

São as políticas públicas para a educação física/esportes e lazer, efetivamente políticas sociais?

*Meily Assbú Linhales**

Resumo Abstract

O conteúdo de uma política social e as possibilidades para sua implementação guardam estreita relação com os interesses e os processos políticos que dão sustentação ao Estado. Este é o argumento central no desenvolvimento desse artigo.

The contents of a social policy and the possibilities for its implementation are strictly connected with the interests and the political processes which maintain the State. This is the main issue in this article.

* Professora de Educação Física do Centro de Desportos – Escola de Ensino Fundamental da UFMG. Mestre em Ciência Política pela UFMG

Introdução

É bastante pertinente que os profissionais que se ocupam da educação física, do esporte e do lazer se debrucem sobre essa questão. Entendo, nessa iniciativa, a busca de uma maior reflexão acerca da função e da atuação do Estado. Por certo, pode-se vislumbrar, a partir daí, um debate que, ao ganhar em qualidade, constitua-se como referência para a análise das mais variadas políticas públicas relativas à educação física, ao esporte e ao lazer que cotidianamente perpassam nossa atuação profissional. Ainda não conseguimos construir um acúmulo necessário para nossa participação e/ou interferência nos processos de formulação e implementação de políticas públicas. Acrescenta-se a isso o fato de que ações isoladas têm substituído os processos de coletivização, publicitação e, conseqüentemente, democratização dos debates de onde deveriam emergir nossas proposições, tanto no que diz respeito às formas de participação nos processos de consolidação de políticas, quanto no que tange ao conteúdo das mesmas. Em tais circunstâncias tem sido bastante comum a “autonomia” do poder público no trato das questões relativas à educação física, ao esporte e ao lazer ou, então, o estabelecimento de parcerias entre

o Estado e alguns grupos específicos de interesse. Nos dois casos, o que em geral se observa é que as políticas em desenvolvimento não respondem às necessidades que estão colocadas para a consolidação de um Estado democrático, popular e capaz de garantir justiça e equidade ao pleno exercício da cidadania.

Nas considerações a seguir, problematizo o processo de evolução do Estado Moderno a partir da emergência dos direitos sociais como parte integrante da cidadania e a conseqüente responsabilidade do poder público pelo desenvolvimento de políticas setoriais capazes de garantir, a todos, o “direito de participar, por completo, da herança social” (Marshall, 1967). Mais adiante relaciono tais considerações com a tematização da educação física, do esporte e do lazer como partes integrantes da esfera pública estatal brasileira.¹

O Estado Moderno e o percurso de incorporação das políticas sociais.

O conteúdo de uma política social, bem como as possibilidades para sua implementação, guarda estreita relação com a natureza do Estado que, em outros termos, significa a forma

como se processam os arranjos políticos que lhe dão sustentação. Estes, por sua vez, interferem na seleção de prioridades para a alocação dos recursos públicos, que são extraídos da população e que a ela deveriam retornar, redistributivamente, na forma de programas e serviços públicos.

Nos sistemas políticos democráticos, a promoção da igualdade e da justiça constitui a justificativa fundamental do desenvolvimento de políticas sociais, entendidas como estratégia pública de redistribuição de rendas. Entretanto, o que se observa é que essa função redistributiva do Estado encontra-se comprometida, à medida que é utilizada como mero recurso de barganha nos processos de legitimação política ou como mecanismo de intervenção na vida social, muitas vezes, subordinada à lógica capitalista da acumulação.

O que hoje consideramos como direitos sociais pressupõe a garantia e a provisão, por parte do Estado, de políticas capazes de dar suporte ao bem-estar de todos os cidadãos. Os conteúdos ou as áreas sociais implicados na promoção do bem-estar social constituem direitos mínimos e universais, conquistados historicamente. Devem ser compreendidos como uma construção decorrente dos múltiplos conflitos e interesses que legitimam as chamadas democracias capitalistas contemporâneas.

Vale lembrar que o Estado liberal clássico não compreendia a realização de direitos sociais como uma de suas atribuições. Ao contrário, para o pensamento liberal, qualquer ação social do Estado era criticada e entendida como uma atitude paternalista do poder, que ajuda e tutela os mais fracos (Coutinho, 1989).

