

O “lugar do social” na Política de Esporte do Governo Lula / *The “Place of Social” in the Lula Government Policy on Sport*

PEDRO FERNANDO AVALONR ATHAYDE*

Resumo: Esse trabalho consubstancia uma primeira tentativa de localizar o esporte no arcabouço das políticas econômicas e sociais empreendidas pelo Governo Lula. A manutenção de um “conservadorismo popular”, reflexo de uma composição que mescla ortodoxia econômica e ações voltadas para o aumento da capacidade de consumo das classes subalternas, caracterizou o referido período. Dentro desse contexto, assistimos ao surgimento do fenômeno do *Lulismo* e o forte apoio da fração de classe do *subproletariado* ao então presidente. No âmbito das políticas esportivas, nossa pesquisa identificou limites para a consolidação do esporte como direito social e objeto de atendimento das políticas sociais. Os obstáculos hipertrofiam-se quando nos deparamos com um cenário no qual o financiamento público prioriza os interesses econômicos e políticos vinculados à prática esportiva de alto rendimento e à realização dos grandes eventos esportivos (Copa do Mundo de 2014 e Jogos Olímpicos de 2016).

Palavras-chave: Política econômica. Política social. Governo Lula. Política social esportiva. Programa Segundo Tempo.

Abstract: This work constitutes a first attempt to locate the sport in the framework of economic and social policies implemented by the Lula government. The maintenance of a “popular conservatism” a reflection of a composition that combines economic orthodoxy and actions aimed at increasing the consumption capacity of the lower classes, characterized the period. Within this context, we witness the emergence of the phenomenon of *Lulism* and strong support of the class fraction of *subproletariat* the then president. In the context of sports policies, our research has identified limits to the consolidation

* Graduado em educação física na Universidade Católica de Brasília (UCB), Mestrado em Educação Física pela Universidade de Brasília (UnB) e Doutorando do programa de pós-graduação em Política Social da Universidade de Brasília (UnB). E-mail: pedroavalone@gmail.com

of the sport as a social right and the object of attention of social policies. Obstacles hypertrophy when faced with a scenario where public prioritizes economic and political interests linked to high yield sport and the achievement of major sports events (World Cup 2014 and Olympics 2016).

Keywords: Economic policy. Social policy. Lula Government. Social politic sport. Second Time Program.

Introdução

A transição presidencial ocorrida em 2003 foi um marco na história política brasileira. Além da vitória pessoal de um retirante nordestino, ex-líder operário e sindical, o país assistiu à chegada ao Governo Federal daquele que foi intitulado como o “maior partido de esquerda do mundo”. Uma entidade forjada junto às reivindicações do movimento dos trabalhadores e que historicamente opunha-se ao projeto (neo)liberal implementado no Brasil desde o princípio da década de 90.

Dentro desse panorama, criou-se uma expectativa por parte daqueles que se alinhavam às bandeiras de luta da classe trabalhadora e que almejavam a transformação social do país. A esperança era constituída por uma ampla gama de anseios populares, representados precipuamente pelo enorme desejo de redução da desigualdade social presente desde a colonização brasileira. Para Borges Neto (2003), o resultado das eleições de 2002 foi comemorado como uma vitória popular. As consequências da votação explicavam-se pelo grande descontentamento popular com os resultados dos oito anos de governo neoliberal de F. H. Cardoso.

Todavia, a ascensão de Lula à Presidência da República é um fenômeno cuja essência não pode ser percebida por análises unilaterais. A compreensão dessa trajetória política deve considerar as múltiplas causalidades e os elementos históricos envolvidos.

Portanto, para além de uma mera descrição cronológica dos fatos, faz-se necessário considerar a totalidade das vicissitudes que conformam esse episódio.

O resgate do percurso trilhado por Lula remete-nos a uma intrigante constatação. Diferentemente do que normalmente somos levados a acreditar, suas derrotas anteriores não são apanágio exclusivo de uma forte rejeição junto às elites brasileiras. Singer (2009) demonstra que, excetuando-se 2006, o único caso de polarização por renda nas eleições presidenciais ocorrera no segundo turno de 1989 e, naquela ocasião, foi Collor que arregimentou o maior percentual entre os eleitores de baixa renda.

De acordo com Singer (2009), os eleitores de menor renda não têm a clara percepção de que a clivagem entre esquerda e direita esteja atrelada a ser contra ou a favor da redução da desigualdade, mas sim na forma *como* obtê-la. Segundo o autor, “identificada como opção que colocava a ordem em risco, a esquerda era preterida em favor de uma solução pelo alto, de uma autoridade já constituída que pudesse proteger os mais pobres sem ameaça de instabilidade” (p. 89). Dentro desse contexto, desenvolveu-se um cenário de “conservadorismo popular” que culminou na derrota do candidato do PT¹.

Entretanto, o vácuo social² aberto pela desarrumação das classes promovida pelos oito anos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) possibilitou que Lula alcançasse a vitória em 2002 (PAULANI, 2008). No entanto, naquela ocasião, Lula também não arrestou a tão almejada adesão dos eleitores de renda inferior, uma vez que sua base eleitoral foi composta por indivíduos de nível superior de escolarização, localizada nos Estados mais

¹ O próprio ex-presidente Lula, em entrevista recente, concedida a um programa de televisão, reconheceu que o “povo” o havia derrotado anteriormente por medo de que “um deles não soubesse fazer o que era preciso fazer no Brasil”. No entanto, ressaltou que esse “povo” adquiriu consciência política e percebeu que um deles poderia governar o país.

² Termo cunhado pelo professor Francisco de Oliveira.

urbanizados e industrializados. Para conquistar essa lealdade, Lula e o PT tiveram que lançar mão de um conjunto de estratégias, amplamente criticado por setores historicamente vinculados ao campo da esquerda política, tais como: *a)* ampliação da coligação partidária, alinhando-se a partidos de centro-direita; *b)* anúncio para o cargo de vice-presidente de personagem ligado à indústria, como subterfúgio para tranquilizar o meio empresarial; e *c)* divulgação da conhecida “Carta ao Povo Brasileiro”³.

