



**TRANSFORMAÇÕES SOCIETÁRIAS, ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS: Apontamentos sobre Políticas Públicas de Esporte e Lazer no Brasil<sup>1</sup>**

Wilson Luiz Lino de Sousa<sup>2</sup>  
Juliane Correia<sup>3</sup>  
Carlos Alexandre Vieira<sup>4</sup>

**RESUMO**

*Neste estudo buscou-se problematizar as discussões sobre as políticas públicas, de corte social, observando as mudanças nas relações entre o Estado, a Sociedade Civil e o Mercado, evidenciando as possíveis influências destas sobre as políticas públicas de Esporte e Lazer. Para tanto, realizou-se um levantamento bibliográfico abordando os seguintes temas: Transformações Societárias, Estado e Políticas Sociais (públicas) de Esporte e Lazer. Identificou-se que o processo de globalização imputou mudanças aos padrões de regulação estatal, influenciando tanto as reformas políticas, quanto a compreensão da relação entre o Estado, a Sociedade Civil e o Mercado. A compreensão desse 'movimento' permite identificar tendências, questões e problemas no desenvolvimento das políticas públicas (Sociais) para o setor do Esporte e Lazer.*

**Palavras-chaves:** Estado; Políticas Sociais; Esporte; Lazer.

**ABSTRACT**

*In this study we aimed to problematize discussions about public policies of social cutting, observing changes in the relations between State, civil society and the Market, highlighting the possible influences of these relationships in public policy of Sport and Leisure. To this end, we carried out a literature survey covering the following topics: Social Transformations, State and Public Social Policy in Sports and Leisure. It was identified that the globalization process changed patterns of state regulation, influencing policies reforms and the understanding about the relationship between the State, Civil Society and the Market. Understanding this 'movement' can identify trends, issues and problems in the development of public social policies in Sports and Leisure.*

<sup>1</sup> Este estudo, em desenvolvimento, conta com financiamento da Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de Goiás – Fapeg.

<sup>2</sup> Universidade Estadual de Campinas, doutorando FEF/Unicamp. Professor FEF/UFG. Membro dos Grupos de Pesquisa: Observatório do Esporte/Unicamp e Gepelc/UFG. Sócio Efetivo CBCE.

<sup>3</sup> Universidade Estadual de Campinas, mestranda FEF/UNICAMP. Membro Grupo de Pesquisa Observatório do Esporte/Unicamp. Sócia Efetiva CBCE.

<sup>4</sup> Professor FEF/UFG. Membro do Grupo de Estudo e Pesquisa Esporte, Lazer e Comunicação- Gepelc/UFG. Sócio Efetivo CBCE.



**Keywords:** *State; Social Policy; Sport; Leisure.*

## RESUMEN

*En este estudio hemos tratado de problematizar las discusiones de las políticas públicas de corte social, observando los cambios en las relaciones entre Estado, sociedad civil y el mercado, destacando la posible influencia de estas relaciones en la política pública de Deportes y Ocio. Para ello, se llevó a cabo una revisión bibliográfica sobre los siguientes temas: Cambios sociales, Estado y Políticas Públicas de Deportes y Ocio. Se identificó que los cambios en el proceso de globalización ha cambiado los patrones de regulación estatal, que influyen en las reformas políticas, como la comprensión de la relación entre el Estado, la sociedad civil y el mercado. Con la comprensión de este "movimiento" se puede identificar las tendencias, cuestiones y problemas en el desarrollo de las políticas públicas en Artículos Deportivos.*

**Palabras clave:** *Estado; política social; Deportes; Ocio.*

## Introdução

Ao analisar o desenvolvimento histórico das políticas públicas brasileiras voltadas para o Esporte e o Lazer identifica-se a predominância de uma concepção de gestão de natureza predominantemente empírica, o que denota a expressão sincrética do conhecimento sobre dimensão da realidade na qual a política deveria incidir. Mais recentemente, com o próprio desenvolvimento de estudos e pesquisas dedicadas à compreensão destas práticas sociais e da produção de conhecimentos acadêmico-científicos a respeito do tema, um movimento reorientador da lógica de gestão até então prevalente vem se delineando. (Cf. CASTELLANI FILHO; VERONEZ; LIÃO JUNIOR, 2008).

É possível que esse movimento tenha sido motivado pela busca da sintonia entre diferentes órgãos e instâncias de governo para dar respostas às necessidades concretas oriundas tanto da demanda da sociedade brasileira, quanto da administração da 'máquina pública', colocando para o campo os problemas da formulação de pressupostos orientadores de políticas públicas para o setor. Esse quadro suscitou uma importante guinada na forma de se apreender a realidade sobre a qual vinha se dando à formulação, a implementação e a avaliação das políticas públicas para o esporte e o lazer no Brasil.

As práticas de esporte e lazer são compreendidas, a partir da promulgação da Constituição de 1988, como direitos sociais e, portanto, como tema de políticas públicas, responsabilidade do Estado<sup>5</sup>,

<sup>5</sup> Torna-se necessário o esclarecimento sobre a compreensão, neste estudo, para os conceitos de estado, governo, políticas públicas e políticas sociais. Para tanto, recorremos a Höfling (2001), para quem o “Estado deve ser entendido como o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo; e **Governo**, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período” (HÖFLING, 2001p. 31). Ainda segunda essa mesma autora as **Políticas Públicas** devem ser entendidas como o



responsável por garantir o acesso da população brasileira, em todos os segmentos etários – criança, adolescente, jovem, adulto, idoso, bem como pessoas com deficiência e com necessidades educacionais especiais – em uma perspectiva intergeracional, a essas práticas.

