

Participação Social em Políticas Públicas de Esporte e Lazer no Brasil: O Exemplo das Conferências Nacionais do Esporte

Renato Francisco Rodrigues Marques

Doutor em Educação Física – UNICAMP

Docente do Centro Universitário Amparense, faculdade de Jaguariúna e Fundação Municipal de Ensino Superior de Bragança Paulista

Gustavo Luis Gutierrez

Professor Titular da Faculdade de Educação Física da UNICAMP

Marco Antônio Bettine de Almeida

Professor Doutor Escola de Artes, Ciências e Humanidades EACHP – USP

Introdução

A noção e as formas de percepção de Qualidade de vida em muito se relacionam e até em certos casos se confundem com a prática de atividade física e, mais especificamente, do esporte. Por esse motivo, nota-se que a oferta de prática esportiva e de atividades físicas vinculadas ao lazer são uma preocupação constante em políticas públicas há muitas décadas.

Esse direcionamento justifica-se em relação à importância do lazer como forma de transmissão e transformação sociocultural, somado ao destaque que a atividade física como meio de manutenção e promoção da boa saúde ganhou nos últimos anos.

Desse modo, pode-se apontar processos diferenciados de trabalho de políticas públicas de esporte e lazer no Brasil. Tais variações devem-se aos diferentes panoramas políticos que passou o país em sua história, e à mudança de perspectiva e de importância dada ao lazer e a atividade física.

Nesse sentido, este trabalho busca descrever algumas transformações sofridas pelas políticas públicas de esporte e lazer no Brasil nas últimas décadas e traçar uma relação entre tais mudanças e panoramas com a preocupação crescente com as formas de percepção e promoção de qualidade de vida. Além disso, busca-se destacar as transformações específicas no campo do esporte, baseadas em discussões públicas ilustradas, por exemplo, pelas Conferências Nacionais do Esporte.

Políticas públicas de esporte e lazer no Brasil

Como conceito de políticas públicas pode-se ter os processos de discussão e aplicação de ações com soberania do poder público e participação de agentes com variados graus de recursos e origens sociais, financeiras, técnicas, organizacionais e políticas (RUA, 1998). Essas práticas derivam de demandas sociais e de busca de benefícios a certos grupos.

Tais processos são tidos como formas de apuração de necessidades e diretrizes de planejamento e procedimentos sócio-políticos que visam atender às demandas da população. Têm grande interferência do poder público, mas, em alguns modelos, também são abertas à participação da população.

As diferentes áreas de atuação do poder público demandam diferentes tipos de políticas. Isso ocorre devido à necessidade de conhecimento técnico específico e de ações que sanem problemas e atendam carências sociais. Alguns dos campos de atuação do poder público, nos quais são aplicadas ações vinculadas a esse tipo de processo político, são o lazer e esporte.

São características das Políticas Públicas de Esporte e Lazer:

- Consideram o direito constitucional de todos ao lazer;
- Podem ser baseadas em ações democráticas ou autoritárias por parte dos órgãos de governo;

- Criam programas e atividades direcionadas especificamente ao desenvolvimento de ações ao campo de esporte e lazer, vinculando os mesmos a perspectivas que sejam interessantes à população.

Historicamente, no Brasil, as políticas públicas de esporte e lazer sofreram diferentes tipos de influências e apresentaram, em consequência destas, inúmeras formas de ação. Sua constituição pode ser analisada e descrita tomando como base as transformações constitucionais e políticas da história do país.

Uma relação importante entre essas políticas e suas formas de intervenção se dá com as leis trabalhistas e o direito institucionalizado ao lazer. Esse segundo fator aponta um fortalecimento da discussão política sobre esporte e lazer que legitima a criação de alternativas para o oferecimento dessas atividades à população.