Em 2006, finalmente Lula conseguiu atingir o segmento de classe que tanto perseguia. Captação possível em decorrência de uma série de fatores: *a)* gradativa melhoria das condições de vida das camadas mais pobres, por influência da extensão do Programa Bolsa Família; *b)* aumento do poder de consumo das classes subalternas, a partir do acesso facilitado ao crédito; *c)* diminuição da idade de acesso ao Benefício de Prestação Continuada via Estatuto do Idoso; *d)* aumento gradual do salário mínimo; *e)* atendimento prioritário aos grotões por ações e programas focalizados.

Soma-se ao conjunto desses elementos a adoção de uma política econômica conservadora – assunto que debateremos mais adiante. Essa configuração arrefeceu os argumentos acerca da vulnerabilidade externa do país e da fragilidade financeira do setor público (FILGUEIRAS & PINTO, 2004), que estavam presentes no primeiro mandato, bem como garantiu a credibilidade junto aos mercados internacionais de capitais. Dessa forma, Lula pode navegar por águas mais tranquilas em seu segundo mandato, curtindo apenas as “marolas” de uma crise mundial e encerrando seu itinerário presidencial com uma aprovação recorde de 83%⁴.

³ No referido documento, Lula e o PT comprometeram-se a dar seqüência às mesmas políticas econômicas adotadas até ali, bem como a respeitar todos os contratos firmados pelo governo que estava saindo. Segundo Borges Neto (2003), a *Carta ao Povo Brasileiro* procurava apresentar uma face mais moderada, o que foi feito fundamentalmente com a definição da existência de um “período de transição” entre a situação herdada e a plena implementação do programa.

⁴ Segundo dados do Datafolha, entre 17 e 19 de novembro de 2010 o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi avaliado por 83% dos entrevistados como ótimo/bom, 13% consideraram-no regular e, apenas, 4% ruim/péssimo (Disponível em: <http://datafolha.folha.uol.com.br/>. Acesso em: 18 fev. 2011).

Contudo, os limites e contradições inerentes aos dois mandatos do Governo Lula, amparado na crença de que seria possível conciliar uma política econômica conservadora com mudanças de interesse popular, fizeram com que parte da classe trabalhadora e alguns partidos políticos de esquerda substituíssem o desejo vivo de mudanças presente em 2003 por uma condição cética e de duras críticas aos (des)caminhos assumidos pelas políticas econômicas e sociais. Outra crítica realizada diz respeito à mitificação de Lula, culminando com o fenômeno do “Lulismo”⁵ e que teria operado uma despolitização acerca da questão da pobreza e da desigualdade.

Partimos do pressuposto de que o panorama paradoxal e contraditório que caracterizou a paisagem política brasileira dos últimos anos também pode ser observado nas ações governamentais voltadas para o esporte. Por conseguinte, este artigo almeja analisar as relações entre a política nacional esportiva e as ações do governo na área econômica e social, apontando os limites para a materialização de um projeto que valorizasse o conteúdo social do fenômeno esportivo, principalmente após a conquista brasileira do direito a sediar os grandes eventos esportivos (Copa do Mundo de 2014 e Jogos Olímpicos de 2016).

Em relação ao percurso metodológico trilhado, utilizamos os procedimentos de revisão bibliográfica e a pesquisa documental, sendo a primeira composta por obras de referência ligadas ao tema estudado e a segunda por documentos oficiais, tanto no formato impresso, quanto digital. Atentando-nos para o fato de que nem sempre os textos legais evidenciam claramente o caráter normativo e os objetivos de uma determinada política e/ou programa⁶,

⁵ Sobre o fenômeno do “Lulismo”, ver Singer (2009).

⁶ Embora sejam documentos “públicos”, que, portanto, deveriam pautar-se por critérios de isonomia, impessoalidade e moralidade. Evidentemente, devemos estar atentos à possibilidade de carência de isenção dessas fontes, uma vez que as relações de poder e os interesses em jogo podem fazer com que essas pesquisas concluam precipitadamente pelo sucesso do programa ou, pelo menos, tendam a minimizar seus elementos de fracasso (ARRETCHE, 1998).

enriquecemos nossa pesquisa extraindo alguns dados acerca do financiamento e orçamento público do “Portal da Transparência do Governo Federal”.

A indissociabilidade entre a política econômica e social do Governo Lula

Se existe uma crítica uníssona ao governo Lula, essa ressoa sobre a política econômica adotada. Os acordes mais agudos entre as análises condenatórias à gestão do Governo Federal soam em torno da continuidade de uma política econômica conservadora, que em muitos aspectos se assemelha àquela anteriormente adotada.

Cabe ressaltar que nossa análise está ancorada ao entendimento de Vieira (1992) acerca da indissociabilidade entre a política econômica e a social, uma vez que ambas formam uma totalidade.

Formando um todo, a política econômica e a política social apenas formalmente se distinguem e às vezes dão a enganosa impressão de que tratam de coisas muito diferentes. Não se pode analisar a política social sem se remeter à questão do desenvolvimento econômico, ou seja, à transformação quantitativa e qualitativa das relações econômicas, decorrente de processo de acumulação particular de capital. O contrário também precisa ser observado: não se pode examinar a política econômica sem se deter na política social (VIEIRA, 1992, p. 21).

O autor alerta-nos para o fato de que os países que se voltam para uma economia de mercado, comumente, valorizam a política econômica em detrimento das políticas sociais. De acordo com a história, essa tem sido a postura recorrentemente assumida pelos governos brasileiros. Embora não possamos afirmar enfática e arbitrariamente que o governo Lula foi uma reprodução fiel de seus predecessores, é possível identificarmos

alguns pontos congruentes, responsáveis diretos pela perpetuação de limites referentes a não garantia de direitos e à ínfima redução da desigualdade social no país.