Esse é o contexto e estas são algumas das questões que permitem demonstrar a necessidade de uma revisão sobre o ‘papel’ do Estado frente a sua responsabilidade pela formulação e implementação de políticas de Esporte e de Lazer, do desenvolvimento de ações contínuas que respondam às necessidades localizadas nesse campo da vida social. Portanto, neste estudo buscou-se problematizar as discussões sobre as políticas públicas, de corte social, observando as mudanças nas relações entre o Estado, a Sociedade Civil e o Mercado, influenciadas pelas recentes transformações, no âmbito das economias capitalistas, pela ‘crise’ que atravessa os *Welfare States* e a quebra dos laços de solidariedade social erguidos ao longo do século XX, procurando dimensionar os possíveis impactos destas modificações sobre as políticas públicas de Esporte e Lazer.

## 1. Notas sobre a gênese e o desenvolvimento do *Welfare State*

O esforço para compreender a gênese e o desenvolvimento do *Welfare State*, bem como, mapear a produção teórica sobre o tema tem sido realizada, ao longo do tempo, por vários pesquisadores brasileiros (ARRETCHE, 1995; VIANNA, 1997; PIMENTA DE FARIA, 1998). Ainda que não haja consenso sobre a possibilidade do desenvolvimento deste fenômeno em terras brasileiras, o conhecimento sobre o tema tem despertado interesse de diversas áreas do conhecimento, em especial nos campos das Ciências Econômicas e das Ciências Políticas (VIANNA, 1997), e não seria difícil identificar ‘traços’ de programas sociais desenvolvidos em países do capitalismo central em países periféricos, como é o caso do Brasil, registrando a manutenção da estratégia de importação de ‘modelos internacionais’, com todos os riscos oriundos desta prática.

A gênese do fenômeno do *Welfare State*, para alguns autores, (WILENSKI, 1975; TITMUSS, 1963; e MARSHAL, 1977; citados por ARRETCHE, 1995), está relacionada às mudanças geradas pelo processo de industrialização. Para estes autores a aceleração da industrialização criou a demanda pela intervenção do Estado que, por meio das políticas sociais, teria a responsabilidade de compensar os desequilíbrios sociais gerados pelo crescimento econômico. Segundo essa teoria, existiria correlação entre o Estado de bem-estar e os programas sociais, os quais derivariam do excedente econômico gerado pela industrialização.

Outro fator a ser considerado para identificar a gênese e o desenvolvimento do fenômeno da provisão de serviços sociais, entendidos como direitos que deveriam ser assegurados pelo Estado (ARRETCHE, 1995), refere-se às decorrências de padrões culturais de uma dada formação social. Essa explicação permitiria compreender, por exemplo, as razões pelas quais foi diferente o tipo de Estado de Bem-Estar que se desenvolveu nos Estados Unidos, país onde a crença nos valores liberais predomina e o ideal democrático é extremamente valorizado. Segundo Arretch (1995), se a explicação da origem

---

‘Estado em ação’ ou seja, “[...] é o Estado implantando um projeto de governo, por meio de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade. As **Políticas Sociais** se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico”. (HÖFLING, 2001, p. 31).



[...] dos programas sociais está no desenvolvimento industrial, sua expansão, contudo, está fortemente associada a traços da cultura nacional. Os valores e crenças dominantes nos EUA, a existência de razões objetivas para tais crenças e um sistema político-administrativo baseado na descentralização seriam os mais fortes obstáculos ao desenvolvimento do *welfare state*, tal qual este se desenvolveu nos países da Europa Ocidental. (ARRETCHE, 1995, p. 12),

As análises sobre a emergência e o desenvolvimento do *Welfare State*, permitem identificar que a relação entre políticas sociais ou de bem-estar e o capitalismo já era objeto de preocupação de economistas políticos clássicos desde o final do século XIX, seja daqueles filiados à tendência liberal, seja pelos conservadores, ou ainda, pelos marxistas. Para os liberais o argumento central estava vinculado à crença de que o mercado era a instituição capaz de promover a riqueza e o equilíbrio entre as classes. Entre os marxistas o argumento era exatamente a antítese, ou seja, o *Welfare State* era incapaz de promover igualdade social, aliás, suas ações gerariam o aprofundamento das divisões de classe, uma vez que suas ações visavam criar as condições para a acumulação do capital, favorecendo a privatização dos bens socialmente produzidos e a concentração de renda dela decorrente sob a hegemonia de uma determinada classe social.