As diferentes tendências de políticas públicas nos campos do esporte e lazer foram e são regidas pelas Constituições Federais de 1934, 1937 e 1988, além de algumas legislações importantes (PINTO, 2002):

- Décadas de 1930 a 1950: As Constituições Federais de 1934 e 1937 institucionalizaram a legalização do tempo livre como um período de não trabalho, assegurando aos trabalhadores o direito ao descanso e reposição de energias. No ano de 1943, a CLT (Consolidação das Leis do Trabalho) garantiu o descanso remunerado durante o trabalho e fora dele (férias, feriados, domingos). Desse modo, o tempo livre garantido por lei passou a ser um espaço real em que os trabalhadores não teriam obrigações. Surge então a necessidade de políticas públicas para criação de atividades de lazer que preenchessem este tempo e auxiliassem na recuperação da força de trabalho. O caráter assistencialista direcionava as ações do governo quanto à oferta de atividades de lazer. Como característica principal desta forma de política, Marcellino (2007) aponta a oferta de atividades sem a participação popular em sua elaboração e sem a consulta a esse grupo frente suas necessidades e anseios. Para este autor, a prática assistencialista caracterizava-se por uma forma de apenas

manter o povo ocupado, e não necessariamente uma forma de reflexão e transformação social.

- Décadas de 1960 e 1970: O Brasil começa a sofrer um aumento da ação e controle estatal em relação aos serviços à população. Continuam as políticas públicas assistencialistas, principalmente em relação ao esporte e lazer.
- Décadas de 1980 e 1990: Surge a Constituição Federal de 1988, a qual institui o acesso ao esporte e lazer como direito social do cidadão e dever do Estado. Nesse período, a percepção sobre lazer muda do sinônimo de tempo livre para um espaço de além do descanso, próprio para a transmissão, transformação e reflexão cultural (MARCELLINO, 2007). As políticas públicas de esporte e lazer ganham importância, pois abarcam não somente a recuperação do sujeito para o trabalho, mas também oferecem um espaço de desenvolvimento humano. Ainda nesse período, nota-se certa transformação em relação às formas de aplicação dos processos de políticas públicas (PINTO, 2002). As práticas assistencialistas ainda perduram, porém é possível perceber maior participação social da população na elaboração de programas e atividades de esporte e lazer. Existe, neste período, uma maior abertura do poder público à população, para que esta possa opinar e expressar-se quanto a suas necessidades e demandas (RUA, 1998). É importante destacar também o aumento da perspectiva comercial sobre o esporte e lazer e o conseqüente crescimento da desigualdade social em relação ao acesso a tais atividades.
- Século XXI: O século XXI segue a tendência iniciada com a Constituição Federal de 1988, porém assiste a um crescimento da perspectiva comercial de formas de expressão cultural (PRONI, 1998) e principalmente do esporte, lazer e entretenimento (MARQUES, 2007). Se, por um lado, essa tendência de mercantilização causa certa desigualdade no acesso das pessoas às práticas de esporte e lazer, por outro lado, neste período existe uma abertura maior dos órgãos públicos à

participação popular em tomadas de decisão em políticas públicas. Através de processos democráticos, surgem propostas de sistemas e formatos de políticas de esporte e lazer em curto, médio e longo prazo, como o Sistema Nacional de Esporte, por exemplo.

A participação social e maior democratização das decisões em políticas públicas acaba sendo a principal característica destes processos nos anos pós-1988. Esse aumento da participação da Sociedade Civil nas decisões políticas é um fator que tende a amenizar as desigualdades de acesso aos programas de esporte e lazer, visto que podem atender a diferentes camadas da população, de modo mais específico e direcionado às suas necessidades e desejos (WERLE, 2010). Nesse processo de participação social, a população acaba sendo tão responsável pelas decisões quanto o poder público, diminuindo o caráter assistencialista das propostas de ação.

Santos (2010) concorda que no século XXI existe uma maior abertura à participação popular em políticas públicas, porém, aponta que isso é uma ocorrência que depende de ações do governo para a abertura a essa participação social. Nesse processo, a autora aponta que a falta de mobilização popular pode atrapalhar o desenvolvimento de propostas que poderiam ser mais interessantes.

A participação social em políticas públicas de esporte e lazer

A participação social é uma característica importante das políticas públicas no século XXI e para alguns autores, como Santos (2010), garantem a adequação dos processos às realidades e necessidades da população.

Os atores sociais desse modelo de política são (RUA, 1998): políticos e burocratas (setor público-estatal); empresários (setor privado); trabalhadores (ONG, partidos políticos, sindicatos); organizações econômicas (bancos e entidades fiscais); mídia.

As políticas públicas com participação social baseiam-se na elaboração de conteúdos e estratégias que visam nortear as

ações governamentais quanto às ofertas de atividades de esporte e lazer, assim como de adequações legais nesse sentido.