O forte descontentamento da grande maioria da população com as políticas econômicas e sociais implementadas pelos dois governos FHC engendrou um acentuado desejo de mudanças. Dentro desse contexto de insatisfação, Lula apresentava-se como uma possibilidade material das transformações desejadas. Todavia, a factual probabilidade da chegada ao poder de um partido de esquerda, que historicamente alinhava-se aos ideais socialistas e reivindicações trabalhistas, ocasionou uma rápida reação dos setores conservadores, os quais trataram logo de criar uma paisagem de instabilidade e insegurança em torno dessa possível conquista. Ao temor acerca de uma pseudorrevolução socialista orquestrada por Lula e o PT somava-se um ambiente econômico instável, caracterizado pela queda do Real e pela subida do chamado “risco Brasil”.

No combate às enfermidades elencadas, Lula e sua equipe elaboraram um eficiente e diversificado receituário. Para superação da rejeição a uma imagem ligada a uma possível revolução socialista e rompimento da ordem hegemônica, a figura do candidato Lula foi repaginada, afastando-o da imagem agressiva de um metalúrgico líder sindical para construir a representação tranquila e serena do “Lulinha paz e amor”.

Esse novo e heroico personagem era alguém capaz de conciliar todas as aspirações nacionais, através de negociações com todas as classes e setores sociais (BORGES NETO, 2003). A adoção dessa postura possibilitou a construção de amplas alianças políticas e/ou partidárias, que possibilitaram a superação da crise política herdada do governo anterior. Na base dessa organização localizava-se a ideia de que era necessária a constituição de amplos acordos políticos para a garantia da governabilidade. Esse quadro,

segundo Dathein (2004), produziu o “inusitado resultado de um governo ‘de esquerda’ quase sem oposição”. Evidentemente, esse apoio teve preço, que, no caso do PT, significou o abandono de seu programa original de governo.

De todos os remédios tomados por Lula, possivelmente o de composição mais forte e, por conseguinte, com contraindicações mais severas, tenha sido a manutenção da política macroeconômica. No cerne dessa decisão estava a preocupação com a superação da vulnerabilidade externa, a retomada da credibilidade financeira e, por fim, a busca pelo crescimento econômico. O estratagema do governo era então perpetuar a ortodoxia da política econômica anterior por um período inicial, para depois - diante de um cenário mais estável e seguro - realizar as transformações prometidas e necessárias.

Entretanto, o caráter provisório e transitório dessa postura econômica acabou se prolongando e persistindo durante os dois mandatos do Governo Lula. Em síntese, podemos perceber que o argumento de criação das condições necessárias para a implementação de novas políticas econômicas e sociais caracterizou-se como “um discurso apaziguador conjuntural, que serviu de justificativa, durante os meses iniciais do governo, para a manutenção do mesmo modelo econômico” (FILGUEIRAS; PINTO, 2004). Com o passar do tempo, esse sofisma foi abandonado e trocado pela alocação de que existe uma única política macroeconômica no contexto atual, sendo possíveis apenas modificações epidérmicas nessa estrutura preconcebida.

Segundo Paulani (2008), no início, as autoridades econômicas do governo Lula utilizavam o jargão da “responsabilidade fiscal”, o qual foi substituído pelo argumento da “responsabilidade macroeconômica”, por fim, adotaram – por determinação vinda do Palácio do Planalto – o cariz da “justiça social”. De acordo com a autora, essa atitude fez com que toda e qualquer ação do

governo (fome zero, cortes orçamentários, focalização das políticas sociais, megassuperávits, reforma da Previdência, juro real elevado, valorização da moeda doméstica) fosse empreendida em nome da “justiça social”.

Retomando nosso pressuposto inicial de que não podemos desvincular as questões econômicas das sociais, verificamos que as políticas de atendimento à área social do Governo Lula são reflexos da primazia do modelo econômico liberal e ortodoxo seguido. Os órgãos da estrutura governamental responsáveis pela área econômica acabaram ditando cortes orçamentários aos ditos “gastos sociais” e, ao fim e ao cabo, determinando o direcionamento da ação social do governo.

A utilização da política social como instrumento de manipulação política da sociedade, embora não seja uma novidade na história política brasileira, caracteriza o grande diferencial de Lula para o governo anterior ou, como apelidou Singer (2009), o “pulo do gato de Lula”. Segundo o autor, o ex-presidente soube, sobre o pano de fundo da ortodoxia econômica, construir uma substantiva política de promoção do mercado interno voltada aos menos favorecidos, potencializando a sensação dos membros das classes subalternas de aumento da capacidade de consumo, o que não estava presente nas políticas econômicas recessivas do início de seu mandato.

Esse modo de proceder, somado à manutenção da estabilidade econômica, compôs o programa de classe de Lula. Todavia, dessa vez, não se tratava de um projeto para a classe trabalhadora, mas sim para a fração de classe – denominada por Paul Singer – de subproletariado⁷. O apoio irrestrito dessa fração de classe ao ex-presidente deu

⁷ De acordo com Singer (1981, apud SINGER, 2009) os subproletários são aqueles que “oferecem a sua força de trabalho no mercado sem encontrar quem esteja disposto a adquiri-la por um preço que assegure sua reprodução em condições normais”.

origem ao Lulismo⁸, fenômeno capaz de assimilar pontos de vistas, tanto conservadores, como progressistas, na perpetuação de um “conservadorismo popular”. O Governo Lula assemelha-se à melhor expressão do Brasil, ou seja, ao Carnaval, que é capaz de transgredir sem romper com a ordem. Modernizar e conservar. Não rompe. Incorpora!

A forte adesão do subproletariado ao governo Lula é intrinsecamente vinculada à ação dos programas e projetos que compõem sua política social. É inegável o impacto dos programas de renda mínima na melhoria de vida dos mais pobres⁹ e no aquecimento da economia interna via aumento do consumo popular, haja vista o protagonismo do programa Bolsa Família (PBF) no conjunto de ações do governo Lula.

A despeito dos resultados obtidos pelo PBF no que se refere ao combate à pobreza extrema, é imprescindível destacarmos que o programa apresenta inúmeras limitações no que tange à ruptura com os mecanismos estruturais de reprodução da pobreza. Para Filgueiras e Gonçalves (2007, p. 163), o PBF “apenas maneja a pobreza, pois mantém em permanente estado de insegurança, indigência e dependência o seu público-alvo, permitindo, assim sua manipulação política”. Para Singer (2009), o sucesso de Lula na diminuição da pobreza é composto por um tripé que engloba o PBF, a elevação do salário mínimo e programas específicos¹⁰.

