



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
Faculdade de Educação Física  
Programa de Pós-Graduação em Educação Física  
Mestrado em Educação Física

**ANÁLISE DO ESPORTE NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

**FELIPE BARBOSA PASSOS**

BRASÍLIA-DF, 2017.



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
Faculdade de Educação Física  
Programa de Pós-Graduação em Educação Física  
Mestrado em Educação Física

**FELIPE BARBOSA PASSOS**

**ANÁLISE DO ESPORTE NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação Física da Faculdade de Educação Física da Universidade de Brasília, como pré-requisito para a obtenção do grau de Mestre em Educação Física.

**ORIENTADOR: PROF. DR. PEDRO FERNANDO AVALONE ATHAYDE**

BRASÍLIA-DF, 2017.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

PP289a Passos, Felipe Barbosa  
Análise do Esporte na Política de Assistência Social /  
Felipe Barbosa Passos; orientador Pedro Fernando Avalone  
Athayde. -- Brasília, 2017.  
275 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Educação Física) --  
Universidade de Brasília, 2017.

1. Política de Esporte. 2. Política de Assistência Social  
3. Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos . I.  
Athayde, Pedro Fernando Avalone, orient. II. Título.

**FELIPE BARBOSA PASSOS**

**ANÁLISE DO ESPORTE NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação Física da Faculdade de Educação Física da Universidade de Brasília, como pré-requisito para a obtenção do grau de Mestre em Educação Física.

**Defendida e aprovada em 17 de agosto 2017**

**BANCA AVALIADORA**

---

Prof. Dr. Pedro Fernando Avalone Athayde  
Orientador

---

Prof. Dr. Edson Marcelo Húngaro  
Membro Interno

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ivanete Salete Boschetti  
Membro Externo

---

Prof. Dr. Fernando Mascarenhas  
Membro Suplente

## **EPÍGRAFE**

“Por um mundo onde sejamos socialmente iguais,  
humanamente diferentes e totalmente livres”.

Rosa de Luxemburgo

## DEDICATÓRIA

A meu pai...  
Saudades, muitas saudades, infinitas saudades!

## AGRADECIMENTOS

A Vanessa, minha esposa, pelo amor, incentivo, carinho e compreensão. Te amo... Sempre!

A Cecília, minha princesa, filha amada, pelo sorriso e alegria. Você é minha vida!

A minha mãe, maravilhosa mãe. Você é linda em todos os sentidos. Meu coração é seu!

A minha família como um todo, em especial meus irmãos (Fábio, Tiago e Fabiana) pelo incentivo e as minhas sobrinhas lindas (Lis e Olívia) pela fofura!

Ao meu orientador, Pedro, pela atenção, dedicação e compromisso. Muito Obrigado!

Aos professores Marcelo Húngaro, Fernando Mascarenhas, Pedro Athayde e Ivanete Boschetti por contribuírem com o meu engrandecimento humano e intelectual ao longo dessa caminhada. Educar é transformar mentes e corações... Sinto que vocês cumpriram seu papel!

Aos membros do Avante, pela amizade e companheirismo em todos os momentos, em especial, os colegas Wagner, Fernando Henrique, Mariângela, Edriane, Marcelo, Cláudia, Ana Elenara, Cíntia, Ana Keli, Nadson e Samir!

Aos meus amigos de sempre (Marcelo, Helber e Thiago) pelos conselhos, debates acalorados e momentos de alegria, principalmente quando acompanhados por uma cerveja gelada!

A Faculdade de Educação Física e de Serviço Social e seus respectivos programas de pós-graduação pela acolhida e oportunidade. Obrigado!

A Secretaria de Educação do Distrito Federal, por me possibilitar dois anos de afastamento e dedicação exclusivamente ao mestrado. Trabalhar por uma educação pública, gratuita e de qualidade é o que me movimenta.

A Secretaria de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos (SEDESTMIDH) por me conceder um ano de afastamento para estudos, que foram essenciais para o desenvolvimento desta dissertação, em especial a DICON e os colegas de COSE pelo apoio. Volto com mais vontade e conhecimento para contribuir na construção de uma Política de Assistência Social que responda aos anseios do público a que se destina!

Enfim, a todos que me apoiaram nesta jornada!

## RESUMO

A presente dissertação teve como objeto de estudo a relação entre esporte e Política de Assistência Social. Assim, nosso objetivo foi analisar a inserção e a configuração do esporte na Política Nacional de Assistência Social a partir de 2004 e a sua execução no Distrito Federal entre os anos de 2012 e 2015. Para alcançar tais objetivos, nos orientamos teórico-metodologicamente pelo método materialista histórico-dialético, sendo nossa investigação uma pesquisa qualitativa de caráter exploratória, cujas categoriais de análise foram construídas no transcorrer da própria pesquisa e análise dos documentos. No tocante à dimensão técnico-instrumental, utilizamos os seguintes procedimentos: i) revisão bibliográfica e ii) pesquisa documental. A coleta de dados ocorreu via pesquisa bibliográfica e documental tanto no âmbito federal, quanto no local (Distrito Federal). O primeiro capítulo apresenta a discussão político-filosófico sobre Estado e sociedade civil. No segundo capítulo, a ideia foi trazer a discussão sobre Estado para a realidade brasileira, procurando entender o desenvolvimento capitalista dentro da nossa particularidade sócio-histórica e, também, entender o desenvolvimento histórico da política social nesta configuração. Já no terceiro capítulo, enveredamos em estudar os determinantes do esporte desde a sua gênese até a sua configuração atual e a entendê-lo na conjuntura nacional, principalmente, no que concerne a sua relação com o Estado e as políticas públicas sociais. No quarto capítulo, priorizamos a análise do segundo elemento de nosso objeto de pesquisa: a assistência social. Estudamos sua trajetória enquanto uma política de proteção social no Brasil e a sua configuração atual, fruto da PNAS (2004) e do SUAS. Após essas problematizações, procuramos demonstrar o “lugar” do esporte na assistência social, ou seja, qual o contexto de inserção da prática esportiva nesta política e em quais espaços ela se desenvolve. No capítulo final, demonstramos, num primeiro momento, como o esporte é concebido e desenvolvido no programa Projovem – Adolescente. Posteriormente, voltamos nossos olhares para a Política Distrital de Assistência Social e para o principal espaço público de execução do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) no DF, os COSES, analisando a forma e o conteúdo do esporte nestas unidades. Nossas análises demonstraram que o esporte é tido como um meio de desenvolvimento de serviços socioassistenciais e de materialização da Política de Assistência Social. Dentro da política de assistência, verificamos que o esporte se localiza na Proteção Social Básica, especificadamente no SCFV. Vimos, também, que a política proporciona acesso ao esporte, mas o faz de maneira setorial, predominantemente, o que pode ampliar outros problemas sociais, como a discriminação social. Apesar disso, a concepção pedagógica de educação social deste serviço, no qual o esporte ocorre, é bem avançada no âmbito federal, tendo o programa Projovem – Adolescente como sua vitrine. No governo do Distrito Federal há ainda muitas lacunas no âmbito das orientações acerca da materialização do serviço e do planejamento das ações e isso reverbera nas possibilidades de desenvolvimento da prática esportiva nos COSES que ficam aquém de suas potencialidades, embora ocorra um predomínio da dimensão do esporte de lazer.

## ABSTRACT

The present dissertation had as object of study the relation between sport and Social Assistance Policy. Thus, our objective was to analyze the insertion and configuration of the sport in the National Policy of Social Assistance from 2004 and this execution in the Federal District between the years of 2012 and 2015. In order to reach these objectives, we orient ourselves theoretically-methodologically by the method Historical-Dialectical Materialist, our research being a qualitative and exploratory character, whose categories of analysis were constructed during the course of the research and analysis of the documents. Regarding the technical-instrumental dimension, we used the following procedures: i) bibliographical review; ii) documental research; and iii) theoretical discussion. Data collection took place via bibliographical and documentary research both at the federal and local levels (Federal District). In the first chapter we made a political-philosophical discussion about State and civil society. In the second chapter the idea was to bring the discussion about State to the Brazilian reality, trying to understand the capitalist development within our socio-historical particularity and also to understand the historical development of social policy in this configuration. In the third chapter, we study the determinants of sport from genesis to present configuration and to understand it in Brazilian reality, especially in this relationship with the State and public social policies. In the fourth chapter, we directed our forces to study the second element of the object of this research: social assistance. We studied its trajectory as a social protection policy in Brazil and its current configuration, as a result of PNAS (2004) and SUAS. Afterwards, we try to demonstrate the "place" of the sport in the care, that is, the context of insertion of the sport in this policy and in what spaces it is developed. In the final chapter, we try to demonstrate, in a first moment, how the sport is conceived and developed in the most advanced and well built program that participates: Projovem - Adolescente. In a second, we turn our eyes to the District's Social Assistance Policy is to the main public space of execution of the Coexistence Service and Strengthening of Links in the Federal District, analyzing the form and content of the sport in these units. Our investigation demonstrated that sport is considered as a means of developing social assistance services and materializing the Social Assistance Policy. Within the policy it is located in Basic Social Protection, specifically in the SCFV. We have also seen that politics provides access to sport, but it does so in a sectoral way, which may amplify other social problems, such as discrimination. Despite this, the pedagogical concept of social education of this service, in which the sport occurs, is well advanced at the federal level, and the Projovem - Adolescente program is its showcase. In the Federal District government there are still many gaps in the scope of the guidelines on the materialization of service and the planning of actions and this reverberates in the possibilities of sports practice in COSES that fall short, despite the predominance of leisure sports.

## LISTA DE TABELAS

<b>TABELA 1</b> – Ano de fundação das federações esportivas nacionais nos respectivos países.....	p. 104
<b>TABELA 2</b> – Número de unidades que ofertam SCFV e usuários no Brasil.....	p. 201
<b>TABELA 3</b> – Número de unidades ofertantes do SCFV no Brasil, por ciclo de vida.....	p. 203
<b>TABELA 4</b> – Número de usuários do SCFV ofertado pelos COSES de acordo o ciclo geracional, dados referentes aos usuários frequentes.....	p. 235
<b>TABELA 5</b> – Quantidade de relatórios entregues pelos COSES.....	p. 242

## LISTA DE GRÁFICOS

- GRÁFICO 1** – Participação (%) dos homicídios juvenis no total de homicídios. Brasil. 1980/2012..... p. 97
- GRÁFICO 2** – Comparativo entre a participação dos gastos com EAR (Esporte de Alto Rendimento) e EELIS (Esporte Educacional, Lazer e Inclusão Social) e gastos com Infraestrutura e Megaeventos no orçamento do esporte - Série 2001/2011 (valores liquidados e deflacionados pelo IGP-DI em %)...... p. 137
- GRÁFICO 3** – Quantidade de Centros de Convivência, por unidade da Federação..... p. 200
- GRÁFICO 4** – Quantidade de usuários do SCFV no Brasil, por ciclo de vida e local de oferta..... p. 204

## LISTA DE QUADROS

<b>QUADRO 1</b> –	Temas transversais no SCFV.....	p. 219
<b>QUADRO 2</b> –	Oferta de SCFV no DF, por tipo de unidade pública.....	p. 235
<b>QUADRO 3</b> –	Relação de educadores de esporte e lazer e espaços específicos de prática esportiva (quadra) nos COSES do DF.....	p. 243

## LISTA DE FIGURAS

<b>FIGURA 1</b> – Organograma da Secretaria Adjunta de Desenvolvimento Social do Distrito Federal, vinculada a SEDESTMIDH.....	p. 234
--	--------

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAP	Caixa de Aposentadorias e Pensões
CEBEM	Centro de Bem-Estar do Menor
CEME	Central de Medicamentos
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CF	Constituição Federal
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNE	Conferência Nacional do Esporte
CNSS	Conselho Nacional do Serviço Social
CO	Centro Olímpico
COB	Comitê Olímpico Brasileiro
COI	Comitê Olímpico Internacional
COSE	Centro de Convivência
CPB	Comitê Paralímpico Brasileiro
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializada de Assistência Social
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DATAPREV	Empresa de Tecnologia e Informação da Previdência Social
DF	Distrito Federal
DICON	Diretoria de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
DIESPORTE	Diagnóstico Nacional do Esporte
DRU	Desvinculação das Receitas da União
EAR	Esporte de Alto Rendimento
ECA	Estatuto da Criança e Adolescente
EELIS	Esporte Educacional, Lazer e Inclusão Social
EPT	Esporte Para Todos
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FIFA	Federação Internacional de Futebol
FMI	Fundo Monetário Internacional

FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
IAP	Instituto de Aposentadorias e Pensões
IAPAS	Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IED	Investimento Estrangeiro Direto
IGP-DI	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
INPS	Instituto Nacional da Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
JK	Juscelino Kubitschek
LA	Liberdade Assistida
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome
MDSA	Ministério do Desenvolvimento Social e Agricultura
ME	Ministério do Esporte
MEC	Ministério da Educação
MPAS	Ministério da previdência Social e Assistência Social
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
NAF	Núcleo de Atendimento e Trabalho Socioeducativo com a Família
NBA	Associação Nacional de Basquete Estadunidense
ND	Nacional-Desenvolvimentismo
NOB	Norma Operacional Básica
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG	Organização Não Governamental
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OS	Organização Social

PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Serviço de Proteção e Atenção Integral a Família
PBF	Programa Bolsa Família
PELC	Programa Esporte e Lazer da Cidade
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PPA	Plano Plurianual
PRB/CE	Partido Republicano Brasileiro do Ceará
PROJOVEM	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PSB	Proteção Social Básica
PSC	Prestação de Serviços a Comunidade
PSE	Proteção Social Especial
PST	Programa Segundo Tempo
PT	Partido dos Trabalhadores
PTR	Programas de Transferência de Renda
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RMV	Renda Mensal Vitalícia
SC	Santa Catarina
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo
SEAS	Secretaria de Estado de Assistência Social
SEDEST	Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda
SEDESTMIDH	Secretaria de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SNDEL	Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte Lazer
SNEAR	Secretaria Nacional do Esporte de Alto Rendimento
SNEE	Secretaria Nacional do Esporte Educacional

SNEELIS	Secretaria Nacional do Esporte Educacional, Lazer e Inclusão Social
SNFUT	Secretaria Nacional do Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUBSAS	Subsecretaria de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
UNAC	Unidades de Acolhimento para Crianças e Adolescentes
UNAF	Unidades de Acolhimento para Adultos e Famílias
UNAI	Unidades de Acolhimento para Idosos
UNAM	Unidades de Acolhimento para Mulheres
UnB	Universidade de Brasília
UNESC	Universidade do Extremo Sul Catarinense
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	21
CAPÍTULO 1 – DISCUSSÕES POLÍTICO-FILOSÓFICAS ACERCA DO ESTADO E DA SOCIEDADE. ....	30
1.1. Estado e sociedade civil: das concepções liberais clássicas à crítica em Marx.....	30
1.2. Concepção ampliada de Estado. ....	36
1.3. Teoria relacional do Estado. ....	39
1.4. O Estado e capitalismo monopolista.....	45
CAPÍTULO 2 – ESTADO, CAPITALISMO DEPENDENTE E POLÍTICA SOCIAL NA REALIDADE BRASILEIRA.....	55
2.1. Gênese e desenvolvimento capitalista na realidade brasileira. ....	55
2.1.1. “Questão social” e formação capitalista no brasil. ....	55
2.1.2. Da modernização conservadora à contrarreforma neoliberal. ....	62
2.1.3. O modelo de desenvolvimento nos anos Lula e Dilma: continuidade ou ruptura?73	
2.2. Política social no capitalismo a brasileira.....	83
2.2.1. A gênese da política social. ....	83
2.2.2. Características das políticas sociais no Brasil: da década de 1930 à de 1980. ....	85
2.2.3. Política social nos anos Lula e Dilma e expressões da “questão social” contemporâneas. ....	92
CAPÍTULO 3 – ESPORTE E POLÍTICA PÚBLICA: CRÍTICA A FORMA E AO CONTEÚDO ATRIBUÍDO AO ESPORTE.....	98
3.1. De que esporte estamos falando?.....	98
3.1.1. Gênese do esporte moderno.....	98
3.1.2. Transformações sociais e políticas do esporte.....	105
3.1.3. Esporte e sociedade capitalista: uma leitura a partir de Jean-Marie Brohm.....	119
3.2. Esporte, Estado e políticas sociais no Brasil.....	126
3.2.1. Relação entre Estado e esporte no pós-Constituição de 1988. ....	126

3.2.2. Políticas sociais de esporte: crítica ao esporte como salvador das mazelas sociais.....	138
3.2.2.1. Esporte como um fator de formação para a cidadania. ....	143
3.2.2.2. Esporte e juventude pobre. ....	145
3.3. Democratização do esporte e emancipação humana: possibilidades nas políticas sociais. ....	148
<b>CAPÍTULO 4. POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O ESPORTE. ....</b>	<b>159</b>
4.1. Trajetória da Assistência Social na proteção social: da República Velha a FHC.....	159
4.2. Assistência Social no período pós PNAS/2004: configuração, crítica e discussões conceituais acerca do modelo adotado. ....	174
4.2.1. Configuração da assistência social com a PNAS/2004 e o SUAS e crítica à centralidade da assistência social na proteção social.....	175
4.2.2. Debate acerca da especificidade e da intersectorialidade na concepção de assistência social.....	188
4.3. O “lugar” do esporte na política de assistência social. ....	197
<b>CAPÍTULO 5 – ANÁLISE DO ESPORTE NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: do Projovem Adolescente aos COSES do Distrito Federal.....</b>	<b>213</b>
5.1. Análise do esporte nos documentos sistematizadores do SCFV do MDS.....	214
5.1.1. Convivência, fortalecimento de vínculos e educação social. ....	214
5.1.2. Eixos estruturadores do SCFV.....	217
5.1.3. O Olhar para o esporte no programa Projovem Adolescente. ....	220
5.1.4. Análise do esporte no programa Projovem Adolescente.....	229
5.2. O esporte na realidade do SCFV do Distrito Federal. ....	233
5.2.1. Contextualizando o SCFV na Política de Assistência Social do DF. ....	233
5.2.2. Análise da configuração do esporte na execução do SCFV nos COSES do DF. ....	241
5.2.2.1. COSE Brazlândia.....	245
5.2.2.2. COSE Divinéia - Núcleo Bandeirante.....	247
5.2.2.3. COSE Gama Leste.....	250

5.2.2.4. Considerações gerais sobre os relatórios.....	251
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	255
REFERÊNCIAS .....	263

## INTRODUÇÃO

O estudo do esporte para além do senso comum é um caminho sinuoso, cheio de problemáticas e sutilezas que exige um trato rigoroso com este objeto, um trato científico. Digo isso, pois o esporte é um fenômeno social que, como poucos, possui uma capacidade de envolver as pessoas e influenciá-las. Face a esse potencial, são imputadas à prática esportiva diversas possibilidades de transformação social, principalmente, quando associada às políticas públicas sociais.

Muitas são as áreas que, por meio das políticas públicas, procuram desenvolver o esporte, entre elas: Educação, Economia, Saúde, Infraestrutura Urbana e Lazer, somam-se às políticas específicas do próprio setor esportivo. Além dessas destacadas, o esporte também acontece – não é de hoje – na Política de Assistência Social. Nela, o esporte desde muito se faz presente não como um espaço de desenvolvimento de políticas de esporte, mas como um conteúdo, um elemento, do qual a assistência social enquanto política pública se apropria para desenvolver seus serviços sociais.

A assistência social no Brasil é um fenômeno extremamente complexo e multifacetado, dada às diversas configurações a ela imputadas na história brasileira. Até a Constituição de 1988 ela sequer era considerada direito social, ou seja, não era reconhecido pelo Estado brasileiro como direito de cidadania e necessidade social, sendo tratada a partir de “valores e interesses que se confundem com o dever moral, vocação religiosa, sentimento de comiseração, ou, então, com práticas eleitoreiras, clientelistas e populistas” (PEREIRA, 2007, p. 64), conhecido como assistencialismo. Após a referida carta magna, ocorreram mudanças importantes (inovadoras) no campo assistencial, principalmente, no que se refere à Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Mas esta inovação foi acompanhada por políticas conservadoras (neoliberais), marcada pelos princípios da seletividade e da residualidade, em detrimento da universalidade, que deram o tom dos governos FHC (BOSCHETTI, 2003). Esta política nos governos Lula e Dilma terá outra configuração, mais próxima do apontado pela LOAS, porém com problemas relacionados ao seu superdimensionamento na Seguridade Social e a sua ampliação enquanto política setorial, tendo ainda que conviver com o resiliente assistencialismo.

O esporte, por ela apanhado, não se configura como um fenômeno neutro na sociedade, pelo contrário, possui muitas influências e, ao mesmo tempo, é influenciador. Sua complexidade acompanha as transformações sociais, políticas e econômicas do Brasil e do

mundo, possuindo, assim, uma singularidade que necessita de muitas mediações para apreender o seu verdadeiro sentido e contradições que o acompanham na sociedade moderna. No Brasil o direito ao esporte e o seu reconhecimento enquanto um dever do Estado data – assim como ocorreu com a assistência social, e não por acaso – a Constituição de 1988, mas a sua consolidação na realidade ainda é muito incipiente e ocorre a passos lentos, principalmente, com a temporada de megaeventos esportivos que tomou o Brasil de assalto neste início do século XXI.

As transformações na assistência social desde a implantação da Política Nacional de Assistência Social em 2004 têm ampliado a sua importância na cena social brasileira e os serviços socioassistenciais que se utilizam do esporte como matéria-prima para sua execução também. Neste contexto, o esporte passa a ser um elemento presente de forma mais consistente nesta política e, como dissemos, ao mesmo tempo em que ele a influencia e influenciado por ela também. Desta relação surge o objeto desta dissertação: *Esporte e Política de Assistência Social*.

Esta associação entre esporte e Política de Assistência Social é um fenômeno peculiar e pouco explorado no âmbito das ciências sociais e humanas, principalmente de áreas que se dedicam a estudar de forma mais direta e específica esses fenômenos, tais como: a Educação Física e o Serviço Social. Praticamente, não há produção científica em torno deste objeto na academia brasileira, em nenhuma das áreas. Fato que, concomitantemente, atribui um certo grau de originalidade a essa pesquisa, mas agudiza os desafios às mediações e problematizações ora desenvolvidas.

Assim, ampliar o entendimento acerca desse objeto cria possibilidades de melhor compreender a realidade das políticas sociais, em especial da Política de Assistência Social e, por conseguinte, proporciona maior subsídio teórico para o desenvolvimento e aperfeiçoamento desta política na realidade empírica, ao mesmo tempo em que dilata o horizonte de estudos no campo do esporte a partir das ciências humanas e sociais.

Considerando o exposto, temos como problemática inicial a ser respondida nesta pesquisa as seguintes questões: *Como se insere e se configura o esporte na Política de Assistência Social brasileira? Por que a assistência social se utiliza do esporte como um elemento para se materializar na realidade? Em que serviços ela o utiliza? Sob quais concepções político-pedagógico o esporte é pensado? E como ele vem sendo desenvolvido na realidade social dos serviços socioassistenciais?*

Instigados por esse conjunto de problemáticas, elencamos como objetivo principal dessa dissertação: *analisar a inserção e a configuração do esporte na Política Nacional de Assistência Social a partir de 2004 e a sua execução no Distrito Federal entre os anos de 2012 e 2015.*

De modo mais específico, para atender a esse objetivo central desenvolvemos outros objetivos secundários, quais sejam:

- Historicizar e problematizar o esporte enquanto um fenômeno sociocultural e suas associações às políticas sociais;
- Entender o percurso sócio-histórico da assistência social enquanto uma política de proteção social na realidade brasileira e sua configuração a partir de 2004;
- Identificar em quais serviços e programas socioassistenciais o esporte está inserido e sob quais princípios e diretrizes;
- Estudar as concepções teóricas que subsidiam a vivência esportiva nas normativas, cadernos teórico-institucionais e orientações técnicas e metodológicas da Política de Assistência Social;
- Analisar a forma como o esporte é vivenciado na execução da Política de Assistência Social no Distrito Federal.

Para alcançar estes objetivos, esta pesquisa se orienta teórico-metodologicamente pelo método materialista histórico-dialético que pressupõe “a escolha pela cientificidade da realidade, à medida que ele propicia o estabelecimento de uma relação que tem como referência a dinâmica entre o sujeito e o objeto, bem como o reconhecimento da luta dos contrários como fonte de conhecimento” (SOUZA, 2014, p. 02). Assim, procura-se compreender os fenômenos sociais em seu complexo e contraditório processo de produção e reprodução, determinado por múltiplas causas e inseridos numa perspectiva de totalidade.

Em consequência e para todos os efeitos, embasaremos este trabalho na concepção de teoria que perpassa a obra de Marx, isto é, “teoria é o movimento real do objeto transportado para o cérebro do pesquisador – é o real reproduzido e interpretado no plano ideal [do pensamento]” (NETTO, 2011, p. 21).

O método materialista histórico-dialético se justifica nesta pesquisa devido o seu propósito de desvelar a essência de um objeto ou fenômeno social, indo para além da sua

aparência ou de sua aparente singularidade e procurando revelar sua essência. Segundo este horizonte, não há neutralidade entre sujeito e objeto nas pesquisas que se dedicam a estudar a realidade social, pois no processo de produção do conhecimento teórico não há “uma relação de externalidade, tal como se dá, por exemplo, na citologia ou na física; antes, é uma relação em que o sujeito está implicado no objeto. Por isto, a pesquisa – e a teoria que dela resulta – da sociedade exclui qualquer pretensão de ‘neutralidade’” (NETTO, 2011, p. 23). Para tanto, a apreensão da realidade no referido método articula três categorias centrais de análise, são elas: a *totalidade*, a *contradição* e a *mediação*.

A *totalidade*, vai dizer Netto (2011, p. 56), “não é um ‘todo’ constituído por ‘partes’ funcionalmente integradas. Antes, é uma totalidade concreta inclusiva e macroscópica, de máxima complexidade, constituída por totalidades de menor complexidade”, ou seja, há fenômenos sociais de maior e menor complexidade na sociedade, sendo todos inseridos numa totalidade única, dinâmica e contraditória.

A categoria da *contradição* é inerente a todos os fenômenos sociais e é intrínseca a condição humana, possuindo como elemento essencial a historicidade, tida aqui, como determinações da história que antecede a realidade atual. Assim, na perspectiva do método,

[...] sem as contradições, as totalidades seriam totalidades inertes, mortas – e o que a análise registra é precisamente a sua continua transformação. A natureza dessas contradições, seus ritmos, as condições de seus limites, controles e soluções dependem da estrutura de cada totalidade – e, novamente, não há formulas/formas apriorísticas para determiná-las: também cabe a pesquisa descobri-las (NETTO, 2011, p. 57).

Por fim, a *mediação* é a categoria que estabelece relações entre os elementos da realidade na busca de avançar na análise fenomênica de um objeto para a sua essência. “Tais relações nunca são diretas; elas são mediadas não apenas por distintos níveis de complexidade, mas, sobretudo, pela estrutura peculiar de cada totalidade” (NETTO, 2011, p. 57). Desse modo, realizar mediações é saturar o objeto de determinações, por meio de sucessivas aproximações, a fim superarmos teoricamente a manifestação imediata do fenômeno (sua *singularidade*) e compreendê-lo em sua totalidade (sua *universalidade*), tendo em vista que ambos fazem parte da mesma unidade, uma “unidade de diverso” (IDEM, p. 58). A expressão lógica da mediação entre o singular e o universal são as *particularidades* que devem ser concebidas a partir do próprio objeto, observando a historicidade e os determinantes sociais que o cercam.

De par dessas categorias de análises teórico-metodológicas impressa no método materialista histórico-dialético, dos objetivos e dos pressupostos teóricos apresentados, esta investigação se apresenta como uma pesquisa qualitativa, pois procura “assinalar as causas e consequências do problema, suas contradições, suas relações, suas qualidades, suas dimensões quantitativas, se existem, e realizar através da ação um processo de transformação da realidade” (TRIVIÑOS, 2008, p. 125). Além da característica qualitativa, ela também possui um caráter exploratório, tendo em vista a inexistência de produção científica acerca do objeto em questão neste trabalho (TRIVIÑOS, 2008; GIL, 2008).

No tocante à dimensão técnico-instrumental, nosso delineamento metodológico utilizou os seguintes procedimentos: i) revisão bibliográfica e ii) pesquisa documental. Além de uma discussão teórica com a análise qualitativa das informações coletadas acerca dos serviços e programas socioassistenciais que contemplam o esporte.

A revisão bibliográfica, de acordo com Triviños (2008), proporciona avaliar as possibilidades de realização do trabalho e a utilidade que os resultados alcançados podem emprestar a determinada área do saber, no caso aqui a Educação Física e também ao Serviço Social. Nesta linha, ressaltamos que a revisão proposta nessa dissertação teve a finalidade, também, de enriquecer o pesquisador para qualificar sua análise e, ao mesmo tempo, dar subsídios teóricos que possibilitasse tecer as mediações necessárias e possíveis (dadas a limitações da realidade) entre o objeto em questão e a totalidade social.

A coleta de dados via pesquisa documental, que segundo Lüdke e André (1986) se constitui como um valioso instrumento metodológico, seja complementando as informações obtidas por outros procedimentos pré-analíticos, seja revelando novas questões investigativas sobre o problema levantado. Esta, neste trabalho, se mostrou como a principal fonte de pesquisa empírica, tanto no que se refere à análise do esporte em âmbito federal, como local (Distrito federal). A ideia central foi de pesquisar em todos os documentos que possibilitassem uma leitura do esporte na assistência social, dos quais selecionamos na esfera federal da Política de Assistência Social os seguintes:

1. Lei nº 8.742 de 1993 Lei Orgânica Assistência Social (LOAS) e a Lei nº 12.435 de 2011 que altera a LOAS;
2. Política Nacional de Assistência Social de 2004 (Resolução CNAS nº 145);
3. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social de 2005 (Resolução CNAS nº 130) e 2012 (Resolução CNAS nº 33);

4. Tipificação Nacional dos Serviço Socioassistenciais de 2009 (Resolução CNAS nº 109);
5. Normativas relacionadas ao Programa Projovem: Lei no 11.129, de 30 de junho de 2005; Lei no 11.692, de 10 de junho de 2008, Decreto nº 6.629, de 4 de novembro de 2008 e a Portaria MDS nº 171, de 26 de maio de 2009.
6. Cadernos de orientação para execução do programa Projovem – Adolescente do MDS de 2009: Concepção e Fundamentos, Traçado metodológico e Cadernos do Orientador Social;
7. Orientações Técnicas sobre o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos do MDS de 2010;
8. Caderno “Concepção de Convivência e Fortalecimento de Vínculos” produzido pelo MDS em 2012;

Já os documentos apreciados na esfera distrital da Política de Assistência Social foram:

1. Lei Distrital nº 4.176 de 16 de junho de 2008 que institui o SUAS no DF.
2. Orientações Técnicas para o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos no Distrito Federal produzidos pela SEDEST em 2014;
3. Relatórios qualitativos produzidos pelas unidades públicas executoras do SCFV no Distrito Federal no período de 2012 e 2015

A teoria em torno dos dados coletados nos documentos oficiais e a luz do referencial teórico desenvolvido ocorreu a partir de uma análise dialética e a partir de sucessivas aproximações ao objeto. Isto significa que não houve na análise a incorporação de categorias pré-estabelecidas, rígidas e simplificadoras da realidade, havendo, na verdade, a construção no decorrer da discussão teórica de questões norteadoras e perguntas-chave retiradas da realidade empírica e que possibilitasse mediar o particular com o universal, desvelando as contradições da relação entre esporte e Política de Assistência Social.

Dessa forma, tanto para identificar o “lugar” do esporte na política, como no exame da configuração do esporte nos serviços e programas no âmbito federal e distrital os elementos de análise foram retirados a partir da profunda e extensa discussão que realizamos sobre Estado, capitalismo, políticas sociais, esporte e assistência social em conjunto com a cuidadosa análise dos documentos que traziam o esporte como um elemento de desenvolvimento dos serviços socioassistenciais.

Quanto à lógica de exposição, este trabalho está organizado em cinco capítulos. No primeiro trazemos uma discussão político-filosófica sobre Estado e sociedade civil. Esta, por sua vez, se inicia delimitando a concepção de Estado e sociedade na perspectiva liberal e as confrontando com as ideias de Marx, mostrando as diferenças. Depois o debate se envereda na produção teórica sobre este tema pós-Marx, com grandes autores que procuraram atualizar a teoria em torno do Estado e de sua relação com a sociedade, destaque Antônio Gramsci, Nico Poulantzas e Ernest Mandel, cada um em seu tempo histórico. A concepção de Estado ampliado de Gramsci (a qual trouxemos a partir de Carlos Nelson Coutinho) procura olhar para o Estado numa sociedade mais complexa que a vivida por Marx e apreender da realidade como essa complexidade vem dimensionando as relações entre Estado e sociedade, isto é, de como o Estado foi se apropriando das organizações da sociedade civil de modo a ampliar a hegemonia burguesa não apenas pela força, mas, sobretudo, pelo consenso. A teoria relacional de Estado (de Nico Poulantzas) procura compreender o Estado não como coisa, sujeito ou um bloco monolítico, mas como fruto da dialética relação entre as classes e frações de classe que se colidem para determinar a direção política e econômica da sociedade e que este possui uma relativa autonomia para atuar, em última instância, na manutenção da ordem capitalista. Por fim, trazemos o papel do Estado na criação das condições gerais de produção, agindo como um capitalista total ideal, e de como cresceu sua importância para manutenção e desenvolvimento do sistema capitalista em suas diferentes fases históricas.

No segundo capítulo, a ideia foi trazer a discussão sobre Estado para a realidade brasileira, procurando entender o desenvolvimento capitalista dentro da nossa particularidade sócio-histórica. Para tanto foi fundamental o estudo da gênese da “questão social” a partir dos determinantes da sociedade capitalista e de sua constituição no Brasil, apontando quais os principais elementos para se pensar a formação social brasileira. Ainda, procuramos explicitar os principais aspectos econômicos e políticos que determinaram o processo de modernização conservadora no período de 1930 a década de 1980 e de contrarreforma neoliberal a partir da década de 1990. Quanto aos governos Lula e Dilma, dedicamos um tópico específico, dado a sua contemporaneidade e complexidade. Neste, problematizamos o projeto “neodesenvolvimentista” e os avanços e iniquidades destes governos. No que se refere à política social (que compõe o objeto desta dissertação), buscamos nos aprofundar acerca das relações entre políticas sociais e a forma capitalista dependente que se desenvolveu no Brasil. Nossas análises trouxeram à tona aspectos da história, que caracterizam o sentido e o

conteúdo das políticas sociais no Brasil, tendo, também, um tópico específico para o período recente dos governos Lula e Dilma.

No terceiro capítulo, estudamos os determinantes do esporte desde a sua gênese até a sua configuração atual, tentando saturar esse objeto e desvelar o máximo de determinações que compõe a sua feição histórica e contemporânea. Num primeiro momento, adentramos os aspectos ligados ao uso do esporte como elemento de distinção de classe e aos processos de ideologização e uso político do esporte; a espetacularização, mercadorização e massificação do esporte; e a emergência de práticas esportivas relacionadas ao que vem sendo chamado de “pós-modernidade”. Num segundo momento, buscamos entendê-lo a partir dos determinantes da sociedade capitalista e, para tal, nos apoiamos na produção teórica do sociólogo francês Jean Marie Brohm. Ainda neste capítulo, o caminho seguido após estas análises foi o de entender o esporte na realidade brasileira, em especial na sua relação com o Estado e com as políticas públicas. Inicialmente, descrevemos o contexto histórico desta relação no pós-Constituição de 1988 e nos aprofundamos trazendo a crítica à concepção de política social esportiva tida como salvadoras das mazelas sociais e direcionadas a juventude pobre. Por fim, tecemos um ensaio teórico acerca do que seria democratizar o esporte no Brasil e das possibilidades deste ser uma mediação para a construção de sociedade humanamente emancipada.

No quarto capítulo, direcionamos nossas forças para estudar o segundo elemento do objeto desta pesquisa: a assistência social. Num caminho longo, mas necessário, fizemos uma revisão histórica da trajetória da assistência social como política de proteção social no Brasil, para só então estudar sua configuração atual, fruto da PNAS de 2004 e do SUAS. Com o intuito de demonstrar o contraditório, trouxemos para a discussão o debate sobre a especificidade e a intersetorialidade na política de assistência social, suas nuances e diferentes pontos de vista. Posteriormente, procuramos demonstrar o “lugar” do esporte na assistência, ou seja, em quais serviços e programas desta política o esporte está inserido, além de verificar se está havendo um crescimento dessas ações e, conseqüentemente, do esporte como parte integrante da política, tendo algumas questões como norteadoras: em quais serviços e programas a assistência social vem utilizando o esporte como parte de suas ações setoriais? Como o esporte se associa a assistência social nas normatizações gerais desses serviços e programas? Como ela procura desenvolver ações intersetoriais entre seus usuários e a política de esporte? E qual a abrangência desses serviços e programas no âmbito do SUAS?

No capítulo final, depois das mediações iniciais acerca da inserção do esporte na Política de Assistência Social, procuramos demonstrar como o esporte é concebido e desenvolvido no programa mais avançado do qual faz parte: o Projovem – Adolescente. A ideia central foi investigar como o esporte está sistematizado como práxis pedagógica, tanto no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos de uma forma geral a partir de documentos publicados pelo MDS, quanto no Projovem Adolescente (um dos programas que o qualifica). Num segundo momento, nosso intuito foi olhar para o Distrito Federal e analisar as normativas e propostas para o esporte no SCFV nesta unidade federativa, em especial para o que ocorre nos Centros de Convivência (COSE). Consideramos esta análise particularmente importante, pois demonstra como o esporte vem ocorrendo na realidade empírica, possibilitando mediações problematizadoras da sua inserção na assistência social enquanto uma ferramenta de materialização da política.

