

## EIXO TEMÁTICO 1 | ESTADO, MOVIMENTOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

### ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL, PAPEL DO ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE E LAZER

#### WELFARE STATE, ROLE OF THE STATE AND PUBLIC SPORT AND LEISURE POLICIES

Tatiana Vieira Cavalcante Lima<sup>1</sup>

#### RESUMO

Procura-se compreender o papel do Estado no contexto contemporâneo, discutindo o desmonte de políticas públicas sociais dos últimos anos, alinhando às trajetórias das políticas de esporte e lazer do país. Trata-se de um trabalho de revisão bibliográfica e documental, com análise de dados sobre projetos e programas na área descrita, sob olhar avaliativo e crítico. De forma decolonial e não hegemônica é discutida a importância de redescobrir as funções estatais, apontar caminhos para reverter os retrocessos advindos do reformismo neoliberal e atuar em defesa de políticas públicas efetivas. O direito social de acesso ao esporte e lazer sofreu grande desmonte em suas políticas nos últimos anos, questionando o Estado sobre suas responsabilidades, sendo necessárias políticas efetivas de garantia dos direitos da população.

**Palavras-chave:** Estado de bem-estar social; estado; política públicas; esporte e lazer.

#### ABSTRACT

We seek to understand the role of the State in the contemporary context, discussing the dismantling of public social policies in recent years, aligning with the trajectories of the country's sports and leisure policies. This is a bibliographic and documentary review work, with analysis of data on projects and programs in the area described, from an evaluative and critical perspective. In a decolonial and non-hegemonic way, the importance of rediscovering state functions is discussed, pointing out ways to reverse the setbacks resulting from neoliberal reformism and acting in defense of effective public policies. The social right of access to sport and leisure has suffered major dismantling in its

<sup>1</sup> Mestranda em Avaliação de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará – PPGAPP/UFC. Orgão Financiador: CAPES. E-mail: tativcl@hotmail.com.

policies in recent years, questioning the State about its responsibilities, requiring effective policies to guarantee the population's rights.

**Keywords:** Welfare state; state; public policy; sports and leisure.

## **1 INTRODUÇÃO**

As políticas públicas de esporte e lazer surgem após a inserção do direito ao esporte e lazer na Constituição de 1988, no entanto, somente ganham força e espaço na cena política após a realização de megaeventos esportivos sediados no Brasil, entre os anos 2011 e 2016. Esses megaeventos incentivaram, além do crescimento científico na área, expressiva repercussão midiática que influenciou a criação de políticas voltadas para o esporte e lazer.

Estas políticas, de forma generalizada, pouco têm conseguido assumir o compromisso de garantir o acesso ao esporte e lazer de forma democrática à sociedade. Isso se dá devido a não priorização de ações voltadas para o âmbito popular e a não compreensão das especificidades para a aplicação de políticas dessa área, como considerar o contexto que está sendo inserida, por exemplo.

Após resgate histórico, é possível identificar que o lazer dificilmente aparece nas pautas governamentais dos quatro últimos diferentes governos, sobretudo no governo Bolsonaro, que foi alicerçado no neoliberalismo e no conservadorismo, com intenções voltadas ao interesse do capital, no qual se observou o desmonte de ações no âmbito do esporte e lazer, com quase nenhum projeto para essas áreas.

Nesse sentido, esse artigo pretende, após costura de três principais textos (BORGES, 2000; CARNEIRO E BRASIL, 2021; ESCOBAR, 2003), compreender a busca pelo Estado de bem-estar social e a função do Estado no contexto contemporâneo, discutindo o desmonte de políticas públicas sociais dos últimos anos, alinhando às trajetórias das políticas de esporte e lazer do país. Trata-se de um trabalho de revisão bibliográfica e documental, com análise de dados sobre projetos e programas na área descrita, sob olhar avaliativo e crítico.

## **2 ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E A FUNÇÃO DO ESTADO NO CONTEXTO CONTEMPORÂNEO**

O texto de Borges (2000) traz contribuições importantes para compreendermos as formas de intervenção e de organização do Estado para o *welfare state* (Estado de bem-estar

social). McClintock e Stanfield (1991) apontam que os maiores objetivos do Estado de bem-estar social deveriam ser reduzir a desigualdade social e criar maior segurança econômica. Essas políticas de *welfare state* marcam a ascensão de sujeitos políticos capazes de impor seus interesses sobre a lógica do mercado.