⁸ Segundo Poulantzas (1977, p. 238), “Marx verificou que o indispensável apoio dos camponeses parcelares ao Estado bonapartista baseava-se em todo um contexto ideológico relativo à ‘tradição’ e às origens de Louis Bonaparte”. Para o autor, “o Estado bonapartista ao apoiar-se nesses camponeses, não toma de fato qualquer medida politicamente apreciável em favor dos seus interesses. Limita-se a tomar certas medidas da ordem do *compromisso* a fim de continuar a alimentar a ilusão ideológica que se encontra na base desse apoio político” (grifo do autor). Essa constatação permite-nos comparar o fenômeno contemporâneo do *Lulismo* ao do *Bonapartismo*.

⁹ Segundo Neri (2007): “No biênio 1993-1995 a proporção de pessoas abaixo da linha de miséria cai 18,47% e, no período 2003-2005, a mesma cai 19,18%”.

¹⁰ O autor refere-se: a) à política de crédito consignado; b) à redução da idade mínima para o recebimento do Benefício de Prestação Continuada; c) à ativação de setores antes inexistentes na economia; e d) a uma série de programas focalizados (Luz para Todos, regularização de propriedades quilombolas, construção de cisternas no semiárido, etc.).

No que corresponde às políticas sociais, não obstante os avanços na redução da pobreza extrema e no atendimento prioritário às regiões mais precárias, verificamos que as ações sociais do governo ainda estão distantes da possibilidade de garantia universal dos direitos sociais. Além disso, muitos programas são reféns de um viés assistencialista e politicamente utilitário. Nesse sentido, instiga-nos observar de que forma esses limites se expressam e reproduzem nos contornos da política esportiva brasileira.

A política esportiva do Governo Lula

Historicamente, o Esporte e o Lazer não costumam figurar entre as prioridades da pauta governamental, inclusive entre as ações voltadas para o atendimento às demandas sociais. O conjunto de justificativas para essa renúncia estatal é bastante diversificado, abrangendo desde questões etimológicas e axiológicas intrínsecas ao esporte até aspectos políticos, econômicos e sociais da organização do Estado brasileiro.

Parece-nos claro que, no conjunto das ações governamentais, o fenômeno esportivo situa-se antes numa posição marginal frente a setores como o da economia, da saúde, da educação, da habitação. A não ser por razões corporativas, considerando o quadro brasileiro, poder-se-ia reivindicar para o esporte o status de prioridade de ações governamentais. Aliás, em todas as pesquisas de opinião sobre quais os problemas mais sérios e urgentes que deveriam ser enfrentados pelo governo, o esporte não aparece ranqueado. É mais ou menos lugar-comum, portanto, que na ordem de prioridades das ações do poder público o esporte não deva ocupar lugar de destaque (BRACHT, 2005, p. 81 e 82).

Aparenta-nos que o papel coadjuvante do Esporte e sua valorização meramente pelo aspecto econômico ou ideológico explicam-se, igualmente, pelo fato de uma grande parcela do

Estado e da sociedade não reconhecê-lo como direito – social ou individual. No entanto, a Constituição Federal (CF) de 88, em redação dedicada ao “Desporto”, afirma que: Art. nº 217 - “É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como *direito de cada um [...]*” (grifo nosso).

A ausência de uma classificação explícita do esporte (desporto) como “Direito Social” no texto constitucional não se trata de uma mera mixórdia semântica, tendo repercussões que vão além de questões terminológicas. Contudo, ao assumirmos uma perspectiva universalista de responsabilização estatal pelas políticas sociais, contradizendo a autoresponsabilização individual, partiremos do pressuposto de que a expressão “Direito de cada um” deve ser tomada como análoga à condição de “Direito Social¹¹”.

O reconhecimento do esporte como direito – seja por conquista popular ou concessão estatal – jamais esteve claro nas ações governamentais voltadas para o setor. Portanto, é preciso reconhecer o mérito do Governo Lula em assumir pública e oficialmente as demandas esportivas como uma questão de acesso dos cidadãos a um direito legalmente garantido. Esse tratamento diferenciado evidenciou-se, logo em seu primeiro mandato, com a criação do Ministério do Esporte (ME).

O compromisso político do Governo Federal com o Esporte, no início da gestão do Presidente Lula, foi traduzido na criação do Ministério do Esporte, que tem como missão “formular e implementar políticas públicas inclusivas e de afirmação do esporte e do lazer como direitos sociais dos cidadãos, colaborando

¹¹ Vale destacar que nossa compreensão sobre os direitos sociais assemelha-se a de Pereira (2009): [...] referenciados no princípio da igualdade, tendo como responsável o Estado de Bem-Estar. Esses direitos, porém, não se coadunam com o ideário liberal e, por isso, requerem reformulações desse ideário e de suas práticas, no próprio seio do capitalismo. Tal dissonância reside no fato de tais direitos não se colocarem contra o Estado, mas, diferentemente dos direitos individuais, exigirem a participação cívica deste na vida da sociedade. Com a existência dos direitos sociais houve também mudança de acento no princípio da liberdade para o princípio da igualdade (p. 105).

para o desenvolvimento nacional e humano”. Atualmente, o Ministério do Esporte coordena uma Política de Estado reconhecendo as ações desenvolvidas ao longo da história e criando condições para a implementação de uma política que não se restrinja ao quadriênio da gestão, mas se comprometa com a efetivação de uma Política Pública de Esporte e Lazer frente à qual assume a posição de proponente, formulador e articulador, responsabilizando-se pela realização de Programas que respondam às demandas sociais geradas num momento histórico de garantia e de ampliação do conjunto dos direitos (POLÍTICA NACIONAL DO ESPORTE, ME, 2005).

A previsão na CF e o reconhecimento estatal do Esporte como direito, em síntese, criam a obrigatoriedade de que esse venha a ser alvo de políticas sociais. No caso do Brasil, a política pública social implementada pelo ME é capitaneada por dois programas principais: Programa Segundo Tempo (PST) e Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC)¹².