É importante clarear que para desenvolver ambas as análises (no âmbito federal e distrital) foram construídas categorias específicas para este objeto, dada às particularidades que as constituem. Sua construção foi extraída do próprio processo de desenvolvimento da pesquisa, que partiu do objeto menos complexo (o esporte e política de assistência social) para o mais complexo (Estado, sociedade capitalista, políticas sociais) e, após, fizemos o caminho inverso, saturando a relação entre o esporte e a política de assistência social de determinações e construindo mediações entre as singularidades do objeto e a totalidade da sociedade. Assim, construímos categoriais de análise relacionadas às contradições e determinantes do fenômeno esportivo e da política de assistência social para poder extrair a essência desta relação. A forma e o conteúdo destas categoriais foram descritas detalhadamente no decorrer do capítulo cinco, assim como, os instrumentos de pesquisa, entre eles os documentos federais e os relatórios qualitativos dos COSES do DF pesquisados.

## **CAPÍTULO 1 – DISCUSSÕES POLÍTICO-FILOSÓFICAS ACERCA DO ESTADO E DA SOCIEDADE.**

### **1.1.Estado e Sociedade Civil: das concepções liberais clássicas à crítica em Marx.**

As concepções liberais sobre o Estado e a sociedade civil, até a crítica marxiana à sociedade burguesa, eram baseadas - entre outros - no idealismo de Hegel e na corrente contratualista da filosofia política clássica. Cabe destacar que esta última travou um importante confronto teórico com os princípios feudais de sociedade e tinha, a princípio, características revolucionárias na direção de fortalecer a burguesia política e economicamente frente ao absolutismo monárquico e a aristocracia que a rodeava, bem como de superação da compreensão de homem determinado pelos dogmas religiosos, típico da sociedade feudal.

Os filósofos destas correntes de pensamento “basearam suas teorias do Estado na natureza humana, no comportamento individual e na relação entre os indivíduos” (CARNOY, 2013, p. 22). Os contratualistas estavam comprometidos com o estabelecimento de um ordenamento social que garantisse direitos à burguesia, direitos esses cerceados pelo absolutismo feudal: de vida em Hobbes, de propriedade privada em Locke, e de liberdade em Rousseau (SOUZA, 2010).

O inglês Tomas Hobbes baseava sua teoria na ideia de que os homens viviam num constante e hipotético *estado de natureza*, onde os indivíduos não poderiam ser controlados no impulso de atender a seus apetites e paixões e isso representaria uma ameaça a sua própria sobrevivência.

A solução que Hobbes aponta para esta situação insustentável de guerra constante é a alienação, por parte dos indivíduos, aos seus absolutos direitos naturais em função do estabelecimento de uma instância que seria ao mesmo tempo o guardião da soberania absoluta e o sujeito responsável pela preservação da vida dos indivíduos. Esta esfera, que surge no momento da alienação é o Estado (SOUZA, 2010, p. 28).

A partir da alienação dos seus direitos naturais ao Estado, que se daria por meio de um contrato social, o homem sairia do *estado de natureza* e viveria um estado civil (sociedade civil). Desta forma, na concepção *hobbesiana* o Estado e a sociedade “nascem no momento do contrato social, mas a sociedade civil é fundada a partir do Estado” (SOUZA, 2010, p. 28-29). Entretanto, suas ideias não convergiam integralmente com as necessidades da burguesia ascendente, pois apesar delas serem compatíveis com a economia de mercado ainda emponderavam sobremaneira o Estado absolutista dando a ele a palavra final tanto na política como na economia.

Na esteira de Hobbes, John Locke adotou (parcialmente) sua concepção de *estado de natureza* e a ideia de um contrato social, distinguindo-se do anterior por concebê-lo como uma condição

[...] de perfeita liberdade individual no qual o homem tem a prerrogativa de todos os direitos e privilégios da lei de igualdade de natureza em relação aos outros – onde o homem poderia não apenas assegurar e preservar sua propriedade, mas ser ao mesmo tempo, juiz e executor da lei natural. Porém, esse estado de natureza pode degenerar em um estado de guerra: um homem pode tentar submeter outro homem a seu poder absoluto (CARNOY, 2013, p. 28).

Portanto, para evitar esse possível estado de guerra e garantir os direitos naturais do indivíduo, entregaria à comunidade (Estado) o poder para preservar o que seria anterior à condição social humana e o Estado: a razão e a propriedade privada. Estas concepções convergiriam com os anseios da burguesia da época (século XVIII) que conceberiam o pensamento *lockeano* como o ponto alto da teoria política liberal moderna.

O pensamento de Locke, ao contrário do de Hobbes, exerceu profunda influência na constituição de governos civis europeus. Suas ideias foram resgatadas pela Revolução Americana e pela decisiva Revolução Francesa. Contemporaneamente, o núcleo duro da filosofia liberal lockiana está presente na constituição política da maior parte dos Estados liberais (SOUZA, 2010, p. 31).

Todavia, ele considerava secundária a forma de governo, se monarquia, oligarquia ou democracia, desde que os indivíduos entregassem ao Estado o poder político “natural” que lhes era conferido. Outro problema em sua teoria era que ele desconsiderava a divisão de classes existente na sociedade e a reduzia conceitualmente a um pequeno grupo de pessoas: os que possuíam propriedade privada.

Locke, porém, constrói a desestratificação, excluindo da sociedade civil todos os que não possuam propriedade (por exemplo, todas as mulheres e os trabalhadores assalariados). Na visão de Locke, os indivíduos que têm direitos políticos são todos proprietários, um grupo relativamente homogêneo. O Estado (poder legislativo e executivo) é o poder dado por esses proprietários individuais, para proteção de sua propriedade e de si mesmos. Se o Estado não cumprir seu mandato, os membros da sociedade civil têm o direito e o poder para dissolvê-lo. O legislativo e o executivo têm poder político enquanto refletem a vontade dos membros individuais (propriedade-posse) da sociedade civil, na qual reside o verdadeiro poder político (CARNOY, 2013, p. 30).

A primeira crítica a essa ideia de contrato social baseada na passagem de um estado de natureza para a vida em sociedade, garantida pelo Estado, viria do francês Jean-Jacques Rousseau. Ao contrário de seus antecessores, ele não incorporou totalmente a ideia de *estado de natureza* considerando-a uma construção ideal ou abstrata. “Rousseau viu o homem na natureza como sem moralidade, mas ao mesmo tempo sem maldade; o homem é

corrompido não pela natureza, mas pela posse da propriedade e pela formação da própria sociedade civil” (CARNOY, 2013, p. 31).

Ambas, tanto a posse da propriedade privada quanto a própria formação da sociedade civil são consideradas por ele como a origem da desigualdade entre os seres humanos. Diferentemente de Locke que considerava a propriedade a base de uma sociedade justa e equitativa, Rousseau enxergava o Estado como uma criação dos mais ricos para assegurar sua condição de classe dominante.

No entanto, ao olhar para a sociedade por ele encontrada e sob a perspectiva do contrato social, no qual os homens renunciariam a sua liberdade em favor da “vontade geral” materializada por meio do Estado, entendia esse como um espaço capaz de garantir liberdade e igualdade. Não obstante as críticas ao Estado e à propriedade privada, Rousseau, em suas elaborações teóricas, não rompe com a ideia de contrato social e se aproxima de Locke no que se refere à defesa da propriedade privada pelo Estado. O seu diferencial encontra-se no reconhecimento da necessidade de impor limites para que não haja extremos de riqueza ou de pobreza. “Rousseau não era defensor do *laissez faire*”<sup>1</sup>. Ele via o Estado como intervindo diretamente para assegurar certo grau de igualdade” (CARNOY, 2013, p.34).

As reformulações conceituais propostas por Rousseau em relação ao contratualismo estavam no pressuposto de propiciar a legitimidade do corpo político, que segundo Souza (2010, p. 32) “só está assegurada mediante a realização efetiva dos interesses do soberano. A soberania, para Rousseau, está localizada no povo. O Estado precisa estar *a serviço* do soberano”. Esta noção de soberania da sociedade civil, de um Estado a serviço da comunidade, da rotatividade representativa e da participação popular na elaboração da legislação colocaram Rousseau na vanguarda do contratualismo.

Os conceitos de Estado e sociedade civil baseados na concepção de um contrato social foram criticados e reformulados pelo filósofo alemão Georg Hegel, que apresentou novos contornos às relações entre essas esferas com base no pensamento idealista, que compreende a realidade como um processo dialético e suas contradições possíveis de serem entendidas e superadas a partir de modelos ideais.

Hegel rejeita a ideia de um contrato social que viabilizasse a passagem do *estado de natureza* para a sociedade civil-política. Para ele, a sociedade pré-política, sem a

---

<sup>1</sup> Expressão símbolo do liberalismo econômico de que o mercado deve funcionar livremente, sem interferências, apenas com regulamentos suficientes para proteger os direitos de propriedade.

existência do Estado, é marcada por contradições e conflitos entre diferentes grupos (neste particular, Hegel se aproxima de Hobbes, muito embora evite a concepção *estado de natureza*). A presença do Estado na sociedade civil representa, no entender hegeliano, a entrada para a *sociedade política*, regida pelos princípios fundamentais da racionalidade e da universalidade. Esses princípios permitiriam a superação dos conflitos de interesse entre grupos particulares, sendo efetivados pelo Estado (SOUZA, 2010, p. 33).

Dessa maneira, Hegel considera o Estado (sociedade política) como um agente catalizador das necessidades humanas e apartado das contradições da sociedade civil de forma a universalizar e racionalizar as relações sociais. Em outras palavras, na concepção hegeliana, sem o Estado os homens viveram uma existência dispersa e marcada por uma “miséria física e moral”. Para Hegel, diferente da filosofia contratualista que reputava à sociedade civil um estágio evoluído ao *estado de natureza*, não existiria sociedade civil anteriormente ao Estado e esta “devia ser regulada e dominada pela capacidade intelectual superior do Estado, que era a forma mais elevada da ordem moral e ética do homem” (CARNOY, 2013, p. 91).

Para Hegel, a ideia de um contrato (onde indivíduos, voluntariamente ou não, livres e com direitos absolutos, pactuam alienar sua soberania em prol da manutenção e defesa da coletividade) seria uma abstração irreal em seu fundamento. Apesar da confluência hegeliana com os contratualistas acerca da necessidade do Estado, este último não seria instituído mediante um pacto, e sim como princípio racional e universalizante (SOUZA, 2010, p. 34).

A crítica de Marx a Hegel – por meio de seu texto “Crítica à Filosofia do Direito de Hegel: introdução” – procura problematizar perspectiva hegeliana de situar a história como subordinada ao Estado, assim como, a sociedade civil. Souza (2010, p. 34) condensa essa crítica marxiana da seguinte forma:

Em termos hegelianos, é possível afirmar que o Estado é o sujeito da história, cabendo à sociedade civil o papel secundário de predicado. Ora, se o sujeito da história é o Estado, é lícito afirmar que a história só tem início a partir do surgimento do Estado e no interior dele. Desta maneira, não haveria história humana na ausência do Estado. Se o Estado é o momento fundante da história em Hegel, é também seu limite último. Sem o Estado não haveria história humana possível.

A obra de Karl Marx inaugura um novo referencial teórico sobre a relação entre as categorias, Estado e sociedade civil. Para ele, o Estado [burguês] possui um caráter processual que se localiza dentro de determinado contexto histórico, ele é datado. Portanto, o Estado não pode ser interpretado como um modelo ideal e eterno, mas sim uma construção permanente a partir das relações históricas existentes na sociedade civil. Esse pressuposto marca a diferença entre as concepções de Hegel e Marx acerca do Estado.

Se por um lado, para Hegel o Estado era o principal agente da universalidade, o responsável pela realização da razão na história, ao passo que a sociedade civil era o reino do

privatismo, do individualismo, do particularismo estreito e lócus da miséria física e moral. Por outro lado, para Marx (ainda influenciado por Feuerbach) o Estado é uma universalidade alienada, pois é expressão de uma sociedade civil na qual é impossível uma dimensão universalizadora, capaz de unificar os interesses humanos.

Carnoy (2013, p. 69) sintetiza a distinção entre as ideias hegeliana e a concepção marxiana, ao afirmar que para esta última “não é o Estado que molda a sociedade, mas a sociedade que molda o Estado. A sociedade, por sua vez, se molda pelo modo dominante de produção e das relações de produção inerentes a esse modo”. Portanto, a originalidade da teoria marxiana está em analisar o Estado e as relações sociais na sociedade burguesa a partir de uma perspectiva de luta de classes. Para Engels (1981),

[...] o Estado não é, pois, de modo algum, um poder que se impôs à sociedade de fora para dentro; tampouco é “a realização da ideia moral”, nem “a imagem e a realidade da razão”, como afirma Hegel. É antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado para amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da “ordem”. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado (p. 191).

Assim, para Marx, o Estado que emerge da sociedade representa uma expressão política da estrutura de classe inerente a um determinado modo de produção, o da sociedade capitalista. Em outras palavras, o poder estatal aparente é reflexo das relações de produção da sociedade capitalista, o que atribui ao Estado o papel de instrumento de dominação de classe. Essa concepção contradiz a esterilidade das ideias liberais que explicavam a sociedade política (Estado) apartado da sociedade civil e acima dos interesses individuais (um representante imparcial da coletividade), atuando de forma a ser um agente civilizador e sem o qual não haveria coesão social.

Para Engels (1981), a gênese e o desenvolvimento do Estado estão intimamente ligados às necessidades das diferentes classes dominantes da história fazerem valer sua hegemonia. Dessa forma, para ele

[...] o Estado nasceu da necessidade de conter o antagonismo das classes, e como, ao mesmo tempo, nasceu em meio ao conflito delas, é, por regra geral, o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante, classe que, por intermédio dele, se converte em classe politicamente dominante e adquire novos meios para a repressão e exploração da classe oprimida. Assim, o Estado antigo foi, sobretudo, o Estado dos senhores de escravos para manter escravos subjulgados; o Estado feudal foi o órgão de que se valeu a nobreza para manter a sujeição dos

servos e camponeses dependentes; e o moderno Estado representativo é o instrumento de que se serve o capital para explorar o trabalho assalariado (p. 193-194).

É importante salientar que o contexto político e social vivido pelos teóricos ora citados era de um Estado absolutista na realidade de Hobbes (1588 – 1679), Locke (1632 – 1704) e Rousseau (1712 – 1778), no qual existia um constante embate pela direção jurídica e político-econômica entre os representantes feudais do clero e da nobreza e os liberais da burguesia ascendente. No contexto de Hegel (1770 – 1831), apesar de não viver numa nação democrática, ele estava conectado com as revoluções burguesas que eclodiam na Europa e a emancipação de Estados liberais, partilhando das principais ideias democráticas da burguesia. Marx (1818 – 1883), por sua vez, conviverá com uma época de transição entre o Estado feudal e o Estado liberal, marcado pela forte presença do Estado na sua função repressora.

Assim, as concepções de Marx acerca do Estado se situam no tempo histórico em que viveu, ou seja, sua percepção do papel do Estado na sociedade tinha como base a principal função desempenhada por este até então, que seria precipuamente a função repressiva. Destarte, irá conceber o Estado como “um despotismo militar de arcabouço burocrático e blindagem policial, guarnecidos por formas parlamentares, de mistura com ingredientes feudais e já influenciado pela burguesia” (MARX, 2012, p. 43-44).

Nesta mesma perspectiva, Lênin, interpretando o próprio Marx, afirma que “o Estado é um órgão de dominação de classe, um órgão de submissão de uma classe por outra; é a criação de uma "ordem" que legalize e consolide essa submissão, amortecendo a colisão das classes” (2011, p. 38). Para ele a existência do Estado se faz necessário pela “inconciliável contradição de classe” (IDEM, p. 39) existente na sociedade – capitaneada entre burguesia e proletariado – tendo como finalidade única submeter por meio da força e da coerção o domínio de classe pela burguesia, isto é, a função principal do Estado seria dirigir a coerção.

[...] Na verdade, a percepção do aspecto repressivo (ou ditatorial) como aspecto principal da dominação de classe corresponde, em grande medida, à natureza real dos Estados que se defrontavam Marx e Engels [...] e, talvez, sobretudo, Lênin e os bolcheviques. Num contexto histórico de escassa participação política, quando a ação do proletariado ainda se exercia através de vanguardas combativas, mas de tamanho reduzido que atuavam muitas vezes na clandestinidade, era natural que o aspecto repressivo do Estado burguês se colocasse em primeiro plano na própria realidade e, por isso, merecesse a atenção prioritária de Marx em suas reflexões teóricas (COUTINHO, 2006, p. 32-33).

Essa compreensão marxiana e leninista da relação entre Estado e sociedade foram complementadas e atualizadas, tendo em vista a complexificação da morfologia do Estado ao longo do século XX e XXI, que é expressão da complexificação da própria sociedade civil. A

título de exemplo, podemos citar outros autores da corrente marxista, como Antônio Gramsci, Nico Poulantzas e Ernest Mandel, que se dedicaram a analisar as funções do Estado dentro da sociedade capitalista. Neste sentido, o que nominamos nos próximos tópicos de “concepção de Estado ampliado” e “teoria relacional do Estado” possui íntima relação com o desenvolvimento do Estado no papel de integrador das classes dominadas à lógica burguesa de sociedade e a criação de consensos em torno desta.

## **1.2. Concepção ampliada de Estado.**

As funções do Estado no início do século XX se ampliaram principalmente no período entre as duas grandes Guerras Mundiais, marcados pela derrota da revolução socialista no ocidente, restauração/fortalecimento da ordem capitalista na Europa e ascensão de governos fascistas. Antônio Gramsci (1891-1937), teórico marxista que viveu intensamente esse período histórico, em sua trajetória política e intelectual formulou uma teoria em torno dos aparelhos privados de hegemonia e de como estes criam consensos em torno do modo de ser burguês. “Gramsci percebeu que nas sociedades de capitalismo avançado do ocidente, a expressão da ideologia capitalista havia transbordado a dimensão do Estado, adquirindo maior força por estar enraizada no âmbito da cultura e da sociedade” (NÉSPOLI, 2012, p. 67).

Assim, vivendo numa configuração de Estado mais complexo que Marx, foi possível perceber que

[...] com a intensificação dos processos de socialização da política, que tomam corpo nos países ‘ocidentais’ no último terço do século XIX (formação de sindicatos fortes, criação e generalização de partidos de massa, ampliação do direito ao sufrágio etc.) surge uma esfera nova do ser social, dotada de leis e funções relativamente autônomas e específicas, tanto em relação ao mundo da economia como em face dos aparelhos repressivos de Estado (COUTINHO, 2006, p. 33).

Estas organizações autônomas que se “constituíam em corpos intermediários de agremiação de interesses, foram alterando o modelo de representação fundado na relação direta indivíduo/Estado” (NÉSPOLI, 2012, p. 64). Com isso, foram ganhando corpo, autonomia e poder no cenário político da época se tornando um empecilho à manutenção da ordem burguesa. “Essas transformações nas estruturas de poder da sociedade moderna deixavam evidente que o domínio do Estado-força não era mais garantia de manutenção do poder político” (IDEM).

É importante termos clareza que a concepção ampliada de Estado de Gramsci não anula ou se contrapõe as de Marx na sua essência, possuindo, na verdade, o papel de atualiza-

las tendo em vista a maior complexificação do Estado de sua época, como afirma Coutinho (2006, p. 32): “Gramsci não nega as descobertas essenciais de Marx, mas a enriquece, amplia e concretiza, no quadro de uma plena aceitação criadora do método materialista histórico”.

Dessa forma, as relações entre Estado e sociedade civil para Marx compreendiam a estrutura como base do sistema capitalista, onde ocorrem as relações de produção (comerciais e industriais) e é, portanto, onde se localiza a sociedade civil. A estrutura econômica da sociedade condiciona a superestrutura política e jurídica fazendo valer sua hegemonia por meio da coerção e da repressão. Gramsci, assim como Marx, compreendia as relações de produção presentes na estrutura da sociedade capitalista como um elemento chave para entender o Estado capitalista. Conforme argumenta Coutinho (2006, p. 31), para Gramsci, “a produção e reprodução da vida material continuam a ser o fator ontologicamente primário na explicação da história”. Entretanto, há uma diferença entre a compreensão do momento em que participa a sociedade civil e o seu papel estrutural na manutenção do modo de produção capitalista.

Isso ocorre em grande medida devido a complexificação do Estado e da sociedade civil a que nos referimos anteriormente, pois a superestrutura da sociedade burguesa avançou e se modificou a fim de arrefecer o crescimento do poder político das classes dominadas, criando e se apropriando das organizações da sociedade civil. Sob esta perspectiva, Gramsci amplia o conceito de Estado no interior da teoria social de Marx, elevando a sociedade civil ao momento da superestrutura e dando maior visibilidade a função integradora do Estado.

Mandel (1982) lista entre as principais funções do Estado: a repressão, a integração das classes dominadas e a garantia das condições gerais da produção (o qual abordaremos mais a frente). O autor reconhece que a função estatal repressora, que almeja impor a vontade da classe dominante por meio da coerção, foi amplamente estudada pelo marxismo clássico. Já a função integradora foi, posteriormente, examinada por Lukács e Gramsci, que a vincularam à ideologia da classe dirigente. Para Mandel (1982), as funções integradoras – que poderíamos equiparar ao papel de legitimação destacado por O’Connor (1977) – efetivam-se, notadamente, pelas categorias de pensamento peculiares à estrutura de classe de uma sociedade, mas também pela instrução, pela educação, pela cultura e pelos meios de comunicação.

Na concepção de Estado gramsciana, a sociedade política é formada pelos mecanismos institucionais de coerção e burocracia estatal “através dos quais a classe dominante detém o

monopólio legal da violência e da execução das leis, mecanismos que se identificam com os aparelhos de coerção sob o controle das burocracias executiva e policial-militar, ou seja, com o governo em sentido estrito” (COUTINHO, 2006, p. 35).

Relacionando-se de forma dialética com a sociedade política, a sociedade civil constitui o Estado no sentido amplo da teoria de Gramsci sendo formado “pelo conjunto de organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização de material de cultura etc.” (COUTINHO, 2006, p. 35). Nas palavras do próprio Gramsci (2011, p. 267), ele afirma que seus estudos alcançam

[...] certas determinações do conceito de Estado, que, habitualmente, é entendido como sociedade política (ou ditadura, ou aparelho coercitivo, para moldar a massa popular segundo o tipo de produção e a economia de um dado momento), e não como um equilíbrio entre sociedade política com a sociedade civil (ou hegemonia de um grupo social sobre toda a sociedade nacional, exercida através das organizações ditas privadas, como a igreja, os sindicatos, as escolas etc.), e é especialmente na sociedade civil que operam os intelectuais.

A noção ampliada de Estado concedeu à superestrutura um papel mais intenso e esclarecedor da realidade. No pensamento gramsciano, a superestrutura é formada pelos chamados aparelhos de Estado de hegemonia e de coerção, este último típico do Estado *stricto sensu* a que se referia Marx, Engels e Lênin. Já os aparelhos privados de hegemonia vão atuar criando consensos na base da sociedade, estabelecendo uma direção intelectual e moral e integrando-a ao modo de ser burguês, a sua cultura, para a qual será fundamental o papel dos intelectuais. Conquanto, Gramsci insiste na diversidade estrutural e funcional das duas esferas, pois para o autor as sociedades política e civil constituem um “par conceitual” que marca uma “unidade na diversidade”.

A novidade da teoria de Gramsci não está tanto na questão de que a sociedade burguesa opera por meio da dominação ideológica e dos meios repressivos – principalmente nas sociedades onde houve avanço na socialização da política e na auto-organização de grupos sociais –, mas no “fato de que a hegemonia enquanto figura social recebe agora, em Gramsci, uma base material própria, um espaço autônomo e específico de manifestação” (COUTINHO, 2006, p. 36). Esses espaços se materializam nos chamados “‘aparelhos privados de hegemonia’, ou seja, organismos sociais coletivos de natureza voluntária e relativamente autônomos em face da sociedade política” (IDEM).

Os “aparelhos privados de hegemonia” que foram criados ou transformados no seio da luta de classe como os sindicatos, partidos, jornais de opinião e outros se juntaram aos herdados da sociedade precedente a capitalista como a igreja e o sistema escolar. Todavia, Gramsci reconhece que há nestes espaços possibilidades de luta contra-hegemônica, pois abrem espaços para a ideologia das classes subalternas tencionarem [dentro das limitações do sistema] a da classe dominante. Ele afirma que “um grupo social pode e deve ser dirigente [hegemônico] já antes de conquistar o poder governamental”; possibilidade que, aliás, no quadro das sociedades complexas, onde o Estado se “ampliou”, torna-se também necessidade, já que – prossegue Gramsci – “essa é uma das condições principais para a própria conquista do poder” (GRAMSCI, C.C. 5, p. 62-63 *apud* COUTINHO, 2006, p. 41).

### **1.3. Teoria Relacional do Estado.**

As contribuições à concepção de Estado e sociedade civil desenvolvida por Gramsci, através dos conceitos de aparelhos privados de hegemonia e na ampliação da noção de superestrutura do Estado, trouxeram contribuições importantes para a teoria do Estado na tradição marxista. Todavia, complementaremos as interpretações de Gramsci, trazendo o pensamento de Nicos Poulantzas (1936-1979). Este filósofo vai inserir novas determinações ao debate sobre o Estado capitalista, relacionando-o à luta de classe por meio da chamada ‘teoria relacional do Estado’. “Sua obra se concentra na natureza das classes sociais, no papel do Estado na formação e definição do conflito de classe e no efeito desse conflito no próprio Estado” (CARNOY, 2013, p. 132).

Em sua perspectiva, o Estado não pode ser apanhado apenas como uma invenção pura e simples da burguesia para dominar as classes subalternas, mas fruto de um longo processo de disputa entre as classes e frações de classe pela hegemonia na sociedade. Assim, Poulantzas analisa o Estado da seguinte forma:

[...] o Estado apresenta uma ossatura material própria que não pode de maneira alguma ser reduzida à simples dominação política. O aparelho de Estado, essa coisa de especial e por consequência temível, não se esgota no poder do Estado. Mas a dominação política está ela própria inscrita na materialidade institucional do Estado. Se o Estado não é integralmente produzido pelas classes dominantes, não o é também por elas monopolizado; o poder do Estado (o da burguesia no caso do Estado capitalista) está inscrito nesta materialidade. Nem todas as ações do Estado se reduzem à dominação política, mas nem por isso são constitutivamente menos marcadas (POULANTZAS, 1980, p. 17).

Segundo Jessop (2009, p. 134), Poulantzas reconhece que “a constituição histórica e formal do Estado não é pré-dada, mas resulta de lutas passadas e é também reproduzida (ou

transformada) em e por meio de lutas”. Portanto, o Estado não pode ser entendido a partir de uma teoria geral aplicável em qualquer sociedade, mas analisado a partir da natureza específica que assume o Estado no modo de produção capitalista, levando sempre em consideração o tempo histórico analisado e as transformações que ocorrem no Estado com vistas à reprodução do capital nas diferentes formações sociais.

O conceito de Estado ampliado desenvolvidos por Gramsci, segundo a crítica de Poulantzas (1980, p. 35), “tem o mérito de ampliar o espaço do Estado nas instituições ideológicas”, entretanto, alerta que esta “concepção que sustenta a distinção entre aparelhos repressivos e aparelhos ideológicos do Estado requer, porém, reservas profundas, pois esta distinção só pode ser considerada a título meramente descritivo e indicativo<sup>2</sup>”. Isso é importante tendo em vista as possibilidades de análises restritivas do papel do Estado a partir delas, como ocorreu com a sistematização feita por Louis Althusser que traz em si a ideia de que o Estado age sempre negativamente – ou na inculcação ideológica e/ou na repressão – para criar consensos nas classes dominadas e que o poder político não age diretamente na economia, apenas a organiza. Para Carnoy (2013), Poulantzas em sua obra

[...] amplia o conceito de Gramsci de um Estado que é parte da hegemonia (ideológica) da classe dominante mais o aparelho repressivo. O conceito de Poulantzas baseia-se nessas duas funções, no contexto de uma luta de classes (o Estado, portanto, é parte e resultado da luta de classes) e desempenha um papel econômico ao reproduzir as condições gerais das relações de produção. Na fase monopolista do desenvolvimento capitalista, o Estado entra diretamente na própria produção como parte de seu papel reprodutor (p. 146).

Assim, a teoria construída por Poulantzas defende que o Estado também age positivamente no que chama de substrato material das classes dominadas, ou seja, fazendo concessões pontuais às demandas dos trabalhadores para criar consensos, por exemplo, na manutenção e às vezes melhoria no poder de compra de certas categorias populares e nas legislações sociais. Isso ocorre segundo ele,

[...] porque o Estado, trabalhando para a hegemonia de classe, age no campo de equilíbrio instável do compromisso entre as classes dominantes e dominadas. Assim, o Estado encarrega-se ininterruptamente de uma série de medidas materiais positivas para as massas populares, mesmo quando medidas refletem concessões impostas pela luta das classes dominadas (POULANTZAS, 1980, p. 36).

Poulantzas não nega a existência da repressão e da doutrinação ideológica como funções do Estado, mas diz que esse binômio “reduz a especificidade do *aparelho econômico*

---

<sup>2</sup> O próprio Gramsci já faz esse alerta quando afirma que “a distinção entre sociedade política e sociedade civil [...] é uma distinção metodológica [e não] uma distinção orgânica; [...] na realidade efetiva, sociedade civil e Estado se identificam” (GRAMSCI, CC, vol. 3, p. 47 *apud* COUTINHO, 2006, p. 37).

de Estado, diluindo-a nos diversos aparelhos repressivos e ideológicos, [o que] torna impossível à localização da malha do Estado onde por excelência se concentra o poder da fração hegemônica da burguesia” (POULANTZAS, 1980, p. 39, grifo do autor).

Em seu livro “O Estado, o poder, o socialismo”, Poulantzas procura desvelar a essência da materialidade institucional do Estado. Para ele, não se pode reduzir o Estado a seu papel de dominação política, deve-se procurar ampliar a análise observando as relações de produção<sup>3</sup> e a divisão social do trabalho como determinantes para entender o Estado capitalista. Nas palavras do próprio Poulantzas (1980, p. 56):

Esta materialidade baseia-se na separação relativa do Estado e das relações de produção sob o capitalismo. O fundamento desta separação, princípio organizador das instituições próprias do Estado capitalista [...] consiste na especificidade das relações de produção capitalistas e na divisão social do trabalho a que induzem: separação radical do trabalhador direto de seus meios e objeto do trabalho, na relação de posse no próprio processo de trabalho.

A cisão entre o político-Estado e o econômico é um *modus operandi* da burguesia para manter sua dominação e o modelo capitalista de sociedade, que sob uma perspectiva politicista coloca as relações de produção e de trabalho num plano separado e desconectado do político. Destarte, compreendemos que o complexo político-Estado sempre esteve constitutivamente ligado à economia numa relação de mão dupla, ou seja, não há instância autônoma do econômico que seja desvinculado do político e vice-versa, sendo essa separação a forma aparente como o Estado se materializa institucionalmente.

A perspectiva politicista de Estado ao separar a esfera econômica da política, desvia a luta de classes do contexto econômico e a transfere para o jogo democrático-representativo<sup>4</sup> como o único espaço possível de luta das classes dominadas. Dessa forma, a produção e reprodução da vida material onde de fato ocorrem as desigualdades inerentes ao capitalismo são tratadas na arena da política, como se a solução estivesse, unicamente, na disputa por um Estado com mais políticas sociais, por exemplo, e não na mudança do modo de produção capitalista.

---

<sup>3</sup> Poulantzas (1980, p. 57) considera insuficiente e parcialmente falsa a corrente marxista que procura explicar a materialidade do Estado capitalista “nas relações de circulação e das trocas mercantis e não nas relações de produção, que tem um lugar determinante no conjunto do ciclo de reprodução ampliada do capital”.

<sup>4</sup> Mesmo compreendendo a democracia como um instrumento da burguesia para seus propósitos, “Poulantzas se convenceu de que a democracia é um tema vital para transição ao socialismo, por que a democracia (mesmo a democracia “burguesa”) é simultaneamente uma vitória da classe operária e uma forma principal de contestação da classe subordinada no Estado de classe” (CARNOY, 2013, p. 167).

Segundo Poulantzas (1980), essa separação a que nos referimos, possui quatro elementos fundamentais na materialidade institucional do Estado capitalista, a saber: (i) a divisão do trabalho manual e intelectual; (ii) a individualização; (iii) a lei; e (iv) a nação. De forma resumida, Carnoy (2013, p. 161) faz uma análise continuada desses elementos a partir das formulações de Poulantzas.

O capitalismo e a produção separam e individualizam os trabalhadores. O Estado os reintegra no Povo-Nação, sob um conjunto de instituições que os homogeneiza e normaliza, diferenciando-os, sob uma nova série de leis, normas, valores, histórias, tradição, língua e conceitos de conhecimento que emanam da classe dominante e de suas frações. Essa mesma reintegração acontece no contexto da luta de classes, e todas as instituições da sociedade, incluindo o Estado, são o produto dessa luta.

Poulantzas deixa claro que além das relações de produção e de trabalho típicas do capitalismo há outro fator preponderante na análise do Estado: a luta de classe e entre as frações de classe na materialidade do Estado. Dessa forma, afirma: “uma teoria do Estado capitalista não poderia construir seu objeto pela referência apenas às relações de produção, como se a luta de classes só interviesse nas formações sociais como simples fator de variação ou de concretização desse Estado” (POULANTZAS, 1980, p. 141).

Desse modo, em sua perspectiva a luta de classe esta inscrita na ossatura material do Estado e este atua tanto no sentido de *organizar* as frações da classe dominante no *bloco no poder*, como no sentido desorganizar e dividir as classes dominadas, numa relação de simbiose.

Para entender melhor a relação entre Estado e as classes dominantes, Poulantzas defende a teoria de que o Estado possui uma *autonomia relativa* em relação às frações dominantes no bloco no poder e aos seus interesses particulares, pois representa os interesses políticos de longo prazo do conjunto da burguesia e sob a liderança de uma de suas frações, atualmente o capital financeiro. Assim, a “autonomia constitutiva do Estado capitalista remete à materialidade desse Estado em sua separação relativa das relações de produção, é a especificidade das classes e da luta de classes sob o capitalismo que essa separação implica” (POULANTZAS, 1980, p. 146).

A autonomia relativa do Estado também foi objeto de estudo de Marx. Segundo Draper (1977), para Marx o Estado tem certa autonomia, pois surge de uma real necessidade de organização da sociedade. Porém, numa sociedade de classes essa necessidade é moldada e controlada de acordo com os interesses da classe dominante. Em tempos excepcionais, a autonomia do Estado pode aumentar. Isso acontece porque, nesses momentos históricos

incomuns, por vezes, há um cenário no qual nenhuma classe se apresenta com possibilidade de controlar o Estado.

Por conseguinte, ao precisar seu entendimento de Estado capitalista, Poulantzas (1980, p. 147, grifo do autor) não o “considera como uma entidade intrínseca, mas – como, aliás, é o caso do "capital" – *como uma relação, mais exatamente como a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe, tal como ele expressa, de maneira sempre específica, no seio do Estado*”. Assim, Poulantzas refuta as perspectivas que consideram o Estado como “objeto” sem autonomia e manipulável por uma classe ou fração e, também, aquelas que consideram o Estado como um “sujeito”, com absoluta autonomia sendo uma instância racionalizante da sociedade civil.

Ao perceber o Estado como uma condensação de relações de força e profundamente dividido pelas contradições de classe, cabendo-lhe ao fim e ao cabo reproduzir as divisões de classe, não há possibilidade como anunciada nas “concepções do Estado Coisa ou Sujeito, um bloco monolítico sem fissuras, cuja política se instaura de qualquer maneira a despeito de suas contradições” (POULANTZAS, 1980, p. 152). É importante salientarmos que a autonomia relativa à que se refere o autor não percebe o Estado descolado ou exterior às frações do bloco no poder, sendo sua autonomia resultante dos processos e disputas que ocorrem no interior no próprio Estado [nas disputas entre os diferentes capitais, por exemplo] que possibilitam as frações da classe dominante organizarem-se estrategicamente no interior do Estado, com vistas à manutenção da ideologia e do modo de produção capitalista.

Dessa forma, ao analisar o Estado por uma perspectiva relacional, devemos observar os diferentes interesses intraclasse dominante e entre as classes, como constituintes do Estado capitalista e parte do seu processo histórico e evolutivo. No que se referem às classes dominantes Neves e Pronko (2010), na esteira de Poulantzas, afirmam que “o Estado representa e organiza o interesse político de longo prazo do bloco no poder, entendido não como bloco monolítico, mas como unidade conflitual entre classes e frações de classes, sob a hegemonia e direção de uma classe ou fração hegemônica” (p. 99).

Na relação do Estado com as classes dominadas, Poulantzas afirma que:

As divisões internas do Estado, o funcionamento concreto de sua autonomia e o estabelecimento de sua política através das fissuras que o caracterizam, não se reduzem às contradições entre as classes e frações do bloco no poder: *dependem da mesma maneira, e mesmo principalmente, do papel do Estado frente às classes dominadas* (1980, p. 161).