São formas de participação social em políticas públicas (BONALUME, 2008):

- Conferências: discute e avalia planos de ação;
- Conselhos de participação social: forma de controle sobre diversos segmentos. Caracterizam-se por número igual de participantes de governo, sindicatos e sociedade;
- Orçamento participativo: discussão coletiva sobre investimentos públicos;
- Plenárias temáticas: discussão de temas específicos abertos à população, com entidades técnicas da área;
- Congressos municipais ou constituintes: articulam setores sociais para planejamento do governo.

Como exemplo de política pública de esporte e lazer, caracterizada como de participação social, há o Sistema Nacional do Esporte e as Conferências Nacionais do Esporte. O Sistema agrega a participação de órgãos públicos e de representantes da população para elaboração e condução de políticas públicas para o esporte no país. A Conferência Nacional do Esporte é um evento que já aconteceu em três oportunidades (2004, 2006 e 2010), sempre com organização do Ministério do Esporte (o poder público possibilitando a participação social), no qual acontece a discussão sobre políticas de gerência e oferta de ações ligadas ao esporte no país (TERRA *et al.*, 2009).

Esta Conferência aconteceu sempre em três etapas. Uma regional/municipal (discussão de necessidades e demandas do município; eleição de delegados para representação deste grupo em nível estadual), uma estadual (mesmo princípio anterior) e nacional (com delegados eleitos nas fases estaduais e outros representantes da população).

Conferências nacionais do esporte: A participação social na organização de políticas públicas de esporte no Brasil

A primeira Conferência Nacional do esporte foi criada no governo Lula, a partir da instituição do Ministério do Esporte em 2003. O objetivo desta forma de abertura à participação social em políticas públicas foi de descentralizar as decisões frente ao esporte no país e buscar atender à população de forma mais direcionada de acordo com suas necessidades (TERRA *et al.*, 2009).

Na edição de 2004 da Conferência, a temática central foi a proposta de criação do Sistema Nacional do Esporte e Lazer. Uma forma de atingir certa distribuição de poderes e responsabilidades a diferentes agentes sociais no esporte brasileiro. Além disso, esse evento teve como foco discussões sobre a inclusão social através do esporte e lazer.

O Sistema Nacional de Esporte e Lazer foi proposto neste evento e tem como membros: Comitê Olímpico Brasileiro-COB; Comitê Paraolímpico Brasileiro – CPB; entidades nacionais de administração do desporto; entidades regionais de administração do desporto; ligas esportivas regionais e nacionais; entidades de prática desportiva filiadas ou não a aquelas já referidas.

Este Sistema é dividido em quatro eixos (Organização, agentes e competências; Recursos humanos e formação; Gestão e controle social; Financiamento) e definiu diretrizes para a descentralização do poder no esporte brasileiro. Estipulou como órgãos gestores do esporte: Ministério do Esporte; Secretarias Estaduais e Municipais de Esporte e Lazer; Conselhos de Esporte e Lazer; Conselhos profissionais; Tribunais de Justiça desportiva; COB, CPB e Confederações esportivas; Entidades Científicas; Clubes, associações e ligas esportivas; Empresas privadas; ONG, cooperativas e consórcios públicos. Além disso, criou o Conselho Nacional de Esporte que é formado por profissionais da área e por sujeitos envolvidos em posições de gestão e administração esportiva, que assessoram, em aspectos técnicos, o Ministério do esporte.

Por último, esse Sistema ainda estipula certa autonomia orçamentária a órgãos de administração e oferta de atividades esportiva através de leis e garantias de arrecadação.

A Conferência Nacional de 2006 ratificou a criação do Sistema Nacional de Esporte e Lazer e apontou a proposta de criação da Lei do Incentivo Fiscal ao Esporte. Esta lei permanece em vigor até 2015, sendo passível de renovação, e institui a dedução no imposto de renda do valor gasto por entidades privadas com patrocínios e/ou apoio a projetos de atividades esportivas, tanto ligadas ao lazer quanto ao alto rendimento, aprovados pelo Ministério do Esporte.

A Conferência de 2010 focou-se na discussão sobre a melhora do padrão esportivo competitivo e de atuação social do Brasil. Teve como resultado o consenso quanto à necessidade de políticas públicas ligadas a melhorias e investimentos em formação esportiva, ou seja, em instituições que ofertam a prática esportiva a jovens e crianças, tanto ligadas ao lazer, quanto à competição e formação de atletas.