Analisando a interpretação marxista, Paiva (1991, p.170) identifica que o *Welfare State* e as suas bases teóricas tem como pressuposto “[...] a salvação do capitalismo: o Estado trataria de compensar os efeitos negativos dos ciclos econômicos, oferecendo maior segurança ao capital [...]”. Ainda segundo a autora, para alguns marxistas, além de uma instituição potencialmente contraditória, constitui uma concessão do capitalismo às demandas das massas, incapaz de promover a emancipação social. Portanto, os programas sociais se apresentariam como “[...] uma força reguladora, disciplinadora e amenizadora de conflitos, condição para extração da mais-valia e estabilidade de valorização do capital”. (PAIVA, 1991, p.171)

Se para alguns autores o Estado de bem-estar é parte inerente das sociedades de capitalismo avançado e, por isso, ao contrário da crença corrente – alinhada com o pensamento da esquerda ou da direita – constitui mais que um novo estágio do capitalismo na reestruturação das sociedades capitalistas que o adotaram, outros o definem como um campo de escolhas, de solução de conflitos no interior de sociedades (capitalistas avançadas), conflitos nos quais se decide a redistribuição dos frutos do trabalho social e o acesso da população à proteção contra riscos inerentes à vida social, proteção concebida como um direito à sociedade. (Cf. ARRETCHE, 1995).

### **1.1 Apontamentos sobre as transformações societárias e a redefinição do Papel do Estado**

Nos países desenvolvidos o Estado de Bem-estar Social, quaisquer que fossem suas diferenças institucionais, estava profundamente integrado à estrutura social e política das sociedades industriais (KING, 1988), e a sua consolidação estava relacionada à concepção de Estado-Nação.

Segundo King (1988), o Estado de Bem-estar Social tinha por objetivo

[...] conferir direitos sociais (padrões mínimos de saúde, renda, educação, direito ao trabalho) os quais, em sua implementação e plena expressão, transformaram o papel do Estado e a relação entre Estado e economia; em consequência, as causas e a natureza do conflito social nessas sociedades modificaram-se.” (KING, 1988, p. 55).



Para Draibe (1997, p. 06) é importante destacar o Estado de Bem-Estar Social como a forma histórica do Estado que, no capitalismo do pós-guerra, procuraria estabelecer limites aos efeitos socialmente diferenciadores do mercado. Segundo a autora, na dinâmica capitalista coexistem “[...] processos simultâneos de homogeneização social – cuja base é o assalariamento em massa – e de reiteração da heterogeneidade – assentada na contínua produção de diferenças sociais através do mercado”.

A autora esclarece não estar se referindo apenas às diferenças abstratas de classe, mas, balizada pelas idéias de Castel (1995),

[...] também às concretas e sempre repostas diferenças de salários, renda e consumo que, através dos mecanismos típicos do mercado, instauram e reproduzem a desigualdade no capitalismo. Até mesmo no seio dos segmentos sociais teoricamente iguados pela e na condição salarial [...]. (DRAIBE, 1997, p. 07).

De fato, ao procurar garantir um conjunto de benefícios – seguro-saúde, seguro maternidade, indenizações por acidente de trabalho, aposentadorias, pensões e seguro-desemprego – e ao subtrair da forma mercantil pura os bens e serviços destinados à reprodução social – educação, assistência à saúde, alimentos, habitação, transportes coletivos, abrigos –, o sistema de políticas sociais próprio do Estado de Bem-Estar Social assegurava os direitos às condições básicas da vida e minimizava a ‘força do mercado’, que poderia excluir membros da sociedade anteriormente incorporados. (Cf. DRAIBE, 1997)

No final do século passado, e no início deste novo milênio, assistimos a uma forte regressão dos direitos dos trabalhadores e uma significativa depreciação de suas conquistas em prol de uma determinada compreensão de democracia, aquela na qual a liberdade resume-se aos domínios do mercado.

O capital mistificado enquanto relação social alienada, e monopolizadora do fruto do trabalho humano coletivo, torna nebulosa a percepção entre o processo produtivo e o processo de acumulação. Apoiando-se na ideologia neoliberal, investe contra as formas de organização dos trabalhadores, seja os sindicatos seja o estado, gerando a instabilidade necessária à inculcação de suas prerrogativas: o crescimento econômico, desvinculado de suas conseqüências: a desigualdade e com ela um contingente de destituídos de direitos civis, políticos e sociais. (IAMAMOTO, 2004, p. 01).

Segundo Iamamoto (2004, p.01) o caráter conservador da “política neoliberal” se tornaria manifesto na naturalização da organização capitalista e das desigualdades sociais, a ela inerentes, e apontadas como inevitáveis; outro aspecto importante a ser considerado diz respeito à negação da importância dos sujeitos sociais coletivos, e de suas lutas, na construção da história. Outra faceta do “projeto neoliberal”, apontada por Iamamoto (2004), refere-se ao retrocesso, histórico, condensado no desmonte dos chamados direitos sociais, resultantes de embates das classes trabalhadoras, e tidos como direitos universais de cidadania, tendo no Estado uma mediação fundamental. Na lógica do projeto em curso, esses direitos são entendidos como problemas, como dificuldades, ou melhor, como causa das dificuldades econômicas do Estado, sendo a raiz de sua crise fiscal.

Netto (1996), também observou transformações societárias que marcaram profundamente as décadas de setenta e oitenta. Salieta o autor, amparado por Mandel (1990), que após quase trinta anos de longas “ondas expansivas” que, em conjunto com o pacto de classe expresso no *Welfare State*, e que marcou as relações sócio-políticas, econômicas, culturais, etc., emergiria um outro padrão de crescimento,



operando por meio de “ondas longas recessivas”, com a característica de “[...] tornar exponenciais as contradições imanentes do capitalismo, especialmente aquelas postas pela tendência à queda da taxa média de lucro e pela superacumulação”. (MANDEL, *apud* NETTO, 1996, p. 90).