Essa afirmação é importante, pois permite dizer que a organização do bloco no poder no seio do Estado está diretamente relacionada à capacidade desse mesmo Estado, por meio das contradições que o constituem, de dividir e desorganizar as classes dominadas em seus processos e lutas contra-hegemônicas, criando consensos na sociedade civil quanto à possibilidade de integração das classes subalternas aos interesses do bloco no poder, privilegiando determinadas frações de classe que na correlação forças se sobressaem. Assim, Poulantzas reconhece que as lutas populares estão presentes na própria materialidade do Estado e na sua relação com as classes dominadas, ou seja, o

[...] papel do Estado diante das classes dominadas, tanto como seu papel frente ao bloco no poder, não deriva de sua racionalidade intrínseca como entidade "exterior" às classes dominadas. Ele está igualmente inscrito na ossatura organizacional do Estado como condensação material de uma relação de forças entre classes. O Estado concentra não apenas a relação de forças entre frações do bloco no poder, *mas também a relação de forças entre estas e as classes dominadas* (1980, p. 161-162, grifo do autor).

Essa complexa relação existente no Estado entre as diferentes classes, que permeia as relações de produção, a sua organização burocrática e a reprodução da divisão social do trabalho de certa forma favorece e até legitima a dominação burguesa. Esta, por sua vez, não tem a intenção de afrontar a classe dominada, mas de reproduzir a relação dominação-subordinação. Este contexto estimula a cisão entre o político e econômico e uma visão politicista da luta de classe – já citada anteriormente – ao apontar que “o inimigo de classe sempre será o Estado” (POULANTZAZ, 1980, p. 163).

Podemos dizer assim que o Estado possui uma autonomia relativa também na integração das classes dominadas ao projeto hegemônico da burguesia, que, por vezes, concede ganhos sociais a determinadas frações de classe a fim de arrefecer a luta de classe gerando desmobilização e conformação ao *status quo* inerente à formação social capitalista. Portanto, sua principal função é garantir a reprodução do capital, mesmo que em algum momento tenha que ir, provisoriamente, contra os interesses de parte da burguesia. Como resultado Mollo (2011) afirma que:

[...] é este tipo de autonomia que permite aos trabalhadores, por vezes, ganhos com medidas do Estado, ganhos que são resultado de lutas de classe permanentes. Mas é preciso ter em mente que tal autonomia é sempre relativa, uma vez que ela pressupõe a defesa, pelo Estado capitalista, da exploração que define o capital (p. 18).

A partir desse debate, enveredaremos no próximo tópico acerca da função do Estado no desenvolvimento das condições gerais de produção. Função esta que sempre esteve no bojo do Estado capitalista, seja com menor intensidade no período mercantil e concorrencial o

qual se direcionava mais a proteger a propriedade privada e enquadrar os trabalhadores como uma forma de assegurar a acumulação capitalista, seja no período monopolista onde esta função se ampliará, atuando diretamente na reprodução do capital e se tornando central para o desenvolvimento e manutenção do próprio capitalismo.

#### **1.4. O Estado e capitalismo monopolista.**

O Estado burguês e suas instituições não nasceram automaticamente ao sobrepor à sociedade anterior. Elas foram “arduamente construídas e, em cada nova etapa do percurso, o poder pôde ser (e era) exercido através dessas instituições, ajudando a criar as relações reais que, no fim, as instituições estatais refletem” (HARVEY, 2005, p. 91). Temos que perceber, assim, que o Estado não é um elemento passivo na história, pelo contrário, as instituições criadas e as herdadas possuíram um papel preponderante para criar as condições necessárias para o desenvolvimento modo de produção capitalista em sua gênese, como, por exemplo, na chamada “acumulação primitiva” (MARX, 1996, p. 339) e no caso da Alemanha no século XIX e do Brasil no século XX onde “setores produtivos completos foram organizados mediante o exercício do poder estatal nos estágios iniciais do desenvolvimento capitalista” (HARVEY, 2005, p. 91).

Dessa forma, não podemos ter em mente que o intervencionismo do Estado é um fenômeno contemporâneo, mas, sim, como analisa Harvey (2005, p. 92) ser “bem possível que o Estado tenha mudado suas funções como o crescimento e o amadurecimento do capitalismo, no entanto, a noção de que o capitalismo alguma vez funcionou sem o envolvimento estreito e firme do Estado é um mito”, sendo sua estrutura e funções consequência de uma complexa relação baseada no projeto hegemônico da classe burguesa e, ao mesmo tempo, dos tensionamentos advindos das lutas de classe.

Ernest Mandel classifica o Estado burguês a partir das principais funções por ele exercidas: *i*) criar as condições gerais de produção; *ii*) repressão; e *iii*) integração. A função repressora, diz ele, visa “reprimir qualquer ameaça das classes dominadas ou de frações particulares das classes dominantes ao modo de produção corrente através do exército, da polícia, do sistema judiciário e penitenciário”. Já a função integradora pretende “integrar as classes dominadas, garantir que a ideologia da sociedade continue sendo a da classe dominante e, em consequência, que as classes exploradas aceitem sua própria exploração sem o exercício direto da repressão contra elas” (MANDEL, 1982, p. 334). A função criar as

condições gerais de produção possibilita o desenvolvimento dos capitalistas individuais dando a estes as condições materiais inerentes à produção e reprodução do capital que “não podem ser asseguradas pelas atividades privadas dos membros da classe dominante” (IDEM, p. 333).

Esta última função do Estado, apesar de pouco desenvolvida durante os estágios iniciais do capitalismo, sempre existiu e foi essencial na ascensão da sociedade burguesa. Dessa forma, Mandel (1982) aponta o Estado como o “parteiro do modo de produção capitalista”, pois

[...] apenas depois que a acumulação primitiva da usura e do capital mercantil alcançou certo grau de maturidade, alterando de maneira fundamental as relações entre as antigas e as novas classes proprietárias e solapando as formas tradicionais de dominação política por meio da expansão do capital-dinheiro, é que o próprio Estado tornou-se mais explicitamente um instrumento de acumulação progressiva de capital (p. 335).

Uma peculiaridade econômica do Estado burguês, que influenciará sobremaneira sua relação com a sociedade civil é o isolamento das esferas públicas e privadas da sociedade, promovendo ampla concorrência entre os capitalistas individuais e uma tendência do Estado ter certa autonomia frente a esses capitalistas. Dessa forma, o Estado burguês assume configurações de um “*capitalista total ideal*”, servindo aos interesses de proteção, consolidação e expansão do modo de produção capitalista como um todo, acima e ao contrário dos interesses conflitantes do ‘capitalista total real’ constituído pelos ‘muitos capitais’ do mundo real” (MANDEL, 1982, p. 336, grifo nosso). Deste modo, Mandel (1982) identifica uma autonomização estatal cuja finalidade é à preservação da existência social do capital, garantia que se materializou, principalmente, a partir da fase monopolista do capitalismo.

Ocorre que a dinâmica do capital no período concorrencial<sup>5</sup> do capitalismo foi modificada pelo surgimento dos monopólios no final do século XIX e início do século XX – a depender da nação em questão – que alterou a necessidade do Estado pela burguesia para além das necessidades externas a produção [função repressiva], ampliando suas funções tanto na questão de integrar as classes dominadas às necessidades do capital como na criação das condições gerais de produção por meio do fundo público. Mandel (1982, p. 337) afirma que “o surgimento dos monopólios gerou uma tendência a superacumulação permanente nas

---

<sup>5</sup> Período de consolidação do capitalismo nos principais países da Europa ocidental, a qual subordinará à sua dinâmica as relações econômicas e sociais pré-capitalistas. Ele é caracterizado: pela criação do mercado mundial; pela ampliação das possibilidades de negócios para os médios e pequenos capitalistas; pelo desenvolvimento do capital de forma desenfreada e generalizada com pouca ou nenhuma regulação; pelo surgimento da luta de classe moderna, antagonizada pela burguesia e proletariado; e por uma atuação do Estado nas condições externas a produção (manutenção da propriedade privada e da “ordem pública”) (NETTO E BRAZ, 2005).

metrópoles e à correspondente propensão a exportar capital e a dividir o mundo em domínios coloniais e esferas de influência sob o controle das potências imperialistas”, demandando maior participação e gasto do Estado em despesas militares, por exemplo.

No campo da luta de classe, coincidiu com a ascensão e consolidação do capital monopolista<sup>6</sup> o aumento na influência política dos trabalhadores na superestrutura do Estado com o surgimento de grandes partidos representativos, a ocupação de postos políticos nos parlamentos e ampliação da legislação social referente ao trabalho que, conseqüentemente, direcionou maior gasto do fundo público com estas questões, influenciado, assim, a distribuição do orçamento público (MANDEL, 1982, p. 338).

Este contexto – socioeconômico e de ampliação do papel do Estado – marca a transição do período concorrencial do capitalismo para o imperialismo<sup>7</sup>, sob o comando dos monopólios. Segundo Netto e Braz (2012, p. 201) os monopólios possuem dois objetivos claros: “obter lucros acima da média (lucros extraordinários monopolistas) e escapar dos efeitos da tendência à queda da taxa de lucro. Para isso, entre outros procedimentos, seria necessário um incremento da exploração dos trabalhadores”. Para tal, o Estado teria um papel determinante garantindo as condições gerais de produção e agindo onde os capitalistas individuais não atuam por iniciativa própria, devido aos seus interesses limitados e imediatos de lucro. No mesmo sentido, atuaria como um mediador das relações capital/trabalho intensificando seu papel integrador e trazendo para si as demandas da classe trabalhadora, limitando-as à esfera da política.

Para melhor entendermos o Estado e seu papel na reprodução ampliada do capital sob a hegemonia dos monopólios utilizaremos a periodização<sup>8</sup> proposta por Netto e Braz (2012), a

---

<sup>6</sup> Fase de desenvolvimento do modo de produção capitalista em que um aumento quantitativo da concentração e centralização do capital leva a eliminação da concorrência dos preços de toda uma série de setores-chave da indústria, em que são feitos acordos monopolistas, nos quais umas poucas empresas dominam completamente um mercado após o outro, onde o capital bancário se funde cada vez mais com o capital industrial, formando o capital financeiro, onde uns poucos e grandes grupos financeiros dominam a economia de cada país capitalista; esses monopólios gigantesco dividem entre si os mercados mundiais de mercadorias-chave e as potências imperialistas dividem o mundo em impérios coloniais ou áreas de influência semicoloniais. Uma tendência a “regular” (isto é, limitar) os investimentos e a produção nos setores monopolizados vigora a partir daí, a despeito do surgimento dos superlucros monopolistas, de maneira que o excesso de acumulação leva a uma busca frenética de novos mercados para o investimento do capital, e daí ao crescimento das exportações de capital (MANDEL, 1982, p. 412).

<sup>7</sup> O imperialismo é o capitalismo na fase de desenvolvimento em que ganhou corpo a dominação dos monopólios e do capital financeiro, adquiriu marcada importância à importação dos capitais, começou a partilha do mundo pelos *trusts* internacionais e terminou a partilha de toda a terra entre os países capitalistas mais importantes. (LÊNIN *apud* NETTO e BRAZ, 2012, p. 193).

<sup>8</sup> Netto e Braz (2012) deixam claro que essa periodização histórica é puramente indicativa.

qual esta apoiada nas formulações de Mandel (1982). Para o autor, este período divide-se em: “fase ‘clássica’ que vai de 1890 a 1940, os ‘anos dourados’, do fim da segunda guerra mundial até a entrada dos anos setenta e o ‘capitalismo contemporâneo’, de meados dos anos setenta aos dias atuais” (NETTO E BRAZ, 2012, p. 205).

A fase clássica foi um período de inserção e consolidação do capitalismo monopolista em detrimento do concorrencial, marcado por um maior controle do mercado e elevação dos preços e, também, por uma maior pressão dos grupos monopolistas nos setores não monopolistas a fim de apropriar-se sobremaneira da mais-valia<sup>9</sup> adquirida por eles.

Entretanto, essa fase foi caracterizada por uma série de crises econômicas periódicas e intensas, cuja principal foi a de 1929. A intensidade desta crise foi de tal forma que é possível afirmar que ela “obrigou os dirigentes capitalistas a ensaiar alternativas político-econômicas que, na fase seguinte, a dos ‘anos dourados’, seriam implementadas pelas principais potências imperialistas”. Tais alternativas estavam em ampliar as funções do Estado, que se preocupava, principalmente, com a garantia das condições externas da produção – manutenção da ordem, defesa da propriedade privada, criminalização da questão social, entre outros –, agora, “fazia-se imperativo uma intervenção que envolvesse as condições gerais de produção e acumulação” (NETTO e BRAZ, 2012, p. 205). Essa intervenção que, a princípio seria apenas econômica, estendeu-se para o social devido ao contexto sociopolítico da época aliado as necessidades impostas pelo fim da Segunda Guerra Mundial.

Para criar as condições gerais de produção, o Estado direcionou o desenvolvimento econômico de médio e longo prazo por meio de políticas garantidoras das taxas de lucro dos monopólios nacionais e tomou a frente de segmentos industriais com baixo valor agregado que não são atrativos ao capital num primeiro momento, por exemplo, no setor de extração de matérias primas. Além disso, Netto e Braz (2012, p. 216) expõem outras políticas de caráter

---

<sup>9</sup> A Mais-valia pode ser entendida como a “forma monetária assumida pelo sobreproduto social numa sociedade de produção mercantil. Numa sociedade capitalista, a mais-valia é produzida pelos trabalhadores assalariados e apropriada pelos capitalistas: em outras palavras, é a diferença entre o novo valor criado pelo processo de produção e o custo de reprodução da força de trabalho (ou valor da força de trabalho). Em última análise, representa trabalho não pago apropriado pela classe capitalista” (MANDEL, 1982, p. 413). Segundo Marx (1996, p. 138) ela ocorre de duas formas: “O prolongamento da jornada de trabalho além do ponto em que o trabalhador teria produzido apenas um equivalente pelo valor de sua força de trabalho, e a apropriação desse mais-trabalho pelo capital — isso é a produção da *mais-valia absoluta*. Ela constitui a base geral do sistema capitalista e o ponto de partida para a produção da *mais-valia relativa*. Com esta, a jornada de trabalho está desde o princípio dividida em duas partes: trabalho necessário e mais-trabalho. Para prolongar o mais-trabalho reduz-se o trabalho necessário por meio de métodos pelos quais o equivalente do salário é produzido em menos tempo. A produção da mais-valia absoluta gira apenas em torno da duração da jornada de trabalho; a produção da mais-valia relativa revoluciona de alto a baixo os processos técnicos do trabalho e os agrupamentos sociais.

indireto nas ações do Estado, como por exemplo, “nos subsídios mascarados (a renúncia fiscal), nos maciços investimentos em meios de transporte e infraestrutura, nos gastos com investigação e pesquisa”.

Esta maior intervenção estatal não combinava com as concepções liberais conservadoras, entretanto, John Keynes, intelectual membro da burguesia inglesa, desenvolverá uma nova teoria para legitimar o Estado interventor.

De acordo com Keynes, o capitalismo não dispõe espontaneamente e automaticamente da faculdade de utilizar inteiramente os recursos econômicos; seria preciso, para tal utilização plena (que evitasse as crises e as consequências, como desemprego maciço), que o Estado operasse como um regulador dos investimentos privados através do direcionamento dos seus gastos – numa palavra, Keynes atribuía papel central ao orçamento público enquanto indutor do investimento. Nas três décadas seguintes ao fim da Segunda Guerra Mundial, as ideias de Keynes (as “políticas Keynesianas) experimentaram grande êxito. (NETTO e BRAZ, 2012, p. 208).

O papel interventor do Estado iniciou um período conhecidos como “anos dourados<sup>10</sup>” o sistema capitalista, que apresentou grande desenvolvimento econômico e social nos países do capitalismo central. Hobsbawm (1995) afirma que a Era de Ouro do capitalismo sintetiza o movimento de uma curva ascendente do movimento cíclico que caracteriza a evolução histórica da economia capitalista. De acordo com este autor, a expansão verificada naquele período está vinculada a uma substancial reestruturação e reforma do capitalismo, bem como a um avanço espetacular na globalização e internacionalização da economia, que lhe atribuíam o caráter cada vez mais transnacional. Segundo Fagnani (2012, p. 10-11), os anos dourados ou gloriosos

[...] trata-se de fase inédita de capitalismo regulado, construída no contexto da bipolaridade entre Estados Unidos e União Soviética, que se consolidou no pós-guerra sob a hegemonia americana. O pacto entre capital e trabalho que foi selado nesse período representou uma inédita possibilidade de se conciliar a propriedade privada dos meios de produção com o planejamento estatal; a gestão mais democrática da economia; e a elevação do padrão de vida dos trabalhadores.

Neste período, o capitalismo vivenciou o que Mandel (1982, p. 85) chamou de uma onda longa expansiva, onde “os períodos cíclicos de prosperidade [são] mais longos e intensos, e mais curtos e superficiais [são] as crises cíclicas de superprodução”. Esta

---

<sup>10</sup> No cenário mundial, os anos 1960 marcam o apogeu de um tempo reconhecido como os anos dourados do capitalismo, nomenclatura cunhada por Eric Hobsbawm. Segundo este autor, esse período marca um momento histórico singular de impressionante, rápida e profunda revolução nos assuntos humanos – brilhantemente descritas nos capítulos 10 e 11 de sua obra, Era dos Extremos. Para Hobsbawm (1995), somente após as turbulências e crises que marcaram as décadas de 1970 e 1980, os economistas foram capazes de reconhecer que as décadas de 1950 e, sobretudo de 1960, significaram, para o mundo do capitalismo desenvolvido, uma fase excepcional de sua história e provavelmente única.

conjuntura, por sua vez, foi possível por uma série de fatores, entre elas: as políticas Keynesianas que colocaram o Estado como indutor do desenvolvimento garantindo as condições gerais de produção; o modo de produção baseado no padrão fordista-taylorista; a intensa ação dos trabalhadores que desde o final do século XIX lutavam por melhores condições de vida; a descriminalização da “questão social” e o seu reconhecimento político; maior resposta do capital às necessidades econômicas, sociais e culturais dos trabalhadores. Todos esses processos que ocorreram, foram essenciais para as mudanças conjunturais que favoreceram a uma onda longa expansiva.

Ademais, contribuíram também para a expansão e sucesso do modelo keynesiano dois aspectos mais histórico-sociais. O primeiro refere-se ao cenário recessivo e desértico no qual grande parte da Europa encontrava-se no pós-guerra. O segundo diz respeito à tentativa de obstaculizar o avanço do socialismo como alternativa possível, uma vez que se mostrava atraente e alinhado aos anseios da classe trabalhadora em diversos países.

Entretanto, esse período – o “anos dourados” – serão contestados e, paulatinamente, desconstruídos diante de dois fatores preponderantes: a forte redução no ritmo de crescimento econômico e a queda nas taxas de lucros (princípios básicos do capital monopolista). A onda longa expansiva a que nos referimos “é substituída por uma onda longa recessiva: a partir daí e até os dias atuais, inverte-se o diagrama da dinâmica capitalista: agora as crises voltam a ser dominantes, tornando-se episódicas as retomadas” (NETTO e BRAZ, 2012, p. 226). Nas palavras de Mandel (1982, p. 85): “inversamente, nas fases da onda longa, em que prevalece uma tendência à estagnação, os períodos de prosperidade serão menos febris e mais passageiros, enquanto os períodos das crises cíclicas de superprodução serão mais longos e mais profundos”. Neste contexto, ocorrerá um redirecionamento da dinâmica do capital, possibilitado pela reestruturação produtiva e pela ascensão do neoliberalismo como ideologia dominante.

Este período, apesar do desenvolvimento possibilitado pelo Estado social em relação aos direitos dos trabalhadores, foi também um espaço de tempo de arrefecimento na luta pela emancipação humana. Mandel (1982), neste sentido, faz uma crítica contundente ao Estado social dos “anos dourados” e as expectativas geradas em torno dele, uma vez que suas promessas baseavam-se

[...] na falsa crença em uma redistribuição crescente da renda nacional, que tiraria do capital para dar ao trabalho. Na verdade, é claro que a queda da taxa média de lucros, resultante de qualquer redistribuição num modo de produção capitalista,

arriscaria não apenas a reprodução ampliada, mas também a reprodução simples: detonaria uma greve de investidores, a fuga de capital e o desemprego em massa. As ilusões quanto à possibilidade de “socialização através da redistribuição” não passam tipicamente, de estágios preliminares do desenvolvimento de um reformismo cujo fim lógico é um programa completo para a estabilização efetiva da economia capitalista e de seus níveis de lucro. Esse programa incluirá habitualmente restrições periódicas ao consumo da classe operária, a fim de aumentar a taxa de lucro e assim “estimular investimentos” (p. 339).

O período que marca o fim desse ciclo, a fase contemporânea do capitalismo, é caracterizada pela crescente dificuldade do capital de valorizar-se, gerando crises recorrentes relacionadas aos processos de superprodução<sup>11</sup> e superacumulação<sup>12</sup> e o Estado sendo chamado a “administrá-las” por meio de políticas anticíclicas para induzir a retomada do crescimento econômico. Segundo Mandel (1982), neste contexto o capitalismo caracterizar-se-á

[...] pela combinação simultânea da função diretamente econômica do Estado burguês, do esforço para despolitizar a classe operária e do mito da economia onipotente, tecnologicamente determinada, que pode supostamente superar os antagonismos de classe, assegurar o crescimento ininterrupto, um aumento constante no consumo e, assim, produzir uma sociedade “pluralista” (p. 341).

A estratégia do capital, neste estágio, para retomar o crescimento econômico e as taxas de lucro baseou-se na mudança do modelo de acumulação rígida para a chamada acumulação flexível, incidindo fortemente nas relações e gestão do trabalho (redução salarial, mudança nos seguros relacionados ao trabalho e a formação de profissionais polivalentes), no enfraquecimento dos sindicatos e na desterritorialização da produção. Esta última se constitui numa estratégia das indústrias de produzir em países cujas características jurídicas e socioeconômicas possibilitam uma exploração da força de trabalho mais intensa. Além disso, a desregulamentação de toda e qualquer barreira às atividades econômicas e financeiras de seu interesse e a reformulação do papel do Estado na sociedade de forma a aumentar a socialização dos custos (riscos) e perdas inerentes aos processos produtivos estão no bojo das estratégias do capital. Segundo Netto e Braz (2012, p. 239),

[...] o objetivo real do capital monopolista não é a “diminuição” do Estado, mas diminuição das funções estatais coesivas, precisamente aquelas que respondem à satisfação de direitos sociais. [...] o que pretendem os monopólios e seus

---

<sup>11</sup> Interrupções periódicas do processo de reprodução ampliada, ocorrendo classicamente a cada 7 a 10 anos, ocasionadas por uma queda na taxa de lucro, o que determina uma baixa nos investimentos e no nível de emprego: durante essa crise, o capital empregado na produção de mercadorias não pode ser inteiramente recuperado, porque parte destas mercadorias já não será vendida, ou só pode ser vendida com prejuízo. As crises de superprodução são uma fase necessária no padrão normal da produção capitalista, que passa sucessivamente por expansão, *boom*, superaquecimento, crise e depressão industriais (MANDEL, 1982, p. 412).

<sup>12</sup> Situação em que há um volume significativo de excesso de capital na economia, o qual não pode ser investido à taxa média de lucro normalmente esperada pelos donos do capital (MANDEL, 1982, p. 415).

representantes nada mais é que um Estado mínimo para o trabalho e máximo para o capital.

Para dar sustento ideológico a esta perspectiva, as concepções neoliberais<sup>13</sup> – sobrepondo as ideias keynesianas – foram determinantes para difundir e materializar os interesses do capital monopolista nesta fase. Isso porque, ao conceber de forma dicotômica a relação entre Estado e a sociedade civil, identificam o “Estado com a pura negatividade reguladora e burocrática frente à pura positividade contida na sociedade civil como reino da liberdade” (PRONKO e NEVES, 2010, p 105). Conceitualmente, a ideologia neoliberal

[...] compreende uma concepção de homem [considerado atomisticamente como possessivo, competitivo e calculista], uma concepção de sociedade [tomada como um agregado fortuito, meio de o indivíduo realizar seus propósitos privados] fundada na ideia da natural e necessária desigualdade entre os homens e uma noção rasteira de liberdade [vista como uma função da liberdade de mercado] (NETTO e BRAZ, 2012, p. 238).

Desse modo, está na lógica neoliberal desconstruir o papel do Estado social, reduzindo ao máximo possível o seu papel intervencionista e de bem-estar advindo das ideias keynesianas. Eles atacam fortemente os gastos sociais do Estado por, segundo eles, provocarem processos inflacionários, inibirem a criação de novos empregos e diminuírem a poupança interna. De acordo com essa perspectiva, os serviços e seguros sociais seriam o vilão da diminuição do crescimento econômico junto ao “poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários” (ANDERSON, 2008, p. 10).

A solução segundo essa ideologia seria individualizar o gasto social por meio do consumo, realinhar as funções econômicas e fiscais do Estado e, ainda, por meio deste desmobilizar a classe trabalhadora. Nas palavras de Anderson (2008):

[...] manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a

---

<sup>13</sup> O neoliberalismo nasceu logo depois da II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar. Seu texto de origem é O Caminho da Servidão, de Friedrich Hayek, escrito já em 1944. Trata-se de um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciada como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política. O alvo imediato de Hayek, naquele momento, era o Partido Trabalhista inglês, às vésperas da eleição geral de 1945 na Inglaterra, que este partido efetivamente venceria. A mensagem de Hayek é drástica: “Apesar de suas boas intenções, a socialdemocracia moderada inglesa conduz ao mesmo desastre que o nazismo alemão – uma servidão moderna” (ANDERSON, 2008, p. 9).

contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos. Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos. Em outras palavras, isso significava reduções de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas. Desta forma, uma nova e saudável desigualdade iria voltar a dinamizar as economias avançadas (p. 11).

No entanto, essas políticas não foram capazes de gerar crescimento econômico nos níveis encontrados no período que as políticas keynesianas estavam em vigor. Além disso, as diminuições dos processos inflacionários se deram em conjunto com o aumento do desemprego e o crescimento do lucro empresarial não se reverteu em aumento de investimento produtivo e de capital fixo<sup>14</sup>. Isso ocorreu, essencialmente,

[...] porque a desregulamentação financeira, que foi um elemento tão importante do programa neoliberal, criou condições muito mais propícias para a inversão especulativa do que produtiva. Durante os anos 80 aconteceu uma verdadeira explosão dos mercados de câmbio internacionais, cujas transações, puramente monetárias, acabaram por diminuir o comércio mundial de mercadorias reais. O peso de operações puramente parasitárias teve um incremento vertiginoso nestes anos (ANDERSON, 2008, p. 16).

Neste ínterim, o capital monopolista na sua fase contemporânea tem modificado a dinâmica das políticas sociais advindas do Estado social. Agora, ante as ideias neoliberais, o Estado se inclina no sentido alterar a direção e a magnitude de sua intervenção nestas questões.

De fato, nesse estágio mais recente do capitalismo, as políticas sociais continuam a se constituir em ação estatal estratégica na reprodução ampliada da força de trabalho, com vistas a reverter à queda tendencial da taxa de lucro capitalista. A diferença entre os anos de Estado neoliberal e os anos de Estado de bem-estar social, no que tange às políticas de reprodução ampliada da força de trabalho, consiste na redefinição da natureza de sua intervenção e não na sua desobrigação (PRONKO e NEVES, 2010, p. 105).

Dentro desse conjunto de transformações, o capital incorpora as políticas sociais, a partir de privatizações e concessões ao “terceiro setor”, como parte de sua estratégia de reprodução da força de trabalho e aumento da mais-valia. Pronko e Neves afirmam que a

[...] privatização, consubstanciada em empresariamento dos serviços sociais, se constitui concomitantemente em contratendência à queda da taxa de lucro, no que tange à desvalorização de parcela do capital, e em aumento da produtividade do trabalho pelo incremento da superexploração da força de trabalho (2010, p. 105).

Todas essas transformações ocorreram em grande parte do mundo. Todavia, sabemos que o capitalismo não se manifesta e nem se desenvolve de maneira homogênea nas diferentes nações do globo, principalmente, no que se refere aos países periféricos, tidos como “em desenvolvimento”. O Estado, da mesma forma, incorpora as funções básicas observadas por

---

<sup>14</sup> Conferir em Behring e Boschetti (2011, p. 128 e 129).

Mandel, mas suas características possuem peculiaridades que só podem ser desveladas se olharmos as especificidades de cada país. Assim, no próximo capítulo procuraremos analisar as particularidades do capitalismo desenvolvido na realidade brasileira e as nuances do Estado neste contexto e, num segundo momento, buscaremos entender como se desenvolveu as políticas sociais nesta realidade, tendo em vista ser está um dos objetos deste trabalho.

## **CAPÍTULO 2 – ESTADO, CAPITALISMO DEPENDENTE E POLÍTICA SOCIAL NA REALIDADE BRASILEIRA.**

### **2.1. Gênese e desenvolvimento capitalista na realidade brasileira.**

#### **2.1.1. “Questão social” e formação capitalista no Brasil.**

Para explicar a formação capitalista no Brasil, tendo em vista toda a complexidade que envolve seus elementos de universalidade e particularidade, iniciaremos este capítulo tentando compreender o debate em torno da chamada “questão social<sup>15</sup>” e suas expressões. Num âmbito geral podemos conceber que “a gênese da “questão social” encontra-se no caráter coletivo da produção e da apropriação privada do trabalho, de seus frutos e das condições necessárias à sua realização” (IAMAMOTO, 2013, p. 330). Neste sentido, seu surgimento na Europa ocidental se dará pela acentuação do fenômeno do pauperismo no século XVIII, retratado por intelectuais como um fenômeno nunca antes visto. “Pela primeira vez na história registrada, a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riqueza” (NETTO, 2001, p. 42).

Isto significa que o problema não era mais a escassez de meios e serviços de subsistência em quantidade suficiente a todos, típico do antigo regime, mas a sua concentração proporcionada pela apropriação privada da riqueza socialmente produzida e a sua não distribuição à população em geral. Suas causas, assim, estariam intimamente ligadas com os processos de produção e reprodução do capital, brilhantemente explicitadas por Marx (1996) na “lei geral da acumulação capitalista”. Sobre isso, Netto (2001, p. 45) coloca que:

O desenvolvimento capitalista produz compulsoriamente, a “questão social” – diferentes estágios capitalistas produzem diferentes manifestações da “questão social”. Está não é uma sequela adjetiva ou transitória do regime do capital: sua existência e suas manifestações são indissociáveis da dinâmica específica do capital tornado potência social dominante. A “questão social” é constitutiva do desenvolvimento do capitalismo. Não se suprime a primeira conservando-se o segundo.

Assim, perguntamos: como esses processos se manifestam em um país de caráter dependente, situado na periferia do capitalismo? Em outras palavras, quais as particularidades da “questão social” no Brasil? Sabemos que a essência antagônica (capital x trabalho) da “questão social” se apresenta tanto nas economias periféricas como nas centrais, porém para

---

<sup>15</sup> Usaremos a expressão questão social entre aspas, embasando-nos no argumento de Netto (2001) de que “a partir da segunda metade do século XIX, a expressão ‘questão social’ deixa de ser usada indistintamente por críticos sociais de diferentes espectros ideológico – ela desliza lenta, mas nitidamente para o vocabulário próprio do pensamento conservador”.

entender o caso brasileiro devemos levar em conta o seu contexto histórico procurando, assim, entender seus nexos causais.

O surgimento da “questão social” no Brasil vai ocorrer com o fim da escravidão e a constituição e generalização do trabalho livre. Para o Estado, num primeiro momento, ela será tratada como caso de polícia e posteriormente – nas décadas de 20 e 30 do século XX, principalmente após a revolução de 1930, já no Estado Novo – como caso de política. Vale ressaltar que essa transição não eliminou o uso da coerção pelo Estado frente às expressões da “questão social”.

Mesmo depois da década de 30, já nos anos do populismo e militarismo, vários aspectos da questão social tornaram a ser considerados problemas de polícia. Aliás, nunca deixou de ocorrer à repressão contra diferentes manifestações sociais de setores populares, no campo e na cidade. Em certas conjunturas, os aparelhos repressivos, de dentro e de fora das agências estatais, agem no sentido de anular ou intimidar movimentos, sindicatos e partidos, suas bases de lideranças (IANNI, 1992, p. 89).

A forma como a “questão social” se expressa na sociedade pode ser claramente vista em fenômenos como a pobreza, o desemprego, a fome, a violência, o analfabetismo e em todo tipo de desigualdade social que deriva dos antagonismos da relação capital/trabalho que marcam historicamente a sociedade burguesa. Ela se expressa, também, segundo Iamamoto (2008, p. 123) na "*banalização do humano*, resultante de indiferença frente à esfera das necessidades das grandes maiorias e dos direitos a elas atinentes”. A respeito do tratamento político do Estado diante da “questão social”, Iamamoto e Carvalho (1982) destacam que:

[...] a exploração abusiva a que é submetido – afetando sua capacidade vital – e a luta defensiva que o operariado desenvolve aparecerão, em determinado momento, para o restante da sociedade burguesa, como uma ameaça a seus mais sagrados valores, ‘a moral, a religião e a ordem pública’. Impõe-se, a partir daí, a necessidade do controle social da exploração da força de trabalho. A compra e venda dessa mercadoria especial sai da pura esfera mercantil pela imposição de uma regulamentação jurídica do mercado de trabalho através do Estado (p. 126).

As Leis Sociais e a implantação do Serviço Social, nesse processo histórico, serão as primeiras respostas políticas do Estado (de regulamentação) a essa “ameaça” da classe operária às imposições/restrições da classe burguesa. As Leis sociais marcam um período de “deslocamento da ‘questão social’ de um segundo plano da história social para, progressivamente, colocá-la no centro das contradições que atravessam a sociedade” (IAMAMOTO e CARVALHO, 1982, p. 126). Esse deslocamento vai dar maior visibilidade às relações antagônicas entre a burguesia e o proletariado e cunhar também traços para o reconhecimento de sua cidadania. A implantação dos serviços sociais, neste contexto, não

ocorrerá por meio de coerção do Estado, mas sim por meio da ação da Igreja Católica, que incorpora o pensamento da classe dominante, além de, obviamente, utilizar seus dogmas para direcionar ideologicamente essas ações. Por conseguinte, os serviços sociais oferecidos serão impostos não a partir das necessidades humanas e sociais dos trabalhadores, mas sim pelos princípios e concepções ideopolíticas daqueles que o ofertam.

Assim, a caridade e a repressão serão marcas do enfrentamento da “questão social” no quadro da formação social brasileira no início do século XX, pois – a despeito do reconhecimento do Estado e parte da burguesia da “questão social” a partir da tensão promovida pelos trabalhadores à época – a maior intenção presente nas ações desses agentes é o controle social antidemocrático, capaz de garantir a coesão social, obscurecer a exploração da força de trabalho e arrefecer as lutas sociais.

Aliás, as determinações, isto é, os fatores intrínsecos a formação social brasileira são importantes elementos para entender o quadro em questão, pois são eles que irão embasar os processos relacionados ao desenvolvimento capitalista no Brasil e o trato à “questão social”<sup>16</sup> dado pela burguesia e o Estado a suas expressões. Para tanto, Caio Prado Junior (1977) explicita três processos de suma importância para entender a nossa formação social capitalista, quais sejam: *a)* os sentidos da colonização; *b)* o peso do escravismo; e *c)* a peculiaridade do desenvolvimento desigual e combinado.

Os sentidos da colonização explicitam como os traços de acumulação para fora - acompanhados da ausência de distribuição de renda e riqueza - estão presentes na história brasileira. Trata-se de uma característica histórica que atravessa o período colonial, onde

---

<sup>16</sup> Em se falando de “questão social” não podemos nos abster – e muito menos de nos posicionarmos – quanto à polêmica da “nova questão social” no âmbito da sociedade capitalista contemporânea, que perpassa o pensamento liberal e socialdemocrata e é declinada pela tradição marxista. Autores como Rosavallon (1998) e Castel (2008), representantes do pensamento liberal e socialdemocrata, respectivamente, apesar de considerarem que há uma “nova questão social” e de que é possível superá-la por dentro do capitalismo a leitura que os dois fazem quanto à origem e as soluções são diametralmente opostas. O primeiro atribui à existência da “nova questão social” à incapacidade do Estado Social, diante da crise, de dar conta das demandas sociais na lógica dos seguros relacionados ao trabalho formal. Com isso, entende que a desconstrução deste Estado e a individualização do risco social são as saídas para o enfrentamento da “nova questão social”. O segundo confere a desconstrução contínua do Estado Social, o aprofundamento da crise econômica e, principalmente, as mudanças nas relações de trabalho que precarizaram e modificaram a condição salarial existente com seus seguros, benefícios e estabilidades estão no cerne da “nova questão social”. Para ele a saída é manter o Estado Social e promover políticas de integração vinculadas ao trabalho e de inclusão por meio de políticas focalizadas. A tradição marxista – que nos alinhamos neste trabalho – refuta a ideia de uma “nova questão social” e atribui ao quadro contemporâneo em questão a emergência de novas expressões da “questão social”, que são insuperáveis sem a supressão da ordem capitalista. Para Netto (2001, p. 48), “a dinâmica específica dessa ordem [capitalista] não só põe e repõe os corolários da exploração que a constitui medularmente: a cada novo estágio de seu desenvolvimento, ela instaura expressões sócio-humanas diferenciadas e mais complexas, correspondentes à intensificação da exploração que é a sua razão de ser”.

predominou uma dependência formal a Portugal em todas as dimensões – política, econômica, cultural – que extraiu as riquezas daqui de forma exploratória e indiferente, passa pelo Império e chega à República, sob a égide atual de um capitalismo imperialista que, por meio da dependência econômica, perpetua a extração, acumulação e concentração de riquezas, acirrando a condição heterônoma e desigual da formação social brasileira<sup>17</sup>. Segundo Prado Junior (*apud* Ianni 2004, p. 80),

[...] se vamos à essência de nossa formação, veremos que na realidade nos constituímos para fornecer açúcar, tabaco e alguns outros gêneros; mais tarde ouro e diamante; depois, algodão, e em seguida café, para o comércio europeu. Nada mais que isso. É com tal objetivo, objetivo exterior, voltado para fora do país e sem atenção a considerações que não fossem o interesse daquele comércio, que se organizarão a sociedade e a economia brasileira.