Esse Estado liberal mínimo, que excluía de sua agenda os direitos sociais, pronunciava-se como árduo defensor dos direitos civis, principalmente do direito de propriedade. Apresentava também restrições aos direitos políticos. Normalmente, os cidadãos considerados possuidores de direitos políticos eram aqueles que se encontravam na categoria de proprietários.

Essa situação do Estado altera-se profundamente pelo contínuo processo de expansão dos direitos políticos e sociais, ocorrido fundamentalmente no século XX. Embora a ordem em que se processaram tais mudanças mereça ser analisada em cada especificidade – já que a trajetória de cada Estado-Nação apresenta particularidades relativas aos arranjos estabelecidos, aos períodos históricos e ao grau de influência dos diferentes atores sociais e políticos neles envolvidos – o que aqui possui relevância

e merece destaque é o fato de que as mudanças ocorridas apontaram para o fim do caráter restrito do Estado.

A conquista de novos direitos e a conseqüente ampliação da idéia de cidadania impuseram ao Estado uma reformulação permanente em sua pauta de seletividade, ou seja, os interesses representados pelo Estado, bem como a justificação para a inclusão de novos conteúdos na agenda pública, sofreram significativas alterações.

Assim, nas democracias contemporâneas, não é mais possível compreender o sistema de dominação política como um reflexo imediato das estruturas sócio-econômicas, onde a representação de interesses restringe-se à manutenção dos interesses dos proprietários dos meios de produção. O espaço político ampliou-se para a representação e a defesa de novos interesses. O Estado Moderno incorpora, em suas atribuições, novas demandas surgidas a partir de importantes conquistas das classes subalternas, que se constituíram, em seu processo de organização, como sujeitos políticos legítimos, capazes de representar diferentes interesses. Como exemplifica Coutinho,

... a diminuição progressiva da jornada de trabalho, até a sua fixação em oito horas, é um avanço substantivo

dos direitos sociais. (...) Essa vitória é importante, entre outras coisas, porque indica um fato novo: a possibilidade de, no interior da ordem burguesa, ainda sob a dominação de um Estado capitalista, ter lugar a representação de interesses (ainda que parciais) das classes subalternas, com a conseqüente formulação de políticas que respondam a demandas provenientes dessas classes. (...) O jogo já não é mais de soma zero. É isso que cria o espaço econômico para concessões, ou seja, para que novos interesses se façam representar na formulação de políticas estatais. (1989, p. 54).

Embora a disputa pela representação de interesses junto ao Estado se configure, nas democracias contemporâneas, como um jogo de soma variável, não devemos perder de vista que o processo de acumulação privada é ainda um ponto de referência para o poder estatal. Em sociedades capitalistas, o Estado democrático encontra-se numa relação de dependência estrutural do capital (Offe, 1984). A possibilidade de realização de novos interesses, aí incluindo a promoção do bem-estar pelo Estado, implica a participação dos capitalistas, tanto no processo de elevação da produtividade quanto no momento da definição das regras relativas à distribuição dos ganhos. Segundo Przeworski (1989), essa correlação de forças, baseada em con-

cessões, configura-se como as “bases materiais de consentimento”, que, estabelecidas entre capitalistas e trabalhadores, deram sustentação à construção das social-democracias.

Tais questões tornam evidente a existência de limites concretos à abertura do espaço político para a crescente representação de novos interesses. Se, por um lado, os avanços caminham no sentido de que as trocas sociais de mercadorias encontram-se politizadas e, portanto, vulneráveis aos confrontos políticos de interesses, por outro, não podemos perder de vista que a lógica capitalista da acumulação atua como elemento de peso no ordenamento do sistema político institucional.

O percurso de incorporação das políticas sociais na pauta do Estado é, sem dúvida, uma trajetória positiva, embora sua plena realização encontre-se ainda comprometida pelos limites aqui apresentados. Numa linguagem metafórica, poderíamos dizer que, num primeiro momento, o jogo não tinha muita graça, pois o resultado era sempre conhecido. Um time sempre ganhava, o outro sempre perdia, e o juiz era “ladrão”, apitava sempre a favor dos ganhadores. Os perdedores concluíram que assim não jogariam mais e, sem eles, não haveria jogo. Num processo de gran-

des conflitos, tentaram estabelecer novas bases para as disputas. Regras foram instituídas, e o juiz, como mediador dos confrontos, deveria garantir que o jogo acontecesse pelas regras estabelecidas. Nesses novos termos, o resultado do jogo ora favorece um time, ora favorece o outro. O “dono da bola”, porém, é ainda aquele antigo time de vencedores e, sem bola..., também não há jogo. A incerteza em relação aos resultados tornou o jogo mais atraente, mas a chantagem dos donos da bola continua comprometendo a “limpeza” do jogo e a integridade do juiz.