No entanto, a mentalidade de mercado coloca o Estado, que deveria se organizar e intervir, em um lugar de contradição, abalando as relações entre Estado e sociedade, expondo o *welfare state* como política incapaz de responder às suas próprias contradições e deslegitimando sua intervenção. Buchanan (1975) responsabiliza essa percepção contraditória do *welfare state* à mentalidade de mercado que permite a captura de políticas públicas por grupos de interesses privados e a manipulação macroeconômica por políticos populistas.

O peso excessivo das despesas, a dificuldade de regulação dos conflitos econômicos e a aplicação do princípio do mercado a toda sociedade levam ao desmoronamento do *welfare state*. Apesar da construção do mercado ter sido um processo planejado e controlado centralmente pelo Estado (POLANY, 1980), a mentalidade de mercado determina um limite na expansão dos gastos públicos dentro da economia capitalista (ROSANVALLON, 1997). Com isso, o *welfare state* tende agravar a desigualdade social, em lugar de corrigi-la (MCCLINTOCK, STANFIELD, 1991).

As políticas públicas sociais fundadas no contexto de mentalidade de mercado não conseguem se constituir em vias de socialização ou de mudança cultural. Entendendo o movimento de esgotamento do capitalismo e das práticas liberais, voltamos a discutir sobre Estado de bem-estar social na tentativa de redescobrir as funções estatais e as funções da administração pública para uma melhor condução da agenda pública.

Carneiro e Brasil (2021) nos ajudam a compreender o papel do Estado, que se manifesta de forma distinta em cada sociedade capitalista, acompanhando as mudanças na conformação da economia e da sociedade de cada país. No Brasil, o que melhor define o papel do Estado e o direcionamento da administração pública é a Constituição de 1988. O autor supracitado define a Constituição como descentralizada, democrática, com propostas de mudanças de longo prazo, com ampliação de direitos sociais e com indicação da burocracia weberiana como modelo de organização estatal, influenciando o início das reformas administrativas no país.

A formulação, condução e resultados das iniciativas reformistas são influenciados por dois aspectos principais: o contexto (natureza da cultura político-administrativa, estrutura do sistema político e volatilidade típica dos governos) e o caráter ideológico (modismos e

preferências políticas) da proposta de reforma (POLLITT, 2013). Além disso, é observado duas tendências reformistas, a tendência gerencialista e a com participação social (PAULA, 2005). Dentro dessas perspectivas, conseguimos identificar as reformas orientadas para o mercado nos governos Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, as reformas de crescimento com inclusão social nos governos Lula e Dilma e as reformas neoliberais nos governos Temer e Bolsonaro (CARNEIRO E BRASIL, 2021).

O reformismo orientado para o mercado, presente nos governos Collor, Itamar Franco e FHC, é marcado por ajustes econômicos com premissas neoliberais, formulação de leis e estatutos e atuação restrita do Estado, com idéia de Estado regulador e administração pública gerencialista e descentralizadora. Já o reformismo com participação social presente nos governos Lula e Dilma é marcado pela expansão do acesso aos direitos postos na Constituição de 1988, com políticas públicas sociais descentralizadas, reestruturação ministerial, marcado também por crise ambiental, por conflitos de reforma urbana e protestos. Em um contexto de polarização e intolerância, marcado por crise econômica e política, há o processo de impeachment, nesse cenário há uma profunda inflexão na agenda pública, sendo direcionada para a redução do papel do Estado e da compressão de gastos públicos (CARNEIRO E BRASIL, 2021).

O reformismo do governo Temer é marcado por reformas de orientação pró-mercado, reformas trabalhista e previdenciária, privatizações, aposta nas virtudes do ajuste fiscal e do reformismo neoliberal, esvaziamento ou desmonte gradativo de políticas públicas. Cavalcante (2020) chama esse momento de início do processo de *policy dismantlin*. No governo Bolsonaro, o reformismo é marcado pela redução de direitos e redução de entrega de bens e serviços à população, na contramão do texto constitucional e continuação do *policy dismantlin*. Contudo, a resistência de instituições participativas com pautas coletivas teve expressiva evidência nesse período (CARNEIRO E BRASIL, 2021).