As relações trazidas pela forma de colonialismo a que o Brasil esteve submetido criaram raízes em nossa sociedade, influenciando a forma como o capitalismo se desenvolveu em nosso território dado o seu caráter de dependência e sempre à mercê das demandas de outros mercados centrais – mais notadamente Estados Unidos e Europa Ocidental. Behring (2008, p. 86), se apoiando no pensamento pradiano, ressalta que “a acumulação originária, o colonialismo e o imperialismo, são momentos de um sentido geral: uma sociedade e uma economia que se organizaram para fora e vivem ao sabor das flutuações de interesses e mercados longínquos”.

No que se refere ao longo período de escravidão e a sua intrínseca relação com nossa formação social, vemos que o modo de produção baseado no trabalho escravo esteve na base de sustentação da economia, chegando ao ponto de se considerar que tudo “o que não era baseado ou dependente do trabalho escravo tendia a ser menor, secundário, irrelevante ou um produto das oscilações, avanços e retrocessos do regime escravista” (IANNI, 1992, p. 57). Esses séculos de escravidão vão atuar sobremaneira em toda a organização social influenciando a economia, a política e a cultura e, produzindo, assim, “um universo de valores, padrões, ideias, doutrinas, modos de ser, pensar e agir” (IANNI, 2004, p. 82).

A escravidão no Brasil tem traços peculiares, ocorreu num período histórico onde já tinha sido praticamente abolida na Europa ocidental e vai influenciar a nossa formação social

---

<sup>17</sup> Em 2003, do total de habitantes que informaram a sua renda, cerca de um terço (31,7%) é considerada pobre, o equivalente a 53,9 milhões de pessoas, vivendo com renda per capita até meio salário mínimo. Já os indigentes, aqueles que têm renda per capita inferior a um quarto do salário mínimo, a proporção era de 12,9%, ou seja, 21,9 milhões de pessoas (IAMAMOTO, 2008, p. 38).

capitalista, delineando contornos diferentes do ocorrido no capitalismo central. Prado Junior (1977) sintetiza de forma muito clara essa ideia ao dizer que:

[...] a escravidão americana não se filia, no sentido histórico, a nenhuma das formas de trabalho servil que vêm, na civilização ocidental, do mundo antigo ou dos séculos que o seguem; ela deriva de uma ordem de acontecimentos que se inaugura no século XV com os grandes descobrimentos ultramarinos, e pertence inteiramente a ela (p. 269).

Ademais, a tardia superação do modelo escravista no país confere uma dimensão singular do processo de evolução capitalista brasileiro. Para Fernandes (1976), a herança do período escravista no Brasil funda uma sociedade de privilégios e não de competição efetiva, prerrogativa que está na base de uma sociedade capitalista.

“O desenvolvimento desigual e combinado caracteriza toda a formação social brasileira, ao longo da Colônia, Império e República” (IANNI, 1992, p. 59). A história brasileira convive notadamente com uma conflituosa e, ao mesmo tempo, harmônica relação entre passado e presente, antigo e novo, o progresso e o atraso. Nas palavras de Francisco de Oliveira (2003), a sociedade brasileira caracteriza-se por um processo evolutivo que não apagou seus traços primitivos. Uma sociedade em que atraso e progresso se combinam. Para o autor, trata-se de uma sociedade onde, sob a mácula decadente, confeccionou-se um sistema econômico que tem setores mais avançados convivendo e funcionalizando o atraso, a pobreza, o desemprego, a miséria, a migração, entre outros problemas sociais.

Assim, no Brasil desenvolveu-se um capitalismo, de orientação liberal, que no seio da sociedade não conseguiu romper com os traços de trabalho escravo e de dependência de outros mercados. Prado Junior (1977) identifica a adaptação brasileira ao capitalismo por meio de uma complexa articulação entre “progresso” (a adaptação ao capitalismo) e a “conservação” (a permanência de importantes elementos da antiga ordem).

Quanto ao liberalismo que se desenvolveu em nossas terras Behring (2008, p. 93-94), se alinhado às ideias de Roberto Schwarz, vai dizer que “a retórica liberal europeia entre os brasileiros é uma espécie de comédia ideológica, uma impropriedade, um escândalo no país do favor, do clientelismo e da escravidão” e continua ao dizer que “houve um desenho formal moderno e liberal de instituições como a burocracia e a justiça, mas, internamente, estas eram regidas por relações de clientela, numa coexistência estabilizada entre princípios distintos”.

Octávio Ianni (1992, p. 59-60) vai dizer que o desenvolvimento desigual e combinado é marca da nossa formação social capitalista, que se expressa numa sucessão de “ciclos”

econômicos baseados numa “economia primária exportadora, de industrialização substitutiva de importações, associação de capitais nacionais e estrangeiros, aliança capital-Estado”, que associados a “surto de povoamento, expansão das frentes pioneiras, organização do extrativismo, pecuária e agricultura, urbanização e industrialização” vão resultar num “complexo de formas econômicas onde se articulam e mais ou menos frouxamente se entrosam entre si as mais variadas situações”. Disso resultará um país atrasado no desenvolvimento industrial, exportador de minérios e produtos agrícola e dependente economicamente e, para completar, sob a direção político-econômica de uma burguesia conservadora, carregada de uma cultura colonial e escravocrata, preocupada em garantir seus privilégios oligárquicos e descomprometida com qualquer tipo de projeto nacional e/ou coletivo.

Assim, a dependência ou o capitalismo dependente desenvolvido no Brasil durante o século XX – mais precisamente após a revolução de 1930<sup>18</sup> – e também na América Latina, resguardada as particularidades de cada país, tem segundo Fernandes (1975, p. 45) raízes no antigo sistema colonial que subsidiará a especificidade dessa forma capitalista, ao qual “a acumulação de capital institucionaliza-se para promover a expansão concomitante dos núcleos hegemônicos externos e internos (ou seja, as economias centrais e os setores sociais dominantes)”, promovendo, assim, uma radicalização da exploração das classes inferiores tendo em vista a perspectiva de dividir o excedente econômico com o capital externo e a classe dominante interna. Esta configuração não se situa de forma passageira, surge, na verdade, “como uma condição estrutural permanente, que iria assumir feições históricas mutáveis de acordo com a evolução do capitalismo nas Nações que exerceram algum tipo de dominação imperialista sobre a América Latina” (FERNANDES, 1976, p. 222).

Neste contexto, podemos afirmar que a forma dependente do capitalismo desenvolvido aqui não foi algo imposto [unilateralmente] de fora para dentro, mas a partir do enlace entre os interesses imperialistas das economias centrais com os das classes dominantes brasileiras. Cabe ressaltar, quanto a isso, que os interesses externos dificilmente teriam penetração na direção e na forma do desenvolvimento capitalista do Brasil se não houvesse a convivência e o

---

<sup>18</sup> Segundo Coutinho (2008, p. 112) “costuma-se dizer que a partir de 1930 que ingressamos na “modernidade”, mas me parece mais preciso dizer que o movimento criado por Getúlio Vargas contribuiu para consolidar definitivamente a transição do Brasil para o capitalismo. Depois da abolição e da proclamação da República, o Brasil já era uma sociedade capitalista, com um Estado burguês, mas é depois de 1930 que se dá efetivamente a consolidação e generalização das relações capitalistas em nosso país, inclusive com a expansão daquilo que Marx considerava o ‘modo de produção especificadamente capitalista’, ou seja, a indústria”.

alinhamento ideopolítico e econômico das classes dominantes que são originárias de relações coloniais de dependência direta e indireta das nações imperialistas.

Essas classes, bastante caracterizadas por interesses particularistas e imediatistas de acumulação e dominação interna (desconectadas de um sentido nacionalista e de desenvolvimento para dentro) e com “dinamismos socioeconômicos débeis e oscilantes, aparentemente insuficientes para alimentar a universalização efetiva (e não apenas legal) do trabalho livre, a integração nacional do mercado interno e do sistema de produção genuinamente capitalistas e a industrialização autônoma” (FERNANDES, 1976, p. 223), observarão na associação ao capital internacional um meio de estimular o desenvolvimento das forças produtivas no Brasil, protagonizando, assim, a construção consciente e intencional do capitalismo dependente como realidade socioeconômica no Brasil.

Esta condição e suas consequências não serão superadas em nenhuma das fases de desenvolvimento do capitalismo no Brasil, pois não haverá ruptura com a associação dependente com o exterior, superação completa de formas pré-capitalistas de produção, troca e circulação e do subdesenvolvimento resultante da extrema desigualdade econômico e social interna entre as diferentes regiões. (FERNANDES, 1976, p. 223).

Em suma, os traços que marcam a formação capitalista brasileira, ora apresentada, brevemente, estarão na base das particularidades da “questão social” e do desenvolvimento capitalista em nosso país durante o século XX, que terá a direção política e econômica de uma burguesia heterônoma com traços arcaicos e modernos. Assim, esse quadro irá marcar os processos de modernização por aqui, muito ligados de conservação do *status quo*, acordos feitos pelo alto, aliança entre a burguesia industrial (mais modernizadora) e da aristocracia agrária (mais conservadora), entre outros.

O próximo tópico se destinará a explicar como ocorreu o desenvolvimento socioeconômico no Brasil, tendo em vista o anunciado caráter dependente da forma capitalista e o papel central do Estado no [chamado] processo de modernização conservadora a que o Brasil foi submetido durante quase todo o século XX, mas que na década de 1990 tomará outros contornos sob a hegemonia das contrarreformas neoliberais.

### **2.1.2. Da modernização conservadora à contrarreforma neoliberal.**

As transformações sociais desencadeadas na sociedade brasileira (que tiveram como pano de fundo a formação social capitalista a que nos referimos no tópico anterior) estão intrinsecamente ligadas à participação do Estado e apresentam configurações diferentes dos processos clássicos ocorridos na França, Estados Unidos da América e Inglaterra, onde a tônica foi às revoluções burguesas que alcançaram o poder político, econômico e cultural e que progressivamente superaram as relações pré-capitalistas.

No caso brasileiro, as transformações possuem características não clássicas de desenvolvimento, que podem ser entendidas a partir de três paradigmas: “via prussiana” (Lênin), “revolução passiva” (Gramsci) e “modernização conservadora” (Moore Jr.). Essencialmente, elas são utilizadas para analisar sociedades nas quais as mudanças econômicas, sociais, políticas e culturais se deram por meio de avanços nas relações capitalistas modernas associadas à manutenção de elementos da antiga ordem, com a participação decisiva do Estado. Explicaremos como ocorreu esse processo no Brasil utilizando o conceito de modernização conservadora<sup>19</sup>.

A busca por inserir o capitalismo brasileiro em bases modernas de desenvolvimento ocorreu principalmente nos períodos entre as décadas de 30 e 80 do século XX. O caráter moderno desse processo decorreu de mudanças no modelo de produção vigente à época – baseado essencialmente no setor agroexportador – inserindo bases industriais de desenvolvimento, mudando as relações de trabalho com o assalariamento e as legislações trabalhistas, bem como o desencadeamento de um movimento de imigração interna do campo para os centros urbanos. No entanto, é também um processo conservador porque não promoveu avanços na distribuição da riqueza socialmente produzida, mantendo um quadro de desigualdade social profundo, assim como, não modificou as relações políticas existentes, fortemente ligadas ao patrimonialismo, clientelismo e a repressão.

Essas particularidades da questão social no Brasil são elementos importantes para entender os processos de modernização conservadora que ocorreram no Brasil, centrados em

---

<sup>19</sup> Barrington Moore Jr, sociólogo norte americano, elaborou o conceito de modernização conservadora em que “distingue entre diferentes caminhos de trânsito para a modernidade, um que leva à criação de sociedades liberal-democráticas, outro que leva a formações de tipo autoritário e mesmo fascistas. Embora não cite nem Lênin nem Gramsci, Moore distingue os dois caminhos valendo-se de determinações análogas àquelas apontadas pelos dois marxistas, ou seja, entre outras, a conservação de várias características da propriedade fundiária pré-capitalista e, conseqüentemente, do poder dos latifundiários, o que resulta do fato de que a ‘moderna’ burguesia industrial prefere conciliar com o atraso a aliar-se às classes populares.” (COUTINHO, 2008, p. 109).

mudanças feitas pelo alto “com seu *mix* de pretérito, presente e futuro” (BEHRING, 2008, p. 90). Segundo Coutinho (2006), Caio Prado Júnior e Gramsci identificam, respectivamente, na Independência brasileira e no *Risorgimento* italiano, processos de transição que se dão pelo alto, resultantes de acordos entre as frações das classes dominantes cujo objetivo principal é a exclusão de qualquer protagonismo das camadas subalternas.

Um primeiro elemento do processo de modernização conservadora diz respeito ao poder político e social da aristocracia agrária que impunha limites ao avanço do capital industrial, da urbanização e até do capital internacional, pois tinha interesse na conservação de poder político e econômico e, ainda, em garantir o controle do ritmo da modernização.

[...] Entre a visão de modernização mais acelerada e os interesses senhoriais, prevaleceu uma acomodação intermediária, na qual se barganhava certa contenção da heteronomia nos níveis econômicos e técnicos, ao lado de uma contenção do mercado interno moderno, neutralizando as vantagens econômicas da criação de um Estado nacional (BEHRING, 2008, p. 99).

A industrialização restrita e tardia brasileira é o segundo elemento a ser observado, pois deixou rastros que Santos (2012, p. 136) “considera comuns a todos os países que não participaram da primeira revolução industrial: a intensa intervenção estatal na economia e a associação entre os capitais nacional e internacional”. Esse processo, especialmente após o período de 1964 – com a sua “reforma trabalhista” – deixou marcas no mercado de trabalho brasileiro, acentuando-se

[...] o grau de *flexibilidade estrutural* e da *precariedade das ocupações* que resultou numa *alta rotatividade* dos trabalhadores em diferentes postos de trabalho. Associe-se isso às *características do padrão de proteção social brasileiro* que, apesar do alto grau de regulação das relações de trabalho no sentido de uma regressão dos traços mencionados que estão, por sua vez, na gênese dos índices de desemprego no Brasil (SANTOS, 2012, p. 136-137, grifo da autora).

O que esta autora defende é que no Brasil não se consolidou uma sociedade salarial com um padrão de proteção social como nos países centrais do capitalismo que deu base para a acumulação ao modo fordista no pós Segunda Guerra, mas que, após esse período, dado a crise do capitalismo e a constituição de uma “onda longa recessiva” (MANDEL, 1982), vem se modificando essa estrutura de sociedade: flexibilizando relações de trabalho com bases num modo de produção/acumulação toyotista<sup>20</sup> e na desconstrução do Estado social. Aqui, no

---

<sup>20</sup> O modelo toyotista, originado no Japão, tornou-se referência como exemplo de um novo paradigma produtivo que estaria ultrapassando o fordismo. A forma de organização de algumas empresas japonesas era alicerçada em um trabalho cooperativo, com ausência de demarcação das tarefas, a partir dos postos de trabalho. O trabalhador dessas empresas japonesas é o exemplo da polivalência e da multifuncionalidade. As qualificações exigidas nesse novo modelo produtivo contrastariam com a lógica do taylorismo, na medida em que se exige do trabalhador a capacidade de pensar, ter iniciativa e decidir. Sendo assim, a própria exigência de novas

Brasil, ela advoga que a flexibilização do trabalho não pode ser creditada à crise recente do capital, pois esta forma de exploração são características históricas da nossa formação e desenvolvimento dependente e periférico de capitalismo, isto é, ela é estrutural. Nas palavras de Santos (2012a, p. 434):

Isso significa dizer que ao contrário do que ocorria nos países cênicos — cujo padrão de proteção social reforçava a estabilidade dos empregos como condição para as excepcionais taxas de lucro do período fordista —, a flexibilidade/precariedade<sup>21</sup> é erigida, no Brasil, como princípio estruturante dos postos de trabalho antes e durante o período fordista do capitalismo brasileiro.

Assim, uma das características da “questão social” no Brasil está na associação da superexploração do trabalho, por um lado, com uma passivização das lutas sociais, de outro. A primeira, tida como necessária para o país, parte da ideia que os baixos salários e o baixo custo do trabalho em relação aos padrões vigentes nos países do capitalismo desenvolvido é um atrativo aos investimentos estrangeiros produtivos; e a segunda se insere na lógica de dominação e arrefecimento da luta de classe, utilizando-se do Estado para tal (SANTOS, 2012a).

O terceiro elemento refere-se à formação do Estado brasileiro e o seu desenvolvimento ao longo do século XX. Esse, por sua vez, foi marcado por ações intervencionistas para desenvolver as condições gerais de produção – necessárias à burguesia dominante, corporativista e repressiva – e para conter os movimentos populares que tentassem, tanto pela via das reformas, como pela revolução, modificar as bases estruturais da sociedade. Quanto à relação do Estado brasileiro em nossa formação social, Coutinho (2008) vai dizer que

[...] a nação brasileira foi construída a partir do Estado e não a partir da ação das massas populares. Ora, isso provoca consequências extremamente perversas, como, por exemplo, o fato de que tivemos, desde o início de nossa formação histórica, uma classe dominante que nada tinha a ver com o povo, que não era expressão de movimentos populares, mas que foi imposta ao povo de cima para baixo ou mesmo de fora para dentro e, portanto, não possuía uma efetiva identificação com as questões populares, com as questões nacionais (p. 111).

---

qualificações coloca em questão a maneira de se conceber a noção de qualificação permanente para manter-se empregado, surgindo daí o conceito de *empregabilidade*, que é definido como a capacidade de mão de obra de se manter empregada ou de encontrar um novo emprego quando demitida, ou seja, de se tornar indefinidamente empregável. No tocante à realização prática destas noções, destaca-se a integração em fluxo contínuo das etapas, a circulação permanente do produto em transformação, redução de estoques com a implementação do *just in time* (controle do estoque), sistema *kan-ban* (controle de produção) e organização celular da manufatura, predominando a ideia da focalização das atividades da empresa em produtos e tarefas que garantam maior competitividade e lucratividade, deixando outras atividades para firmas terceiras (MOTA, 2015, p. 8).

<sup>21</sup> O que esta autora designa como flexibilidade/precariedade do trabalho é a “inexpressividade e, em vários casos, ausência de regulação do trabalho; alta rotatividade nos postos de trabalho; subemprego; informalidade... Isso tudo está presente no Brasil ao longo da formação de seu mercado de trabalho (desde o final da escravidão), acentuando-se com a regulação do trabalho estabelecida por Vargas a partir dos anos 1930 e, especialmente, no momento da ditadura militar” (SANTOS, 2012a, p. 434).

Esse Estado vai ser protagonista e avalista de nossa “modernização”, sendo o propulsor de nossa industrialização “através de políticas cambiais e de crédito que beneficiavam a indústria, mas também mediante a criação direta de empresas estatais, sobretudo nos setores energéticos e siderúrgicos” (COUTINHO, 2008, p. 113). Isso vai fazer dos representantes do capital industrial a classe dominante, hegemonia alterada a partir da década de 1990 com a ascensão e domínio do capital financeiro. Caio Prado Junior, já indicava em suas análises históricas o resultado desse processo, ora exposto: “déficit de cidadania, dependência externa, formas de coerção extra-econômicas na relação entre capital trabalho etc.” (COUTINHO, 2008, p. 114). A história, tragicamente, encarregou-se de demonstrar a correção desses apontamentos.

Outro traço determinante a ser ressaltado do Estado brasileiro – e defendido pela burguesia – é o seu caráter corporativista e aglutinador dos interesses diversos e conflituosos da sociedade civil. Isso vai ocorrer quando o Estado traz pra dentro de si o movimento sindical e, ainda, organiza a burguesia por meio de sindicatos análogos aos trabalhadores e câmaras setoriais. Essas ações vão contribuir para o “permanente fortalecimento do Estado e a não menos permanente tendência ao debilitamento da sociedade civil” (COUTINHO, 2008, p. 117).

Vale destacar que o Brasil, ao longo dos anos 1930 até a primeira metade da década de 1980, passou por dois regimes autocráticos longos, entrepostos por uma curta experiência democrático-liberal de 1945 a 1964. Por todos esses períodos o papel do Estado na modernização aqui referida, chamada de “Nacional-Desenvolvimentista”, se manteve com algumas variações.

Num primeiro momento (aquele ligado à herança de Vargas), a intervenção do Estado na economia visou a favorecer, sobretudo o capital nacional, garantindo as pré-condições para o seu desenvolvimento e, ao mesmo tempo, buscando controlar e mesmo restringir o ingresso do capital estrangeiro. A partir do governo Juscelino – e, ainda mais acentuadamente, ao longo da ditadura militar –, esta restrição desapareceu, criando-se em consequência o famoso tripé, onde o Estado funcionava como instrumento de acumulação a serviço tanto do capital nacional quanto, e talvez mesmo, sobretudo, do capital internacional (COUTINHO, 2008, p. 120-121).

Quanto ao modelo nacional-desenvolvimentista a que nos referimos, podemos entendê-lo, conceitualmente, como uma “ideologia ou projeto de desenvolvimento econômico assentado no trinômio: industrialização substitutiva de importação, intervencionismo estatal e nacionalismo” (GONÇALVES, 2013, p. 36). Isto é, tinha a intenção estratégica de superar entraves relacionados à forma dependente do capitalismo desenvolvido no Brasil, deslocando

o poder econômico dos grandes proprietários de terra e recursos naturais para a burguesia industrial, de forma a modificar a estrutura produtiva do país e reduzir as vulnerabilidades estruturais, por exemplo, na dependência de exportações de *commodities* e no atraso tecnológico. No campo econômico, tinha no horizonte uma “política comercial protecionista, política industrial proativa, investimento estatal em setores básicos, preferência revelada pelo capital privado nacional e subordinação da política de estabilização macroeconômica à política de desenvolvimento” (IDEM, p. 40).

Esse modelo de desenvolvimento que perdurou por cinco décadas no Brasil, não ocorreu de forma linear, isto é, teve momentos de inflexão e de aceleração tendo em vista os diferentes governos do período democrático e dois períodos longos de regimes ditatoriais. Neste ínterim, se destaca o caráter privatista do Estado com “fortes características patrimonialistas, sempre tratado na prática, pelos seus ocupantes, como propriedade pessoal, o que levou aos fenômenos de nepotismo, clientelismo, corrupção etc., que todos conhecemos e que prosseguem até hoje” (COUTINHO, 2008, p.125), ou como salienta Gonçalves (2013, p. 40) “no Brasil, o projeto desenvolvimentista teve como ator protagonista o Estado cartorial<sup>22</sup>; trata-se, na realidade, do velho, porém frequentemente revitalizado, patrimonialismo”.

Como dissemos, o modelo nacional-desenvolvimentista tinha em sua espinha dorsal dar protagonismo ao setor industrial nacional sob um forte protecionismo estatal. Contudo, o modelo que pretendia substituir importações e fortalecer a burguesia industrial nacional teve um componente contraditório: a internacionalização da produção. Ocorre que diante do protecionismo<sup>23</sup> que havia ao capital internacional as empresas estrangeiras tinham duas formas de investirem no Brasil: se associado ao capital nacional ou estabelecendo subsidiárias no país, a segunda forma foi a mais utilizada. Assim, ao mesmo tempo em que o Brasil diminuiu a necessidade de importação, elevou exponencialmente a internacionalização da produção interna.

A maior internacionalização implicou, na realidade, o aumento do grau de desnacionalização, ou seja, a parcela do valor da produção industrial que é controlado diretamente por empresas estrangeiras. No final dos anos 1970, a evidência mostra que 32% do valor total da produção da indústria de transformação brasileira estava sob o controle das empresas estrangeiras. O grau de desnacionalização da economia brasileira era o sexto mais elevado do mundo (GONÇALVES, 2013, p. 43).

---

<sup>22</sup> No Estado cartorial, os interesses públicos e coletivos são submetidos aos interesses privados e particulares (GONÇALVES, 2013, p. 40).

<sup>23</sup> O protecionismo implica a restrição de acesso de produtos estrangeiros no país via tarifas e medidas não tarifárias incidentes sobre importações (GONÇALVES, 2013, p. 43).

Outra contradição se deu na forma como o Estado financiou estruturalmente o modelo em questão: por meio de recursos externos. Dessa forma, aponta Gonçalves (2013, p. 47), “a redução da vulnerabilidade externa estrutural do país nas esferas comercial, produtiva e tecnológica foi neutralizada pelo aumento da vulnerabilidade externa estrutural na esfera financeira”. Esta vulnerabilidade tornou-se um empecilho para a continuação desse modelo de desenvolvimento, sendo um dos fios condutores do seu definhamento na década de 1980, considerando fatores externos relacionados à contração da economia internacional no período e a elevação dos preços do petróleo e taxas de juros no mercado internacional.

Num balanço desse período, Gonçalves (2013, p. 47-48) aponta avanços em algumas frentes como: a mudança no eixo estruturante da economia do setor agroexportador para a industrial; a constituição de um mercado interno relativamente grande; progressos na direção do sufrágio universal; e modernização da legislação trabalhista. No entanto, o mesmo autor aponta retrocessos concomitantes a esses mesmos processos, tendo em vista o viés “economicista”, como: supressão de direitos políticos via regimes ditatoriais; ausência de reformas estruturais relacionadas à distribuição de riqueza e renda no país; um alargado quadro de injustiça social relacionado às áreas de saúde, saneamento, educação, moradia, segurança, meio ambiente, transporte e seguridade social.

Em relação aos regimes ditatoriais, mais precisamente em relação à ditadura civil-militar iniciada em 1964, tivemos um regime autocrático gestado com a intenção de frear o crescimento das classes subalternas e manter a política econômica voltada para a expansão do capitalismo no Brasil – dependente e desigual. Para consecução desses objetivos, tentou de todas as formas desarticular, despolitizar, dismantelar e reprimir as frações da sociedade civil que de alguma forma atuassem em favor de alternativas econômicas, sociais e políticas ao modelo imposto. O Estado ditatorial teve uma relação com essas frações da sociedade civil, de acordo com Coutinho (2008, p. 120), da seguinte forma: “quando não fosse possível assimilar corporativamente um organismo da sociedade civil, então este deveria ser reprimido”.

Entretanto, a repressão constante e a não penetração ideológica nas massas, aliada a um pífio desenvolvimento social em detrimento do econômico, carregado de desequilíbrio nas contas externas, na geração de renda, nas finanças públicas (crise fiscal) e no controle da inflação, compuseram combustíveis para o fortalecimento da sociedade civil e crescimento do movimento favorável à abertura política na década de 1980.

Em suma, para sintetizar esse período, Behring (2008, p. 107) – apoiada nos estudos de Florestan Fernandes sobre as transformações capitalistas no Brasil – afirma que se perfaz um “processo de modernização conservadora no Brasil, compreendendo-se modernização como maturação do capitalismo no país, e hegemonia desta relação de produção, tendo o Estado como dínamo e suporte, e mantendo-se uma cultura política antidemocrática”. Dessa forma,

[...] completa-se o trânsito para o capitalismo, mas com traços da condição periférica, que são: uma forte dissociação pragmática entre capitalismo e democracia; a extrema concentração de riqueza; a drenagem de significativa parcela do excedente econômico nacional; a persistência de formas pré-capitalistas de trabalho e a depressão do valor do trabalho assalariado (IDEM, p. 106).

Após a abertura política e a conseqüente redemocratização das instituições na década de 1980 inaugura, segundo Behring (2008, p.115), “um novo processo, o qual estará promovendo transformações duradouras no Estado e na sociedade brasileira dos anos 1990, e que tem a envergadura das mudanças do pós-30 e do pós-64, e guarda nexos com o passado”. Assim, a autora vai defender que essas transformações tiveram um caráter de desconstrução e não de modernização (ainda que conservadora). Considerando o esfacelamento do parque industrial brasileiro, a formação de um quadro de desemprego estrutural e a obstrução e/ou retirada de direitos relativos aos seguros e serviços sociais formalizados na Constituição de 1988, Behring (2008) conclui que o país deixa para trás o quadro de modernização conservadora e passa a promover processos de contrarreformas neoliberais.

Para expressar como ocorreu essa desconstrução a que nos referimos, tentaremos construir de forma objetiva argumentos em torno de três elementos marcantes desse período: (i) o neoliberalismo que se entremeou no pensamento político brasileiro e (ii) o projeto de “reforma”<sup>24</sup> do Estado brasileiro, engendrado, principalmente, pelo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) e, por fim, analisaremos (iii) o modelo de desenvolvimento proposto a partir das contrarreformas em contraposição ao nacional-desenvolvimentismo.

A tese neoliberal vai dar subsídio teórico para a contrarreforma no Brasil. Essa ideologia gozou de terreno fértil no Brasil num período de muita instabilidade econômica e social que marcou os anos 1980 até 1994. Como destaque, apontamos os seguidos fracassos

---

<sup>24</sup> Behring (2008, p. 128) faz um alerta quanto à utilização do termo reforma na perspectiva neoliberal, pois segundo ela estamos, na verdade, “diante de uma apropriação indébita e fortemente ideológica da ideia reformista, a qual é destituída de seu conteúdo progressista e submetida ao uso pragmático, como se qualquer mudança significasse uma reforma, não importando seu sentido, suas conseqüências sociais e direção sociopolítica”.

do processo de ajuste externo no início deste período que acarretou forte desestabilização macroeconômica com a crise fiscal [1984-1989] e o regime de alta de inflação [1984-1994], sendo a restrição externa (relacionado à gestão da dívida pública) o principal determinante do fraco desempenho econômico do país nesse período (GONÇALVES, 2013, p. 52). Somam-se a isso as dificuldades de investimentos no setor público e as tensões e paralisias geradas no interior do processo de democratização, no qual os conflitos entre classes e frações de classe não poderiam mais ser tratados de forma autocrática, mas por meio de negociações democráticas, de difícil administração para o capital (BEHRING, 2008, p. 147). Junto a esse problemático caldo social e econômico cunhou-se nesse processo uma aversão ao Estado que carregava os traços da ditadura recente e conjugada a isso uma supervalorização da sociedade civil<sup>25</sup>.

A ideologia neoliberal em ascensão apropriou-se daquela dicotomia maniqueísta entre Estado e sociedade civil para demonizar tudo aquilo que provém do Estado (mesmo que se trate agora de um Estado de direito, permeável de resto às pressões das classes subalternas) e para fazer apologia crítica de uma “sociedade civil” despolitizada, ou seja, convertida naquele mítico “terceiro setor” homogêneo, falsamente situado para além do Estado e do mercado (COUTINHO, 2006, p. 48).

Este contexto favoreceu a penetração deste pensamento no âmbito do Estado, inicialmente no governo Collor e aprofundada radicalmente durante o mandato do presidente FHC, que colocou em prática as “teses neoliberais de abertura do mercado, de privatização das estatais e de implementação do Estado Mínimo, ratificando a posição de subordinação do Brasil aos interesses das empresas transnacionais com base no Consenso de Washington<sup>26</sup>” (ATHAYDE, 2014, p. 180). Especificadamente sobre o período Collor, Behring (2008, p. 152), apoiando na análise de Cano (1994), coloca como saldo delas os seguintes resultados:

---

<sup>25</sup> Houve uma distorção da leitura conceitual da relação entre Estado e sociedade civil que, segundo Coutinho (2006), foi facilitada pelo significado de civil ser contrário a militar e pelo distanciamento da burguesia nacional do regime ditatorial, diante do seu iminente declínio. “Segundo essa leitura, em clara oposição ao que é dito por Gramsci, tudo o que provinha da ‘sociedade civil’ era visto de modo positivo, enquanto tudo o que dizia respeito ao Estado aparecia marcado por um sinal fortemente negativo; afinal, a sociedade civil era identificada em bloco com a oposição, enquanto o Estado era a expressão da ditadura já então moribunda” (p. 47).

<sup>26</sup> Este consenso estabeleceu-se durante seminário realizado em Washington em 1993 que reuniu representantes de governos, bancos multilaterais, empresários e acadêmicos de onze países, entre eles o Brasil. A ideia era discutir a implementação de um programa de reforma econômica e estabilização mundial que passariam por três fases: “a primeira consagra a estabilização macroeconômica, tendo como prioridade absoluta um superávit fiscal primário envolvendo invariavelmente a revisão das relações fiscais intergovernamentais e a reestruturação do sistema de previdência pública; a segunda, dedicada ao que o Banco Mundial vem chamando de ‘reformas estruturais’: liberação financeira e comercial, desregulação dos mercados e privatização das empresas estatais; e a terceira etapa, definida como a da retomada dos investimentos e do crescimento econômico” (FIORI, 1994). Para Castelo (2012, p. 623) “em essência, as medidas do Consenso representaram a vitória político-cultural da burguesia rentista e prepararam o terreno para a inserção da América Latina na etapa contemporânea do imperialismo, na qual a região se torna uma plataforma de valorização dos capitais estrangeiros por meio de compras e apropriações maciças de bens públicos e da especulação financeira”.

[...] na política anti-inflacionária, evitou a hiperinflação por algum tempo, mas sem sustentabilidade; implementou uma reforma administrativa desastrosa, sob o argumento de diminuir o setor público, desarticulando-o; seu plano de privatizações foi desenhado sem objetivos; realizou uma liberalização comercial voluntarista, sem medir o impacto sobre a diversificada e complexa estrutura industrial brasileira; cortou subsídios agrícolas que levaram o caos a safra 1990-91.

No período FHC (1995 – 2002), a orientação neoliberal no tocante a desregulamentação dos mercados locais para a livre circulação financeira foi acentuada com o Plano Real, mola mestra das mudanças macroeconômicas para o novo modelo de desenvolvimento. Plano este que foi forjado e implantado inicialmente no governo Itamar Franco (1992 – 1994), o qual FHC foi Ministro da Fazenda. Na aparência o plano tinha como mote central a estabilização econômica e o controle da hiperinflação que chegou a “50% ao mês (julho de 1994)” (BEHRING, 2008, p. 155) assolando e humilhando o trabalhador brasileiro que não conseguia planejar sua vida há algum tempo. Entretanto, na sua essência a proposta era modificar toda a estrutura macroeconômica brasileira e “reformular” o Estado advindo do período nacional-desenvolvimentista, ou seja, implantar um novo modelo de (sub) desenvolvimento.

O Plano Real no governo FHC obteve êxito quanto ao controle da hiperinflação advinda dos governos anteriores – João Figueiredo (109,1% ao ano), José Sarney (386,3% ao ano), Fernando Collor (1061,2% ao ano) e Itamar Franco (2123,0% ao ano) – mantendo a média de 17,1% ao ano (GONÇALVES, 2013, p. 77-78). Entretanto, este é o mais superficial de todos os indicadores – apesar da sua visibilidade política. Além disso, sua contenção forçosa deteriorou todos os outros indicadores macroeconômicos: déficit fiscal insustentável, juros aberrantes, câmbio irrealista e déficit na balança de pagamentos. Na questão do câmbio, a saída do governo foi instalar um regime de câmbio flutuante, que não alterou decisivamente a vulnerabilidade externa além de agravar o déficit das contas públicas, atrelado aos juros altos. A consequência mais perversa desse contexto foi o desemprego estrutural (BEHRING, 2008). Segundo Gonçalves (2013, p. 81, tabela 3.5) de acordo com o Índice de Desempenho Macroeconômico<sup>27</sup> o governo FHC possuiu um desempenho sofrível, ocupando o penúltimo lugar entre todos os presidentes desde a proclamação da República, ficando à frente apenas de Fernando Collor.

---

<sup>27</sup> Calculado a partir da média simples correspondentes a seis variáveis macroeconômicas (variação do PIB, hiato de crescimento, variação do investimento, inflação, razão entre dívida interna/PIB e entre dívida externa/exportação).

Quanto à “reforma” do Estado, engendrada a partir do Plano Real, se configura como “a versão brasileira de uma estratégia de *inserção passiva* e a *qualquer custo* na dinâmica internacional e representa uma *escolha político-econômica*, não um caminho natural diante dos imperativos econômicos” (BEHRING, 2008, p. 198, grifo da autora). A sua orientação teve como direção clara a desconstrução dos direitos sociais garantidos na Constituição de 1988 e características não nacionalistas que a diferencia do processo de modernização conservadora ocorrido anteriormente. Conforme Behring e Boschetti (2011, p. 151-152), tais ações reformistas intencionavam desmontar e destruir o Estado brasileiro a fim de adaptá-lo à lógica do capital internacional, além de serem “medidas que, em alguns setores, fizeram com que o país evoluísse de forma inercial e, em outros, o fizeram permanecer no mesmo lugar ou até mesmo andar para trás, se pensarmos nos critérios de Florestan Fernandes: a ruptura com a heteronomia e com o drama social”.