Apresentados esses elementos gerais relativos ao processo de ampliação da intervenção do Estado, que se consolidou, historicamente, como uma decorrência da universalização da participação na construção dos interesses políticos e sociais, passarei, agora, à problematização das possibilidades da educação física, do esporte e do lazer no conjunto dos múltiplos interesses que orientam, hoje, os processos políticos e as ações do Estado.

A educação física e as políticas sociais.

Se analiso a educação física como componente curricular ou conteúdo

escolar, compreendo que as políticas relativas à mesma não deveriam ser formuladas ou implementadas de forma isolada, embora essa tenha sido a prática mais recorrente ao longo da história da educação física brasileira. Ao contrário, deveria ser desenvolvida como parte integrante e legalmente constitutiva do setor educacional. Nesses termos, ao compreender a educação como um direito social, compreendo a educação física como elemento deste conjunto. Por consequência, é no interior das lutas e dos embates relativos à formulação e implementação das políticas públicas para a educação que a educação física necessita ser legitimada.

Por outro lado, a dimensão educativa da educação física, o seu fazer pedagógico, não precisa se restringir ao espaço escolar ou da educação formal. Sua realização pode estar articulada ao desenvolvimento de diferentes setores de políticas sociais. Para além das já frequentes vinculações ao esporte e ao lazer é possível visualizar o diálogo e a parceria da educação física com políticas setoriais de desenvolvimento social, saúde, meio ambiente, cultura entre outras. Necessário se faz refletir acerca dessas inserções para que as mesmas não se estabeleçam por mecanismos heterônomos de legitimação que reduzem a importân-

cia social e pedagógica da educação física à sua condição de meio para realização de fins externos a ela (Bracht, 1991). Essa dimensão utilitária tende a dificultar a compreensão da educação física como um bem cultural historicamente construído e passível de ser entendido como direito de todos.

Estou tratando aqui das interfaces entre diferentes políticas. Tal perspectiva aponta para a ruptura com a idéia de que a educação física, associada unicamente ao esporte, precise possuir seu “castelo” próprio no interior do Estado. Se esse padrão de inserção também pode ser identificado na história da educação física brasileira, o momento atual, bem como a produção acadêmica do setor, aponta para a necessidade de construção de novas formas de comunicação e de interação.

Por certo, tais considerações relativas às interfaces entre diferentes políticas cabem, não só para a educação física, mas também para o esporte e o lazer. Os princípios fundamentais seriam os mesmos. Todavia, para além de tal reflexão, considero pertinente problematizar também outros aspectos que estão colocados para a relação Esporte/Lazer e Estado, a partir dos processos de institucionalização destes setores nos diferentes níveis do poder público.

O esporte/lazer e as políticas sociais

O processo de intervenção do Estado nos setores de esporte e lazer diluiu os contornos dessas esferas de ação, de forma que os interesses e necessidades aí representados não podem mais ser considerados como intocáveis ou pertencentes ao domínio privado de alguns grupos. Também o direito ao esporte e ao lazer não pode ser imediatamente deduzido das relações de dominação decorrentes da disjunção das classes economicamente definidas, em que, em tese, apenas as classes dominantes possuiriam tempo livre disponível para usufruírem de tais atividades.

Assim, não se torna plausível explicar o poder político que permeia estes setores apenas pela reprodução direta da dominação econômica. Dado o pluralismo de interesses e necessidades que giram em torno do esporte e do lazer, torna-se mais complexo o esforço de identificação das barreiras institucionais que excluem este ou aquele grupo, deste ou daquele direito. Acrescente-se a isso o fato de que, nos sistemas políticos democráticos, todos os setores possuem, pelo menos potencialmente, chances iguais de representação política.

Se concordamos com tais premissas, como explicar, então, o fato de que determinados interesses conseguem efetivamente se fazer representar no sistema político, com conseqüentes desdobramentos para a ação do Estado, enquanto outras necessidades não possuem acesso institucional, ficando reduzidas a lugares secundários ou, muitas vezes, só encontrando respaldo em meios não político e ideológicos?