Para as análises e discussões deste artigo utilizaremos como fonte de dado apenas o PST. A opção por esse programa possui uma justificativa composta por duas dimensões. A primeira é uma dimensão técnica, uma vez que o PST apresenta números mais significativos que o PELC no que tange ao quantitativo de atendimentos e à distribuição territorial. A outra dimensão é de ordem política, tendo em vista que o PST foi elaborado pela equipe do PCdoB, partido que assumiu a gestão do ME dentro da coalizão partidária do Governo Lula. Esse fato tem reflexos tanto na gestão quanto no financiamento dos programas e ações ministeriais.

O PST foi lançado em abril de 2003, por meio da celebração de protocolo de cooperação, assinado pelos ministros do Esporte

¹² Implantado e gerenciado pela Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e do Lazer (SNDEL), do Ministério do Esporte, o Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) é um programa do tipo finalístico. Criado em 2003, o problema gerador que ainda hoje justifica a sua existência é a desigualdade de acesso ao esporte e lazer por parcela significativa da população brasileira (Disponível em: <http://www.esporte.gov.br/sndel/esporteLazer/default.jsp>. Acesso em: 29 jan. 2011).

e da Educação da época. A responsabilidade pela organização, implementação e gestão do PST é da Secretaria Nacional de Esporte Educacional do Ministério do Esporte.

O PST apresentava como objetivo “democratizar o acesso à prática esportiva, por meio de atividades a serem realizadas no contra turno escolar, de caráter complementar, com a finalidade de colaborar para a inclusão social, bem-estar físico, promoção da saúde e desenvolvimento humano, e assegurar o exercício da cidadania” (BRASIL, ME, 2005). O programa tem como público-alvo, desde seu princípio, crianças, adolescentes e jovens expostos aos riscos sociais. Além disso, o programa trazia como princípios norteadores: *a)* o comprometimento do esporte com a reversão do quadro de injustiça, da exclusão e vulnerabilidade social; *b)* o reconhecimento do esporte como um Direito Social e de Inclusão Social, este compreendido como possibilidade de garantir o acesso aos bens sociais - esporte e lazer - e aos segmentos sociais, sem discriminação de classe, etnia, raça, religião, gênero e nível socioeconômico; e *c)* a transparência na execução, visando a adequada aplicação dos recursos públicos e o acesso da família e da sociedade no monitoramento do processo como um todo.

Naquele momento, a criação do PST parecia expressar uma autêntica mudança na relação entre Estado e Esporte, materializada pelo entendimento - por parte do ME - de que o esporte passaria a ser tratado como direito de cada cidadão e que, portanto, deveria ser objeto de uma política social. Esse fato contribuiu para engendrar uma grande agitação junto aos setores progressistas¹³ da Educação Física, os quais almejavam uma modificação nos rumos da política esportiva no sentido de que o esporte e o lazer fossem

¹³ Oliveira (1994), ao abordar o consenso e o conflito na Educação Física Brasileira, identifica nos estudos realizados dentro da Educação Física, nos anos 80 de abordagem marxista, o surgimento de uma oposição sistemática ao conservadorismo. Conforme Oliveira (1994, p. 26 e 27): os estudos em nível de mestrado na Educação Física e na Educação representam “uma intelectualidade que, sem descartar influências conservadoras, já revela a existência de um pensamento progressista”.

democratizados e que tivesse, finalmente, seus aspectos históricos e sociais valorizados em detrimento do potencial econômico.

Outro fator destacado pelos gestores do ME foi a abrangência do PST, chegando a ser proclamado como *o maior programa socioesportivo do mundo*. A despeito do superdimensionamento presente nessa afirmação, é importante destacar que o PST, segundo dados do mapa de distribuição do portal eletrônico do ME, possui, atualmente, mais de 3 milhões de beneficiados. Com destaque para o Estado de São Paulo, que possui aproximadamente 450 mil pessoas atendidas.

A importância do PST também se fez presente no financiamento público. Se retirarmos os recursos enviados ao ME por meio de emendas parlamentares, os quais muitas vezes não são aplicados diretamente na implementação dos programas, o PST teve os maiores valores autorizados nos anos de 2004 e 2005, respectivamente, R\$ 50.823.850,00 e R\$ 159.086.737,00, segundo informações do Siga Brasil¹⁴. Ao mesmo tempo, apresentou uma significativa execução orçamentária no biênio, 90,78% (2004) e 77,93% (2005). Conforme mostraremos adiante, esse prestígio em termos orçamentários sofreu uma reviravolta entre os anos 2006/2007.

Após demonstrarmos sucintamente a conformação da política esportiva do Governo Lula e localizarmos o PST no contexto desse arranjo, apresentando concisamente sua relevância e abrangência, passemos à comparação deste com outros projetos e ações do Governo Federal que tenham como foco de ação objetivos distantes ao da garantia do esporte enquanto direito social. Esse paralelo nos permitirá observar em que medida o conteúdo social do esporte é efetivamente uma prioridade no delineamento da política esportiva nacional.

¹⁴ O Siga Brasil é um sistema de informações sobre orçamento público do Senado Federal.

O lugar do “social” na política de esporte do Governo Lula

O mundo de hoje é significativamente diferente daquele de décadas atrás. Entretanto, o sentido vago e a obviedade dessa afirmação pouco demonstram a importância e a dimensão das mudanças a que se referem. Descrição realizada por Netto e Braz (2009, p. 235 e 236) é bastante elucidativa da profundidade das transformações engendradas pelo capitalismo contemporâneo:

Além de haver surgido em “mercado mundial de bens simbólicos”, mercadorias absolutamente novas se generalizaram (pense-se nos produtos e subprodutos da eletrônica, dos computadores de uso pessoal aos telefones celulares), mudaram muito as formas da sua circulação (do comércio disperso aos *shoppings centers* e, agora, via *internet*) e hábitos e padrões de consumo se alteram radicalmente – o fetiche do automóvel foi deslocado pelos *gadgets* eletrônicos numa *cultura de consumo* (Featherstone, 1995). Sobretudo, constata-se que o universo da mercantilização, já amplificado na fase anterior do estágio imperialista, cresceu até o limite do insondável: está longe do exagero afirmar que atualmente *tudo é efetivamente* passível de transação mercantil, dos cuidados aos idosos ao passeio matinal de animais domésticos – em “serviços” (inclusive os sexuais) que se inserem na *industrialização generalizada* antes mencionada (grifos do autor).