É neste quadro que os efeitos da globalização econômica vinculam-se, não por acaso, à “*financeirização*” do capitalismo. Esta promoveria, ainda, a agudização do padrão de competitividade intermonopolista redesenhando o mapa político-econômico do mundo.

Outra alteração de ordem estrutural refere-se ao imenso avanço tecnológico. Sem precedentes promove, por meio dos avanços técnicos científicos, significativas mudanças no processo produtivo. A eletromecânica é substituída pela eletrônica e uma crescente informatização do processo de automação, com a, também, significativa alteração nos mecanismos de controle e organização do trabalho. Essa dinâmica altera significativamente a estrutura do mercado de trabalho, seja alterando a relação entre excluídos/incluídos, seja introduzindo novas modalidades de contratação, seja criando novas estratificações e novas discriminações entre os que trabalham. A exigência crescente de trabalhadores superqualificados e/ou polivalentes, bem como as capacidades de decisão requeridas pelas tecnologias emergentes são marcas visíveis deste período (Cf. Netto, 1996, p. 92).

Estas transformações, de ordem político-ideológica, relacionadas ao exaurimento do regime de acumulação rígido, mais as implicações da chamada “revolução tecnológica”, estão, segundo Netto (1996, p. 94), “subvertendo o ‘mundo do trabalho’”, por um lado, e por outro aplicando a dinâmica cultural do capitalismo tardio, que se vem “*flexibilizando*” parametrizada por dois vetores:

[...] a translação da lógica do capital para todos os processos do espaço cultural (produção, divulgação, consumo) e o desenvolvimento de formas culturais socializáveis pelos meios eletrônicos (a TV, o vídeo, a chamada multimídia), sendo que estas incorporam as características típicas da mercadoria: sua obsolescência, programada, sua fungibilidade, sua imediaticidade reificante. (NETTO, 1996, p. 94).

O Estado, a sociedade civil e o mercado, nesta nova conjuntura do fazer público, são marcados pela necessidade da construção de novas formas de relação e novos padrões no que tange ao desenvolvimento de políticas e aos programas sociais. A multiplicação de ações privadas com objetivos públicos, principalmente no âmbito do esporte e do lazer, tem influenciado fortemente os padrões de relacionamento entre Estado e a sociedade civil, acarretando certo protagonismo de alguns cidadãos e de suas organizações, por meio de ações e iniciativas para públicos específicos.

## 1.2 Políticas Públicas e Neoliberalismos: o cuidado necessário

Neste tópico pretende-se apresentar um conjunto de argumentos que demonstram o cuidado necessário ao problematizar a relação entre o processo de formulação e implementação das políticas públicas numa conjuntura de hegemonia das “ideias” neoliberais.

Segundo Draibe (1993), temos ‘três ordens de razão’ que dificultariam a identificação das proposições neoliberais como teorias orientadoras do processo de formulação e implementação das políticas públicas de corte social: a) motivos de ordem teórica; b) as modificações que as proposições neoliberais sofreram ao longo do tempo; c) finalmente, a identificação de que muitas das proposições atribuídas ao neoliberalismo não são próprias desta tendência.



**a) dos motivos de ordem teórica:** o contato com a proposição neoliberal permite identificar que se trata de uma ideologia que reinventa o liberalismo, mas tem formulações próprias do conservadorismo. Suas “teorizações” quase se reduzem à afirmação da primazia do Mercado sobre o Estado, do Individual sobre o Coletivo. Exceto por algumas exceções no campo da economia, o neoliberalismo é “[...] antes um discurso e um conjunto de regras práticas de ação (ou de recomendações) particularmente referidas a governos e a reformas do Estado e das suas políticas”. (DRAIBE, 1993, p. 88).

Em termos de política social as proposições do neoliberalismo “[...] compõem, negativamente, um conjunto de argumentos de ataque ao Estado de bem-estar social e, positivamente, um conjunto de reformas dos programas sociais, movendo-se, sobretudo, num campo mais prático de prescrições para as políticas públicas no setor social” (DRAIBE, 1993, p. 88), em que a liberdade individual seria a finalidade das organizações sociais. As palavras-chave do neoliberalismo são eficiência e eficácia. Estas corroboram para a visão do Estado mínimo (redução do tamanho e funções deste Estado já que o Mercado seria o melhor e mais eficiente mecanismo de alocação de recursos). A autora demonstra, ainda, que aparente desideologização se traduziria em regras de ação que tenderiam a substituir os argumentos por algumas ‘máximas’ que seriam repetidas quase que ventrilocamente. São elas:

Em lugar de ideologia, os neoliberais têm conceitos. Gastar é ruim. É bom ter prioridades. É ruim exigir programas. É bom ter prioridades. É ruim exigir programas. Precisamos de parcerias, não de governo forte. Falem de necessidades nacionais, não de demanda de interesses especiais. Exijam crescimento, não distribuição. Acima de tudo tratem do futuro. Repudiem o passado. (SCHNEIDER, 1989, *apud* DRAIBE, 1993, p. 88).