A redescoberta do papel do Estado se dá após a pandemia de COVID-19. A pandemia foi resultado, além da disseminação de um vírus, de processos históricos e sociais, econômicos, culturais e políticos que se vinculam à condição do Estado moderno. Magalhães, Ornelhas e Brasil (2020) definem a pandemia como uma crise sem precedentes no contexto contemporâneo, não restrita ao campo da saúde pública. Nesse período, as ações de enfrentamento à pandemia foram adotadas como uma intervenção de natureza reativa e

transitória, não expressando qualquer mudança na agenda pública, que é focada na contenção do Estado.

Carvalho (2020) considera a crise sanitária, econômica e social provocada pela pandemia de COVID-19 como “vingança” da Constituição de 1988 por todas as desfigurações e reformas ocorridas. Carvalho (2020) ainda lembra que em meio à crise, houve o retorno do teto de gastos, de reformas estruturais e privatizações.

Não há, em curto prazo, perspectivas de uma retomada da trajetória de avanços na direção da concretização dos direitos sociais definidos na Constituição de 1988. É necessário reforçar a capacidade de financiamento do Estado para a cobertura dos gastos com as políticas de proteção e seguridade social e com a prestação de serviços essenciais à população. Os retrocessos advindos do reformismo neoliberal não são irreversíveis, mas demandarão esforços políticos de grande envergadura (CARNEIRO E BRASIL, 2021).

O texto de Escobar (2003) vem em defesa de políticas públicas efetivas. A autora acredita que os graves problemas econômicos e sociais da América Latina podem ser amenizados ou combatidos através de políticas públicas. Crises econômicas agravam os problemas sociais já existentes e cria novos, complexificando ainda mais a gestão das dificuldades. Além disso, tem como consequência o recuo do Estado e o corte dos investimentos das políticas públicas, deixando de dar suporte à população que mais precisa delas.

Defende-se que discutir o neoliberalismo nos países latino-americanos pede um olhar decolonial e não hegemônico. O neoliberalismo investe na expansão do mercado e na redução cada vez mais perversa do papel do Estado. O mercado e as leis do capital não se preocupam com as condições básicas de dignidade e qualidade de vida das populações e, por isso, as políticas públicas têm papel fundamental na efetivação e garantias de direitos (ESCOBAR, 2003).

A política social é o alvo direto de quem acredita em lógicas capitalistas que reduzem a seguridade social e a consideram como “gastos inúteis” que trazem desequilíbrio nas contas públicas e não geram retorno financeiro ao país. Desta forma, na crise econômica, há a tentativa de privatizar os programas sociais mais dispendiosos, como a aposentadoria e as licenças por saúde, maternidade ou invalidez (ESCOBAR, 2003). Aqui há a evidente constatação do quanto o capital é pautado no descarte das pessoas que não servem ao seu crescimento, tais como os idosos, doentes e inválidos. Baseados numa lógica de fazer viver e deixar morrer, o neoliberalismo objetiva abandonar os menos produtivos e menos favorecidos, invalidando diversas formas de vida e as condenando à morte.

Através de políticas públicas de crescimento e governabilidade, Escobar (2003) aposta na educação como fator para a ascensão e integração social, e como agente redutor de tensão social.

Dito isso, compreendemos a importância da atuação do Estado na sociedade e as estratégias necessárias para maior proteção e abrangência de ações que garantam os direitos da população e os riscos frente ao desmonte de políticas que asseguram esses direitos. Um desses direitos é o acesso ao esporte e lazer, que veremos no tópico a seguir.

### **3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE E LAZER**

O lazer, enquanto um direito social é fruto das lutas da classe trabalhadora por melhores condições de/no trabalho e da vida fora dele, o que inclui o tempo e o acesso ao lazer. Os aspectos relacionados à garantia de universalização do direito do esporte e lazer, apesar de terem conquistado espaço na pauta política, não se tornam políticas prioritárias de governo, muito menos políticas de Estado, como era almejado por aqueles ligados aos movimentos progressistas, como nos explicam Inácio e Tavares (2021).

Em linhas gerais, o lazer nunca esteve nas pautas governamentais desde a promulgação da Constituição de 1988. O governo Lula foi o período em que houve maior direcionamento de recursos ao Ministério do Esporte, tendo redução gradativa nos demais governos, com ápice no governo Temer. O enfoque do governo Temer foi a aprovação da reforma trabalhista e da previdência, que são pautadas na flexibilização e precarização das condições do trabalhador, comprometendo a preservação do lazer como direito e prejudicando o seu acesso.