Dado seu forte potencial mercadológico, o esporte é um dos fenômenos sociais mais afetados pelo processo de mercantilização, tornando-se um produto altamente rentável e amplamente explorado pela indústria esportiva e midiática. Contudo, os principais atrativos do esporte aos olhos do grande capital, ou seja, sua rápida e lucrativa comercialização constituem, simultaneamente, o principal obstáculo para sua vinculação aos direitos sociais e uma das principais barreiras a serem transpostas pelas políticas sociais ligadas ao setor.

Dentre as diferentes manifestações esportivas existentes¹⁵, aquela que melhor se adapta à lógica mercantil e que, portanto, tem sido amplamente apropriada e explorada pelo capital é o denominado “esporte de alto rendimento ou espetáculo”. Esse arquétipo esportivo corresponde ao esporte profissional, vinculado aos grandes eventos esportivos e amplamente difundido pelos meios comunicacionais. Em decorrência disso, podemos dizer que se trata do modelo esportivo hegemônico no âmbito da sociedade.

Em virtude da hegemonia conquistada pelo “esporte de alto rendimento”, esse vem sendo - ao longo da história brasileira - o padrão balizador das políticas públicas para o setor, acarretando em políticas baseadas na focalização e setorialidade, tendo como escopo interesses antagônicos a uma perspectiva inclusiva e de combate às desigualdades.

Além disso, as ações voltadas para o acesso à prática esportiva são acometidas por outras disfunções que agridem o conjunto das políticas sociais. Dentre elas, destaca-se, por exemplo, o predomínio de perspectiva assistencialista. A assistencialização dos programas sociais esportivos relaciona-se a certa “síndrome do Salvador da Pátria” atribuída ao esporte, que o coloca numa condição quase divina, de semideus, diferente dos demais fenômenos, capaz de combater toda sorte de mazelas sociais. Nesse cenário mítico, isoladamente o esporte seria capaz de garantir a ascensão e inclusão social; combater a criminalidade e a drogadição; e promover melhoria na qualidade de vida e saúde da população.

Na verdade, o que se ofusca é o lugar estrutural e até de manutenção da segurança pública protagonizados por esse discurso

¹⁵ De acordo com o texto constitucional e a própria estruturação do Ministério do Esporte, existem três “manifestações” esportivas: o esporte educacional; o esporte de participação (lazer) e o esporte de alto rendimento.

retórico e pela assistencialização da política social esportiva. Nesse sentido, parafraseando Behring (2009), “trata-se de uma política social para este mundo”, ou seja, uma conjunção de políticas seletivas e focalizadas para a “horda”, e que, por conseguinte, se distancia do sentido de solidariedade, pacto social e reforma democrática e redistributiva.

O Governo Lula, por meio do ME, demonstrou-se disposto a romper com os limites expostos até o momento ao sinalizar que o esporte deveria ser considerado um direito de todos os cidadãos brasileiros e que, dessa forma, deveria ser objeto de políticas públicas e sociais que garantissem o acesso da população à sua prática. O protagonismo dado ao PST durante a primeira gestão do ME materializava essa perspectiva e parecia colocar os aspectos sociais do esporte em proeminência em relação a seu potencial econômico.

Todavia, alguns dados acerca do orçamento público colocam em dúvida se de fato o PST foi uma ação prioritária do ME. Em comparação com programa destinado ao atendimento do esporte de alto rendimento, verificamos que o PST obteve maior “Transferência de Recursos da União¹⁶”, no entanto, essa dinâmica se altera quando observamos os “Gastos Diretos do Governo¹⁷” com ambos (Gráficos 1 e 2).

¹⁶ De acordo com o Glossário, presente no “Portal da Transparência” do Governo Federal, a Transferência de Recursos da União representa os recursos federais transferidos da União para estados, municípios, Distrito Federal ou diretamente repassados a cidadãos (Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/glossario>. Acesso em: 24 fev. 2011).

¹⁷ De acordo com o Glossário, presente no “Portal da Transparência” do Governo Federal, a consulta a Gastos Diretos do Governo Federal apresenta os gastos com aquisição e contratação de obras e compras governamentais, diárias pagas, cartões de pagamento do Governo Federal, dentre outros, realizados pelos Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal, exceto as entidades que não executam as despesas pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), em categorias de despesas específicas, por ação governamental, identificando-se os respectivos favorecidos (Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/glossario>. Acesso em: 24 fev. 2011).

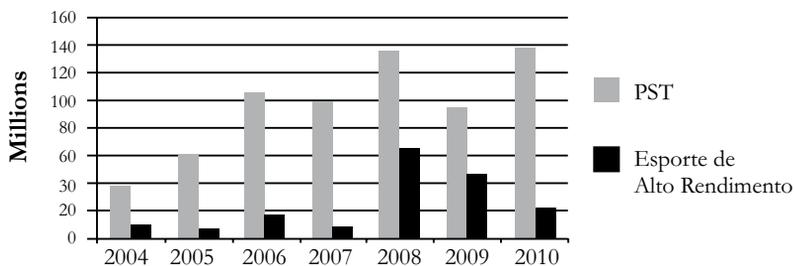


Gráfico 1 - Transferência de Recursos da União (por programa)

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal

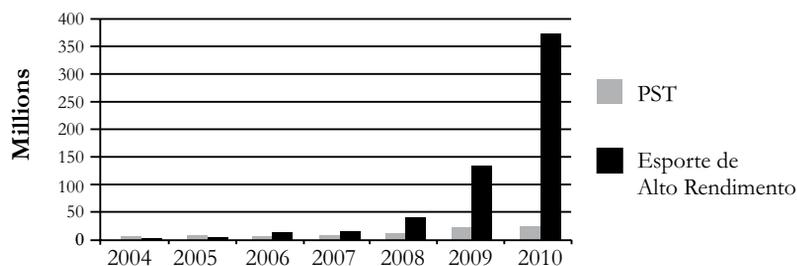


Gráfico 2 - Gastos Diretos do Governo (por programa)