**b) das modificações que as proposições neoliberais sofreram ao longo do tempo:** notou-se que, com relação às políticas sociais, as proposições iniciais (momentos agudos da crise) praticamente se restringiam aos cortes nos gastos sociais, suas recomendações visavam superar a crise pela negação dos princípios social democratas de regulação econômico-social (desativação de programas e redução do papel do Estado); no início anos 1990 ocorrem pequenas modificações, relacionadas aos desafios de modernização e da melhoria da competitividade sistêmica das economias, na busca da integração internacional e do crescimento sustentado. Verifica-se a ampliação da busca pela equidade com políticas restritas a alguns grupos, ênfase nas políticas focalistas. (Cf. DRAIBE, 1993).

**c) Muitas das proposições atribuídas ao neoliberalismo não são próprias desta tendência:** nem mesmo das fontes originais em que parece nutrir-se, tomando algumas que fizeram parte do ideário democrata ou socialista, apagado circunstancialmente pelo neoliberalismo. Exemplo é a tese de renda mínima - com ancoragem teórica nos liberais e conservadores, mas com diálogo no que se refere à defesa de uma solidariedade social, nas teses progressistas. Na agenda neoliberal, a renda mínima seria uma forma de transferir para o indivíduo as decisões pelos serviços a serem contratados – Estado não proveria diretamente o serviço, mas ao prover a renda mínima em dinheiro para o indivíduo, este teria a escolha de que serviço contratar. Dentro da visão progressista, a renda mínima seria uma forma de conceber a distribuição da riqueza social, que ganha caráter universalista na visão de “salário social” ou “renda social”. (Cf. DRAIBE, 1993, p. 95).

A autora apresenta, ainda, uma discussão sobre as três propostas tidas como constitutivas da agenda neoliberal de reformas dos programas sociais na América Latina: 1) a **descentralização:** modo de aumentar a eficiência e a eficácia do gasto, aproximando problemas e gestão; 2) a **privatização:** o



deslocamento da produção de bens e serviços públicos para o setor privado, como uma forma de aliviar a crise fiscal e garantir a racionalidade no uso dos recursos; e 3) a **focalização** dos programas sociais: o direcionamento do gasto social a programas e a públicos-alvos específicos, escolhidos pela sua maior necessidade e urgência.

Draibe (1993) distingue a privatização para setores privados lucrativos e não lucrativos. Sendo que a privatização para os não-lucrativos se daria pelo deslocamento da produção e/ou distribuição dos bens e serviços públicos para esta iniciativa, representada pela filantropia, organizações comunitárias e ONGs. Para a autora, o neoliberalismo, que de início esteve pouco preocupado com razões de justiça social, logo se deparou com a pobreza (agravada pelas opções de ajustamento econômico), o que gerou mudança de curso de suas proposições e embora tenha retirado o caráter universalista das ações, focalizou medidas para determinadas camadas da população (a partir dos princípios de seletividade e focalização).

Neste ponto torna-se necessária uma breve, porém indispensável, reflexão acerca da relevância que o chamado “Terceiro Setor” tem ocupado no processo de implementação de diversas políticas públicas, inclusive as de Esporte e Lazer. O debate relacionado à temática é amplo e apresenta acepções bastante heterogêneas. Há, por exemplo, posições como a de Boaventura Sousa Santos (1999), que vê no terceiro setor a possibilidade de uma reinvenção “participativa e solidária” do Estado. O autor defende que entre o Estado e o terceiro setor existem isomorfismos normativos, como cooperação, solidariedade, democracia e maior atenção às pessoas do que ao capital. Ainda que o autor aponte a necessidade de “uma refundação democrática do terceiro setor” para que este contribua efetivamente para a referida reforma do Estado, é problemática sua compreensão de que o referido “setor” existe desde o século XIX, como se as associações filantrópicas inglesas ou francesas, por exemplo, funcionassem segundo a mesma lógica que atualmente orienta as tão propaladas ONGs. Além disso, na atualidade o quadro das instituições que se abrigam na nomenclatura “terceiro setor”, é vasto e extremamente heterogêneo<sup>6</sup>. Neste sentido, buscando uma apropriação crítica na discussão acerca do terceiro setor, as contribuições de Carlos Montañó são de extrema relevância. Para o autor, o terceiro setor se resume a um mecanismo ideológico de transferência de questões públicas da responsabilidade estatal e de repasse de recursos públicos para o âmbito privado. O “Terceiro Setor”, um conjunto de entidades públicas não-estatais, regidas pelo direito civil privado, acaba por representar a privatização de serviços sociais e de parte de fundos públicos. Isto se dá por meio da criação de leis e incentivos para organizações sociais, para a filantropia empresarial e o serviço voluntário, desenvolvendo-se relações de parceria entre estas instituições e o Estado (MONTAÑO, 2002). Esse mesmo autor aponta, ainda, que as parcerias entre as ONGs e o Estado não ocorrem por conta de uma maior eficiência destas organizações em comparação com as instituições estatais, mas sim devido à diminuição dos custos da atividade social, desonerando o capital na medida em que sua execução por entidades públicas não-estatais leva à precarização, focalização e localização dos serviços, causando também a perda de suas dimensões universalizantes, de não-contratualidade e de direito do cidadão.