Essas políticas, mesmo quando alçaram algum destaque nos governos Lula e Dilma, sempre tiveram dificuldades em chegar às periferias, às classes menos abastadas, em comunidades discriminadas e/ou minoritárias, onde classe social, raça, gênero e escolaridade acabam por se constituir em aspectos que restringem ainda mais o acesso ao lazer, não por si mesmos, mas porque as políticas públicas chegam pouco ou nem chegam a eles. Inácio e Tavares (2021) avaliam o não acesso ao esporte e lazer como um problema estrutural de desigualdade social que há muito tempo reforça essa condição no Brasil, somados ainda à carência na formação escolar, diminuindo o acesso a espaços educativos que estimulem vivências críticas e criativas no âmbito do lazer.

Para Mowatt (2020), é necessário voltarmos à atenção dos estudos do lazer para as discussões que envolvem o racismo e a branquitude. As pesquisas, as ações, a elaboração de teorias e as reflexões realizadas sob esse olhar podem servir como importantes ferramentas de justiça social. Outra estratégia importante que Inácio e Tavares (2021) sugerem para garantia do acesso ao esporte e lazer é o protagonismo das universidades e grupos de pesquisa, aliados a um investimento em ciência e tecnologia, além da qualificação de agentes para atuarem na área e serem canais de educação pelo e para o lazer.

Além disso, é necessário que os pesquisadores ligados aos estudos do lazer invistam na produção de um conhecimento descolonizado, que conheça e reconheça a cultura e as características do povo latino-americano e amefricano. A criação de uma raiz de conhecimento própria pode ampliar o entendimento sobre o racismo, sexismo e elitismo que demarcam o acesso ao lazer no Brasil (INÁCIO E TAVARES, 2021).

Embora o desmonte das políticas públicas de esporte e lazer tenha se acentuado pós impeachment da presidenta Dilma, Athayde, Araújo e Pereira Filho (2021) fazem um resgate histórico para melhor compreendermos a trajetória do desmonte. A partir de 2010 foi iniciado um período de regressão nas políticas públicas para a garantia do direito ao esporte, esse período teria se iniciado durante a realização da III Conferência Nacional do Esporte, que, ao priorizar os megaeventos esportivos, afastou-se das deliberações das edições anteriores e, portanto, da perspectiva de construção de um Sistema e de uma Política nacional para a garantia do direito ao esporte no Brasil.

Fontes de recursos que financiam o esporte de alto rendimento indicam o não cumprimento do preceito constitucional de priorização de investimento no esporte educacional. Outro sinal de desmonte foi o fim das Conferências Nacionais de Esporte, que eram um importante mecanismo de democratização e de controle social das políticas públicas. E por fim, a extinção do Ministério do Esporte em 2019, transformando-o novamente em Secretaria Especial do Esporte. Somado a isso, o governo do último presidente que alicerçou seu governo nos ideais do neoliberalismo e do conservadorismo, com intenções voltadas quase que exclusivamente aos interesses do capital.

Nos 16 anos de existência do Ministério do Esporte, o enfoque aos megaeventos esportivos e ao investimento de infraestrutura esportiva, não priorizou a maioria das ações deliberadas a partir da participação popular. Apesar disso, é preciso considerar ações importantes mesmo que no plano mais restrito e procedimental. A Política Nacional do Esporte

(BRASIL, 2005) destaca algumas ações: (i) Programa Segundo Tempo, incluindo a ação interssetorial Esporte da Escola; (ii) programa Atleta da Escola; (iii) Programa Esporte e Lazer da Cidade junto com o programa Vida Saudável; (iv) Plano Nacional do Esporte de Alto Rendimento; (v) Políticas Ciência e Tecnologia; (vi) Projeto Referências do Esporte de Alto Rendimento; (vii) Projeto Inteligência Esportiva; (viii) Rede CEDES – Centro de Desenvolvimento de Esporte e de Lazer, incluindo as edições do Prêmio Brasil de Esporte e Lazer de Inclusão Social; (ix) Diagnóstico Nacional do Esporte – DIESPORTE.

Pereira (2010) já alertava que desde os anos 1990 ocorre uma defesa da desresponsabilização do Estado. Sendo assim, o desmonte de políticas públicas sociais parece ser um movimento intencional. O modelo de gestão confirma o formato minimalista de Estado, que renuncia a sua função de regulação e acompanhamento, descentralizando essas funções às entidades de direito privado, mantendo - se apenas na função de financiador (CASTELLANI FILHO, 2008).