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal

Embora o financiamento não seja o único critério de análise de uma política ou programa social, sua composição e destinação são fortes indicadores das prioridades da ação governamental. Além disso, um reduzido aporte de recursos constitui um elemento limitador para que um programa assuma um caráter universal e um atendimento de qualidade social. Os dados apresentados demonstram a presença, no âmbito do PST, de uma barreira impetrada pelo enorme hiato existente entre o montante de recursos destinados ao programa e os gastos efetivos do governo para sua implementação. Além disso, ao averiguarmos o elevado

gasto governamental com o programa destinado ao atendimento do esporte de alto rendimento, depreendemos que esse parece continuar sendo o arquétipo norteador das ações do Governo Lula para o setor, o que colocaria em xeque o discurso em torno da valorização dos aspectos sociais do fenômeno esportivo e de sua garantia como direito social.

Pesquisadores e estudiosos das políticas públicas afirmam que é notória uma inflexão do Governo Lula para a realização dos grandes eventos esportivos. De acordo com os especialistas, essa curvatura teria se acentuado a partir de 2007 com a realização dos Jogos Pan-americanos na cidade do Rio de Janeiro e se consolidou com a confirmação do Brasil como país sede da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016. Diante desse argumento, é intrigante notarmos, no Gráfico 2, que a partir de 2008 os gastos com o programa de “Esporte de Alto Rendimento” sofrem um crescimento exponencial.

A priorização dos chamados “Megaeventos Esportivos” nas ações governamentais é deveras mais acentuada no campo do financiamento público. Se somarmos o total de recursos transferidos pela União ao PST ao longo dos anos de 2004 a 2010, encontraremos um quantitativo bem inferior às quantias previstas para a realização da Copa do Mundo e dos Jogos Olímpicos (Gráfico 3). Diante de tal discrepância orçamentária, torna-se inegável a supremacia dos Megaeventos esportivos sob os programas de cunho social.

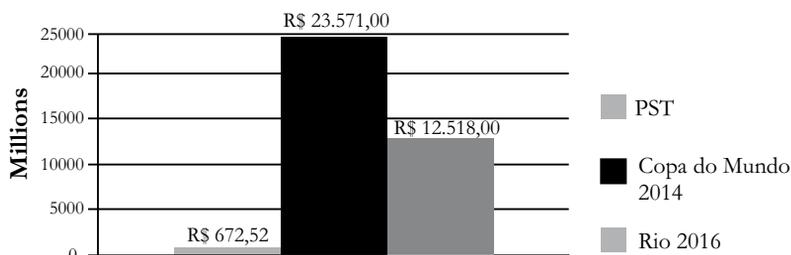


Gráfico 3 - Relação entre o total de recursos transferidos para o PST entre 2004-2010 e os gastos previstos para realização da Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal

A primazia do esporte de alto rendimento ou espetáculo, que corresponde ao modelo de esporte olímpico, é reforçada pela existência de fontes oficiais de repasse de recurso público ao Comitê Olímpico Brasileiro (COB). Em virtude da Lei nº 10.264, de 16 de julho de 2001, batizada como Lei Agnelo/Piva e sancionada no governo anterior ao de Lula, o COB passou a receber 2% da arrecadação bruta de todas as loterias federais do país. Os valores repassados à instituição compõem um “Fundo Olímpico” gerenciado pelo próprio Comitê, cujos valores no ano de 2007, 2008 e 2009 são bem superiores aos gastos com o PST (Gráfico 4).

Os dados evidenciam os aspectos preponderantes na organização da agenda pública brasileira para o esporte. Se no âmbito geral a convivência entre as políticas econômicas e sociais diferenciou-se de governos anteriores ao mesclar caminhos econômicos ortodoxos com traços sociais, que impactaram positivamente a qualidade de vida das camadas menos favorecidas, essa mesma dinâmica parece possuir feições diferenciadas no setor esportivo. Possivelmente, isso ocorra devido ao fato de que os Megaeventos Esportivos possuem sintonia afinada com os

objetivos econômicos do governo, afinal, são acontecimentos que poderão favorecer o aquecimento do consumo interno, ao mesmo tempo em que darão projeção internacional ao país – resta saber se positiva ou negativamente.

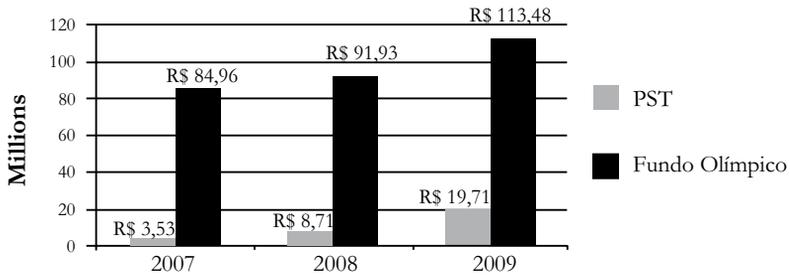


Gráfico 4 - Relação entre os gastos do PST e os valores recebidos pelo Fundo Olímpico via Lei Agnelo/Piva entre os anos de 2007-2009

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal e Portal eletrônico do Comitê Olímpico Brasileiro

Usando bordão eternizado por Lula, se *nunca antes na história desse país* tivemos um presidente tão afeito às questões esportivas, é igualmente verdade que, ao menos nessa área, os grandes entusiastas de Lula não são os integrantes do subproletariado, mas sim os do campo conservador e reacionário do sistema esportivo. O “pulo do gato de Lula” no esporte foi ofuscar sob o manto da grandiosidade da conquista dos Megaeventos Esportivos o arrefecimento do conteúdo social do esporte. Para essa conjuntura, Lula, o PT e o ME - amparados pelas entidades esportivas - souberam maximizar e manobrar o ufanístico orgulho nacional e capital simbólico envolvido na conquista dos grandes eventos esportivos. Além disso, foram responsáveis pelo recrudescimento de antigas estratégias, que reforçaram a perspectiva assistencialista e alienante das políticas sociais esportivas.