[...] A “reforma”, tal como foi conduzida, acabou tendo um impacto pífio em termos de aumentar a capacidade de implementação eficiente de políticas públicas, considerando sua relação com a política econômica e o *boom* da dívida pública. Houve uma forte tendência de desresponsabilização pela política social – em nome da qual se faria a “reforma” –, acompanhada do desprezo pelo padrão constitucional de seguridade social. Isso ocorreu *vis-à-vis* um crescimento da demanda social, associado ao aumento do desemprego e da pobreza, aprofundados pela macroeconomia do plano Real (IDEM, 2011, p. 155).

O pano de fundo da contrarreforma nesse período será a implantação de um novo modelo de desenvolvimento, ao qual explicitaremos sua estrutura de forma sintética utilizando a perspectiva formulada por Gonçalves (2013), que o define como “Modelo Liberal Periférico<sup>28</sup>”. Os três eixos estruturantes deste modelo são: (i) o liberalismo econômico; (ii) a vulnerabilidade externa estrutural; e, (iii) a dominância financeira.

A questão da *liberalização* ocorre em todos os setores da economia nacional, na “esfera comercial (importação de bens e serviços), produtiva (atuação de empresas estrangeiras), tecnológica (direito de propriedade de não residentes) e monetário-financeira

---

<sup>28</sup> O modelo é liberal porque é estruturado a partir da liberalização das relações econômicas internacionais nas esferas comercial, produtiva, tecnológica e monetário-financeira; da implementação de reformas no âmbito do Estado (em especial na área de previdência social) e da privatização de empresas estatais, que implicam a reconfiguração da intervenção estatal na economia e na sociedade; e de um processo de desregulação do mercado de trabalho, que reforça a exploração da força de trabalho. O modelo é periférico porque é uma forma específica de realização da doutrina neoliberal e de sua política econômica em um país que ocupa posição subalterna no sistema econômico internacional, ou seja, um país que não tem influência na arena internacional, ao mesmo tempo em que se caracteriza por significativa vulnerabilidade externa estrutural nas suas relações econômicas internacionais. E, por fim, o modelo tem o capital financeiro e a lógica financeira como dominantes em sua dinâmica macroeconômica (GONÇALVES, 2013, p. 57, quadro 2.4).

(fluxo de capitais internacionais)” (GONÇALVES, 2013, p. 57), tendo nos mecanismos de desregulamentação a materialização desse fenômeno. A desregulação ocorre em dois sentidos neste contexto: via mudanças na legislação para favorecer os interesses do capital e que no caso do financeiro possui uma relação muito estreita com a origem da expansão da lavagem de dinheiro no Brasil recentemente; ou via inoperância dos órgãos reguladores que se manifesta, quando há ação do Estado, na impunidade das penalidades impostas e, quando há omissão do Estado, ao precarizar os órgãos responsáveis tanto no campo da quantidade de recursos humanos que é [quase] sempre menor que o necessário quanto nas condições material para realizar o trabalho (GONÇALVES, 2013).

A *vulnerabilidade externa estrutural* explicita a capacidade, em razão inversa, de um país resistir a pressões, fatores desestabilizadores e choques externos e é estrutural quando é um fenômeno de longo prazo, estando relacionada a “mudanças na competitividade internacional, no padrão de comércio, no dinamismo tecnológico, no controle que residentes tem sobre o excedente econômico e o volume de investimentos e na robustez do sistema financeiro do país” (GONÇALVES, 2013, p. 58). Por fim, a *dominação financeira* ocorre na hegemonia do setor financeiro em relação ao excedente econômico sobre os demais. O Estado é questão central neste contexto, pois diante do poder político e econômico esse setor executa medidas de “defesa, consolidação e avanço dos interesses do capital financeiro, inclusive em detrimento dos interesses de outras frações do capital (indústria)” (GONÇAVES, 2013, p. 59).

Comparativamente, é possível perceber as diferenças no modelo Nacional-Desenvolvimentista, predominante no período nominado de *Modernização Conservadora*, para o modelo Liberal Periférico, relacionado ao período de *contrarreformas neoliberais* iniciado na década de 1990, tendo como centralidade a mudança do papel do Estado e na hegemonia do capital industrial no período anterior para o capital financeiro no atual. Conforme aponta Gonçalves (2013, p. 62): o contraste é evidente quando se considera a direção antiliberal do Nacional-Desenvolvimentismo (baseado no trinômio: industrialização substitutiva de importações, planejamento e intervenção estatal e nacionalismo; com ações protecionistas de regulação e no planejamento, tendo as empresas estatais um papel-chave) com o modelo Liberal Periférico – baseado no liberalismo econômico, vulnerabilidade externa e dominação financeira e que tem seus marcos na liberalização comercial, financeira e produtiva, desregulamentação e privatização. Assim, o período FHC moldou-se por essa estratégia de desenvolvimento, associando o capital financeiro internacional como indutor

principal do crescimento econômico e aprofundando as marcas históricas de dependência do capitalismo brasileiro.

Após o período FHC, o Brasil elegerá um presidente (Lula) com um histórico de lutas alinhadas aos anseios da classe trabalhadora e que trará, pelo menos à massa de brasileiros, esperança de mudanças estruturais na distribuição de riqueza e no fortalecimento e ampliação dos direitos sociais em nosso país. Essas expectativas serão atendidas? Tendo em vista que a coalizão liderada pelo Partido dos Trabalhadores vencerá as três eleições presidenciais subsequentes, quais as mudanças que ocorreram ou não no Brasil ao longo desse período? Trazendo autores a favor e críticos ao modelo adotado nos anos Lula e Dilma tentaremos responder a essas questões no próximo tópico.

### **2.1.3. O modelo de desenvolvimento nos anos Lula e Dilma: continuidade ou ruptura?**

Em 2003, inicia-se o governo Lula, a sua vitória despertou no povo brasileiro um sentimento de esperança de uma possível hegemonia da classe trabalhadora no âmbito do Estado e nas políticas públicas<sup>29</sup>. Entretanto, durante o período em que a coalizão liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) foi protagonista na Presidência da República, tivemos governos por demais contraditórios, tendo em vista suas bandeiras políticas históricas. Dentre outras questões, esse período foi marcado pelo seu alinhamento a setores da sociedade e partidos políticos que desde sempre estiveram à frente dos ideais liberais e conservadores que guiaram o Brasil ao longo do século XX e por um modelo de desenvolvimento [o qual nos ateremos nesse tópico] que propunha, segundo seus defensores, caminhar “no sentido de construir uma nova estratégia de desenvolvimento social articulada com a política econômica” (FAGNANI, 2011, p. 4), baseando-se em supostos da teoria do “novo-desenvolvimentismo” ou “neodesenvolvimentismo”.

Para compreendermos o neodesenvolvimentismo que se supõe ocorrer no Brasil e respondermos a questão posta no tópico deste texto, seguiremos em três frentes de análise: (i) descrever a origem e principais correntes do neodesenvolvimentismo; (ii) comparar as teses neodesenvolvimentistas com as do período nacional-desenvolvimentista e neoliberal da

---

<sup>29</sup> Vale ressaltar que o PT já dava indicativos contrários a luta histórica da qual se prestava na própria campanha presidencial. O maior exemplo dessa mudança de horizonte político-ideológico pode-se constatar na “Carta ao Povo Brasileiro”.

década de 1990; e *(iii)* apontar as limitações teóricas neodesenvolvimentistas. Por fim, tentaremos demonstrar sinteticamente as bases políticas e econômicas da coalizão liderada pelo PT no governo federal, mais precisamente do governo Lula.

Conceitualmente, o neodesenvolvimentismo surge como um contraponto ao modelo neoliberal empreendido no Brasil, principalmente, na década de 1990 e superar entraves do modelo nacional-desenvolvimentista (1930-1980). Sua origem, num primeiro momento, está em Luiz Carlos Bresser Pereira<sup>30</sup> e em intelectuais alinhados ao estruturalismo cepalino e ao keynesianismo (CASTELO, 2012, p. 624-625). Noutra ocasião, para os intelectuais ligados ao PT os elementos centrais para o neodesenvolvimentismo estariam previstos em documentos formulados para as eleições de 2002, no qual se defendia “uma ruptura com o neoliberalismo por meio de políticas de inserção soberana no mercado mundial, de inclusão social e de crescimento econômico orientado pelo *planejamento estatal*” (CASTELO, 2012, p. 626, grifo nosso).

Entretanto, diante de uma suposta conjuntura desfavorável o governo Lula teria aceitado sem maiores contestações as políticas neoliberais em seu primeiro mandato e a partir do segundo teria voltado ao original neodesenvolvimentismo, ou melhor, social-desenvolvimentismo, conforme aponta: Mercadante, 2010; Pochmann, 2010; e Sader, 2011; entre outros (IDEM).

De forma sintética, Castelo (2012) define as três principais correntes do neodesenvolvimentismo da seguinte forma: *estruturalista*, na qual a ideia básica é a “primazia do mercado e seus mecanismos de produção da riqueza, com uma atuação reguladora do Estado nas falhas de mercado, especialmente nas políticas cambiais e de juros, com destaque para a promoção das exportações” (IDEM, p. 29); *pós-Keynesiana*, que sustenta o “papel do Estado como redutor das incertezas do ambiente econômico para favorecer as tomadas de decisão de investimento do setor privado, variável responsável em larga medida pelo crescimento econômico” (IDEM), situando-se numa perspectiva semelhante a anterior; e *social-desenvolvimentista* [pertencente aos intelectuais ligados ao Partido dos Trabalhadores], que propõe o fortalecimento do “mercado interno via ampliação do consumo de massa. O Estado tem um peso maior nas propostas dessa corrente no que nas duas precedentes, e as políticas macroeconômicas devem ser subordinadas às de desenvolvimento” (IDEM).

---

<sup>30</sup> Ex-Ministro da Reforma do Estado, professor emérito da FGV-SP e intelectual orgânico do PSDB até meados dos anos 2000 (CASTELO, 2012, p. 627).

Essencialmente, o que diferencia as correntes estruturalista/pós-keynesiana da social-desenvolvimentista é a primazia da direção da política econômica. Na primeira há um peso maior do mercado e uma subordinação do Estado aos seus interesses, sendo este último apenas um regulador. Nas palavras de Boschetti (2013, p. 358) esse sentido fica evidente ao analisar as teses<sup>31</sup> de desenvolvimento desta corrente que

[...] nitidamente subordinam o desenvolvimento social ao desenvolvimento econômico e à acumulação do capital, com primazia do mercado e subordinação do Estado ao seu fortalecimento e manutenção. As políticas sociais assumem papel coadjuvante na garantia de renda mínima necessária à garantia do consumo básico.

Na segunda, a direção da política econômica estaria sob a responsabilidade do planejamento e da administração do Estado, que teria um papel mais ativo e atuante na mediação capital/trabalho no sentido de direcionar o crescimento econômico em conjunto ao social. Todavia, sob o olhar crítico de Sampaio Jr. (2012, p. 679) essas correntes possuem um ponto em comum: tentam superar modelos anteriores de desenvolvimento e se colocarem como uma terceira via entre as problemáticas do neoliberalismo, como a cumplicidade com o rentismo e as perversidades do velho desenvolvimentismo, como o nacionalismo anacrônico, a complacência com a inflação e o populismo fiscal.

Para Sicsú et al (2007, p. 512), defensor dessa perspectiva, há na alternativa neodesenvolvimentista um novo modelo de desenvolvimento que possibilita aliar desenvolvimento econômico com inclusão social e a construção de uma economia nacional forte e competitiva. Para tal, pressupõe “a constituição de um Estado capaz de regular a economia — que deve ser constituída por um mercado forte e um sistema financeiro funcional — isto é, que seja voltado para o financiamento da atividade produtiva e não para a atividade especulativa”.

A crítica de Mota (2013, p. 5) a esse modelo ressalta que se poderia apontar positividade nesse projeto “ao reconhecer que ele opera algumas inflexões na ortodoxia neoliberal. Afinal, ele supõe a intervenção do Estado como indutor do crescimento econômico, a ampliação e a formalização do emprego, dentre outros aspetos que, pelo menos em tese, negariam a centralidade do mercado”. Todavia, deve-se ter em vista que esse movimento é em última análise parte, de fato, de um processo de reestruturação do capitalismo frente às crises cíclicas do capital produzido aqui na periferia do mundo.

---

<sup>31</sup> Conferir em [http://www.tentheseonnewdevelopmentalism.org/theses\\_portuguese.asp](http://www.tentheseonnewdevelopmentalism.org/theses_portuguese.asp) acessado em 07/10/2016.

Enfim, para problematizar o paradigma neodesenvolvimentista iremos comparar as principais diretrizes estratégicas e da política econômica entre as concepções Nacional-Desenvolvimentistas (ND), neodesenvolvimentistas e neoliberais (baseadas no Consenso de Washington).

Inicialmente, em relação à *direção do crescimento*, o ND propõe um sentido de acumulação para dentro, por meio do consumo, investimento e gasto público, numa outra direção o neodesenvolvimentismo direciona o crescimento para fora, para as exportações por meio do incentivo na formação de grandes conglomerados nacionais para disputar o mercado internacional e no alto investimento no agronegócio, na expectativa de que haja uma relação entre aumento das exportações e crescimento da renda considerada pouco eficaz tendo em vista a estrutura tributária brasileira, altamente regressiva. Na questão do *câmbio*, o ND procura utilizá-lo para manter a competitividade dos produtos nacionais, no neodesenvolvimentismo a ideia é usá-lo para estimular a acumulação de capital, combater a inflação e no ajuste das contas externas, entre outros, que a aproxima na perspectiva neoliberal, cujo foco é a competitividade internacional (GONÇALVES, 2012, p. 658-659).

No que se refere à *liberação comercial*, enquanto o ND propõe políticas protecionistas na direção do capital nacional e a regulação do capital internacional, o neodesenvolvimentismo é favorável à abertura comercial e à liberalização do fluxo de capitais no país por meio da desregulamentação, o que mais uma vez o aproxima das políticas neoliberais. Outra questão se refere à *vulnerabilidade externa estrutural*, considerada ponto central no ND, tendo em vista a mundialização do capital, e que não é dada a devida importância no neodesenvolvimentismo, assim como, no neoliberalismo, mais uma vez aproximando-os (GONÇALVES, 2012, p. 659).

Assim, percebemos como o neodesenvolvimentismo possui pressupostos diferentes das propostas desenvolvimentistas que estiveram no centro do debate brasileiro entre 1930 e 1980 e, ao mesmo tempo, possui proximidades teóricas latentes com o neoliberalismo do final do século XX. Diante disso, Sampaio Jr (2012, p. 680) vai criticar a ideia de terceira via proposto pelos teóricos do neodesenvolvimentismo pelos seus componentes acrílicos e falta de originalidade que se enquadram perfeitamente na pauta neoliberal. Para ele: “o diferencial do neodesenvolvimentismo se resume ao esforço de *atenuar* os efeitos mais deletérios da ordem global sobre o crescimento, o parque industrial nacional e a desigualdade social” (IDEM, grifo nosso).

Por fim, quanto aos limites teóricos do neodesenvolvimentismo, a crítica de Gonçalves (2012, p. 661) aponta as seguintes questões: ênfase exagerada na política macroeconômica, principalmente, a questão da inflação e o equilíbrio das contas externas, comprometendo análises mais profundas acerca das questões estruturais da realidade socioeconômica do Brasil; no papel do Estado, possuem uma visão na qual este possui características de um dominador imparcial e autônomo na defesa dos interesses coletivos, é complementar ao mercado e promove o bem-estar social. “Essa concepção de Estado negligencia a influência das classes e setores dominantes, supõe a separação entre rentistas e industriais, e desconhece os conflitos entre classes, grupos e setores da sociedade” (IDEM); possui no seu âmago a ideia de reformismo social, visto que, “reconhece a necessidade de políticas de redução das desigualdades, porém não faz referência ou dá pouca ênfase às reformas que afetam a estrutura tributária e a distribuição de riqueza” (IDEM).

As críticas de Sampaio Jr. (2012), corroboram com as de Gonçalves (2012), e convergem em três questões determinantes apontadas por ele como limitadoras desse pensamento. Primeira, os teóricos no neodesenvolvimentismo *desconsideram os condicionantes estruturais que determinam a forma específica de funcionamento da economia brasileira*. Isso os limita nos seguintes termos:

[...] impede a percepção dos interesses estratégicos, internos e externos, responsáveis pela continuidade da dupla articulação [dependência externa e segregação social] e seus efeitos perversos sobre a capacidade de a sociedade nacional controlar os fins e os meios do processo de incorporação de progresso técnico. Perdem-se os elos inextrincáveis entre presença dominante do capital internacional, vulnerabilidade externa estrutural, desindustrialização e especialização regressiva das forças produtivas. Desaparecem os nexos entre burguesia dos negócios, especulação mercantil e financeira como base da acumulação capitalista, dependência estrutural da exportação de *commodities* e revitalização do latifúndio e do extrativismo — estruturas típicas da economia colonial. Por fim, a opção por ficar na superfície dos fenômenos impede que se vejam os vínculos indissolúveis entre burguesias rentistas, discriminação contra o investimento produtivo, ajuste fiscal permanente, limites estruturais à expansão do mercado interno e precariedade das políticas públicas. Sem colocar em evidência os poderosos interesses burgueses externos e internos que devem ser enfrentados para que se possam abrir novos horizontes para o desenvolvimento, os neodesenvolvimentistas ficam presos ao fim da história (SAMPAIO JR, 2012, p. 682).

Segunda, há uma *ausência de uma perspectiva totalizante da política econômica* que também são fatores limitadores do pensamento neodesenvolvimentista, pois não permitem a eles perceberem

[...] a complexidade da teia institucional que ata de maneira inescapável o Estado brasileiro aos interesses do grande capital internacional e nacional e estes à perpetuação da dupla articulação — dependência externa e segregação social. A

perda da perspectiva do todo faz desaparecer não apenas os vínculos orgânicos entre os diversos componentes do ajuste liberal (processo de liberalização, desregulamentação e privatização, estabilidade da moeda, Lei de Responsabilidade Fiscal, superávits primários, limite ao endividamento do setor público, ataque aos direitos trabalhistas), como também os efeitos da ordem global sobre as condições de funcionamento da economia brasileira (livre mobilidade dos capitais, perda de soberania monetária, impotência dos centros internos de decisão diante dos movimentos especulativos do capital internacional, restrição à expansão do mercado interno, bloqueios à política industrial, antagonismo entre políticas macroeconômicas e gasto público, concorrência entre políticas sociais universalistas e políticas sociais assistencialistas) (IDEM, p. 682-683).

Por último, *ignoram aspectos importantes da crise mundial do capital* que são marcadas pela necessidade de absorver um monumental excedente absoluto de capital, pelo caráter radical e regressivo da solução americana para a crise e pelo impacto devastador das consequências da crise pelo mundo (que combina especulação e ajuste estrutural como formas perversas de transferência do ônus da crise para o elo fraco do sistema capitalista mundial, a classe trabalhadora) (SAMPAIO JR, 2012).

Assim, tendo como base as análises, ora apresentadas, sobre a origem e principais correntes do neodesenvolvimentismo, sua relação ou não com modelos anteriores de desenvolvimento e os seus limites teóricos, podemos afirmar com base em Gonçalves (2012, p 664) que o “novo desenvolvimentismo não apresenta nenhuma concepção distinta de desenvolvimento. Ele é fortemente crítico em relação ao nacional-desenvolvimentismo, e as convergências com a ortodoxia convencional são evidentes”.

Assim, apesar de reconhecermos que houve certos avanços em relação ao período ND como maior poder de compra das classes populares proporcionando maior acesso a bens e serviços (via consumo) e ampliação de programas sociais, por exemplo, que era pouco estimulado no período citado é possível apontar também que houve alguns retrocessos proporcionados pelas políticas neodesenvolvimentistas quando comparada ao período Nacional-Desenvolvimentismo, tais como: em questões relacionadas à vulnerabilidade externa estrutural, no tocante a um crescimento econômico liderado pelo mercado externo (*export-led growth*) que enfatiza a direção da produção nacional para o setor primário, ou seja, uma reprimarização das exportações; na esfera produtiva e tecnológica desprivilegia o fortalecimento do capital nacional; no controle dos fluxos financeiros internacionais enfatiza aspectos de curto prazo, como o nível e volatilidade da taxa de câmbio; e colocam a política industrial e outras estruturantes (regime tributário e distribuição de riqueza, a questão da terra, entre outras) como secundárias as políticas macroeconômicas (GONÇALVES, 2012. p. 659-660).

Segundo Sampaio Jr. (2012, p. 685), há na verdade uma incongruência entre aparência e essência do projeto neodesenvolvimentista. Conforme o autor, o neodesenvolvimentismo aparenta ser uma alternativa qualitativa de desenvolvimento capaz de resolver os problemas estruturais de pobreza e dependência externa, mas é – de fato – apenas uma nova versão da surrada teoria do crescimento e da modernização acelerada como solução para os problemas do Brasil. E que cumpriu uma dupla função no campo ideológico no período em que o Partido dos Trabalhadores liderou a coalizão que esteve à frente do Estado: “diferenciar o governo Lula do governo FHC, lançando sobre este último à pecha de “neoliberal” e reforça o mito do crescimento como solução para os problemas do país, iludindo as massas” (IDEM, P. 686).

Na realidade, não podemos igualar o governo Lula ao de FHC em todas as questões ou taxá-lo como um governo onde não houve méritos, mesmo que esses sejam pontuais e baseados em políticas focalizadas que estariam desconectados das questões estruturais que impedem historicamente um real desenvolvimento socioeconômico no Brasil. Assim, Fagnani (2011) aponta como méritos do governo Lula: a taxa de desemprego que caiu pela metade, se comparada à era FHC; a criação de mais de 12 milhões de novos empregos formais; houve um aumento considerável do consumo das famílias das classes médias e baixas, baseado no aumento da disponibilidade de crédito para famílias de baixa renda (“minha casa, minha vida”, por exemplo) e na política de aumento do salário mínimo que proporcionou aumento real de mais de 80% entre 2003 e 2011; o gasto social federal aumentou cerca de 60% no período de 2002 a 2009, principalmente, com programas assistenciais como bolsa família e benefício de prestação continuada (BPC). Além disso, houve expansão do ensino superior em menor medida no setor público (REUNI) e em maior medida no setor privado financiado pelo governo (FIES E PROUNI).

Especificadamente em relação às políticas que promoveram a ampliação acelerada do mercado interno e o aumento do volume de crédito (consignado, microcrédito, etc.), que estavam na base da perspectiva neodesenvolvimentista do governo, elas promoveram um incremento no consumo da classe média e baixa exponencial no período Lula e Dilma, que, por um lado, possibilitaram acessos a diversos bens sociais, mas, noutro sentido, criaram a figura do cidadão consumidor – e por consequência um cidadão-consumidor-endividado – em contraposição à ideia de cidadão portador de direitos. Neste caso, a cidadania relaciona-se ao fato de estarem consumindo ou não produtos e serviços disponíveis no mercado e não ao fato dos seus direitos sociais previstos na legislação estarem sendo garantidos ou não pelo poder

público. Essa conjuntura é facilmente observada no esporte, uma vez que o acesso a esse fenômeno cultural, a despeito de estar consignado como direito em lei, na prática ocorre ou de forma precária e focalizada por meio das políticas sociais esportivas ou pelo mercado, mediante a compra de um determinado serviço (ideia esta que será mais bem desenvolvida no capítulo 3).

Ainda segundo o governo Lula, Boschetti (2013) vai criticar o suposto crescimento econômico articulado ao desenvolvimento social. De acordo com a autora, diante de um crescimento inconstante e pífio se comparado a países com economias semelhantes à brasileira ao longo dos anos 2000 e que está em rota decrescente a partir de 2011, em conjunto com a necessidade de realizar superávit primário nas contas públicas em decorrências do modelo de desenvolvimento adotado, o governo Dilma

[...] vem lançando mão, sucessivamente, de corte nos gastos públicos, tendo anunciado corte de R\$ 50 bilhões em 2011 e R\$ 55 bilhões em 2012 (sendo R\$ 5,47 bilhões da saúde e R\$ 1,93 bilhão da educação). Os cortes dos gastos se somam à já amplamente conhecida extração anual de 20% dos recursos do orçamento da seguridade social por meio da Desvinculação das Receitas da União (DRU), que expropriou, entre 2005 e 2011, R\$ 281.462 bilhões das políticas de previdência, saúde e assistência social (p. 361).

Em outro estudo Boschetti (2012a), apoiando-se em dados da CEPAL<sup>32</sup>, vai criticar esse modelo demonstrando que a redução da pobreza e da desigualdade social na América Latina (que se aplica ao Brasil) é resultado de medidas anticrise<sup>33</sup> que aumentaram os rendimentos advindos do trabalho e de programas de transferências de renda às classes social e economicamente desprivilegiadas e não por mudanças na política macroeconômica e na estrutura social, articulando o econômico e o social. Portanto, o que houve é uma redistribuição econômico-financeira nos rendimentos dentro da classe trabalhadora e não na relação capital/trabalho. No caso brasileiro, a autora, se baseando na ONG Auditoria Cidadã da Dívida<sup>34</sup>, afirma que:

[...] no orçamento da união de 2011, foram utilizados 45% dos recursos do orçamento somente para pagamento de juros da dívida (R\$ 708 bilhões de reais ou U\$ 406 bilhões de dólares). Por outro lado, foram destinados apenas 4,07% para a saúde, 2,99% para a educação, 2,85% para a assistência social, 2,29% para as políticas de trabalho, 0,12% para a reforma agrária e 0,41% para segurança pública (IDEM, 2012a, p. 39).

---

<sup>32</sup> Cf. Cepal, Panorama social da América Latina, 2011.

<sup>33</sup> Segundo Yamamoto (2013, p.327) as políticas anticrise de raiz liberal são partes de um projeto de classe destinadas a restaurar e consolidar o poder do capital, privatizando lucros e socializando custos. Alarga-se a distância entre ricos e pobres, radicalizando a “questão social”, o que se retrata no cotidiano de contingentes majoritários das classes subalternas.

<sup>34</sup> Conferir em <http://www.divida-auditoriacidada.org.br>.

Essa estratégia econômica põem em cheque o suposto social-desenvolvimentismo e a prioridade em políticas sociais alardeadas pelo governo, pois esta priorização ausente em praticamente toda a história brasileira e que se apontava possível com a chegada de representantes dos trabalhadores à Presidência da República, na prática ocorreu de forma muito focalizada e por meio de políticas compensatórias e não por mudanças estruturais na relação capital/trabalho. Mesmo assim, as contradições apontam que esse período não é apenas uma mera continuidade, apesar de haver muitos fatores para tal, pois há avanços (se comparados aos governos anteriores) no caso das políticas sociais (apesar de focalistas) muito mais ampliadas nos governos Lula e Dilma que nos anos FHC; fortalecimento de aspectos relacionados aos direitos humanos; a luta pela erradicação da [extrema] pobreza tornou-se pauta constante; maior acesso a educação básica e superior; uma política externa inovadora e diversificada; entre outros.

De modo geral, concordamos com Gonçalves (2013, p. 169) de que o modelo liberal periférico iniciado com Collor e avançado significadamente com FHC, se consolidou no governo Lula, tendo em vista que não ocorreram grandes transformações, reversão de tendências estruturais e políticas desenvolvimentistas, apesar de ter havido em políticas e momentos específicos avanços conforme salientado. Na visão de Singer (2012) esse período se configurara como um reformismo fraco baseado num pacto conservador o qual nomina de lulismo. Todavia, na comparação entre Lula e Dilma (primeiro mandato) se do ângulo programático houve continuidade, do ponto de vista político ocorreram mudanças relevantes, pois enquanto Lula foi não confrontacionista, Dilma decidiu entrar em “combates duros” (SINGER, 2015) no início de seu primeiro mandato.

Para Singer (2015), essa confrontação deu-se nos dois primeiros anos do mandato dilmista com medidas de: redução de juros; uso intensivo do BNDES, principalmente, para incentivar processos de reindustrialização; ampliação das desonerações fiscais; reestruturação de infraestrutura via concessões no setor de transportes; reforma do setor elétrico; desvalorização do Real; maior regulação no fluxo de capitais; e proteção à produção industrial nacional. Deste modo, houve neste período uma tentativa, por parte do governo, de enfrentar uma estratégia macroeconômica favorecedora do capital rentista (alinhado a interesses internacionais no Brasil) para incentivar a indústria nacional e o fortalecimento do mercado interno, que num primeiro momento contou com o apoio da burguesia industrial e da classe trabalhadores organizada em detrimento de setores liderados pelo capital financeiro.

No entanto, esse alinhamento não se mostrou duradouro, pois a burguesia industrial ainda durante o primeiro mandato de Dilma se alinharia ao capital financeiro, se baseado em interesses econômicos imediatos e políticos-ideológicos de dominação. Há alguns elementos na visão de Singer (2015, p. 68) que possibilitam interpretar essa “mudança de lado”:

O fato de a camada industrial ter ao mesmo tempo um lado rentista a torna mais sensível à ideologia neoliberal, apesar de esta orientação objetivamente prejudicar as atividades fabris. O mesmo se aplica à agudização da luta de classes (greves) e à perda de poder resultante do pleno emprego: tornam sedutores aos industriais os argumentos do neoliberalismo. Some-se à natural capacidade de resistência e fuga dos interesses contrariados (o setor financeiro e o capital externo) a pluralidade de camadas empresariais prejudicadas e entende-se que as onças cutucadas, sendo muitas e já sensibilizadas por farto material crítico, aos poucos formaram o cerco feroz que derrotou o ensaio desenvolvimentista.

Neste contexto, afirma Singer (2015), a crescente ampliação do intervencionismo estatal, mesmo que de certa forma a favor da fração industrial da burguesia, parece ter sido suficiente para unificá-la com o segmento financeiro em desfavor ao desenvolvimentismo. Uma leitura possível para esse movimento é que “um Estado capaz de comandar a atividade econômica é de alto interesse para a fração organizada da classe trabalhadora [apesar de procurar atender largamente a fração industrial]. A intervenção do Estado abre avenida para a industrialização, o pleno emprego, o aumento dos salários e a inclusão do subproletariado” (IDEM, p. 70). No entanto, logo que a burguesia industrial recua o governo se vê sem apoio frente ao empresariado e sem capacidade de dar continuidade ao projeto [neo] desenvolvimentista, tendo que se render a políticas e ajustes fiscais de cunho neoliberais no final do mandato dilmista. Aqui, nos fica claro que este projeto não fora construído com base social suficientemente mobilizada para dar sustentação a um governo que deveria ser democrático-popular (tendo em vista as bandeiras históricas do Partido dos Trabalhadores) e ao “cutucar onça com vara curta” nas palavras de Singer, o governo Dilma sentiu na pele as consequências dessa forma de governar [pelo alto], despolitizante e assistencialista.

No tópico seguinte procuraremos nos aprofundar acerca das relações entre políticas sociais e a forma capitalista depende que se desenvolveu no Brasil. Nossas análises tentarão trazer a tona aspectos da história, que caracterizam o sentido e o conteúdo das políticas sociais no Brasil, tendo um tópico específico para o período recente liderado pelos governos Lula e Dilma.

## **2.2. Política social no capitalismo a brasileira.**

### **2.2.1. A gênese da política social.**

A gênese das políticas sociais vincula-se ao reconhecimento por parte do Estado da “questão social”. Observando os países do capitalismo central sabemos que no século XIX predominava o liberalismo clássico do *laissez faire*, porém o século seguinte foi marcado por mudança na morfologia do Estado, “que abrandou seus princípios liberais e incorporou orientações socialdemocratas num novo contexto socioeconômico e de lutas de classes, assumindo um caráter mais social, com investimentos em políticas sociais” (PISÓN, 1998 *apud* BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 63). Essa transformação não reflete uma evolução natural do Estado liberal para um social, mas sim a consequência de uma diversidade de fatores que tem, de um lado, a luta da classe trabalhadora pela emancipação política e, por outro lado, as mudanças estruturais do capitalismo concorrencial para o monopolista e o crescimento do papel integrador do Estado.

Um dos elementos que demarcam a emergência das políticas sociais é que elas passaram a ampliar a ideia de cidadania ao redirecionar suas ações, para além da pobreza extrema. Assim, ocorreu uma mudança na relação do Estado com o cidadão na direção de: (i) incorporar nas suas ações parte das necessidades sociais reivindicadas pelos trabalhadores; (ii) reconhecer legalmente os seguros sociais como um conjunto de direitos e deveres; (iii) legitimar os direitos sociais como elementos da cidadania; e (iv) aumentar o investimento público nas políticas sociais (BEHRING e BOSCHETTI, 2011).

Assim, podemos entender as políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social, segundo de Behring e Boschetti (2011, p. 51), como “desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento – em geral setORIZADAS e fragmentadas – às expressões multifacetadas da questão social do capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho”. De forma similar, Faleiros (2004, p. 80) compreende as políticas sociais como “formas de manutenção da força de trabalho econômica e politicamente articuladas para não afetar o processo de exploração capitalista e dentro do processo de hegemonia e contra-hegemonia da luta de classes”.

Entretanto, não podemos perder de vista a perspectiva da totalidade ao estudar tal fenômeno. Devemos, sim, analisá-lo em seu “complexo e contraditório processo de produção e reprodução, determinado por múltiplas causas [...], ou seja, a condição histórica e social da

política social deve ser extraída do movimento da sociedade burguesa” (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 38). Portanto, a política social além de cooptar os trabalhadores e legitimar a ordem burguesa é, também, um espaço possível na imposição de limites ao capital. Ou seja, ao mesmo tempo em que cumpre um papel estratégico para o sucesso da função integradora do Estado, também é capaz de promover melhoras (limitadas e focalizadas em sua maioria) por meio de ações no campo da educação, saúde, assistência social, previdência social, esporte, lazer, habitação, transporte, entre outras nas condições de vida dos cidadãos.

Behring e Boschetti (2011) afirmam que o surgimento da política social ocorreu de forma gradual e diferenciada na Europa até meados do século XIX – tendo se ampliado em conjunto com o Estado já no período monopolista do capitalismo – e em ações mais organizadas e sistemáticas ao final deste mesmo século. Isto se deve, principalmente, por pressões do movimento operário organizado, do desenvolvimento das forças produtivas e da correlação de forças no âmbito do Estado. Essas políticas, de um modo geral, serão orientadas pela lógica dos seguros sociais e do reconhecimento público de que a incapacidade para o trabalho ocorre por questões humanas (idade e doenças) e sistêmicas (desemprego).

Num outro contexto sócio-histórico, o surgimento da política social no Brasil não ocorrerá no mesmo espaço de tempo dos países do capitalismo central, tendo em vista as particularidades da nossa formação capitalista e do reconhecimento político da “questão social”. Neste tempo, a “questão social” e suas expressões serão tratadas como questão política timidamente nas primeiras décadas do século XX e mais sistematicamente após os anos 1930. A caridade e a repressão garantem centralidade ao enfrentamento da “questão social” neste ínterim, pois – a despeito do reconhecimento do Estado e de parte da burguesia da “questão social” a partir da tensão promovida pelos trabalhadores à época – a maior intenção presente nas ações desses agentes foi o controle social antidemocrático, capaz de garantir a coesão social, obscurecer a exploração da força de trabalho e arrefecer as lutas sociais.

Num quadro geral, Behring e Boschetti (2011, p. 79) apontam que a luta por defesa de direitos de cidadania e, conseqüentemente, por políticas sociais em sua gênese até a década de 1930 estão intrinsecamente relacionadas com as condições de trabalho no Brasil e pela luta de classe da época, atravessadas pelos resquícios do escravismo e pela imensa dificuldade de incorporação dos escravos libertos ao mundo do trabalho, pela informalidade, pela fragmentação/cooptação dos trabalhadores e pela ausência de compromisso das classes

dominantes com ideais democráticos e redistributivos, ou seja, serão políticas frágeis e fragmentadas.

Três traços são importantes para entender as políticas sociais nesse período – diferenciando-os do europeu – e que balizarão as vindouras: a categorização em certos extratos profissionais da sociedade, a focalização na extrema pobreza pela filantropia e pela benemerência e a distância entre a definição dos direitos sociais em lei e a sua real implementação. Segundo Behring e Boschetti (2011, p. 81), o liberalismo em nossas terras no período da República Velha “não comportava a questão dos direitos sociais, que foram incorporados sob pressão dos trabalhadores e com fortes dificuldades para sua implementação e garantia efetiva. Essa situação começa a se alterar nos anos 1920 e sofrerá mudanças substanciais a partir dos anos 1930”. Vejamos nos tópicos seguintes como irá se configurar as políticas sociais nos períodos pós-1930.

### **2.2.2. Características das políticas sociais no Brasil: da década de 1930 à de 1980.**

Conforme já demonstramos, os anos 1930 foram um período de inflexão no desenvolvimento capitalista no Brasil. A crise mundial de 1929 e seus desdobramentos tiveram influências negativas no Brasil, considerando que a oligarquia do café – responsável por cerca de 70% do PIB brasileiro – foi muito afetada pela desaceleração do mercado mundial, tornando-se extremamente vulnerável. Essa conjuntura favoreceu o fortalecimento de outras oligarquias nacionais, entre elas, a de produtores de carne do sul, cuja principal liderança era Getúlio Vargas, que em conjunto com demais setores oligárquicos, segmentos médios dos militares (tenentes) e base sociais mais populares desencadeou processos “revolucionários” cujo principal interesse era quebrar com hegemonia do café e ascender ao poder (BEHRING e BOSCHETTI, 2011). Como resultado, tivemos a ascensão de Vargas à Presidência da República em 1930 e sua permanência até 1945 com diversas formas de recondução, sendo todas sem a participação democrática da sociedade (de 1930 a 1934 por meio de um governo provisório, de 1934 a 1937 sob a indicação do Congresso Nacional e de 1937 a 1945 sob a forma de ditadura – conhecida como Estado Novo).

