetivos os direitos sociais, entre eles o esporte e lazer. Sendo assim as intersecções do RS vinculam as discussões do esporte e lazer a Educação e ao Turismo, já SC quanto a Saúde e Cultura e o PR na Assistência Social e no capítulo Da Família, da Mulher, da Criança, do Adolescente e do Idoso. Estas características em especial permitem entender em que sentido as extensões das políticas de esporte e lazer são compreendidas para além de suas esferas tradicionais de discussão.

Além disto, é importante destacar que todos os estados contam com uma seção específica para o Desporto, onde denotam o esporte e o lazer nas suas diversas possibilidades e manifestações, entretanto este enquadramento deforma a amplitude da dimensão sócio-cultural do lazer, restringindo-o a um mero tipo de esporte. Quanto ao tomo das consonâncias foi possível destacar três aproximações entre os estados: a) a prioridade constitucional do desporto educacional; b) o destaque ao incentivo à pesquisa no campo da educação física; c) a garantia de condições para a prática de educação física, do lazer e do esporte ao deficiente físico, sensorial e mental. Com relação às discrepâncias, os estados de SC e PR mostram um tratamento diferenciado para o esporte profissional e não profissional também apresentam autonomia das entidades desportivas e associações, quanto à organização e funcionamento. Evidenciamos ainda que os estados do PR e SC destacam a proteção e o incentivo às manifestações desportivas populares e de criação nacional, diferentemente do RS. No estado do PR ao contrário de seus pares da região, nos apresenta a criação de medidas de apoio e valorização do talento desportivo e em contra partida SC destaca o incentivo às competições desportivas estaduais, regionais e locais.

Diante destes primeiros resultados alertamos que apesar da existência de uma mobilização nacional para construção do Sistema Nacional de Esporte e Lazer, através das Conferências, muito pouco tem sido convertido a favor de reais alterações legais e

estruturais nas esferas do esporte e do lazer; e finalmente, enquanto não se regulamentam os direitos ao Esporte e ao Lazer os estados se organizam autonomamente e geram uma política voluntarista centrada na sensibilidade do gestor de plantão, impedindo que as políticas públicas sejam de Estado e continuem - sendo apenas - de Governo.

REFERÊNCIAS

- BOBBIO, Noberto. A era dos direitos. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1989.
- HELLER, Agnes e FEHÉR, Ferenc. A condição política pós-moderna. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.
- HONNETH, Axel. Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Ed. 34, 2003.
- PARANÁ. Constituição do Estado do Paraná. 2006.
- RIO GRANDE DO SUL. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. 2000.
- SANTA CATARINA. Constituição do Estado de Santa Catarina. 2006.
- SOUZA NETO, João Clemente. Mutações da esfera pública. In: Baptista, Dulce; Soria, Margot (Orgs) Cidadania e subjetividade: novos contornos e múltiplos sujeitos. São Paulo: Imaginário, 1997, p. 73 – 121.
- WANDERLEY, Luiz Eduardo e outros. Desigualdade e a questão social. São Paulo: EDUC, 2004.

Alexandre Kunsler – Estudante – ULBRA - Nupé da Cidade
Augusto César Rios Leiro – Doutor – UFBA - MEL
Ednaldo Pereira Filho – Mestre – UNISINOS - Nupé da Cidade
Heider Souza Silva – Estudante – UFBA – MEL
Leiliane Felício da Silveira – Estudante – FSBA – MEL
Marcela Silva Alves de Moraes – Estudante – UFBA – MEL
Vanessa Andrade Gomes – Estudante – UFBA – MEL