## **2. Sobre as políticas de Esporte e Lazer: tensões e contradições**

<sup>6</sup> No ano de 2005, segundo dados do IBGE, (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) existiam no Brasil 338.162 entidades sem fins lucrativos cadastradas, das quais 47.000 (13,89%) atuam na chamada área de “Cultura e Recreação” que abrange dois subgrupos: “Cultura e Arte” e “Esporte e Recreação”.



No quadro da política brasileira contemporânea uma problemática tem progressivamente conquistado papel de destaque: a discussão, formulação e implementação de políticas públicas sociais. Dentre os diversos setores a que se destinam essas políticas, um tem recebido progressiva atenção no atual governo, qual seja o setor de esporte e lazer.

Muitas são as assertivas acerca da necessidade de formulação e implementação de políticas públicas setoriais para o esporte e lazer. É possível afirmar que “[...] há, no âmbito das políticas públicas do atual governo, um forte apelo midiático e ideológico no que tange à priorização do esporte e, é claro, do direito social ao esporte, como eixo central do Estado e de suas relações com a sociedade civil”. (SILVA; SILVEIRA; ÁVILA, 2007, p. 148). Neste sentido, o componente discursivo segundo o qual o esporte<sup>7</sup> é importante instrumento de atenuação das mazelas sociais é bastante recorrente e tomado como principal vetor para a formulação da política.

A produção teórica permite identificar que, no Brasil, este fenômeno não é novo, pois já se evidenciou existência de uma relação marcante entre o Estado e o esporte, desde a década 30, durante o período conhecido como Estado Novo. Desde então o Estado passou a intervir de forma contundente no âmbito esportivo. Essa intervenção é caracterizada, essencialmente, por um forte controle estatal, sustentado “[...] em princípios tutelares, corporativos e arbitrários”. LINHALES (1997, p. 220). A política assim concebida, centralizadora e tutelada pelo Estado, permaneceu sem significativas alterações ao longo de um grande período, pelo menos até a Nova República. Nesse processo é possível identificar a tanto a burocratização do setor esportivo, quanto a alteração do *status* atribuído ao esporte, agora concebido como um direito social, devendo ser ofertado por políticas de caráter universal. O discurso do acesso ao esporte, no entanto, sempre esteve vinculado a interesse mais abrangente, de seleção de talentos esportivos para o esporte de alto rendimento, (LINHALES, 1997), fortemente incentivado desde o período do regime da ditadura militar brasileira, visando à afirmação político-ideológica do país no plano internacional.

Na atualidade o que se observa é a forte tendência de as experiências em torno do esporte e do lazer passarem a ser cada vez mais vivenciadas segundo a lógica do consumo, subordinando-se à sua forma mercadoria, evidenciando o quadro de arrefecimento da garantia dos direitos sociais, situado em um contexto que teve origem com a chamada ‘crise do Estado de Bem Estar social’ e partir da hegemonia das ‘idéias neoliberais’. É o contexto, histórico, no qual o redimensionamento do Estado é cogitado e sustentado, fundamentalmente, por um discurso político-ideológico. Para os neoliberais o mercado é o melhor mecanismo de regulação econômica e da satisfação das necessidades dos indivíduos, e qualquer situação que represente um obstáculo à sua atuação resultariam em conseqüências negativas para toda a sociedade.

---

<sup>7</sup> O esporte moderno surgiu na Inglaterra em fins do século XVIII e início do XIX, sendo resultante de um processo de apropriação e modificação dos jogos populares que perderam espaço na sociedade industrial e urbana que se desenvolvia naquele contexto. No interior da sociedade inglesa do século XIX o esporte se consolidou e se expandiu pelo mundo como uma importante prática cultural, delineada por algumas características essenciais: “competição, rendimento físico-técnico, *record*, racionalização e cientificação do treinamento”. (BRACHT, 2003, p.14). Essa expansão é potencializada pela vinculação do esporte ao modo de produção capitalista, tanto na perspectiva de desenvolvimento da aptidão física e recuperação para o trabalho da classe proletária, quanto como importante instrumento de veiculação ideológica e de controle através da institucionalização das regras.



Nota-se, portanto, que a provisão do bem-estar social é transferida para a esfera privada, que se responsabilizaria pelo oferecimento de ‘serviços de esporte e lazer’. Ao Estado caberia prover somente os serviços que não fossem objeto de interesse da iniciativa privada, o que denota, contraditoriamente, o abandono da sua compreensão da condição de direitos sociais e demarca, ainda, a atribuição de um novo sentido para as políticas públicas do setor, que deixam de ser de caráter universalista passando para focalista. Dessa forma, o processo de implementação de políticas públicas de inspiração neoliberal vão tomando corpo, fundamentalmente, a partir da década de 90, quando é possível verificar que tendencialmente os serviços vinculados aos direitos sociais, também em áreas como a educação, saúde e previdência social, por exemplo, passam a ser ofertados pela esfera privada. É nesse contexto em os direitos sociais vão se convertendo em direitos do consumidor, (BRACHT; ALMEIDA; 2003. p.91), expressando a máxima da lógica que orienta as políticas.

A análise, ainda que superficial, dos programas, ações e projetos desenvolvidos pelo Ministério do Esporte<sup>8</sup> permite identificar que Estado brasileiro tomou para si à responsabilidade de fomentar o desenvolvimento do esporte nacional, e os tem realizado tendencialmente, a partir de princípios inspirados pelas políticas de corte neoliberal.