A política social nesse período apresentou novos contornos e dimensões, alinhando-se aos processos de modernização conservadora que se iniciava. Em relação ao trabalho, por exemplo, o Brasil – a sua moda – desenvolveu legislações que segundo Behring e Boschetti

(2011, p. 106) partem “da regulação ao trabalho, passa pelas aposentadorias e pensões e segue com auxílios doenças, maternidade, família e seguro-desemprego”. Todavia, eram beneficiados por esses direitos apenas aqueles que dispunham de emprego formal registrado em carteira. De acordo com a mesma autora, “essa será uma das características do desenvolvimento do Estado social brasileiro: seu caráter corporativo e fragmentado, distante da perspectiva da universalização de inspiração beveridgiana” (IDEM).

No campo da assistência social, apesar do caráter desorganizado, indefinido e instável que a configura nesse período, podemos afirmar que houve certa centralização no âmbito federal com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) em 1942. Inicialmente, essa instituição foi criada para atender as famílias dos pracinhas envolvidos na Segunda Guerra Mundial e, posteriormente, se configurou como instituição articuladora da assistência social no Brasil, realizando diversos convênios com instituições privadas. Sua condição política marcada pelo assistencialismo, seletividade e primeiro-damismo estará presente em toda sua história (BEHRING e BOSCHETTI, 2011).

O caráter seletivo e fragmentado das políticas sociais no período de 1930 a 1945 desenhou a arquitetura formal-legal da relação entre Estado e sociedade nesse período, deixando marcas e forte influência deste ciclo no seguinte, conhecido como “democrático-popular” de 1946 a 1964. Este último foi marcado por uma intensa inquietação econômica, política e social no país, mas, ao mesmo tempo, foi considerado um momento histórico de grande disputa de projetos de nação e pela intensificação da luta de classes, numa sociedade agora mais urbanizada, industrializada e com um movimento operário mais maduro e organizado (BEHRING e BOSCHETTI, 2011). As políticas sociais neste ínterim sofreriam expansões lentas e graduais, como a separação entre o Ministério da Educação e Saúde e a criação de mais Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), haja vista as disputas de projetos políticos no país que de certa forma paralisaram este campo. “Assim, esse período ficou marcado pela expansão lenta dos direitos, que se mantiveram ainda no formato corporativista e fragmentado da era Vargas” (IDEM, p. 110).

Num governo marcante deste período, como de Juscelino Kubitscheck (JK), que com seu ambicioso plano desenvolvimentista para o país progredir em cinco anos o equivalente a cinquenta de crescimento industrial, a política social foi desenvolvida de forma marginal e subsidiária ao econômico. Na área da educação, por exemplo, o Plano de Metas de JK visava quase tão somente preparar recursos humanos para empresas estrangeiras que aqui se

estabeleceram, sobretudo, as do ramo automobilístico (PEREIRA, 2012). Neste sentido, Vieira (2015) aponta que as políticas sociais neste período constituíram, essencialmente, estratégias de mobilização e de controle da população carente pelo governo. As deliberações em torno delas foram predominantemente setoriais e de caráter atenuante, não atingindo os problemas estruturais da época.

O golpe civil-militar de 1964 e a conseqüente ditadura implantada no Brasil nas décadas seguintes até a “abertura” política em 1985 deram às políticas sociais outra proporção e importância em vista do passado, observando as necessidades de legitimação e aceitação do regime perante a sociedade. O contexto de expansão das políticas sociais, de acordo Behring e Boschetti (2011), era de acentuado crescimento econômico promovido por um projeto de intensa internacionalização da economia brasileira, que inicialmente promoverá um crescimento de 11% a 14% ao ano, mas que não se sustentou no longo período diante dos limites da ampliação do mercado interno de massas e da crise internacional dos anos 1970, entre outros.

É importante ressaltar uma peculiaridade histórica aqui, pois a expansão das políticas sociais ocorreu num momento de restrição dos direitos civis e políticos, sendo um tanto quanto esquizofrênica esta situação. Para Pereira (2012, p. 733), a ditadura utilizou-se amplamente da política social “como compensação ao cerceamento dos direitos civis e políticos, praticado pelo Estado, que, graças à existência à época de um ciclo econômico expansivo internacional, deu continuidade à industrialização desenvolvimentista no país”.

A expansão e modernização das políticas sociais na ditadura ocorreram de forma tecnocrática e conservadora em várias frentes: a unificação, uniformização e centralização da previdência social no Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), agora sem presença dos trabalhadores na sua gestão; ampliação da rede conveniada e de serviços prestados pela LBA no campo da assistência social; abertura de espaço para a saúde, educação e previdência privada criando uma dualidade no acesso às políticas sociais: uma para quem pode pagar e outra para quem não pode, aproximando-nos mais no sistema norte-americano do que do modelo europeu de políticas sociais (BEHRING e BOSCHETTI, 2011).

Em meados da década de 1970, o regime ditatorial civil-militar começa a mostrar sinais de esgotamento, haja vista os limites das estratégias econômicas desenvolvidas internamente e, também, por uma percepção dos trabalhadores e movimentos sociais de que os frutos do “milagre econômico” não seriam divididos. Alia-se a esse cenário a crescente

tensão social pelos direitos civis e políticos alijados pelo regime. Contribui sobremaneira com esse esgotamento o fim do ciclo expansivo da economia internacional, iniciado no segundo pós-guerra, revelando uma nova crise do capital que se mostrou “estrutural e se prolonga até os dias de hoje, crise esta causada por desequilíbrios entre a acumulação e o consumo e pela transformação do excedente produzido pela economia real em capital financeiro” (PEREIRA, 2012, p. 733-734).

Com efeito, ocorreram reações internacionais que influenciaram frontalmente a realidade brasileira, como: o rompimento pelo governo norte-americano da paridade ouro-dólar em 1972 e o aumento unilateral, sete anos depois, da taxa de juros buscando exportar a conta de sua crise doméstica para os países da periferia; a ação de organismos financeiros multilaterais, como o FMI (Fundo Monetário Internacional), forçando um inédito processo de abertura de mercados e de desregulamentação econômica ao redor do globo; e a decisão da Organização dos Países Produtores de Petróleo (OPEP) de reorganizar o mercado internacional do combustível, promovendo duas elevações nos preços internacionais do produto, em 1973 e 1979, resultando num aumento do petróleo em 12 vezes nesse intervalo e criando sérias dificuldades para os países importadores, entre eles o Brasil (IPEA, 2012<sup>35</sup>).

A década seguinte de 1980, em consequência, foi economicamente um desastre, tendo em vista os fatores internacionais e a incapacidade do Estado brasileiro de retomar os investimentos e agir na redistribuição de renda, num cenário de aumento significativo das taxas de juros, queda do PIB, crescimento econômico pífio e na crescente incorporação de dívidas privadas pelo setor público, agravando o endividamento público e comprometendo as receitas (BEHRING e BOSCHETTI, 2011). Como medida econômica, o Brasil passou a emitir títulos da dívida pública a juros atraentes, que contribuiu com a considerável elevação da taxa de juros e agravamento do processo inflacionário. Aliás, a hiperinflação será uma das marcas desse período, numa média anual de 200%, afetando profundamente as políticas sociais.

Na arena política esse período foi de intensa mobilização social pelo retomada do Estado democrático de direito, que se materializou na fundação de partidos, centrais sindicais e movimentos do campo, na eleição presidencial indireta de 1985 e na Assembleia Constituinte de 1987, que culminaram com a Constituição de 1988. No pano de fundo desse período estavam dois projetos de Brasil: de um lado, uma concepção nacional-

---

<sup>35</sup> Conferir em [http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2759:catid=28&Itemid=23](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2759:catid=28&Itemid=23).

desenvolvimentista de fortalecimento do papel do Estado como indutor do crescimento econômico e social, mas com forte imbricação com a ampliação dos direitos sociais, de outro lado outro, uma matriz liberal na qual o Estado deveria abrir mão de sua função de indutor e planejador do desenvolvimento, deixando essas tarefas nas mãos do mercado e da iniciativa privada, inclusive no que se refere à área social.

Como resultado do embate entre esses projetos, tivemos uma Constituição segundo Behring e Boschetti (2011, p. 142) “programática e eclética, que em muitas ocasiões foi deixada ao sabor das legislações complementares”, com avanços no campo dos direitos sociais, com destaque para a seguridade social, direitos humanos e políticos e, ao mesmo tempo, ações conservadoras e protelatórias no âmbito da reforma agrária, no reconhecimento do direito de greve de servidores públicos, no imposto sobre grandes fortunas, entre outros.

Sobre a Política social, neste quartel (analisando o término da ditadura e o governo Sarney) de planos econômicos mal sucedidos e achatamento dos gastos sociais, malgrado o discurso político voltado à priorização da área social, houve insignificantes iniciativas de enfrentamento às expressões da “questão social”, mantendo-se o “caráter compensatório, seletivo, fragmentado e setorizado da política social brasileira, subsumida à crise econômica, apesar do agravamento das expressões da questão social” (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 144). Ao mesmo tempo, foi um momento de intensa discussão sobre sua possível configuração no Brasil, que em muito influenciaram a formalização de direitos sociais “universais” na Constituição de 1988, como na esfera da seguridade social, da educação e, também, no esporte, mesmo tido como “direito de cada um”.

Tendo em vista a história do Brasil no campo dos direitos sociais a Constituição de 1988 possui muitos avanços, porém a sua real objetivação na sociedade será limitada e parcial no período pós-constitucional, como afirma Behring e Boschetti (2011, p. 147): “os anos 1990 até os dias de hoje tem sido de contrarreforma do Estado e de obstaculização e/ou redirecionamento das conquistas constitucionais”, principalmente, as relacionadas aos direitos sociais. Mais precisamente em relação ao intervalo entre o início do governo Collor e o término do governo FHC, as “reformas” [de caráter neoliberal] possuíram a finalidade de substituir o Estado [considerado culpado pela crise econômica e social dos anos 1980] como indutor do crescimento pela primazia do mercado neste processo, desconstruindo muito das prerrogativas socialdemocratas da Constituição de 1988.

Nos governos FHC essas “reformas”, sob o signo do neoliberalismo<sup>36</sup>, foram aprofundadas por sua política econômica que conseguiu reduzir as taxas de inflação, mas sem resultar em políticas redistributivas. Neste sentido, Iamamoto (2009, p. 36) afirma ter havido um trânsito

[...] “da pobreza da inflação” a “inflação da pobreza”, do “fim da inflação da moeda” à retomada da “inflação da dívida” que dilapidou o patrimônio público nacional. A dívida e o custo de sua rolagem geram escassez de recursos para investimento e custeio que, aliadas às elevadas taxas de juros, desviam as aplicações do setor produtivo para o mercado financeiro, penalizando o conjunto da população.

As “reformas” dos anos 1990 e início dos 2000 acabaram tendo um impacto pífio na melhora das políticas públicas, haja vista a política econômica adotada e o *boom* da dívida pública. Junto a isso, tivemos um aumento significativo da demanda social devido ao aumento do desemprego e da pobreza aprofundadas pela macroeconomia do plano Real. Com efeito, “a tendência geral tem sido a de restrição e redução dos direitos, sob o argumento da crise fiscal do Estado, transformando as políticas sociais em ações pontuais e compensatórias direcionadas para os efeitos mais perversos da crise” (BEHERING e BOSCHETTI, 2011, p. 156). Quanto a esse contínuo processo de desconstrução e descaracterização recentes dos direitos sociais, Iamamoto (2013, p. 335) coloca que

[...] as conquistas sociais acumuladas têm sido transformadas em causa de “gastos sociais excedentes”, que se encontrariam na raiz da crise fiscal dos estados, segundo a interpretação neoliberal. A contrapartida tem sido a difusão da ideia liberal de que o “bem-estar social” pertence ao foro privado dos indivíduos, famílias e comunidades. A intervenção do Estado no atendimento às necessidades sociais é pouco recomendada, transferida ao *mercado e à filantropia*, como alternativas aos direitos sociais que só têm existência na comunidade política.

Nessa conjuntura, a ideia de focalização<sup>37</sup> das políticas sociais como um contraponto ao conceito de universalização proposto pela Constituição – como no caso da Seguridade Social<sup>38</sup> com as devidas ressalvas – ganhou força e direcionou as ações do Estado nessa esfera. Para Pereira (2012, p. 737),

---

<sup>36</sup> Pereira (2012, p. 737) considera como signo do neoliberalismo neste contexto: o livre mercado, as privatizações do patrimônio público, a flexibilização laboral, a negação dos direitos sociais, a substituição das políticas universais pelas focalizadas, a transformação da seguridade social em simples seguro com descarte da assistência e a primazia do mérito empreendedor dos indivíduos em detrimento dos direitos.

<sup>37</sup> A focalização concebe a pobreza como um fenômeno absoluto, e não relativo, com todas as implicações políticas que tal concepção acarreta, dentre as quais ressaltam: a restrição do papel do Estado na proteção social; o apelo à generosidade dos ricos e afortunados para ajudarem os mais pobres; a ênfase na família e no mercado, como principais agentes de provisão de bem-estar; a proclamação da desigualdade social como um fato natural (PEREIRA, 2003, p. 2-3).

<sup>38</sup> O princípio de universalidade na seguridade social não tem a pretensão de garantir direitos iguais a todos os cidadãos, mas assegura política de saúde como direito universal, estabelece a assistência como direito aos que dela necessitam (embora o benefício do salário mínimo do idoso e pessoa com deficiência seja associado a

[...] o foco principal da política social migrou ostensivamente das necessidades humanas para as necessidades do capital, isto é: voltou-se prioritariamente para satisfazer as necessidades de lucro do capital, como condição universal e necessária para a completa sobrevivência do capitalismo, que agora, na sua versão financeira/especulativa/rentista, sujeita a constantes endividamentos e bancarrotas, se tornou o alvo preferencial da assistência do Estado. E, fazendo jus à tradição, mais uma vez foi possível observar que o recente período de redemocratização no Brasil também se mostrou refratário ao desenvolvimento da política social na perspectiva da cidadania.

O programa mais visível, nesse período, e que melhor reflete essa perspectiva foi o programa “Comunidade Solidária”. Este, liderado pela primeira-dama Ruth Cardoso, atuava na coordenação de ações no campo das políticas sociais no governo federal, sob uma perspectiva assistencialista e clientelista numa relação, inicialmente, direta entre o governo federal e os cidadãos [sem intermediação dos estados e municípios], depois com a participação de entidades do “terceiro setor” na intermediação. Para Vieira (2015, p. 678), a “formação do intitulado ‘setor público não estatal’ (o terceiro setor com as Organizações Sociais – OS), acentuadamente na administração FHC, despojou a política social de seu planejamento, de sua universalidade e do controle orçamentário”.

Para Montañó (2002), esse processo de desresponsabilização estatal tem como objeto central uma nova modalidade de trato à “questão social”, que procura justificar a retirada e/ou redução da face social do Estado com argumentos neoliberais relacionados à sua ineficiência para tal função e o “mal” que se faz do fundo público gerando escassez de recursos públicos de uma maneira geral, por um lado, e na [suposta] existência de uma “nova questão social” que por ser “nova” haveria a necessidade de se pensar em novas formas de intervenção nela, mais modernas<sup>39</sup>.

A saída neoliberal para tanto estaria no mercado como instância central de regulação e legitimação social, sendo a desigualdade e a concorrência os motores do estímulo e desenvolvimento social. Assim, o novo trato à “questão social” teria que inicialmente desconstruir a ideia de políticas sociais universalistas e de igualdade de acesso a todos com base na solidariedade e responsabilidade social (todos contribuem financeiramente de acordo com sua capacidade), criando em seu lugar uma lógica de responsabilização individual (contrário a noção de direito social) cujo acesso aos serviços sociais passaria a ser: via

---

incapacidade ao trabalho), mas mantém a previdência submetida a lógica do seguro, visto que o acesso aos direitos é derivado de uma contribuição direta anterior (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 157).

<sup>39</sup> Na verdade, a “questão social” – que expressa a contradição capital-trabalho, as lutas de classe, a desigual participação na distribuição de riqueza social – continua inalterada; o que se verifica é o surgimento e alteração, na contemporaneidade, de suas refrações e expressões. O que há são novas manifestações da velha “questão social” (MONTAÑO, 2002, s.p.).

políticas sociais estatais precarizadas e focalizadas em populações mais carentes; serviços sociais privados destinados a quem pode pagar; e, na medida em que amplos setores da sociedade ficam descobertos nessa lógica, surge o terceiro setor via práticas voluntárias, filantrópicas, caritativas e assistencialistas para atender à população “excluída” ou parcialmente “integrada” (MONTAÑO, 2002). É nestas bases que o novo trato à “questão social” redefine as orientações das políticas sociais estatais.

[...] Por um lado, elas são retiradas paulatinamente da órbita do Estado, sendo privatizadas: transferidas ao mercado e/ou alocadas na sociedade civil. Por sua vez, essas políticas sociais estatais são focalizadas, isto é, dirigidas exclusivamente aos setores portadores de carências pontuais, com necessidades básicas insatisfeitas. Finalmente, elas são também descentralizadas administrativamente; o que implica apenas numa desconcentração financeira e executiva, mantendo uma centralização normativa e política. Em idêntico sentido, os serviços sociais, a assistência estatal, as subvenções de produtos e serviços de uso popular, os “complementos salariais” etc., se veem fortemente reduzidos em quantidade, qualidade e variabilidade. O que significa que os “serviços estatais para pobres” são “pobres serviços estatais” (MONTAÑO, 2002, s.p.).

Esse sentido de política social terá de certa forma ressonância nos governos Lula e Dilma, apesar de suas históricas vinculações ideopolíticas. Vejamos no próximo tópico como ocorreu o desenvolvimento das políticas sociais nesses governos e qual foi o resultado delas no enfrentamento às expressões da “questão social”.

### **2.2.3. Política social nos anos Lula e Dilma e expressões da “questão social” contemporâneas.**

Os governos da coalizão liderada pelo PT<sup>40</sup>, sob o suposto neodesenvolvimentismo, procuraram de todas as formas se distanciarem dos governos neoliberais anteriores no que concerne à política social, entretanto suas políticas de inclusão social baseadas na expansão no mercado de consumo interno e na focalização nos extremamente pobres colocam em cheque essa ruptura. Se compararmos aos governos anteriores, tais políticas tiveram, é fato, uma dimensão ampliada, contudo, ainda estiveram subordinadas às políticas macroeconômicas do “modelo Liberal Periférico” (Gonçalves, 2013) consolidado neste período e aos ditames do mercado.

---

<sup>40</sup> Esse período se divide da seguinte forma: 1º governo Lula de 2003 a 2006; 2º governo Lula de 2007 a 2010; 1º governo Dilma de 2011 a 2014; 2º governo Dilma de 2015 a 2016 – o último governo Dilma foi interrompido por um processo de impeachment que culminou com sua deposição em agosto de 2016, cabe ressaltar que consideramos esse processo um golpe parlamentar com o apoio da grande mídia e do judiciário, pois não houve comprovadamente crime de responsabilidade nos termos da Constituição por parte da Presidente Dilma. Um aprofundamento sobre o tema é possível no livro “Por que gritamos golpe”, organizado por Andre Singer e publicado pela editora Boitempo em 2016.

No primeiro mandato de Lula na Presidência da República, apesar das expectativas da massa de brasileiros que o elegeram e esperavam mudanças econômicas, sociais e políticas na condução do Estado, direcionando-o para as necessidades do trabalhador em detrimento do capital, não houve grandes alterações com os fundamentos das políticas neoliberais que guiaram os governos anteriores nos pós-Constituição de 1988. Na verdade, o governo Lula “não só continuou com a política de ajuste macroeconômico do governo FHC, como a intensificou” (PEREIRA, 2012, p. 744).

Conforme Pereira (2012, p. 745), a manutenção da macroeconomia do governo FHC, a minirreforma tributária que elevou as receitas da união e a contrarreforma da previdência, entre outras, repercutiram

[...] desfavoravelmente nas políticas sociais e nas condições de vida da classe trabalhadora (e dos aposentados) porque, junto com essas medidas, a concentração de riquezas manteve-se intocada; ou melhor, a hegemonia do capital financeiro, o monopólio da terra e os fundos privados de pensão foram preservados e incentivados. E, atendendo pressões transnacionais, o governo adotou políticas de liberação dos transgênicos e de formação de superávit primário para remunerar capitais financeiros.

Assim, não há como afirmar que o governo Lula realizou políticas sociais significativas nesse período, apesar de ter iniciado e se empenhado em desenvolver um programa que erradicasse a fome no Brasil (programa Fome Zero, cujo carro chefe se tornaria o Bolsa Família) e de ter conseguido um expressivo crescimento econômico (PEREIRA, 2012).

No Segundo mandato de Lula, com um crescimento econômico garantido devido à expansão do ciclo das *commodities*, à ampliação dos parceiros comerciais e ao mercado interno (via expansão do crédito e microcrédito, das desonerações fiscais, políticas de fomento ao empreendedorismo etc.) houve expressiva melhora nos indicadores sociais relacionados à pobreza, emprego, renda e educação. A título de exemplo, cito: retirou 28 milhões de pessoas da pobreza, levou 36 milhões à classe média, reduziu para 8,5 % o número de brasileiros em estado de pobreza absoluta ou miséria, a taxa de desemprego caiu entre 2002 e 2010 de 12% para 5,7%, o rendimento das pessoas ocupadas aumentou em 35% em termos reais e, em 2009, o governo atingiu o recorde histórico de 59% dos trabalhadores com carteira assinada (PEREIRA, 2012, p. 745).

Entretanto, o paradoxo do governo Lula é que obscurece o suposto neodesenvolvimentismo é: ao mesmo tempo em que o governo melhorou a condição social de

muitos brasileiros em extrema pobreza, beneficiou muito mais a remuneração do capital industrial, do agronegócio e, principalmente, do setor financeiro, dominante no Brasil e no mundo. Dados apontados por Mota (2013, p. 9) - e que corroboram com essa assertiva - dizem que o Brasil que “sedia o maior programa de transferência de rendas da América Latina, o qual atende 26,4% das famílias da população, com um gasto de 0,47% do PIB, enquanto a dívida pública é de R\$ 1,514 trilhão, o equivalente a 35,7% do PIB; já os juros da dívida pública consumiram em 2011, 5,72% do PIB”. Destarte, “se a pobreza absoluta ou extrema diminuiu [em seu governo], a desigualdade não sofreu decréscimos; e se a pobreza absoluta ou extrema preocupou o governo, o combate à concentração de riqueza não foi alvo dessa preocupação. E o país continua injusto” (PEREIRA, 2012, p. 746).

Portanto, é importante ressaltar que a melhora no quadro social brasileiro, ao longo do século XXI, ocorreu para Pfeifer (2014, p. 758) por meio da chamada “inclusão social via consumo de massa”, compreendido pelo neodesenvolvimentistas da seguinte forma: “a exclusão é entendida por essa corrente como exclusão do mercado de consumo, portanto, seu oposto, a inclusão, deve ser a inclusão no mercado de consumo. O cidadão não é portador de direitos, mas é consumidor e proprietário”. Essa questão é evidenciada por Pochmann [um dos principais neodesenvolvimentistas] quando coloca que o “processo de expansão do bem-estar são expressões do padrão de inclusão possibilitado pela ampliação do consumo” (2012, p. 1). Segundo Pfeifer, essa realidade retrata a essência da política social brasileira, na qual

[...] o acesso aos bens e serviços sociais considerados no âmbito das necessidades humanas e no escopo da cidadania, vem sendo possibilitado não mais pela operacionalização direta do Estado na sua provisão — dentro da esfera pública estatal e de gratuidade, caracterizado por um Estado provedor —, mas sim, verifica-se que as políticas públicas sociais passam a viabilizar o acesso aos bens e serviços sociais utilizando-se dos recursos públicos para a compra de vagas, de bens e de serviços oferecidos e comercializados pelo setor privado: temos aí a fundação de um novo Estado, que poderíamos chamar de Estado mediador consumidor. Verifica-se, assim, uma tendência geral no neodesenvolvimentismo: o Estado é o grande consumidor dos bens e serviços sociais mercantilizados (2014, p. 757).

Neste contexto, a política social tem se tornado mais focalizada nos extremamente pobres e com características de responsabilização do indivíduo. Sobre essas questões, Pereira (2012) afirma que vem prevalecendo certas tendências na política social contemporânea, como: a *monetarização da política social* que se expressa ao fortalecer o mérito individual do pobre de conseguir, por meio do mercado, superar suas necessidades, sem a concretização substantiva dos direitos sociais lhes garantidos constitucionalmente. Isso ocorre, por exemplo, transferindo-lhe dinheiro ao invés de serviços sociais, emprego e salários dignos e

transformando-os em meros consumidores alienados (da realidade social concreta e das possibilidades de superação), com efeitos de endividamentos crescentes das famílias pobres brasileiras e aumento da inadimplência; a *laborização precária da política social* que ocorre na ativação para o trabalho precário e informal, por meio, principalmente, da assistência social, afastando-o assim da proteção ao trabalho; a *descidadanização da política social* de forma a não relacionar as políticas sociais aos direitos de cidadania que deveriam lhe ser garantidos pelo Estado, transferindo a superação da sua condição social para o foro individual, isso ocorre vis-à-vis numa realidade de trabalho precário, flexível, mal pago e desprotegido.

É necessário ressaltar, também, que esse formato de políticas satisfaz em última instância, como coloca Pfeifer (2014, p. 764),

[...] interesses de acumulação do capital, por um lado, e promove uma cultura empreendedora que responsabiliza indivíduos e famílias pelo acesso mercantil de seu bem-estar social, trazendo novamente a questão social para o foro privado e tentando desvinculá-la de sua raiz estrutural comum, isto é, ao processo de produção e reprodução do capital e suas formas de exploração e concentração.

Todo esse contexto ocorre sob a pecha neodesenvolvimentista dos governos Lula e Dilma, que recorrem a estratégias – apesar do discurso de prioridade no social – que retiram recursos da área social para pagamento da dívida (por exemplo, a DRU), da dicotomia entre crescimento econômico e desenvolvimento social ou, na melhor das hipóteses, submetem a social a um pujante desenvolvimento econômico [impossível num longo prazo na realidade do capitalismo brasileiro], marcando a tragédia social brasileira.

Todo esse processo de contrarreforma do Estado brasileiro, de financeirização da economia brasileira e de focalização e descentralização<sup>41</sup> das políticas sociais, alinhadas com a perspectiva neoliberal estão no bojo do aprofundamento da “questão social” no Brasil de hoje, assim como, no mundo.

A hipótese é que, na raiz da “questão social” na atualidade, encontram-se políticas governamentais favorecedoras da esfera financeira e do grande capital produtivo – das instituições, mercados financeiros e empresas multinacionais, enquanto um conjunto de forças que captura o Estado, as empresas nacionais e o conjunto das classes e grupos sociais, as quais passam a assumir os ônus das chamadas “exigências dos mercados”. Existe uma estreita relação entre a responsabilidade dos governos nos campos monetário e financeiro e a liberdade dada aos movimentos do capital transnacional para atuar, no país, sem regulamentações e controles, transferindo lucros e salários oriundos da produção para se valorizarem na esfera

---

<sup>41</sup> Entendemos a descentralização “não como partilhamento de poder entre esferas públicas, mas como mera transferência de responsabilidades para entes da federação ou para instituições privadas e novas modalidades jurídico-institucionais correlatas, componente fundamental da ‘reforma’ e das orientações dos organismos internacionais para a proteção social” (BEHRING E BOSCHETTI, 2011, p.156)

financeira. Esse processo redimensiona a “questão social” na cena contemporânea, radicalizando as suas múltiplas manifestações (IAMAMOTO, 2013, p. 332).

Para elucidar o grau da radicalização a que a autora se refere, apresentamos alguns indicadores sociais que ilustram as expressões da “questão social” brasileira. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (IBGE, 2014), a renda per capita mensal domiciliar no Brasil era de R\$ 1.052. A título de comparação, destaca-se que a média da renda líquida ajustada disponível por família per capita nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é de US\$ 25.908,00 por ano<sup>42</sup>, o que corresponderia a aproximadamente R\$ 8.117 mensais<sup>43</sup>. Entretanto, ao considerar apenas o 1% mais rico da população brasileira, encontramos uma renda per capita mensal de R\$ 12.298,69.

De acordo com a PNAD 2013 (IBGE, 2014), o analfabetismo atinge mais de 13 milhões de brasileiros a partir de 15 anos, a maior parte localizada na faixa etária acima de 25 anos e mais da metade na região Nordeste. No Brasil, os adultos com mais de 25 anos tem em média 7,7 anos de estudo, ao passo que na OCDE esse período aproxima-se de 17,7 anos. Conforme o IBGE, em 2014 mais de 7 milhões de brasileiros foram classificados na categoria de população desocupada, 67% localizados nas regiões não metropolitanas<sup>44</sup>.

Olhando para o público infanto-juvenil, temos o seguinte: o trabalho infantil ainda é uma realidade para meio milhão de crianças entre 5 e 13 anos e que as mulheres recebem um rendimento 30% inferior aos homens, desempenhando a mesma função (PNAD, 2013). Dados da Pesquisa Nacional de Saúde Escolar (IBGE, 2016) mostram que em 2015 9,0% dos escolares do 9º ano do ensino fundamental já usaram drogas ilícitas (maconha, cocaína, *crack*, cola, loló, lança-perfume, *ecstasy*, oxy etc), sendo esse percentual de 9,5% entre os meninos e de 8,5% entre as meninas. Quando considerada a dependência administrativa da escola, os alunos de escolas públicas (9,3%) referiram com mais frequência à experimentação de drogas ilícitas do que àqueles de escolas privadas (6,8%). No quesito violência, o Mapa da Violência<sup>45</sup> (2014) demonstra que, em 2012, ocorreram 30.072 homicídios de jovens que o Datasus registrou para esse ano, totalizando 53,4% do total de homicídios do país, sendo que o contingente estimado dessa população nesse mesmo ano foi de 52,2 milhões de acordo com

<sup>42</sup> Disponível em: <http://www.oecdbetterlifeindex.org/pt/quesitos/income-pt/>. Acesso em: 26 nov. 2015.

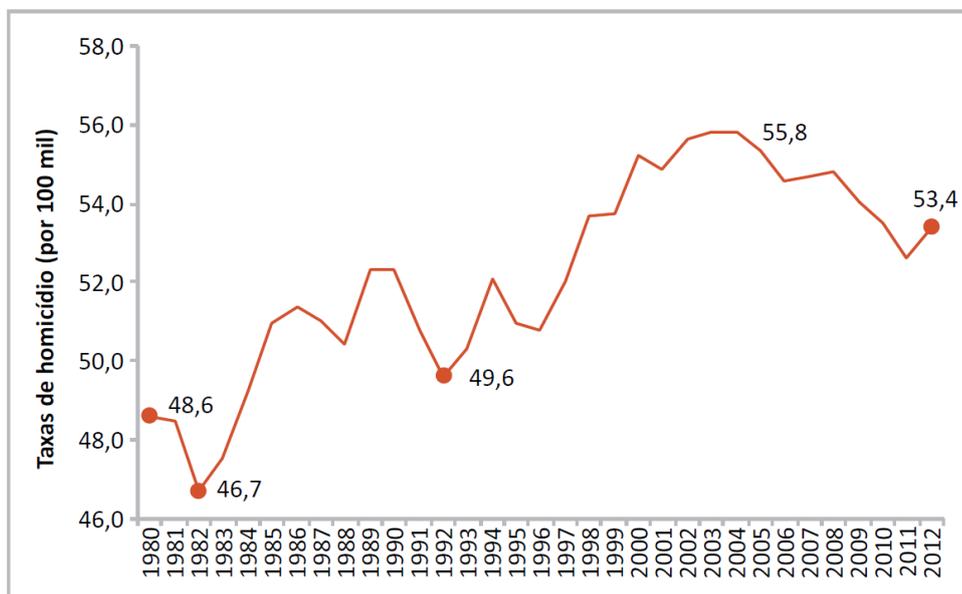
<sup>43</sup> Valor referente à cotação cambial de 26 de novembro de 2015, com dólar comercial correspondendo a 3,764 reais.

<sup>44</sup> Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>. Acesso em: 26 nov. 2015.

<sup>45</sup> Mapa da Violência: Os Jovens do Brasil. Disponível em [www.juventude.gov.br/juventudeviva](http://www.juventude.gov.br/juventudeviva). Acesso em: 12 abr. 2017.

o IBGE o que representando 26,9% do total da população. Esses dados indicam que a vitimização juvenil alcança proporções extremamente preocupantes. (ver gráfico abaixo).

**Gráfico 1:** Participação (%) dos homicídios juvenis no total de homicídios. Brasil, 1980 a 2012.



Fonte: Mapa da Violência (2014).

Assim, compreendemos, apesar de certos avanços, os anos Lula e Dilma ainda estão aquém da expectativa de grande parte da sociedade brasileira, dada as expressões da “questão social” contemporâneas destacadas (para apresentar algumas), que ao mesmo tempo convive com as imensas dificuldades históricas e sociais particulares do Brasil e uma avalanche neoliberal que tomou de assalto nas últimas décadas o fundo público e as políticas sociais inviabilizando ou, ao menos, mitigando qualquer tentativa de transformação estrutural do drama social brasileiro.

## CAPÍTULO 3 – ESPORTE E POLÍTICA PÚBLICA: CRÍTICA A FORMA E AO CONTEÚDO ATRIBUÍDO AO ESPORTE.

### 3.1. De que esporte estamos falando?

O título acima já anuncia com certa clareza a intenção deste tópico. Qual seja: apontar os determinantes históricos e materiais que determinam o esporte na atualidade. Todavia, antes de adentrarmos nos determinantes da gênese e do desenvolvimento do esporte, se faz necessário, para fins didáticos deste trabalho, examinarmos a questão semântica em torno do termo esporte e suas variações. Os termos *sport*, *desporto* e *esporte* são por vezes referidos para determinar um fenômeno específico, que, apesar de possuir particularidades em cada localidade, possui em linhas gerais um mesmo sentido histórico-conceitual. Segundo Melo (2014, p. 71), em linhas gerais, no terreno linguístico

[...] os ingleses, no decorrer de seis séculos (do XV ao XX), promoveram mudanças conceituais ao redor de uma mesma palavra (*sport*); os franceses, nos séculos XIX-XX, passaram a usar o mesmo termo dos ingleses; os portugueses, depois de também utilizarem por um tempo o mesmo termo (no século XIX), mudaram os sentidos e passaram a usar, no século XX, uma palavra já existente desde o século XVIII (*desporto*); os brasileiros usaram o termo em inglês (século XIX), depois utilizaram o novo sentido da palavra *desporto* (início do século XX), mas também a traduziram para *esporte* (mais comum a partir da metade do século XX).

Para todos os efeitos, utilizaremos neste trabalho o termo *esporte* para designar o fenômeno social aqui tematizado, apesar de determinadas citações trazerem as palavras *sport* ou *desporto* compreendemos que estas possuem o mesmo significado histórico e social da palavra esporte.

#### 3.1.1. Gênese do esporte moderno.

O debate sobre a gênese ou a origem do esporte não possui uma única linha de pensamento, havendo diferentes interpretações histórico-filosóficas sobre tal fenômeno. Sobre esta questão, Melo (2010, p. 51) apresenta duas grandes tendências sobre as “origens históricas” do esporte: a primeira propõe que “a manifestação esportiva já existia na Antiguidade, sendo perceptível em jogos que eram praticados por chineses, egípcios, gregos, romanos, entre outros”; a segunda procura entender o esporte como um “fenômeno moderno, que, mesmo apresentando similaridades técnicas com antigas manifestações culturais, possui sentidos e significados bastante diferenciados daqueles jogos ‘pré-esportivos’” (IDEM).

A primeira tendência histórica apontada por Melo (2010) sobre a gênese do esporte “é formulada por correntes teóricas que identificam nas antigas práticas e rituais da cultura greco-romana, alguns com manifesto caráter bélico e religioso, a protoforma do esporte contemporâneo” (ATHAYDE, 2014, p. 42). Essa corrente fundamenta-se numa noção linear da evolução da sociedade, que compreende os jogos olímpicos da era moderna como fruto de uma evolução natural dos antigos jogos gregos, percebendo o esporte moderno da mesma forma em relação às práticas corporais da antiguidade e idade média (esporte antigo). Segundo Athayde (2014, p. 42) estas análises ignoram que

[...] as atividades helênicas assumiam [um] caráter ritualístico permeado por preceitos hedonistas, divinos e politeístas, os quais se distanciam radicalmente da sistematização e dos interesses da prática esportiva moderna, que se caracteriza – especialmente na sua gênese – pela racionalização, pela competição, pela sobrepujança etc.

Senão, vejamos algumas características específicas que acompanhavam as práticas esportivas na antiguidade e na idade média para que possamos melhor entender o fenômeno esportivo da modernidade e, assim, tenhamos elementos teóricos para diferenciá-los. Para esta tarefa, nos apoiamos em Rouyer (1977) que considera essencial para se realizar uma análise da gênese e evolução do esporte na sociedade observar e apreender os processos que determinam o desenvolvimento de toda a vida social, tendo em vista as características específicas inerentes às diferentes etapas da história e, ao mesmo tempo, se afastar de leituras idealizadas e deslocadas da realidade que procuram analisar os fenômenos da sociedade atual com conceitos de sociedades passadas, desconsiderando os determinantes históricos.