Se a construção de um Estado democrático, flexível, poroso e capaz de se apresentar como expressão institucional da pluralidade de interesses e necessidades existentes na sociedade é ainda um projeto a se realizar para o setor de esporte e lazer no Brasil (e para os demais setores também), vale considerar os impasses e as perspectivas que hoje se apresentam para tal. Aqui, recorro novamente aos argumentos de Offe (1980) relativos aos condicionantes presentes na realização de sistemas sociais em democracias capitalistas. O autor considera necessário analisar as capacidades de organização e de conflito de que uma necessidade social – no caso, o esporte/lazer – pode dispor, para se fazer representar junto ao Estado, de modo que o poder público promova sua institucionalização em bases democráticas.

No que tange ao esporte na realidade brasileira atual, conseqüência do que foi normatizado pela “Lei Zico”, posso afirmar que aqueles interesses que se relacionam com o esporte como um setor produtivo e de bases mercantis são os que têm conseguido fazer-se melhor representar no interior do Estado, pelo menos no que diz respeito ao âmbito federal. A composição do Conselho Superior de Desportos – CSD –, por exemplo, é uma inequívoca comprovação de tais afirmações. Nele se encontram representados apenas os interesses esportivos voltados para o alto rendimento esportivo e econômico (confederações, clubes, atletas, empresas, imprensa, etc.). Não existem representações que defendam o esporte como uma necessidade ou direito social.

Segundo Offe, a representação política de uma necessidade social que diga respeito à totalidade dos indivíduos possui maiores dificuldades em sua capacidade organizacional, à medida que não corresponde a grupos funcionais específicos e não limita os seus demandantes à condição de sujeitos econômicos. Este é, sem dúvida, um dos elementos explicativos das condições políticas em que se encontra hoje os setores de esporte e lazer no Brasil. Em seu interior, não se organizaram ainda

representações que tematizem e defendam tais atividades *como direitos sociais*.

Em sua construção analítica, o autor também considera que, em determinadas circunstâncias, alguns grupos específicos, quando envolvidos com esta ou aquela necessidade social, em função de interesses profissionais, têm-se apresentado como organizações potencialmente capazes de interferir junto ao Estado, desequilibrando a composição de forças que privilegia a priorização dos interesses mercantis. Nessa perspectiva, vislumbram-se, a meu ver, caminhos e estratégias capazes de contribuir no processo de democratização do esporte e do lazer. A realidade brasileira tem mostrado que alguns avanços arduamente conquistados em setores como Saúde ou Educação, por exemplo, contaram com o empenho organizativo e com projetos políticos concebidos por profissionais que atuam nesses setores e que defendem sua real institucionalização como direitos sociais. Se tais possibilidades também se apresentassem para o setor de esporte/lazer, acredito que seriam componentes capazes de viabilizar uma substantiva incerteza em relação aos resultados do jogo, conferindo-lhe assim, matizes mais democráticos.

Concluindo...

Os profissionais envolvidos com a educação física, o esporte e o lazer, bem como as entidades organizativas que os representam, precisariam ser convencidos da necessidade de sua inserção nesse jogo. Para tanto, seria fundamental rever a crítica simples e compulsiva ao Estado como reproduzidor de desigualdades sociais e caminhar no sentido da construção de um Estado que fosse capaz de se apresentar como espaço poroso e receptivo à tensão existente entre diferentes interesses. Se tais proposições apontam para a defesa de um certo corporativismo, isso não se deve apresentar como elemento impeditivo. A realidade atual indica sua necessidade. A ausência de projetos políticos democráticos e fundamentalmente igualitários para esses setores tem sido uma constante em sua trajetória política, facilitando, inclusive, o trânsito dos interesses que defendem o caminho da seleção, da exclusão e dos particularismos (Linhaes, 1996).

Tais proposições apresentam-se como uma alternativa, ainda que parcial, para o enfrentamento das desigualdades que perpassam a construção institucional da democracia em sociedades capitalistas. Apontam para o controle público da ação do Estado

e, ao mesmo tempo, preservam a autonomia organizativa da sociedade.

Tais considerações, por consequência, apontam também para a necessária revisão dos paradigmas adotados nas análises relativas aos padrões de relacionamento do Estado com os setores em questão. Perspectivas funcionalistas tendem a supervalorizar processos adaptativos e compreensões macro-estruturais, desprezando, assim, a intencionalidade dos atores e, conseqüentemente, as possibilidades de que o conflito seja o elemento central na análise do jogo. E esses elementos são fundamentais para que os grupos se posicionem, estrategicamente, em defesa de seus interesses.