É exemplar a constatação de que o esporte de alto rendimento vem recebendo um maciço incentivo governamental, materializado principalmente pela transferência de recursos públicos, seja de modo direto, por meio de patrocínios de empresas estatais, ou indireto, pela transferência de parte dos recursos oriundos dos concursos prognósticos, e o financiamento de grandes eventos esportivos denota a tendência existente em nível global.

E, finalizando esse conjunto de exemplos, a criação de programas e projetos de cunho social, defendendo o uso do esporte como um mecanismo educativo, de inclusão social e de exercício da cidadania. Cumpre ressaltar que, com base nessa perspectiva, o esporte é introduzido como eixo de ação em políticas sociais diversas, marcadamente às políticas assistenciais “[...] voltadas para a infância e a juventude. Nesses casos, o esporte chega a ser utilizado como atividade de substituição a outros direitos sociais, dos quais essas populações encontram-se destituídas”. (LINHALES, 2001, p. 40).

O esporte, na manifestação de alto rendimento, proporciona aos entes governamentais um retorno que se configura como “[...] um produto simbólico que é o prestígio/reconhecimento internacional com repercussões internas de caráter legitimador [...]” (BRACHT, 2003, p.87), o que pode ser identificado na exploração, pelos governantes e também pelos dirigentes de entidades esportivas, das conquistas obtidas pelos atletas de representação nacional, para interesses que não necessariamente são os do povo brasileiro. Talvez essa seja uma explicação plausível para apanhar os reais interesses que estão em disputa no campo da formulação destas políticas.

No que concerne ao lugar do lazer no interior das políticas públicas, identifica-se que este tem ocupado um espaço marginal e o esporte tem sido circunscrito a sua dimensão de rendimento, em geral pelas instancias públicas de caráter privado<sup>9</sup>, principal característica das políticas desenvolvidas para o

<sup>8</sup> Por exemplo: Descoberta do Talento Esportivo, Bolsa Atleta, Programa Segundo Tempo, Projetos Esportivos Sociais, Programa Esporte e Lazer da Cidade, Copa 2014, entre outros. Disponíveis em: [www.esporte.gov.br](http://www.esporte.gov.br)

<sup>9</sup> Aqui nos referimos, principalmente, ao COB - Comitê Olímpico Brasileiro; à CBF - Confederação Brasileira de Futebol; e as Federações, das diversas modalidades esportivas, que se beneficiaram da criação de todo um aparato legal que garante autonomia de gestão associada à transferência de recursos financeiros do fundo público, bem como, de concursos prognósticos e de renúncia fiscal. Segundo Veronez (2005, p. 60-61), “[...] tais entidades já gozavam de uma forte organização – em nível nacional e internacional – e de uma estrutura que lhes permitia grande capacidade de mobilização a ponto de, mesmo durante



setor. Cumpre, aqui, lembrar que a própria legislação estabelece uma divisão de manifestações para o esporte. A Constituição Federal (BRASIL, 1988) estabelece ao menos duas distinções: no artigo 217, inciso II entre esporte educacional e de alto rendimento e, no inciso III do mesmo artigo, entre esporte profissional e não-profissional.

### 3. Notas de um final em aberto

Tendo em vista a hegemonia das 'idéias neoliberais' não foi difícil para o Estado brasileiro adotar uma postura de desobrigação no que se refere à garantia dos direitos sociais. Transmutando-os em serviços sociais competitivos, promoveu o recuo das ações governamentais e as experiências em torno do esporte e do lazer passaram a ser oferecidas, cada vez mais, segundo a lógica do consumo subordinando-se, portanto, à sua forma mercadoria.

Nesse contexto as Conferências Nacionais se constituem como um lugar de disputa privilegiado, no qual a tensão entre interesses privatistas e públicos, próprios do setor, são expressos. O espaço permite, ainda, deliberações e encaminhamentos que ganham força normatizadora e estabelecem princípios e diretrizes para a orientação política e para a construção do Sistema Nacional de Esporte e Lazer.

Em termos gerais, verifica-se que as tensões e consensos entre as esferas públicas e privadas, em certa medida, dão continuidade às formas e padrões de relacionamento estabelecidos ao longo da história entre o Estado e a sociedade esportiva organizada, apontando para a subordinação ao mercado das políticas públicas do setor. Na mesma direção, pode-se perceber também uma inflexão quanto aos objetivos de universalização do direito ao esporte e lazer, sendo mais presente o discurso em torno da democratização, porém, com orientações claramente voltadas à legitimação e legalização do uso do fundo público para o financiamento do esporte de rendimento e espetáculo.