Deste modo, este exame deve ocorrer a partir de um duplo processo: analisar o desenvolvimento das forças produtivas, por um lado, e as “relações de produção que dizem respeito ao tipo de relações estabelecidas entre os homens na atividade produtiva cuja forma decisiva é a luta de classe, motor essencial da história” (IDEM, p. 160), por outro.

Na Grécia antiga, formada por um conjunto de cidades-estados<sup>46</sup> independentes entre si e com características próprias, havia uma clara divisão social do trabalho correspondente à divisão da sociedade em classes. Para as classes dirigentes as atividades eram relacionadas ao trabalho intelectual, a organização e ao repouso, consideradas atividades de valor. As atividades manuais eram desprezadas pelos homens livres e asseguradas pela classe correspondente aos escravos.

---

<sup>46</sup> A Grécia antiga nunca foi uma nação unificada sob um mesmo governo.

Rouyer (1977) explica que o que chamamos de esporte antigo possui uma origem guerreira e aristocrática na Grécia de uma forma geral, cujo objetivo era a preparação para a guerra. Em cidades como Atenas, no entanto, esse objetivo era secundário, sendo sua prática na forma de ginástica, por exemplo, “um verdadeiro modo de vida que permite a liberdade e a riqueza dos aristocratas” (p. 163). Este esporte também era praticado na educação grega, sobrevivendo devido às tradições e o seu valor social, apesar da negativa de Platão quanto a este por considerar que a educação deveria ser essencialmente espiritual.

O esporte na sociedade grega é produto do sistema escravocrata, afirma Rouyer (1977). Como nesta sociedade o trabalho aristocrático era isolado da produção social direta, ou seja, daquilo que humanizava os seres humanos na relação homem-natureza – o trabalho produtivo – esta prática guerreira, de forma compensatória, transforma-se num fator de desenvolvimento humano, um meio de educação social, sendo esta uma forma de exprimir o poder do homem sobre as coisas. (IDEM). Dessa forma,

[...] se juntarmos a este elemento de explicação o fator político e religioso, em particular a necessidade de unificação das línguas, dos deuses, e se nos recordarmos não apenas da rivalidade das cidades, mas também da sua solidariedade no colonialismo, compreendemos a necessidade dos Jogos olímpicos e de outros jogos gregos. Simultaneamente, tal confrontação é um objetivo social permanente (ROUYER, 1977, p. 169).

A Roma antiga, que conquista a Grécia no século II e assimila parte de sua cultura, representa uma nova fase na sociedade escravocrata. A relação de ócio como atividade digna e a do trabalho como indigno é acentuada na sociedade romana.

[...] Esse parasitismo é reforçado pela comercialização do desporto, da dança, processo já começado na Grécia e pelas tradições de sacrifícios religiosos dos romanos. O espetáculo dos desportistas profissionais transforma-se em jogos de circo mais ou menos sangrentos (ROUYER, 1977, p. 169).

Assim, as possibilidades humanizantes do esporte não são incorporadas pela aristocracia romana na perspectiva grega, como o atletismo que é mantido estranho à educação romana, que, aliás, se tornará hegemonicamente ligada a uma formação espiritual e conservadora de caráter abstrato. A preparação militar, outro aspecto relacionado à prática dos esportes, é pouco a pouco considerado inútil devido ao emprego de mercenários para tais propósitos. No devir histórico da sociedade romana o esporte irá desaparecer, assim como os Jogos Olímpicos que tinham perdido todo o seu significado, sendo suspenso no ano 394 pelo Imperador Teodósio.

A conquista pelos bárbaros do império romano na segunda metade do século V dá início ao chamado período feudal na Europa ocidental, no qual as práticas corporais em geral serão relegadas ao ostracismo e reprimidas, numa sociedade marcada pelo domínio dos dogmas da Igreja em todas as esferas e por relações de trabalho servil. A preparação para a guerra será a principal atividade física permitida. O lazer da classe senhorial será orientado pela literatura e espetáculos da corte, para a burguesia (em formação) imbuída de grande atividade comercial e técnica resta-lhe pouco tempo para organizar o seu lazer e para os servos assoberbados pelo trabalho físico, muito menos, pois tem pouca liberdade e tempo para manter a tradição dos jogos populares (ROUYER, 1977).

Estas características atribuídas ao esporte antigo nas diferentes etapas históricas da sociedade ocidental e as relações sociais que marcam esses períodos, a nosso ver, se distanciam radicalmente da sistematização e dos interesses da prática esportiva moderna, especialmente na sua gênese. Brohm (1982), numa comparação entre as características atribuídas ao esporte na Grécia antiga e na sociedade moderna, traz alguns apontamentos categóricos quanto à gênese do esporte moderno. Para este autor,

[...] a vontade de P. de Coubertin de transmitir através dos Jogos Olímpicos uma filiação histórica entre o esporte moderno e o antigo e todas as declarações mais ou menos ideológicas sobre o humanismo esportivo grego indicam uma tendência de apresentar o fenômeno esportivo moderno como uma expressão legítima do esporte grego e também como uma espécie de entidade trans-histórica, um fenômeno cultural, uma construção da humanidade que através dos séculos tem conservado a sua essência e a natureza social da época grega<sup>47</sup>.

Segundo Brohm (1982), existem três elementos básicos do esporte moderno que se combinam e provocam um corte radical com o esporte antigo: a perseguição do recorde, o maior interesse pela velocidade e a obsessão pela medição. O recorde, sobretudo, expressa uma visão de mundo profundamente divergente entre os gregos e o mundo moderno. Esta noção de recorde se associa com uma lógica de progresso infinito, linear e ascendente da sociedade capitalista moderna, que não existia nas sociedades escravocratas grega, romana ou na idade média.

---

<sup>47</sup> la voluntad de P. de Coubertin de transmitir mediante los Juegos Olímpicos la filiación histórica del deporte antiguo al deporte moderno, y todas las declaraciones más o menos ideológicas sobre el humanismo deportivo griego, indican la tendencia a presentar espontáneamente el hecho deportivo moderno como vástago legítimo del deporte griego y también como una especie de entidad trans-histórica, un hecho de cultura, un saber de la humanidad que a través de los siglos habría conservado su esencia sin cambiar fundamentalmente de naturaleza social (s.p.).

Outra questão se refere à sistematização das competições, o caráter burocrático das instituições esportivas e a organização moderna dos regulamentos e medidas. Nas competições gregas, por exemplo, os instrumentos esportivos podiam variar o peso e a forma, não havia medida de tempo e distância de forma sistemática. Para eles, não havia outra finalidade nas competições esportivas senão triunfar sobre os seus concorrentes diretos (BROHM, 1982).

Há também diferenças na concepção de corpo entre a cultura grega e a moderna. De acordo com Brohm (1982, s.p.), “enquanto que na cultura grega o corpo era natural, orgânico, cultural e, acima de tudo, uma inspiração religiosa na concepção moderna o corpo na visão do esporte é, acima de tudo, uma máquina de rendimento que registra o progresso<sup>48</sup>”.

Compreendemos, então, quão distante está a lógica empreendida no esporte antigo em relação ao moderno. Pois na concepção grega vencer significava triunfar sobre um adversário direto, de carne e osso, não havendo a ideia de se vencer um símbolo abstrato, cronometrado e medido sistematicamente: o recorde. Além disso, o senso esportivo de proporção era quase ausente, enquanto princípio constitutivo do esporte, sendo hoje utilizado numa escala inigualável. Estas diferenças implicam, na opinião de Brohm (1982), na principal diferença entre essas duas sociedades: suas bases sociais. O esporte na Grécia era baseado em relações de escravidão e o desporto moderno está baseado em relações de produção capitalistas.

Nesta linha de pensamento, mas realizando certas ponderações, Valter Bracht (2005) enfatiza que a gênese dessa forma cultural de movimentar-se (o esporte) ocorre por uma descontinuidade, uma ruptura, frente às práticas corporais que o antecederam na história do homem. O que não significa, na sua visão, uma ausência absoluta de continuidade, mas, sim, que aspectos centrais dessa prática são novos. As práticas corporais das sociedades anteriores à moderna sociedade capitalista, diz o autor, estavam inseridas em instituições como a religiosa e a militar realizando-se sob a lógica destas, ao passo que na sociedade moderna surge uma prática corporal (esporte moderno) constituído por uma nova instituição, autônoma em relação àquelas.

Assim, de par destas elaborações, nos alinhamos à perspectiva que concebe o esporte moderno como um fenômeno datado, que possui origem nos marcos do desenvolvimento da

---

<sup>48</sup> Mientras que la cultura griega del cuerpo era natural, orgánica, cultural y, sobre todo, de inspiración religiosa, la concepción moderna del cuerpo desde el punto de vista deportivo es, ante todo, la de una *máquina de rendimiento* en la que los récords jalonan los progresos.

sociedade capitalista industrial, tendo a Inglaterra como seu berço histórico. Consideramos, também, que este esporte forjado no interior da aristocracia europeia, entre os séculos XVIII e XIX, foi “inventado” com o intuito de atender às necessidades das classes dominantes. De acordo com Bracht (2005), esse esporte moderno seria resultado da esportivização de elementos da cultura corporal da nobreza e das classes populares inglesas, consubstanciados em uma atividade corporal de caráter competitiva. Assim como outros patrimônios culturais aristocratas, o esporte seria rapidamente apropriado e modificado pela burguesia ascendente, como um dos elementos de constituição do cidadão burguês.

A Inglaterra é um caso emblemático para entendermos a que necessidades o esporte moderno respondia no período que marca a sua gênese, pois este se constituía como central no capitalismo dos séculos XVIII e XIX, berço da Revolução Industrial e do esporte moderno (BROHM, 1982) e o qual já se encontrava dominado pela burguesia no final do século XVII. De acordo com Rouyer (1977), a riqueza e a liberdade das classes dirigentes inglesas permitiam-lhes desenvolver sua própria forma de lazer, sob uma perspectiva diferente dos gregos, marcados pela lei do dinheiro: apostava-se em cavalos, depois em alguns corredores a pé, e, mais tarde, nos semiprofissionais.

É neste período, mais precisamente no final do século XIX, que o clérigo Thomas Arnold, diretor do Colégio de Rugby, vai unir esta forma de lazer e dos jogos de bolas populares para criar um novo meio de educação: o esporte. Os jogos populares a que me refiro, conforme observa Bracht (2005), tinham sua prática reprimida fora das escolas públicas inglesas (*Public Schools*), espaço a qual elas sobreviveriam, pois lá não eram percebidos como ameaça a propriedade e a ordem pública. Estes jogos passarão por um processo de esportivização, isto é, assumindo características básicas da cultura capitalista, entre elas, a competição, o rendimento, o recorde e a racionalização (BROHM, 1982; BRACHT, 2005).

Neste sentido, Thomas Arnold vai estabelecer regras precisas de organização para as associações esportivas e clubes universitários, confiando sua organização aos alunos. É importante salientar, no entanto, que a “invenção” do esporte moderno, no período, possuía uma relação íntima com o momento histórico vivido na Inglaterra, no que tange a sua perspectiva de unir certas tradições aristocráticas, como a honra cavalheiresca que se tornaria o fair-play e o ócio aristocrático que será o momento da prática desse esporte com os jogos

populares de bola e os princípios capitalistas de sociedade (ROUYER, 1977). Uma mistura que será bem recebida pelas classes dirigentes neste país e em muitos outros.

Segundo Bracht (2005, p. 99) “um passo importante no desenvolvimento do esporte foi à criação dos clubes esportivos por aqueles que queriam continuar a praticar esportes depois da vida escolar e universitária”. Além dos clubes é nesta época, também, que irá se formar um sistema institucionalizado de esporte, tendo as federações como centrais e cuja velocidade de seu avanço foi notável tanto na Inglaterra como no mundo (ver tabela 1).

**Tabela 1** – Ano de fundação das federações esportivas nacionais nos respectivos países.

Federações	Inglaterra	EUA	Alemanha	Suíça
Futebol	1863	—	1900	1904
Natação	1869	1878	1887	1904
Ciclismo	1878	1880	1884	1900
Remo	1879	1872	1883	1904
Atletismo	1880	1888	1898	1895
Tênis sobre grama	1886	1881	1902	1906
Esqui	1903	1904	1904	1908

**Fonte:** Brohm (1982, com adaptações).

Esta recepção positiva pela burguesia em relação ao esporte possui relações intrínsecas com o seu momento histórico e as pretensões imperialistas neste país. No princípio do século XIX, a classe dominante inglesa já na sua fase ideologicamente decadente, entra numa fase de grande prosperidade e de desenvolvimento produtivo, com necessidades crescentes de importar e exportar e de expandir seu império. Surge, assim, a necessidade de se formar homens fortes, tanto físico, quanto intelectualmente, e integrados a regras do jogo capitalista.

Com isso, serão questionadas as concepções de educação tradicionais da época que não estariam de acordo com os princípios burgueses. O esporte, neste sentido, aparece como uma forma de educação e ócio, sendo possuidor de elementos que se adequavam a perspectiva burguesa de sociedade ao responder tanto as suas necessidades práticas, quanto às imperialistas. Deste modo, a classe dirigente inglesa, contrariando setores intelectuais tradicionais e a Igreja, impõe o esporte como uma prática relevante em sua sociedade. Para Rouyer (1977, p. 174),

[...] além das necessidades históricas do momento, podemos ver na educação desportiva, bem como no ócio desportivo, na medida em que se procura formar homens completos, uma reação bastante relativa à desumanização da vida social burguesa: o desporto coloca uma classe, separada da prática, em relação direta com a natureza.

Vale notar que o esporte moderno na sua gênese possuía uma conotação elitista, sendo considerada uma atividade típica da aristocracia e da alta burguesia, vinculado à educação e ao ócio, algo que não pertencia à classe proletária. Esta, por sua vez, tentará por meio da luta de classe reduzir as extenuantes jornadas de trabalho (mais de 65 horas por semana na Inglaterra), ampliar seu tempo livre para o ócio e reivindicar o acesso ao esporte também. Entretanto, o acesso ao esporte para trabalhadores será acompanhado de uma perspectiva segregacionista, ou seja, para a elite social a lógica relacionada ao ócio e a educação é mantida, agora, sob a pecha do amadorismo e para os trabalhadores a lógica se vincula ao trabalho, ao labor, como espetáculo e fonte de receitas para a elite e sob o manto do semiprofissionalismo e do profissionalismo. A perspectiva do lazer aos trabalhadores lhe é negada. Assim, sendo o ócio e o esporte a ele ligados exclusividades da classe dirigente, as relações sociais constituídas em torno do esporte criam mais um espaço possível de poder de uma classe sobre a outra (ROUYER, 1977).

Como vimos, o esporte moderno possui, apenas, similaridades com as práticas corporais da antiguidade (esporte antigo), sendo a sua “invenção”, por assim dizer, fruto de uma combinação de jogos populares existentes no século XVIII e XIX na Inglaterra e da lógica capitalista de sociedade que se tornara hegemônica neste país e no mundo ocidental. Este novo fenômeno, é importante ressaltar, se configura como algo essencialmente diferente das práticas corporais anteriores, isto é, não se trata de uma evolução ou de uma consequência direta destas, mas, sim, de um fenômeno social novo, datado, dado às características que o constituem.

Contudo, salientamos que a gênese do fenômeno esportivo moderno não explica por inteiro o seu desenvolvimento, sendo necessário para tal analisar suas relações e transformações, bem como os valores, interesses e funções que a acompanham no século XX e XXI, às quais nos dedicaremos nas próximas linhas.

### **3.1.2. Transformações sociais e políticas do esporte.**

O desenvolvimento do esporte moderno ocorreu ligado a diversas transformações sociais e políticas que ampliaram largamente a complexidade desse fenômeno para além das relações existentes na sua gênese. Estas, segundo Bracht (2005, p. 99) ocorreram “tendo como pano de fundo o processo de modernização dos séculos XIX e XX, [...] que compreende

industrialização, urbanização, tecnologização dos meios de transporte e comunicação, aumento do tempo livre, surgimento dos sistemas nacionais de ensino etc.”.

Para compreendermos esse longo processo a que estamos nos referindo, procuraremos entender o fenômeno esportivo a partir de uma leitura crítica-dialética da relação entre esporte e sociedade, por meio de sucessivas aproximações e empreendendo uma leitura não linear da história para tentar descrever a forma como os interesses dominantes da sociedade permearam constantemente as transformações desse fenômeno. Neste movimento, é importante salientar que

[...] embora em alguns momentos históricos, um ou outro interesse seja mais visível e facilmente percebido, não significa que outros tenham sido suplantados e possam ser desprezados. Até porque a ideologia dominante se constrói, precisamente, da combinação de interesses comuns que determinam as ações mais convenientes ou necessárias para a sua implantação/consolidação (PIRES, 1998, p. 26).

Neste sentido, elencamos alguns determinantes que consideramos centrais para ilustrarmos as transformações sofridas pelo esporte moderno, quais sejam: (i) o processo de ideologização e uso político do esporte; (ii) o processo de mercadorização do esporte; (iii) e a emergência de práticas esportivas relacionadas ao que vem sendo chamado de “pós-modernidade”. É importante salientar que esses determinantes não ocorreram de maneira isolada na história, mas, sim, numa constante inter-relação e interdependência.

Um dos fenômenos relacionados ao desenvolvimento do esporte moderno é o seu processo de formação numa instituição específica, própria e relativamente autônoma. Institucionalização, aqui entendido, como um fenômeno social que tem como efeito estabilizar uma ação, isto é, delimitar o homem para uma forma específica e não para quaisquer formas de ação e que, no caso do esporte, fornece uma forma de satisfazer necessidades ligadas ao movimento corporal por meio de um conjunto de normas e regras que reduzem e sistematizam as possibilidades de movimento, desconsiderando motivações prévias para tal (BRACHT, 2005).

A institucionalização do fenômeno esportivo estará ligada inicialmente ao associacionismo. Movimento originário da sociedade civil baseado na organização voluntária<sup>49</sup> em torno do interesse comum pela prática esportiva que darão origens as ligas, federações e, também, a novos esportes. Este, por sua vez, será também um espaço de reprodução da estrutura de classes da sociedade capitalista, pois possibilitará que

---

<sup>49</sup> Além deste tipo, há também os clubes confessionais como a ACM (Associação Cristã de Moços) criada no EUA e muito presente no cenário esportivo do Brasil (BRACHT, 2005, p. 106).

determinadas modalidades se tornem típicas da burguesia (e da decadente aristocracia) e outras do proletariado, como explica Proni (1998, p. 55):

Na virada do século, naquela que talvez tenha sido a mais burguesa das épocas (a *belle époque*), o mundo esportivo encontrava-se dividido em dois polos excludentes: de um lado, práticas corporais elitizadas, portadoras de nobres atributos do caráter humano; de outro, práticas esportivas em rápida popularização, passíveis de serem permeadas pelos valores "mundanos" de uma sociedade marcadamente mercantil. Essa polaridade espelhava-se na confrontação de modalidades enfaticamente amadoras (como o *cricket*, o tênis e o remo) com modalidades que se prestavam mais para o espetáculo popular e o profissionalismo (como o beisebol, o boxe e o futebol inglês).

Esta diferenciação entre esporte amador e profissional terá relevância no desenvolvimento do esporte moderno durante parte do século XX e se manifestará em muitas modalidades esportivas, permitindo distinguir dois tipos de praticantes e torneios. Bracht (2005, p 100) afirma que na base dessa questão aloja-se “o conflito básico da sociedade capitalista: capital x trabalho”, tendo de um lado o esporte amador ligado às classes dominantes (burguesia e aristocracia) com uma perspectiva de prática associada “ao lazer, de forma desinteressada, feita de cavalheirismo e camaradagem” (TERRA E PIZANI, 2009, p. 9). De outro lado, o profissionalismo se ligava ao labor, ao trabalho físico, destinado aos membros da classe dominada (proletária), sendo praticado como forma de espetáculo num sentido mercantil e de integração social. Para Bourdieu (1983 *apud* Proni, 2004, p. 3),

[...] pode-se argumentar que o amadorismo e a valorização do esporte como “escola de caráter” correspondiam à preservação dos princípios éticos aristocráticos (elitistas), ao passo que o profissionalismo e a mercantilização dos torneios correspondiam à afirmação da ética utilitária (liberal) da emergente burguesia.

É neste contexto, que o processo de ideologização e uso político do esporte ocorrerá. Na verdade, de acordo com Pires (1998, p. 29), pode-se afirmar

[...] que o próprio processo de expansão do modelo esportivo inglês, através das missões comerciais e evangelizadoras na África e na América e do movimento olímpico de Coubertin, já se constituía em evento onde, junto com a divulgação da doutrina esportiva, propalavam-se os valores ideológicos do liberalismo e do modo de produção capitalista.

Os Jogos Olímpicos, aliás, é um exemplo histórico factual do uso político-ideológico do esporte, pois ilustram na maior parte dos seus eventos essas relações. Utilizaremos, assim, este evento para entender o processo elencado. Inicialmente, é importante deixarmos claro que o surgimento dos Jogos Olímpicos da modernidade advém de uma concepção aristocrática e idealista (ao tentar reavivar valores da antiguidade clássica) do Barão Pierre de Coubertin, que convencido do valor educativo do esporte procurava internacionalizar essa prática a partir da perspectiva amadora, tendo como apoio, inicialmente, membros da

burguesia americana e inglesa (ROUYER, 1977). Poder-se-ia, assim, considerar a Olimpíada como um evento cultural destinado às elites e (para Coubertin) ao papel de “manter o esporte umbilicalmente ligado a um ideal aristocrático, o que estava implícito na defesa do amadorismo [e] ao mesmo tempo, associar a prática esportiva a um modelo burguês de educação, valorizando a igualdade de oportunidades” (PRONI, 2004, p. 3).

O olimpismo moderno terá um papel importante no internacionalismo do esporte, sendo o responsável pela estreita vinculação entre o esporte e a categoria nação, do qual derivou uma forte politização do fenômeno esportivo<sup>50</sup> (BRACHT, 2005). Assim, o rendimento esportivo passa a simbolizar poder de uma nação, possibilitando uma aproximação entre Estado e esporte neste contexto. Junto a esse processo, Proni (1998) aponta que houve também novos elementos que acompanharam o movimento olímpico e o processo de internacionalização do esporte os reconfigurando e ampliando, principalmente, na Europa e América.

[...] o aparecimento de novas modalidades esportivas, como o basquete e o vôlei; a rápida popularização de algumas modalidades, como o ciclismo e o futebol; a esportização de exercícios corporais modernos, como a ginástica "olímpica"; o surgimento de novas modalidades destinadas à elite, como o automobilismo; e a incipiente participação de mulheres em competições oficiais. Ao mesmo tempo, várias práticas esportivas foram sendo disseminadas no chamado "Terceiro Mundo" (p. 57).

A disputa acirrada entre as nações se torna o mote dos Jogos, que passam a ver neste evento um espaço de sobrepujança de um povo-nação sobre o outro a partir do desempenho atlético de seus representantes. Esta relação tornar-se-á hegemônica após a 1ª Guerra Mundial, se expressando de forma nítida nos Jogos Olímpicos de Berlim (1936), onde a Alemanha Nazista tentará demonstrar ao mundo a “supremacia” ariana sobre os outros povos, e continuará com mais força após a 2ª Guerra Mundial, mas, agora, sob os auspícios das tensões ideológicas protagonizadas pela chamada “Guerra Fria”, na qual dois blocos de países – capitalistas e socialistas – elevariam a disputa esportiva entre as nações ao extremo entre as Olimpíadas de Helsinque (1952) e Seul (1988). Vale destacar que o esporte, neste contexto, que se organizava inicialmente a partir do associacionismo, estabelecido no âmbito da sociedade civil e refletindo diferentes interesses de diferentes grupos sociais, acabariam sendo “submetidas a uma meta-organização esportiva, na maioria das vezes coordenada pelo

---

<sup>50</sup> Coubertin pressupunha na sua concepção de Jogos Olímpicos a neutralidade política no campo esportivo, tendo a independência dos Jogos em relação a governos nacionais uma de sua bandeira, proposta esta que ficou apenas no campo do discurso e da aparência.

Estado, senão direta (estruturas corporativas<sup>51</sup>) ao menos indiretamente (estruturas neocorporativistas<sup>52</sup>)” (BRACHT, 2005, p. 108).

Estas tensões foram importantes fatores para que o amadorismo fosse sendo progressivamente substituído pelo esporte profissional no âmbito das olimpíadas, mais alinhado à lógica liberal de sociedade. Entretanto, o fator determinante para tal seria a progressiva comercialização dos Jogos Olímpicos. O comércio em torno dos Jogos anteriores ao de Roma em 1960 pode ser considerado quase que insignificante no contexto geral em que ocorreram, no entanto, a partir deste se inicia o que podemos chamar de “Era” do marketing e da televisão, que progressivamente foi mercantilizando todos os aspectos relacionados ao esporte durante os Jogos, como: direitos de transmissão, símbolos olímpicos, aumento da participação dos atletas profissionais, etc.

Nesta seara, podemos considerar os Jogos de Barcelona (1992) como um marco na comercialização das olimpíadas, tendo em vista o contexto político e direção econômica nele empreendidos, relacionados à queda do muro de Berlim<sup>53</sup>, a uma ampla participação de atletas profissionais<sup>54</sup> e a definitiva transformação das olimpíadas num mega espetáculo dirigido pela lógica do mercado e pelos interesses do mundo dos negócios (PRONI, 2004), que se mantém até hoje.

Devemos considerar, no entanto, que o processo de mercadorização do esporte moderno<sup>55</sup> é um fenômeno bem mais amplo do que o ocorrido no universo olímpico. Quanto a

---

<sup>51</sup> Consideramos as estruturas corporativas como parte de um sistema (corporativista) no qual as representações dos grandes interesses sociais estão subordinadas à autoridade estatal, quando não são criadas por ela. Um dos seus traços definidores é a identificação entre Estado e sociedade, ou seja, a supressão da demarcação entre o público e o privado (ARAÚJO e TÁPIA, 1991).

<sup>52</sup> As estruturas neocorporativas são tidas como parte de um sistema (neocorporativo) em que se preserva a autonomia fundamental dos atores coletivos envolvidos. Nesse sistema a coerção joga um papel bastante marginal e a ênfase é colocada na troca, na negociação e na adaptação recíproca. Seu fundamento jurídico é o direito privado (ARAÚJO e TÁPIA, 1991). O que diferencia sobremaneira o conceito neocorporativo e o corporativo é que no primeiro a organização representativa dos interesses particulares é livre para aceitar ou não suas relações com o Estado, contribuindo, portanto, para defini-las enquanto que no corporativismo clássico é o próprio Estado que impõe e define essas relações (BOBBIO et al, 2008).

<sup>53</sup> Fato que arrefeceu a disputa ideopolítica em torno do esporte.

<sup>54</sup> A inclusão de atletas profissionais ocorreu em etapas. Em 1988 foi permitida a participação de jogadores profissionais de futebol, com limite de idade em 23 anos, e reintroduzido o tênis de campo sem restrição aos atletas da ATP. Em 1992 foi liberada a participação dos jogadores de basquete da NBA. Em 1996, os jogadores de vôlei de praia da liga profissional americana puderam competir, assim como se permitiu a inclusão de três jogadores de futebol com mais de 23 anos. Em 2000, aceitou-se a inclusão dos atletas profissionais de beisebol. Mas, em algumas modalidades, como o boxe, continua vetada a participação de profissionais (PRONI, 2004, NR 5).

<sup>55</sup> Mercadorização do esporte significa a extensão da lógica da mercadoria para o âmbito das práticas corporais, tanto no sentido do consumo de prestação de serviços (serviços e equipamentos) quanto na produção e no consumo do espetáculo esportivo e de seus subprodutos (BRACHT, 2002, p. 196).

isso, Bracht (2005) levanta a hipótese de que, na verdade, houve um descompasso<sup>56</sup> entre as possibilidades mercadológicas do esporte colocadas pelas novas tecnologias de comunicação e a velocidade que de fato ocorreu esse processo. Para ele, dois elementos do fenômeno esportivo serviram como frenadores do processo de mercadorização: o movimento olímpico e a prática do associacionismo.

O movimento olímpico na medida em que se associava à lógica amadora, que lhe dava suporte ideológico e legitimidade social e, também, ao se vincular à categoria nação que relacionavam suas disputas as tensões da Guerra Fria proporcionou uma sobrevida ao esporte amador no âmbito do esporte de rendimento/espetáculo. Já a prática do associacionismo baseado em associações livres, sem fins lucrativos e no trabalho voluntário também será um espaço de resistência a mercadorização do esporte, pois nestes espaços o esporte se vinculava a uma lógica amadora, desinteressada e sem finalidade de lucro, típica das associações clubísticas e comunitárias até então. Bracht (2002, p. 198, grifo do autor) vai dizer que

[...] a superação desses dois obstáculos, que não eram impeditivos, mas dificultadores, vai se dar com a superação da própria Guerra Fria e com a crise do *welfare state* e a consequente onda neoliberal que permite e fomenta um aprofundamento da mercadorização (privatização) dos espaços tradicionalmente públicos.

Quanto à mercadorização do esporte, autores como Bracht (2005) e Proni (1998) vão apontar algumas dimensões que envolveram e determinaram transformações no esporte moderno, tais como: o processo de espetacularização do esporte de alto rendimento, a constituição de uma sociedade de massa baseada no consumo que massificou o esporte, a mercadorização do espetáculo esportivos e seus subprodutos, bem como dos serviços ligados a práticas esportivas.

Na visão de Bracht, (2005), esse processo vai causar uma diferenciação interna na instituição esportiva, causando mudanças tanto no esporte de alto rendimento como no esporte enquanto atividade de lazer para torná-lo um valor ou uma norma de comportamento válido, esperado e até exigido na sociedade. Para ele, três apontamentos são importantes para entender esse contexto: (i) a organização do esporte de alto rendimento, sob o manto do espetáculo midiático, será movida por princípios econômicos vigentes na economia de mercado e numa íntima relação econômica com o Estado, até então muito tímida; (ii) no

---

<sup>56</sup> Bracht (2002, p. 197) reconhece que sua hipótese precisa se alinhar ao que considera condição para a mercadorização do esporte, que são as mudanças culturais relacionadas à visão de corpo, que caminha da repressão a exaltação, e a criação do valor da esportividade, com sua exaltação do corpo jovem, saudável e, principalmente, produtivo.

esporte enquanto lazer, a lógica mercantil vai adentrar o modelo associacionista, vinculado ao trabalho voluntário e sem fins lucrativos, terceirizando seus serviços e profissionalizando sua gestão, modificando assim a lógica inicial para uma lógica empresarial; e a (iii) associação do esporte à categoria saúde, que ocorre inicialmente através de políticas de massificação empreendidas pelo Estado social em certos países europeus nas décadas de 60 e 70 do século XX, por meio de campanhas de incentivo a prática esportiva que posteriormente seriam consolidadas pela UNESCO com o Movimento Esporte para Todos (EPT) – no Brasil conhecido pela campanha Mexa-se.

Proni (1998), outro autor que se dedicou a entender os determinantes do processo de mercadorização do esporte, traz observações esclarecedoras acerca desse processo relacionando à influência da sociedade de massa (de consumo) no esporte espetáculo e no esporte enquanto atividade de lazer na sociedade ocidental. Para ele a progressiva mercantilização da cultura terá um papel fundamental nas transformações do esporte moderno.

A sociedade de massa, a que Proni (1998) se refere, se constituiu a partir da massificação do acesso a diversos bens sociais e culturais pelas camadas médias e inferiores (de certa forma) da sociedade, que até então eram considerados privilégio da classe burguesa. Isto será possível (não de forma determinista, mas sob esse contexto) graças a um crescimento estável dos mercados, do desenvolvimento de mecanismos públicos de regulação econômica, de redistribuição de renda e de participação democrática, da perspectiva socialista que se avizinhava como promissora e da ampliação do acesso ao lazer aos trabalhadores<sup>57</sup>. O importante aqui é salientar como esse contexto favoreceu o desenvolvimento de uma cultura de massa (equivalente cultural do termo sociedade de massa) em torno do esporte, que se realiza na maioria das vezes no âmbito do lazer contemporâneo, sendo largamente impulsionado pelos meios de comunicação de massa. Segundo Proni (1998, p. 63)

[...] o lazer do século XX tem implicações distintas do lazer aristocrático do passado, pois ao mesmo tempo em que se apresenta como o substrato de um estilo de vida "lúdico", é claramente um tempo de vida voltado ao consumo, um tempo socialmente disponibilizado para permitir aos trabalhadores o acesso a bens e serviços produzidos em massa.

Essa cultura de massa voltada para o consumo tem seus fundamentos na perspectiva neoliberal de sociedade, que por princípio estimula valores vinculados ao individualismo e à

---

<sup>57</sup> Após a Segunda Grande Guerra os trabalhadores conseguiram reduzir a jornada de trabalho para 40 horas semanais na maioria dos países da Europa e nos EUA.

competição social (PRONI, 1998). Esse processo, para Bracht (2002, p. 198, grifo do autor) “vai redundar na passagem de um modelo, de uma visão de esporte, que havia se instalado sob os auspícios do *welfare state* (entendido mais como um programa de saúde), que é o esporte como um *direito de cidadão*, para a ideia do esporte como um *direito do consumidor*”.

O processo de espetacularização do esporte, fenômeno que podemos considerar essencial para a mercadorização do mesmo, será iniciado pelo movimento Olímpico e conduzido pelos interesses políticos e ideológicos dos Estados nacionais. Segundo Marques et al. (2009) o fortalecimento desta perspectiva tornou-se importante nos Jogos Olímpicos, pois para divulgar de forma eficiente os interesses políticos que ali se alojavam era necessário transformar o esporte numa manifestação cultural importante, que gerasse interesse e unificasse formas de comunicação entre todo o mundo, isso ampliou seus limites geográficos e culturais tornando-o mais conhecido e valorizado em todo o planeta.

A reboque desse processo, o fenômeno esportivo também será influenciado pela cultura de massa, sob a ação da mídia especializada, do mercado publicitário e das grandes corporações, transformando a competição esportiva num espetáculo e, ao mesmo tempo, num produto altamente comercializável e massificado. Essas transformações não serão bruscas, mas paulatinas, tendo sido iniciada no pós Segunda Guerra Mundial e se tornado hegemônica apenas na década de 1990 em diante. Um dos fatores que consideremos determinantes desse processo seria a formação de um *habitus* esportivo, que associa e interioriza na massa populacional o esporte como uma opção de lazer – muito na condição de espectador – e a ampla difusão do esporte de alto rendimento proporcionada pela televisão, que vai, inclusive, impor novas regras e formas de organização para torná-lo “mais interessante” ao público (PRONI, 1998).

Deste modo, para entender o fenômeno da mercadorização do esporte, devemos levar em consideração os processos de espetacularização, uso político/ideológico e o de massificação do mesmo. Para Pilatti (2000 *apud* MARQUES, 2009, p. 639), “o processo de espetacularização antecedeu o de comercialização, ou seja, a capacidade do esporte de expansão e de veiculação como forma de cultura de massa, produzida pelo seu uso político, motivou a mudança desse paradigma para o comercial”.

A massificação do esporte, relacionado à ampliação do mercado consumidor de produtos e serviços na perspectiva do mercado, estará intimamente relacionada à

espetacularização do esporte, ou seja, quanto mais espetacularizado se torna determinada modalidade esportiva, mais público consumidor se interessa pelo produto esporte. Um elemento interessante para ilustrar esse fenômeno é o processo de profissionalização do esporte em substituição ao amadorismo (que mais restringia o esporte a grupos socialmente homogêneos), tornando o esporte mais palatável ao mercado consumidor (MARQUES et al., 2009). Um exemplo interessante dessa relação, trazido por Marques et al. (2009, p. 643), é a

[...] estrutura organizacional e de mercado da NBA, Liga de basquetebol profissional dos Estados Unidos que, no sistema de gerenciamento de franquias, cria novos produtos, maximiza a venda dos que já são oferecidos e lança uma rede de negócios que explora não somente o jogo, mas também os sujeitos envolvidos nele. Dessa forma, busca transformar os atletas não somente em heróis, mas em artistas e celebridades, na expectativa de explorar suas imagens em diversos mercados. Segundo Rifkin (1999), que aponta dados referentes à tendência mercantilista do esporte durante a década de 1990, estima-se que Michael Jordan, considerado um dos maiores, senão o maior jogador de basquetebol da história tenha movimentado sozinho US\$ 10 milhões na economia americana até 1999.

Todavia, não devemos confundir massificação com democratização do esporte, nem no seu significado nem na forma e intensidade pelo qual é estimulado na sociedade: massificar, como dissemos, significa fazer o esporte ser consumido pelo maior número de pessoas possíveis, já democratizar significa possibilitar a efetiva participação da população na prática esportiva (MARQUES et al., 2009). É importante salientar, neste íterim, que na sociedade de massa o esporte se encontra muito mais massificado que democratizado, apesar de reconhecermos que houve uma ampliação na prática esportiva pela população (não que haja uma relação direta entre ambas), mas que ainda se encontra muito aquém do todo populacional, principalmente, em países do capitalismo periférico, como o Brasil<sup>58</sup>.

Com isso, compreendemos a mercadorização do esporte como um processo de tornar o esporte moderno e todos seus elementos constituintes e a eles associados um produto a ser consumido pelas massas, sob a lógica do mercado. O consumo torna-se sua finalidade e o mercado seu orientador. Neste sentido, podemos entender o consumo associado ao esporte a partir da análise de três esferas interdependentes:

1) a do consumo de bens: os mercados de artigos e equipamentos esportivos cresceram com a difusão de práticas esportivas amadoras e/ou "informais" (maior acesso à prática de muitas modalidades), com a própria expansão da indústria esportiva, com a conversão das estrelas do esporte em modelos de saúde, vigor, sucesso e realização pessoal, e também em razão de um crescente número de "não praticantes" desejar incorporar, através desse consumo, um estilo de vida

---

<sup>58</sup> De acordo com os dados divulgados pelo Diesporte 54,1% dos brasileiros podem ser considerados praticantes de atividade física/esporte enquanto que 45,9% são sedentários, isso corresponde a cerca de 67 milhões de brasileiros (BRASIL, ME, DIESPORTE, 2015, p. 9).