As Conferências mencionadas são exemplos de participação popular em políticas públicas no século XXI. É importante ressaltar que elas resultam de transformações sociais anteriores e de tendências administrativas que culminaram na abertura do poder público à participação popular nas tomadas de decisão.

É importante citar que no Brasil existe uma perspectiva anterior ligada à autonomização de órgãos administradores do esporte como, por exemplo, a Lei Agnelo/Piva, de 2001, que direciona 2% do lucro da Loteria Federal aos Comitês Olímpico e Paraolímpico, sendo parte desse valor ainda repassado por estes órgãos a outras entidades e eles vinculadas.

Considerações finais

As políticas públicas de esporte e lazer no Brasil têm rumado na direção de considerar este último, o lazer, como uma prática transformadora, no sentido de promover a autonomia dos sujeitos através de atividades de convivência social e de renovação e transmissão cultural (MARIANO; MARCELLI-

NO, 2008). É possível fazer tal afirmação, pois notam-se tendências de busca por diminuição de desigualdades ao acesso a atividades de esporte e lazer, assim como maior abertura, por parte de órgãos do governo, à participação social nas tomadas de decisão, diminuindo a ocorrência de políticas assistencialistas.

É importante ressaltar que a legislação brasileira colabora de certa forma, para tal quadro, visto que estipula o esporte e o lazer como direitos do cidadão e dever do Estado. Isso somado a uma política de descentralização do poder tem caracterizado as principais ações no esporte e lazer no país.

Esse modelo de políticas públicas encontra-se em constante transformação e ainda permite mudanças de rumos. Por depender de abertura dos órgãos públicos para a participação social, essa forma de ação, se não for fortalecida, pode vir a abrir espaços para políticas assistencialistas e ações mercadológicas, podendo contribuir para o aumento da desigualdade de acesso a atividades de esporte e lazer por parte da população.

A participação social em políticas públicas de esporte e lazer e sua aplicação em nível nacional através do Sistema Nacional de Esporte e Lazer e das Conferências Nacionais do Esporte podem ser consideradas avanços em termos políticos no país, pois fortalecem a democracia, facilitam o acesso da população e direcionam as atividades às reais necessidades e demandas das pessoas, com significativo impacto na percepção da qualidade de vida pelos sujeitos sociais.

Referências bibliográficas

BONALUME, C. R. Controle social das políticas de esporte e lazer. In: MARCELLINO, N. C. Políticas públicas de lazer. Campinas: Alínea, 2008, p. 153-170.

MARCELLINO, N. C. Algumas aproximações entre lazer e sociedade. Animador Sociocultural: Revista Iberoamericana vol.1, n.2, 2007.

MARIANO, S. H.; MARCELLINO, N. C. Equipamentos de lazer em cidades pequenas de região metropolitana. Revista Licere, Belo Horizonte, v.13, n.2, 2010

- MARQUES, Renato Francisco Rodrigues. *Esporte e Qualidade de Vida: reflexão sociológica* (2007). Dissertação de mestrado. Faculdade de Educação Física da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.
- PINTO, L. M, S. de M. *Inovação e avaliação: desafios para as políticas públicas de esporte e lazer*. In: WERNECK, C. L. G.; ISAYAMA, H. (org). *Educação Física e lazer*. Belo Horizonte: CELAR/UFMG, Autêntica, 2002.
- PRONI, Marcelo Weisaupt. *Esporte-espetáculo e futebol-empresa*. (1998). Tese de doutorado. Faculdade de Educação Física, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998
- RUA, M. das G. *Análise de políticas públicas: conceitos básicos*, In: RUA, M. das G.; CARVALHO, M. I. V. de (Org.). *O Estudo da Política: Tópicos Seleccionados*. Brasília: Paralelo 15, 1998.
- TERRA, A. M.; BRANDÃO, H. C.; FLAUSINO, M. da S; MASCARENHAS, F. *As conferências nacionais do esporte: avanços e limites na construção das políticas de esporte e lazer*. Anais do XVI Congresso Brasileiro de Ciências do Esporte e III Congresso Internacional de Ciências do Esporte, Salvador, 2009.
- WERLE, V. *Reflexões sobre a participação nas políticas públicas de esporte e lazer*. *Motriz, Rio Claro, v.16 n.1 p.135-142, 2010*