Ainda que se percebam tais orientações o discurso em torno do esporte e lazer como direitos sociais e como prática promotora de inclusão e cidadania se faça muito presente no discurso sobre o tema, as ações têm se desdobrado em marcos legais para o setor que são favorecedoras do desenvolvimento do esporte como negócio, na medida que o processo de participação decisória aberto pelas Conferências não tem, concretamente, influenciado no avanço das políticas públicas asseguradoras do direito ao esporte e lazer com qualidade social

Essas considerações demonstram a relevância que ganha os conhecimentos sobre as transformações nos modo de ver e de fazer política. Por isso, julga-se que identificar e analisar a gênese e o desenvolvimento do *Welfare States* seja de grande valia para os gestores públicos, para os representantes de classe, para os atletas, para os cidadãos, ou seja, para os envolvidos no processo de formulação da política pública para o setor. As experiências apresentadas permitem identificar distinção nas relações entre o Estado, à sociedade Civil e o mercado, bem como, os diferentes níveis de

---

os períodos ditatoriais de nossa história, lograrem êxito no atendimento de seus pleitos, agregando-os aos interesses do Estado ou mesmo utilizando-os clientelisticamente, como moeda de troca, em uma simbiose quase perfeita com os regimes autoritários. Essa capacidade de mobilização, afinidade e identidade com o poder, construída à longa data, garantiu às entidades federais de administração do esporte, após 1988, a hegemonia necessária para fazer com que o Estado representasse seus interesses, no sentido de manter inalterado todo um 'sistema', especialmente no que se refere a sua estrutura de poder, além da continuidade no suprimento de suas demandas políticas e financeiras.



participação dos sujeitos, individual ou coletivamente, nas disputas para se fazer prevalecer os seus interesses.

A história tem demonstrado que o equilíbrio do poder político está diretamente relacionado aos limites da expansão da cidadania social. As políticas de caráter desmercantilizante, instituídas no âmbito do Estado, que reforçam os direitos de cidadania e desenvolvem laços de solidariedade, na sociedade, e contribuem para o aperfeiçoamento democrático devem ser enfatizadas. Identifica-se que elas sejam insuficientes para promover a superação das contradições do capitalismo, mas, pelo momento, julga-se que são fundamentais para que a esperança se mantenha viva.

## REFERÊNCIAS

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In SADER, E.; GENTILI, P. (Org.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Moderno*. São Paulo, Paz e Terra, 1995. (p.09-23).

ARRETCHE, M.T. *Emergência e desenvolvimento do 'welfare state'*. Teorias explicativas. BIB. Rio de Janeiro, 39, 1995.

BRACHT, V.; ALMEIDA, F. Q. A política de esporte escolar no Brasil: a pseudovalorização da educação física. In: *Revista Brasileira de Ciências do Esporte*. Campinas, v. 24, n.3, p. 87-101, maio 2003.

CASTELLANI FILHO, L.; VERONEZ, L. F. C.; LIÃO JUNIOR, R. O esporte recreativo, o lazer, a Saúde, a Ciência & Tecnologia no Âmbito da Política Nacional de Esporte no 1º. Governo Lula 2003/2006. In HÚNGARO, E. M.; SOUSA, W. L. L. (Orgs.) *Cultura, Educação, Lazer e Esporte: fundamentos, balanços e anotações Críticas*. São Caetano do Sul: Alpharrabio, 2008, p. 63-92.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. *Revista USP*. Março/Abril/Maio, 1993, 86-101 .

\_\_\_\_\_. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. São Paulo em Perspectiva – *Revista da Fundação SEADE*, vol. 11, no. 4/ Out-Dez, 1997, p. 03-15.

HÖFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, ano XXI, nº55, novembro, 2001, p. 30-41.

IAMAMOTO, M. V. As dimensões ético-políticas e teórico-metodológicas no Serviço Social contemporâneo: trajetória e desafios. *XVIII Seminário Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social*, San José, Costa Rica, 12 de julio de 2004. Disponível em <[www.ts.ucr.ac.cr/slets18/slets-18-001](http://www.ts.ucr.ac.cr/slets18/slets-18-001)> Acesso em: 03 de julho de 2010.

KING, D. S. O Estado e as estruturas sociais de bem-estar em democracias industriais avançadas. In: *Novos Estudos CEBRAP* n. 22, outubro de 1988 pp. 53-76.

LINHALES, M. A. Políticas públicas para o esporte no Brasil: interesses e necessidades. In: SOUZA, E. S.; VAGO, T. M. (org.) *Trilhas e partilhas: educação física na cultura escolar e nas práticas sociais*. Belo Horizonte: Gráfica e Editora Cultura, 1997, p. 219-229.



\_\_\_\_\_. Jogos da política, jogos do esporte subsídios à reflexão sobre políticas públicas para o setor esportivo. MARCELLINO, N. C. (org.) *Lazer e Esporte: políticas públicas*. 2.ed. Campinas, SP: Editora Autores Associados, 2001. p. 31-56.

MONTAÑO, C. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, B. S. Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado. In: PEREIRA, L.C.B; WILHEIM J; SOLA L. (Org.) *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo, Brasília, Editora da Unesp, ENAP, 2001, 243-271.

SILVA, M. R.; SILVEIRA, J.; ÁVILA, A. B. Políticas públicas para o esporte: cidadania e inclusão social. In: SILVA, M. R. (org.). *Esporte, educação, estado e sociedade: as políticas públicas em foco*. Chapecó, SC: Argos, 2007, 140-152.

**Endereço: Rua R-23, Qd. 22, Lt. 18 - Conjunto Itatiaia. Goiânia/GO.**

**CEP. 74690-480**

**E-mail: wilson\_lino@uol.com.br**

**Recurso tecnológico necessário para Comunicação Oral: Data-show e computador**