O retorno do governo Lula aponta para mudanças significativas na condução do esporte no país. Retomando o ministério de esporte agora sob a liderança de uma mulher, muito se espera para os próximos anos. No entanto, o neoliberalismo ainda presente e a dificuldade de movimentação dentro do congresso nacional, fez com que a mudança da condução do ministério acendesse sinal de alerta para as práticas neoliberais e gerencialistas dentro da política influenciando os caminhos do esporte.

#### **4 CONCLUSÃO**

A partir desta análise da realidade brasileira trazida no texto sobre o Estado de bem-estar social, função do Estado, acesso ao lazer, somada ao avanço da denominada onda conservadora e neoliberal e ao esvaziamento cada vez maior de ações progressistas que garantam os direitos sociais de todas as pessoas, concluímos que é necessário que políticas efetivas existam para que sejam garantidos os direitos da população, sem distinção de cor, etnia, gênero, idade ou condição social. É necessário, além de tudo, olhar atento às exigências do neoliberalismo, para que não sejamos sucumbidos por ele.

## REFERÊNCIAS

ATHAYDE P.F. A.; ARAUJO S. M. ; PEREIRA FILHO E. S. Década Perdida do Esporte: 10 anos para levar o Brasil ao “não mais”! **Corpoconsciência**, Cuiabá-MT, v. 25, n. 3, p. 110-130, set./dez.,2021.

BORGES A. **Ética Burocrática, Mercado e Ideologia Administrativa: Contradições da Resposta Conservadora à "Crise de Caráter" do Estado**. Dados vol.43 n.1 Rio de Janeiro 2000.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Política Nacional do Esporte**. Brasília, DF: Ministério do Esporte, 2005.

BUCHANAN J. M. **The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan**. Chicago, University of Chicago Press,1975.

CARNEIRO R.; BRASIL F. P. D. **O Papel do Estado e as Reformas na Administração Pública da Constituição Federal de 1988 ao Contexto Pós-pandemia**. Rio de Janeiro, fev, 2021.

CASTELLANI FILHO, Lino. O estado brasileiro e os direitos sociais: o esporte. In: HÚNGARO, E. M.; DAMASCENO, L. G.; GARCIA, C. C. (Orgs.). **Estado, política e emancipação humana: lazer, educação, esporte e saúde como direitos sociais**. Santo André, SP: Alpharrabio, 2008.

CAVALCANTE, P. **Desmantelando o Estado Social Brasileiro: causas, estratégias e consequências**. **Política**. Blog Gestão Política e Sociedade, Estadão, 31 ago. 2020.

ESCOBAR L. P. **Políticas Publicas En Latinoamerica** *ORG & DEMO*, /1.4, p..73-94, 2003.

INÁCIO H. L. D.; TAVARES G. H. É possível pensar em lazer no tempo presente?: reflexões sobre o lazer e as condições de vida. Org. VAGO, T. M., LARA, L. M., and MOLINA NETO, V., eds. **Educação física e ciências do esporte no tempo presente: desmonte dos processos democráticos, desvalorização da ciência, da educação e ações em defesa da vida** [online]. Maringá: EDUEM, 2021.

MAGALHÃES, B. D.; ORNELLAS, G. M.; BRASIL, F. P. D. **Democratic deconstructions and resistances: the struggle over participatory institutional legal frameworks in contemporary Brazil**. *Cescontexto*, n. 27, p. 142-164, 2020.

MCCLINTOCK B.; STANFIELD J. R. **The Crisis of the Welfare State: Lessons from Karl Polanyi**, in M. Mendel e D. Salée (orgs.), *The Legacy of Karl Polanyi – Market, State and Society at the End of the Twentieth Century*. London, Macmillan, 1991.

MOWATT, R. A. Revised notes from a leisure son: expanding an understanding of White supremacy in leisure. *Annals of Leisure Research*, p. 1-8, 2020.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2005.

PEREIRA, P.A. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: SALES, M. A. e colaboradores (Orgs.). **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

POLANYI K. **A Grande Transformação**. Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1980.

POLLITT, C. **What do we know about Public Management Reform? Concepts, models and some approximate guidelines. Paper supporting a presentation to the conference and workshop "Towards a comprehensive reform of public governance"**. Lisboa, 2013.

ROSANVALLON P. **A Crise do Estado-providência**. Goiânia/Brasília, UnB/UFG, (1997).