Acrescente-se a isso o fato de que as representações neo-liberais, que hoje adentram o Estado Brasileiro, já se posicionam numa perspectiva conflitualista, atentas à mobilização social e política, e demandando do Estado regulações mínimas, relativas à equalização das imperfeições de mercado que os afetam. Tal constatação pode ser ratificada, por exemplo, nas barganhas entre grupos liberalizantes e conservadores, responsáveis pela condução do processo de reformulação da legislação esportiva brasileira, pós-88 (Linhaes, 1996).

Assim, inserir-se nesse jogo pressupõe reconhecer as relações de forças conflitivas estabelecidas entre diferentes interesses políticos e também atentar para o fato de que o estabelecimento (ou não) de uma política social apresenta-se como resultado dos problemas e necessidades que ganham legitimidade no Estado, a partir de pressões e mobilizações. Tais princípios analíticos são contribuições que têm sido gestadas no interior de abordagens marxistas-conflitualistas (ou neo-marxistas) à medida que as mesmas passam a reconhecer e tematizar o peso dos fatores de ordem política no processo de consolidação das democracias capitalistas.

Por certo, tais caminhos acabam por funcionar como estratégias legitimadoras do capitalismo, visto que os mecanismos democráticos de representação de interesses tendem a reforçar o comprometimento dos grupos demandantes com o sistema. Se, por um lado, esse fator apresenta-se como um dilema à superação do capitalismo, por outro lado, evidencia que este é o jogo real hoje (Przeworski, 1989). O caminho dependerá das escolhas que os sujeitos envolvidos com a educação física, o esporte e o lazer considerarem as mais pertinentes. Os interesses existentes definirão as bases para a solidariedade ou para a exclusão.

Notas

- 1 Parte dos argumentos utilizados neste artigo foram desenvolvidos em minha dissertação de mestrado intitulada *A trajetória política do esporte no Brasil: interesses envolvidos, setores excluídos*; defendida em março/96 junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política/FAFICH-UFMG.

Bibliografia

- BETTI, Mauro. *Educação Física e sociedade*. São Paulo: Movimento, 1991.
- BRACHT, Valter. *Educação Física e aprendizagem social*. Porto Alegre: Magister, 1992.
- CASTELLANI FILHO, Lino. *Educação Física no Brasil, a história que não se conta*. Campinas: Papyrus, 1988.
- CASTRO: Maria Helena Guimarães. *Estado e políticas sociais: principais abordagens teóricas*. Belo Horizonte: IRHJP/FAE/MEC. 1988. (Mimeo).
- COUTINHO, Carlos Nelson. Representação de interesses, formulação de políticas e hegemonia. In: TEIXEIRA, Sônia F. *Reforma sanitária, em busca de uma teoria*. São Paulo: Abrasco/Cortez, 1989.
- DRAIBE, Sônia Maria. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: *Para a década de 90: diagnóstico e perspectivas*. IPEA/IPLAN. Brasília: 1989, vol. 4, p. 1-66.
- LINHALES, Meily A. *A trajetória política do esporte no Brasil: interesses envol-*

- vidos, setores excluídos. Belo Horizonte: FAFICH/UFMG, 1996. 291p. (Dissertação, Mestrado em Ciência Política).
- MANHÃES, Eduardo Dias. *Política de esportes no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1986.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, classes sociais e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- _____. Dominação política e estruturas de classe: contribuição à análise dos sistemas sociais do capitalismo tardio. In: VOGT, Winfried et alii. *Estado e Capitalismo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1980. p. 107-139.
- PRZEWORSKI, Adam. *Capitalismo e social-democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- REIS, Fábio Wanderley. *Política e racionalidade: problemas de teoria e método de uma sociologia "crítica" da política*. Belo Horizonte: UFMG/PROED/RBEP 1984.
- _____. Cidadania, mercado e sociedade civil. In: MITRE, Antônio. (org.). *Ensaio de teoria e filosofia política em homenagem ao professor Carlos Eduardo Baese*. Belo Horizonte: DCP/UFMG. 1994.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Fronteiras do Estado mínimo: indicações sobre o híbrido institucional brasileiro. In: _____. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993. p. 77-115.
- _____. A gênese da ordem. In: *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993. p. 11-38.
- _____. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