Considerações Finais

Introduzimos esse texto apresentando a singularidade e as expectativas engendradas pelas últimas mudanças políticas nacionais. Concomitantemente, ressaltamos a impossibilidade de afirmações deterministas quanto ao sucesso ou fracasso das ações subsequentes a essas alterações. Além disso, nossa ressalva alertava para a contraditoriedade e complexidade que conformam a organização do Estado brasileiro na promoção das políticas econômicas e sociais, quadro que apanha inclusive as políticas públicas e sociais voltadas para o setor esportivo.

O encerramento – ao menos oficial – do Governo Lula impõe riquíssimo conjunto de elementos de análise para a comunidade acadêmica, uma incomensurabilidade conformada pela profusão e intensidade das contradições intrínsecas ao governo e à própria figura presidencial. Ao mesmo tempo, dificilmente encontraremos na história do país uma figura que tenha tido um impacto tão significativo e tão diversificado, tanto no aspecto político-partidário, como nas diferentes classes sociais.

Partindo do pressuposto da existência de umbilical encadeamento entre as políticas econômicas e sociais, buscamos demonstrar que, a despeito do signo democrático-popular que caracterizava o governo, é possível identificarmos uma anteposição das políticas econômicas sobre as estratégias sociais adotadas. Em busca do “conformismo popular” Lula e sua equipe governamental souberam construir em cima do pano de fundo da ortodoxia econômica uma substantiva política de promoção do mercado interno voltado aos menos favorecidos. A conquista do subproletariado e o sucesso de Lula são o corolário da soma desse estratagema a outras ações sociais, destacando-se, por exemplo, o Programa Bolsa Família.

Adentrando o campo esportivo, demonstramos que o Governo Lula diferenciou-se de seus predecessores ao consolidar

efetivamente uma política nacional para o setor, tendo como marco a criação de uma pasta ministerial específica. Além disso, os discursos e ações iniciais do governo e do Ministério do Esporte acenavam para a garantia do esporte enquanto direito social e como alvo de uma política social, tendo como sinalização destacada dessa diretriz a criação do Programa Segundo Tempo.

Contudo, os direcionamentos dados às políticas econômicas e sociais pelo projeto de desenvolvimento trataram de afastar o esporte de seu conteúdo social, priorizando sua manifestação hegemônica e as ações que estivessem vinculadas à política macroeconômica. Dessa forma, observamos, por meio do financiamento público, uma acentuada priorização de alocação de recursos na promoção do esporte de alto rendimento ou espetáculo e na realização dos Megaeventos Esportivos em detrimento de maiores investimentos nos programas e projetos sociais, mitigados os aspectos sociais do esporte, os quais, quando lembrados, são rapidamente subordinados aos interesses hegemônicos.

Finalizamos este artigo reafirmando a impossibilidade de uma conclusão peremptória e destacando a premência de estudos futuros que busquem o enriquecimento das fontes de pesquisas utilizadas nesse estudo, buscando uma análise que abranja com maior riqueza as contradições inerentes às políticas econômicas e sociais empreendidas pelo Governo Lula. Por conseguinte, esperamos que essa pesquisa tenha sido apenas uma primeira provocação àqueles que se dedicam a estudar as políticas públicas e sociais esportivas e/ou que reivindicam a necessidade de programas e projetos que possibilitem o acesso ao esporte enquanto direito social. Afinal, o que nunca antes na história desse país foi visto precisa ser permanentemente revisto.

Submetido em 11 de abril de 2011 e aceito para publicação em 5 de julho de 2010

Referências

- ARRETCHE, Marta. “Tendências no estudo sobre avaliação”. In: RICO, Elizabeth. *Avaliação de Políticas: uma Questão em Debate*. São Paulo: Cortez Editora & IEE/PUC/SP, 1998, p. 29-39.
- BEHRING, Elaine Rossetti. Acumulação capitalista, fundo público e Política Social. In: BOSCHETTI et al. (orgs.). *Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- BORGES NETO, João Machado. Um governo contraditório. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, n. 12, jun. 2003.
- BRACHI, Valter. *Sociologia crítica do esporte: uma introdução*. 3. ed. Ijuí: Editora Unijuí, 2005. 124 p.
- BRASIL. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: PR, 1988.
- _____. Ministério do Esporte. *Política Nacional do Esporte*. Brasília: ME, 2005.
- _____. Ministério do Esporte. *Manual de Orientações para Implantação de Núcleos do Programa Segundo Tempo*. Brasília: ME, agosto/2005.
- DATHEIN, Ricardo. Governo Lula: análise crítica dos resultados, das perspectivas e das alternativas às políticas econômicas adotadas. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 9, 2004. *Anais do IX Encontro Nacional de Economia Política*. Uberlândia: 2004.
- FILGUEIRAS, Luiz; PINTO, Eduardo Costa. Governo Lula: contradições e impasses da política econômica. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 9, 2004. *Anais do IX Encontro Nacional de Economia Política*. Uberlândia: 2004.
- FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. *A Economia Política do Governo Lula*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.
- NERI, Marcelo Cortês. *Miséria, desigualdade e políticas de renda*. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2007. Disponível em: <<http://www3.fgv.br/ibrecps/RET3/index.htm>>. Acesso em: 21 fev. 2011.
- NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. *Economia Política: uma introdução crítica*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

OLIVEIRA, Vitor Marinho de. *Consenso e conflito da Educação Física brasileira*. Campinas: Papirus, 1994. 203 p.

PAULANI, Leda. *Brasil Delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico*. São Paulo: Boitempo, 2008.

PEREIRA, Potyara A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. *Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

POULANTZAS, Nicos. *Poder político e classes sociais*. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

SINGER, André. Raízes sociais e ideológicas do Lulismo. *Revista Novos Estudos*. 85. ed. São Paulo: CEBRAP, 2009. Disponível em: <<http://novosestudios.uol.com.br/acervo/acervo.asp>> Acesso em: 24 fev. 2011.

VIEIRA, Evaldo. *Democracia e Política Social*. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1992.