"esportivo"; 2) a do consumo de serviços: a grande demanda por iniciação ou supervisão esportiva e o alto apreço social por um corpo modelado, que podem ser constatados na proliferação das academias e centros esportivos de uso privado, estão associados à oferta de práticas esportivas dirigidas e ao surgimento de novos métodos de preparação física (os quais passam a ser vistos como investimento pessoal para combater o estresse do trabalho e para aumentar as chances de sucesso profissional ou social); e 3) a do consumo de espetáculos: a cobertura dos eventos esportivos pelos meios de comunicação de massa, em especial pelas redes de televisão, não só transformou o espetáculo esportivo em uma das principais opções de entretenimento, expandindo assim um promissor segmento das atividades de lazer, como estimulou o desenvolvimento do marketing esportivo e a comercialização das competições de alto nível (PRONI, 1998, p. 72).

De forma sintética, podemos depreender dessa análise que o fenômeno esportivo como um todo foi [é] transformado pela lógica mercadológica, sendo o esporte de alto rendimento espetacularizado (principalmente as modalidades mais populares), desenvolvido tendo em vista a rentabilidade financeira e a ampliação do mercado consumidor, isto é, como um grande negócio.

O esporte na perspectiva do lazer é, por sua vez, largamente influenciado por esta lógica, envolvendo o cidadão tanto na sua prática esportiva cotidiana (nas comunidades, escolas, praças e outros espaços públicos e privados) num sentido reprodutivista e associado a símbolos e valores éticos e estéticos do esporte espetáculo e da cultura de massa, como num consumo passivo de bens e serviços ligados ao esporte que aproxima o indivíduo deste universo apenas como um mero espectador/consumidor. Todavia, não podemos excluir desta análise as contradições na relação entre esporte e sociedade neste contexto, possibilitando movimentos contra hegemônicos quanto à cultura dominante nos espaços de prática e vivência esportiva (elementos estes que serão mais bem aprofundados no tópico 4.3 deste capítulo).

Há outro elemento que de certa forma vem margeando as transformações do esporte moderno, relacionado ao que vem sendo chamado de “pós-modernidade”, o esporte “pós-moderno”. Para Bracht (2005, p.114), no contexto atual, principalmente desde os anos 1990, tem havido um processo de

[...] diversificação e pulverização das práticas corporais, particularmente esportivas, que fazem romper com as organizações tradicionais, que fornecem um caráter disforme à instituição esportiva: esse perde seus contornos outrora nítidos e perde em centralidade, em capacidade de ser o núcleo gerador de normas de ação, de sentido para essas práticas. Isso tudo vem acompanhado de um aumento de velocidade no aparecimento e desaparecimento (no mercado) de formas esportivas.

Essas características, na visão do autor acima, parecem coincidir com o que vem sendo chamado de “pós-modernidade”. O debate sobre esse “fenômeno”, segundo Bracht (2002),

vem ocorrendo em meio a diferentes interpretações quanto às mudanças na sociedade contemporânea e no mundo do trabalho, resultantes, entre outras, do desmantelamento do Estado social, do agravamento do desemprego crônico e na emergência de uma cultura do consumo, quadro este que contribui para pulverizar a classe trabalhadora e suas organizações e de uma perda na sua identidade de classe. Deste modo, as interpretações sobre esse fenômeno tem resultado em avaliações que, por um lado, identificam nelas

[...] possibilidades de libertações dos princípios totalitários que estruturam a modernidade e, por outro, interpretações que veem como perigosa esta negação dos princípios da modernidade colocando em seu lugar um pluralismo radical, ou seja, a negação de toda e qualquer referência universal, porque abre portas para o irracionalismo (IDEM, p. 200).

Na linha de defesa da chamada condição “pós-moderna”, Lipovetsky (1989 apud Bracht, 2005, p. 114) “entende que o nosso tempo levou a cabo uma revolução cotidiana e do próprio indivíduo: privatização alargada, erosão das identidades sociais, desafecção acelerada das personalidades”. Para ele,

[...] a sociedade pós-moderna é a sociedade em que reina a indiferença de massa, em que domina o sentimento de saciedade e estagnação, em que a autonomia privada é óbvia, em que o novo é acolhido do mesmo modo que o antigo, em que a inovação se banalizou, em que o futuro deixou de ser assimilado a um progresso inelutável [...]. A sociedade pós-moderna já não possui qualquer imagem gloriosa de si própria ou projeto histórico moralizador; doravante é o vazio que nos governa, um vazio sem trágico nem apocalipse (LIPOVETSKY, 1989, *apud* BRACHT, 2005, p. 201).

Observando essa leitura, Bracht (2005) compreende que não significa que estejamos vivendo numa falta de sentidos total, mas numa sociedade cujo valor principal é o individualismo (direito de a cada vez mais se realizar a parte) e que deste decorrem outros valores a ele associado como o presentismo, a cultura do efêmero, a flexibilização dos vínculos e o consumo como formador de identidades rivalizando com a profissão e o trabalho. O individualismo, aqui, não reside numa independência soberana antissocial, mas nas ligações e conexões com coletivos de interesses miniaturizados e hiperespecializados, como grupos de torcidas, de corrida, de passeios de bicicletas, de pelada na praia etc.

Este contexto, na visão de Lipovetsky, vai influenciar o esporte modificando sua referência central que até metade do século XX se vinculava às virtudes e às mais altas qualidades morais, o libertando e acertando o passo com a lógica pós-moralista, individualista e espetacular, centrada no êxtase do corpo. O esforço esportivo, aqui, ganha o contexto de fortalecer o próprio indivíduo, de valorizar a própria imagem e seus feitos, desvinculadas de relações sociais mais amplas. Como ilustração desse fenômeno, temos assistido a

[...] proliferação das práticas livres de cronômetro, de confronto, de competição, e que privilegiam o treino livremente escolhido, a sensação de planar, a audição do corpo (jogging, windsurf, ginástica suave etc.); o desporto é reciclado através da psicologização do corpo, da total tomada de consciência de si, do livre curso aberto à paixão dos ritmos individuais (LIPOVETSKY, 1989 *apud* BRACHT, 2005, P. 116).

Como desdobramento, observa-se mudança nos valores que trazem indivíduos tanto para o universo do esporte profissional (marcado por intensos e exaustivos treinamentos), não estando, agora, mais centralizados nas possibilidades de representação nacional ou aspectos morais, por exemplo, mas em recompensas pessoais. Como no âmbito esporte-lazer, onde se presencia um aumento na produção e no consumo de práticas esportivas e onde a instituição central é o próprio mercado ou a dinâmica do mercado. A lógica associacionista, clubística e de vinculação comunitária, que possibilitava formar vínculos sociais mais amplos, vai perdendo espaço para a lógica baseado no mercado e na cultura do efêmero. Segundo Bracht (2005, p. 117),

[...] novas práticas esportivas, novos produtos, aparecem e desaparecem, há uma flexibilização dos vínculos. Não há necessidade de construir instituições e organizações de caráter mais ou menos permanente; é possível satisfazer as necessidades da prática esportiva via grupos informais, efêmeros. Por outro lado, o (super) mercado esportivo oferece possibilidade de usufruir mediante pagamento e sem o estabelecimento de vínculo afetivo e social maior, de práticas esportivas. Uma consequência disso é a de que o cidadão não precisa mais organizar-se coletivamente para prover, para construir sua prática esportiva, ele compra na esquina.

É importante registrar que Valter Bracht<sup>59</sup>, nos trabalhos utilizados como referência para esse estudo, não se filia à perspectiva “pós-moderna”, apenas concorda com a leitura diagnóstica proposta por Giles Lipovetsky a respeito das transformações do esporte na contemporaneidade. Assim, incorporamos essa leitura diagnóstica sobre as transformações no esporte como importantes, mas não como conclusivas, pois, apesar de entendemos que o esporte moderno tem se transformado e se complexificado na sua relação com a sociedade, sendo influenciado por diversos fatores de ordem social, econômica e política (já trazidos anteriormente), principalmente após a metade do século XX, não partilhamos da concepção de que isso vem ocorrendo em vista de uma mudança de paradigma da sociedade moderna para uma sociedade “pós-moderna”. Isso porque, percebemos limitações na leitura “pós-moderna” das transformações do esporte moderno, pois consideramos que a estrutura político-filosófico e social, que sedimenta a modernidade, não foram superados, mas radicalizados,

---

<sup>59</sup> Ver em Bracht (2002, p. 204).

exacerbados e quando transfigurados não deixam de manter os fatores essenciais da modernidade.

Neste sentido, nossa compreensão sobre a modernidade, se associa ao trazido por Cardoso de Melo e Novais (*apud* Proni, 2011, p. 171), que procura explicar esse processo analisando as tensões entre o utilitarismo e valores mercantis, de um lado, e o humanismo e as ideias do iluminismo de outro, da seguinte forma:

Os valores capitalistas – a ideia de liberdade entendida como escolha desembaraçada da tradição e de obstáculos externos à manifestação da vontade, isto é, a concepção negativa de liberdade; o postulado de que cada indivíduo é capaz de ação racional, de calcular vantagens e desvantagens ajustadas à realização de seus interesses materiais ou de seus desejos, isto é, o *homo economicus* utilitário; o pressuposto de que a concorrência entre indivíduos formalmente livres e iguais acaba premiando cada um segundo seus méritos e dons; o princípio de que o jogo dos interesses individuais leva à harmonia social e ao progresso sem limites, isto é, de que o mercado é o estruturador da sociedade e o motor da história – podem se impor graças à sua funcionalidade para o desenvolvimento do sistema econômico. Mas não devem ser confundidos com o conjunto dos valores modernos. Como se sabe, os valores modernos têm outras fontes morais que emergem, de um lado, da Reforma Protestante e da Igreja Católica, e, de outro, do racionalismo ilustrado, especialmente nas suas vertentes radicais. Pensamos, sobretudo, de um lado, no valor do trabalho como fim em si mesmo, do respeito pelo próprio corpo, da família fundada no companheirismo e na educação dos filhos, da moral sexual rigorista; e, de outro, no valor da autonomia, dos direitos do cidadão, da igualdade real, da educação republicana, do desenvolvimento espiritual, da criatividade e da autenticidade. Historicamente, a modernidade resulta e avança por meio da tensão permanente entre o conjunto de valores mercantis, utilitários, propriamente capitalistas, e o outro conjunto de valores, fundamentados seja religiosa, seja secularmente. Mais ainda: são os valores modernos não mercantis, não capitalistas que, corporificados em instituições (a democracia de massas, a escola republicana, as igrejas, a família cristã etc.), põem freios ao funcionamento desregulado e socialmente destrutivo do capitalismo.

Assim, entendemos a modernidade como um período em que as relações sociais são balizadas por instituições, que possibilitam agregar a forma mercantil e utilitarista da sociedade com valores historicamente formados pelo humanismo (de inspiração religiosa, que valoriza o trabalho, a solidariedade cristã e o cuidado do corpo [templo da alma]) e pelo iluminismo (de cunho filosófico e político que defende a preponderância da razão cartesiana, a secularização das instituições sociais, a capacidade criativa do homem e seu livre arbítrio) (PRONI, 2011).

Isto posto, consideramos, apoiando-se em Proni (2011, p. 173), que

[...] não há nenhum vetor radicalmente novo nessa “pós-modernidade” do ponto de vista das grandes forças que forjaram a sociedade e o homem contemporâneos. Há, isto sim, um desequilíbrio crescente, que pende em favor das forças do utilitarismo e do mercantilismo. Ou seja, aqueles princípios que compensavam a lógica alienante própria do capitalismo são cada vez mais impotentes e a cultura de massa é cada vez mais predominante. O que a tal sociedade “pós-industrial” [“pós-moderna”] faz é

levar ao extremo os paradoxos da modernidade, permitindo que o individualismo exacerbado conduza ao “esmagamento do eu”.

Aprofundamos essa questão, também, trazendo os questionamentos de Both et al. (2011) sobre a possibilidade do indivíduo “pós-moderno”, por si mesmo, transvalorar os valores modernos e o contexto histórico e social onde vive sem que haja mudanças estruturais na sociedade. Para ele, apoiando-se em Andrade (2005), isso não é possível visto que a perspectiva “pós-moderna” de certa forma nega as determinações causais e estruturais do processo histórico do desenvolvimento da sociedade capitalista, passando a abordar a realidade pelos seus fragmentos, contingências e pluralidade e não percebem que essas características são homogeneizadas pelo mercado. Portanto, fazem uma leitura limitada da realidade sócio-histórica.

Desta forma, olhando o contexto do esporte, é necessário salientar que não é a intenção, aqui, negar que esteja havendo transformações no fenômeno esporte, todavia não as vinculamos a existência de uma nova fase da sociedade, a “pós-modernidade”, mas há uma radicalização dos elementos que a compõe. Proni (2011), nessa mesma linha, aponta os esportes radicais, os esportes de aventura, os esportes praticados em *shoppings center*, os esportes *high tech* como novas subjetividades do mundo esportivo e que não necessariamente estão vinculados à órbita do mercado e do espetáculo, mas não é possível compreendê-los em sua totalidade sem relacioná-los a fatores econômicos, políticos e sociais. Para ele,

[...] na verdade, o mundo esportivo não se transfigurou por completo. Se, por um lado, apareceram novas práticas, novos princípios estruturantes, novas conexões de sentido, por outro, procurou-se preservar a base sobre a qual o esporte se constituiu, antes de ser dominado pela cultura de massa. Por isso, não surpreende que existam interpretações apontando em direções opostas. O esporte pode ser visto, por exemplo, como produto da indústria cultural capitalista e como reprodutor de relações sociais alienantes e reificadoras. Em oposição, também com razão, persiste a opinião contrária: que procura resgatar no esporte os valores que lhe deram significado; que assegura ser o mundo esportivo, ainda, um refúgio para a sociabilidade pautada em princípios éticos; que realça a existência silenciosa de práticas e hábitos esportivos impermeáveis à lógica da acumulação e do consumismo (IDEM, p. 174).

Em síntese, todas as transformações aqui analisadas que se relacionam o esporte moderno caracterizam o fenômeno esportivo na história, cito: o papel de diferenciação social vinculado ao conflito amadorismo *versus* profissionalismo; a ampliação de sua capacidade de representação social e uso ideológico e político, fortemente presente no movimento olímpico; o amplo processo de espetacularização, massificação e mercadorização da instituição esporte e de seus elementos margeantes, direcionado pela homogeneização das economias no mercado e pela ideologia neoliberal; e a forte influência do processo de radicalização dos

elementos da modernidade, tais como o individualismo e o consumismo que vão, também, modificar a relação entre a sociedade e o esporte, criando novas formas de prática esportiva e reconfigurando outras sob os auspícios do efêmero, relativizando e superficializando as relações sociais.

Estas análises são, aqui, importantes para entendermos que o fenômeno esportivo, dada as suas amplas transformações desde a sua gênese no século XIX, não é algo uniforme ou possível de ser compreendido sob um único aspecto da realidade social, mas sim como um objeto multifacetado e passível de muitas influências dada a sua aceitação e possibilidades sociais.

No próximo tópico, daremos continuidade à análise do esporte moderno, procurando entendê-lo tendo como ponto de partida os determinantes da sociedade capitalista. Como vimos no tópico anterior, o esporte moderno é um produto da sociedade capitalista industrial, e como tal, assimila características desta sociedade. Todavia, ressaltamos que o esporte, apesar desse íntimo vínculo, ao ser apropriado também pela classe trabalhadora assimila as contradições típicas da relação capital/trabalho, possibilitando leituras contra hegemônicas relacionadas ao esporte, principalmente na sua vertente ligada ao lazer.

### **3.1.3. Esporte e sociedade capitalista: uma leitura a partir de Jean-Marie Brohm.**

A estrutura a qual o esporte é analisado, na perspectiva de Jean-Marie Brohm, possui três eixos centrais: *o político*, no qual o esporte não é apenas esporte, mas um meio de pressão sobre a opinião pública e de enquadramento ideológico das populações e de parte da juventude; *o econômico*, no qual o esporte tornou-se um setor de acumulação de riqueza, dinheiro e, portanto, de capital, uma vez que atrai uma quantidade considerável de investimentos diretos e indiretos constituindo-se como a vitrine mais espetacular da sociedade mundializada; e *o ideológico*, a qual o esporte aparece como uma forma de apaziguamento e integração social, com um discurso carregado de ilusões e mistificações confusas.

O método de pesquisa ao qual se filia inspira-se no que Marx chamou de “sínteses de abstrações”. Nas palavras de Brohm (1982, s.p.) isto significa que é na “totalidade das

determinações abstratas e nas complexas relações que podemos atingir, por fim, o concreto<sup>60</sup>”. O concreto, segundo Marx (2003, p. 248), “é concreto por ser a síntese de múltiplas determinações, logo, unidade de diversidade. É por isso que ele é para o pensamento um processo de síntese, um resultado, e não um ponto de partida”. Isto significa que para empreender sua análise, Brohm partiu do fenômeno mais simples, o esporte, e por meio do recurso da abstração (teorização) procurou compreender as múltiplas determinações deste objeto que se insere numa complexidade maior, a sociedade capitalista.

Entretanto, em seu percurso inicial ele pode perceber o esporte como um “vasto complexo multiforme, diversificado e evolutivo no qual se cruzam diferentes instâncias e recortes da realidade social<sup>61</sup>” (BROHM, 1982, s.p.), ou seja, ele considerava que o fenômeno esportivo moderno se constituía num fenômeno por demais extenso e complexo para empreender uma análise geral, sendo necessário centrar-se num aspecto do objeto: o sistema esportivo<sup>62</sup>. Após este percurso metodológico (relação do fenômeno menos complexo – sistema esportivo – com o mais complexo – sociedade capitalista-industrial) foi possível realizar uma síntese, isto é, analisar o esporte levando em consideração todas as abstrações alcançadas e procurando entender todas as complexidades possíveis que determinam este fenômeno, construindo um pensamento concreto sobre o que seria o esporte nesta sociedade.

As abstrações, para Brohm (1982), consistem em extrair as categorias essenciais que constituem a totalidade do sistema esportivo. Para tanto, procurou desenvolver um arcabouço conceitual que lhe permitiu construir modelos teóricos capazes de processar informações e classificá-las em quadros de análise estrutural: no primeiro diz que o esporte possui uma estrutura com um marcado caráter de sistema, que está formada por

[...] elementos, níveis, instâncias, determinações, etc., de tal modo que uma mudança qualquer num deles proporciona uma mudança em todos os outros. Por exemplo, no sistema esportivo, a modificação da técnica esportiva da elite traz necessariamente sobre uma intensificação da concorrência, que por sua vez determina quase automaticamente uma modificação no aparato institucional que o controla<sup>63</sup> (BROHM, 1982, s.p.).

---

<sup>60</sup> No original: “la totalidad de las determinaciones abstractas y de las complejas relaciones que permiten llegar, por fin, a lo concreto”.

<sup>61</sup> No original: “vasto complejo multiforme, diversificado y evolutivo en el que se cruzan las instancias y se recortan los niveles de la realidad social”

<sup>62</sup> Para Brohm (1982), seu trabalho corresponde a um ensaio de sociologia geral do esporte, da instituição esportiva tomada tanto como um subsistema do sistema social global como um sistema específico relativamente autônomo.

<sup>63</sup> No original: elementos, niveles, instancias, determinaciones, etc., de tal manera que una modificación cualquiera en uno de ellos conlleva una modificación en todos los demás. Por ejemplo, en el sistema deportivo, la modificación de la técnica deportiva de elite trae aparejada necesariamente una intensificación de la

O segundo se refere às propriedades do sistema que o permite prever como o modelo reagirá em caso de modificação em um de seus elementos. Segundo Brohm (1982):

[...] no sistema há uma tendência de equilíbrio e transformação estrutural que de certa maneira se constitui no seu centro de gravidade; ao mover este centro se modifica todo o equilíbrio. No sistema esportivo, o centro de gravidade é representado e governado imperativamente pelo *princípio do rendimento*<sup>64</sup>. (s.p., grifo do autor).

Assim, sendo o rendimento corporal e motor e o princípio constitutivo que rege todo o sistema esportivo, admiti-se que todas as outras categorias esportivas, por consequência, são regidas por ele, tais como: o recorde, a competição, o treinamento etc. Deste modo, o esporte moderno nascido com a sociedade capitalista-industrial possui suas estruturas e funcionamento inseparáveis dela. Brohm (1982), de par desses argumentos, vai definir o esporte da seguinte forma:

O Esporte é um sistema institucionalizado de práticas competitivas, como predomínio do aspecto físico; delimitadas, reguladas, codificadas e regulamentadas convencionalmente, cujo objetivo confesso é, sobre a base de uma comparação de provas, de marcas, de demonstrações, designar o melhor concorrente (o campeão) ou de registrar a melhor atuação (recorde). O esporte é, pois, um sistema de competições físicas generalizadas, universais, aberto por princípio a todos, que se estende no espaço (todas as nações, todos os grupos sociais, todos os indivíduos podem participar) e no tempo (comparações dos recordes entre as diversas gerações sucessivas), e cujo objetivo é o de medir e comparar as atuações do corpo humano concebido sempre como potência aperfeiçoável. O esporte é, pois em definitivo, um sistema cultural que registra o progresso corporal humano objetivo, é o positivismo institucionalizado do corpo, o museu das atuações, o arquivo dos êxitos através da história. É a instituição que a humanidade descobriu para tomar nota de sua progressão física contínua; o conservatório do recorde onde ficam registradas suas façanhas. A história do esporte está concebida explicitamente como uma mitologia da ininterrupta ascensão até a superação: “*citius, altius, fortius*”. Este espírito novo, industrial, reflete todas as categorias centrais do modo de produção capitalista e as subordina ao princípio do rendimento que integra o corpo humano em uma fantástica corrida em direção ao êxito. Essa consciência esportiva é parte constitutiva do universo industrial contemporâneo<sup>65</sup>.

---

competición, la que a su vez determina casi automáticamente una modificación del aparato institucional encargado de controlarla

<sup>64</sup> Citação no original: en el sistema existe un principio de equilibrio y de transformación estructural que constituye en cierta manera el centro de gravedad del conjunto; al desplazar este centro se desplaza el equilibrio del todo. En el sistema deportivo, este centro de gravedad está representado por el *principio de rendimiento* que gobierna el todo de manera imperiosa.

<sup>65</sup> Citado no original: El deporte es un sistema institucionalizado de prácticas competitivas, con predominio del aspecto físico; delimitadas, reguladas, codificadas y reglamentadas convencionalmente, cuyo objetivo confesado es, sobre la base de una comparación de pruebas, de marcas, de demostraciones, de prestaciones físicas, designar al mejor concorrente (el campeón) o de registrar la mejor actuación (récord). El deporte es, pues, un sistema de competiciones físicas generalizadas, universales, abierto por principio a todos, que se extiende en el espacio (todas las naciones, todos los grupos sociales, todos los individuos pueden participar) o en el tiempo (comparación de los récords entre diversas generaciones sucesivas), y cuyo objetivo es el de medir y comparar las actuaciones del cuerpo humano concebido como potencia siempre perfectible. El deporte es, pues en definitiva, el sistema cultural que registra el progreso corporal humano objetivo, es *el positivismo institucionalizado del cuerpo*, el museo de las actuaciones, el archivo de los éxitos a través de la historia. Es la

Desta definição se depreendem todas as demais características do esporte moderno: princípio do rendimento, sistema de hierarquização, princípio da organização burocrática e princípio da publicidade e da transparência.

Como assinalamos, a busca pelo rendimento corporal (princípio do rendimento) é a essência do esporte moderno e o que de certa forma liga o fenômeno esportivo ao modo de produção capitalista, sendo sua mola mestra. A busca pelo recorde é uma característica fundamental do rendimento esportivo, assim como a forma institucional com o qual ele se organiza, que está orientada neste mesmo sentido. Por isso, Brohm (1982, s.p.) afirma que “a distinção conceitual rigorosa entre o esporte de alto rendimento e o esporte de massa é ideológico, na medida em que esconde uma afinidade estrutural entre estas esferas de atividade<sup>66</sup>”.

Quanto ao sistema de hierarquização, Brohm (1982) o descreve a partir de uma concepção de hierarquia física, na qual a elite esportiva (os campeões) possui a função pedagógica de trazer para o sistema outros indivíduos, sob a lógica da pirâmide esportiva. Esta, defendida desde os primórdios do esporte moderno pelo Barão de Coubertin e, ainda muito presente na sociedade atual, atende a este sistema. Esta lógica, diferente do que muitos pensam, não significa que para que tenhamos grandes atletas devemos ter uma massa de praticantes em determinada modalidade esportiva, sendo, no entanto, a recíproca verdadeira, pois para que tenhamos uma massa de aficionados pelo esporte devemos ter, inicialmente, grandes atletas capazes, como diz o próprio Coubertin, de “atuações assombrosas”.

Segundo Brohm (1982), toda a instituição esportiva, sua lógica, seu funcionamento e sua ideologia se baseiam em hierarquizar provas, capacidades e, inclusive, sua justificativa social. Essa hierarquização ocorre de diversas formas: (i) entre as modalidades esportivas, onde a forma como são apreciadas pelo sistema são distintas; (ii) entre os atletas quando há reconhecimento diferenciado de acordo com seu rendimento, reproduzindo o que ocorre na sociedade como um todo em relação aos trabalhadores; (iii) entre as nações, que se ordenam no mercado de competições internacional segundo o número de medalhas conquistadas em

---

institución que la humanidad ha descubierto para tomar nota de su progresión física continua; el conservatorio del récord donde quedan registradas sus hazañas. La historia del deporte está concebida explícitamente como una mitología de la ininterrumpida ascensión hacia la superación: «citius, altius, fortius». Es ese espíritu nuevo, industrial, que refleja todas las categorías centrales del modo de producción capitalista y las subsume bajo el principio de rendimiento que íntegra al cuerpo humano en una fantástica carrera hacia el éxito. Esta conciencia deportiva es parte constitutiva del universo industrial contemporáneo.

<sup>66</sup> No original: La distinción conceptual rigurosa entre deporte de alta prueba y deporte de masas es ideológica en la medida en que esconda la afinidad estructural de las dos esferas de actividad.

determinada competição ou em relação à produção de grandes atletas num determinado tempo, sendo consideradas nações esportivas as que alcançam êxito nestes quesitos; (iv) ocorre também na forma de uma hierarquia paralela, que funciona mais na forma de uma hierarquia compensatória no sentido de possibilitar, por meio do sistema esportivo, uma esperança de promoção social (possível apenas a uma ínfima parte do todo) de forma paralela a hierarquia do sistema social estabelecida, por demais injusto.

O princípio da organização burocrática, para Brohm (1982), expressa o sentido da institucionalização do esporte, caracterizado cada vez mais como um elemento de organização dentro de outras organizações e sendo, neste caso, um exemplo típico de organização que encontra em si mesma a sua finalidade, numa sequência infinita.

Assim, encontramos características no esporte de um sistema burocrático que possui diferentes instâncias e extratos na sociedade, que de acordo com Brohm (1982) se configuram por meio dos seguintes elementos: (i) infraestrutura organizativa: constitui uma rede de instituições que formam o sistema institucional propriamente dito do esporte, como as confederações, federações nacionais e regionais, clubes, etc. A sua falta engendra consideráveis perdas para o rendimento esportivo; (ii) infraestrutura técnica e de gestão para estimular o processo esportivo propriamente dito (a competição): constitui o suporte material necessário para a competição como um todo (instrumentos de homologação e medição), o material humano (juízes, etc) e, por fim, os diversos implementos esportivos; (iii) infraestrutura institucional-jurídica: refere-se a todo um aparato que abarca o sistema de censo dos atletas, os princípios de classificação dos atletas (registro de campeões e recordes, estatísticas, etc.) e, sobretudo, na hierarquia simbólica que estabelece uma rede de equivalências entre os valores e atuações esportivas dos atletas, sendo consagrada pelas mídias de massa; (iv) uma tendência crescente de autonomização do aparato burocrático que busca, por uma lado, sua própria racionalização e aperfeiçoamento com vistas ao desenvolvimento do esporte, mas, sobretudo, de outro, procura afirmar seus próprios objetivos e impor sua lógica autônoma. “O desenvolvimento do esporte é, neste ponto de vista, um desenvolvimento da organização esportiva<sup>67</sup>”. (IDEM, s.p.)

---

<sup>67</sup> No original: El desarrollo del deporte es, desde este punto de vista, el auto-desarrollo de la organización del deporte.

Por fim, o princípio da publicidade e da transparência demonstra o esporte como um sistema de publicidade de determinadas façanhas que busca educar as massas em torno dos triunfos da humanidade. Para isso, torna-se central e necessário uma massa de espectadores, pois sem eles a atividade esportiva perde o sentido. É da essência do esporte moderno demonstrar algo de maneira espetacular e o aparato audiovisual (a mídia) que registram as façanhas esportivas é um elemento imbricado nessa equação (BROHM, 1982).

Todas essas características demonstram como o esporte possui uma relação íntima com a sociedade capitalista, ou melhor, possui nos fundamentos desta os seus. Brohm (1982) deixa claro que sua análise não procura estabelecer uma perspectiva normativa e axiológica, mas dialética e explicativa, no sentido de compreender o seu desenvolvimento a partir de sua dinâmica e especificidades. Nas suas palavras:

[...] Nosso objetivo é, portanto, clarear as especificidades das relações sociais envolvidas no esporte, o qual se apresenta na análise como um microcosmo da sociedade capitalista. O esporte, como dissemos, é um modelo reduzido da sociedade capitalista industrial sob o eixo de rendimento e da produtividade<sup>68</sup> (BROHM, 1982, s.p.).

Entretanto, como o próprio autor salienta em sua obra, as definições e características do esporte moderno desveladas por ele em seu modelo de análise não são normas e muito menos devem ser incorporadas como conclusiva em todos os níveis de análise do fenômeno esportivo. Proni (2002), neste sentido, pondera as análises de Brohm e traz importantes críticas quanto à sua atualidade e limitações. Para ele, a análise empreendida por Brohm (1982) propõe “um modelo de análise conceitualmente abrangente, mas não eclético porque tem uma linha de interpretação bem definida” (PRONI, 2002, p. 34) e também afirma que o “seu modelo demonstra grande coerência interna, o que assegura uma argumentação sólida, dando respaldo à maioria de suas conclusões” (IDEM, p. 56).

No entanto, o autor argumenta que o modelo de Brohm possui insuficiências. Inicialmente, critica a hipótese de Brohm de que o sistema esportivo é um reflexo da universalização do modo de produção capitalista para todas as formas sociais do globo e que suas categorias determinam diretamente as do sistema esportivo, independente do regime político. De acordo com Proni (2002), isso acaba estabelecendo uma relação um tanto quanto

---

<sup>68</sup> No original: Nuestro propósito es, pues, despejar *la especificidad de las relaciones sociales implicadas en el deporte*, el cual se presenta al análisis como un *microcosmos* de la sociedad capitalista. El deporte, como ya hemos dicho, es el modelo reducido de la sociedad capitalista industrial constituida sobre el eje del rendimiento y de la productividad.

generalista, pois desconsidera as particularidades do desenvolvimento capitalista de cada nação e ao tipo de sistema esportivo constituído em cada localidade, configurando certo distanciamento entre o modelo geral colocado por Brohm e a riqueza e complexidade do mundo esportivo.

Afirma também que o modelo empreendido pode contribuir para sistematizar algumas características estruturais do esporte, entretanto, se torna limitado para entender a trajetória de muitas modalidades esportivas (limitação já apontada pelo próprio Brohm que considera seu modelo inadequado para uma análise histórica, pois sua pesquisa teria por propósito central, dentre outros, de explicitar a lógica do funcionamento do sistema esportivo). Outra questão é a que seu modelo encontraria “dificuldades para examinar práticas esportivas que não estão baseadas nos mesmo princípios e não seguem necessariamente o mesmo tipo de organização por ele destacado” (PRONI, 2002, p. 58), tais como, o surfe, o skate, a capoeira ou o judô, este último apesar de estar esportivizado procura, por exemplo, conservar seus rituais e tradições filosóficas.

No que se refere à definição e as características do esporte moderno Proni (2002) aponta que a leitura de Brohm se refere predominantemente ao esporte de alto rendimento, em detrimento do esporte recreativo, de lazer, praticado informalmente de forma lúdica. Todavia, o autor considera pertinentes os argumentos de Brohm para analisar o fenômeno esportivo na lógica do lazer e da educação. A justificativa de Brohm, interpretada por Proni (2002, p. 42), é que o esporte de alto rendimento

[...] imprime seu caráter específico ao conjunto das práticas esportivas, além de ser a motriz constitutiva de todo o sistema esportivo. É como se houvesse uma relação dialética (ao mesmo tempo contraditória e complementar) entre o esporte praticado por uma elite de atletas de alto rendimento e o esporte recreativo acessível a uma massa de praticantes – relação na qual o primeiro é dominante.

Assim, Proni (2002, p. 58) afirma que “as contribuições do modelo referem-se muito mais às questões colocadas do que a aplicação do modelo em si”. Questões estas que se colocam como latentes na realidade atual de influência da lógica capitalista em todas as esferas no universo esportivo, nas suas consequências e possibilidades contra hegemônicas. Consideramos, dessa forma, como relevantes estas questões para esta pesquisa, pois proporciona uma leitura do esporte como algo inserido numa complexidade maior (a sociedade capitalista) e que, apesar de haver limitações, possibilitam uma análise mais aprofundada e crítica do fenômeno esportivo, principalmente, na relação do esporte de

rendimento (por ele definido e caracterizado) com outras manifestações do esporte (lazer e educação).

Assim, levaremos em conta suas contribuições e as críticas a ele direcionadas em conjunto com a análise das transformações sociais e políticas do fenômeno esportivo, de forma a aprofundar o entendimento do esporte na realidade brasileira, principalmente, na sua relação com o Estado e as políticas sociais de esporte, tema das próximas discussões deste capítulo.

### **3.2. Esporte, Estado e políticas sociais no Brasil.**

#### **3.2.1. Relação entre Estado e esporte no pós-Constituição de 1988.**

Iniciaremos este tópico nos debruçando, sucintamente, acerca da relação do Estado com o esporte no período anterior a Constituição de 1988, mais precisamente num olhar a partir das legislações atinentes ao período. O primeiro documento sobre essa temática é o decreto-lei 3.199/41 (promulgada sob o Estado autoritário de Vargas) que procurava ordenar o esporte nacional a partir de uma lógica interventora, de característica conservadora. Para Castellani Filho (2008), o cerne do caráter conservador da intervenção estatal estava no modelo piramidal como parâmetro central das ações do Estado. Neste modelo tanto a base como o centro só se justificam para cumprir o objetivo do ápice da pirâmide, qual seja: o esporte de alto rendimento.

Esta perspectiva, construída e reverberada nas diversas modalidades, instituições e espaços de prática esportiva, possibilitará a formação de verdadeiros feudos de poder (incorporados nas federações), reprodutoras da estrutura de poder do Estado autoritário. Esta estrutura e lógica de intervenção do Estado, por sua vez, não serão modificadas no período democrático posterior a ditadura varguista (1945-1964). Já no período da ditadura civil-militar (1964-1985) será editada uma nova lei geral do esporte (lei 6.250/75 regulamentada pelo decreto 80.228/77) que manterá a mesma perspectiva do Estado Novo Varguista, modernizando somente no que se refere ao campo do marketing esportivo e do esporte classista (CASTELLANI FILHO, 2008). Corroborando com esses apontamentos Manhães (2002, p. 25) afirma que até a Constituição de 1988 “todas as medidas definidoras de políticas, conceito e prioridades, no campo do esporte, foram originárias do período chamado Estado Novo [...] com modificações apenas periféricas ou formais”.

Assim, a presença interventora, de caráter conservador, do Estado no esporte será o mote do período que vai dos anos 1940 até os anos 1980, marcado pelos processos de modernização conservadora<sup>69</sup> que ocorreram no Brasil e tendo a lógica da pirâmide esportiva e do sistema federado como direcionadores do esporte no Brasil. Ressaltamos, neste ínterim, que não houve substancialmente políticas públicas que compreendessem e possibilitassem democratizar o esporte como um “patrimônio cultural da humanidade, como um elemento da cultura de um povo e que, por ser elemento da cultura de um povo, por si só justificasse a sua apropriação por parte desse povo” (CASTELLANI FILHO, 2008, p. 134).

Assim, perguntamos: Como vem se dando a relação entre Estado e esporte após o texto Constitucional de 1988, que pela primeira vez se referiu ao esporte num artigo específico? Qual a perspectiva apontada pelas diversas legislações infraconstitucionais pós-1988? Houve mudanças em relação ao período anterior? A lógica da pirâmide esportiva e da hegemonia do esporte de alto rendimento foi superada?

Os anos 1980 foi um período de grandes transformações no Brasil de ordem política, marcados por movimentos de abertura democrática que culminaram com a derrocada completa da ditadura civil-militar em 1985. Os anos seguintes tiveram a tônica da construção, viabilização e execução de nova Constituição Federal que ocorreu por meio da Assembleia Nacional Constituinte e culminou na nova Carta em 1988. Esse processo também reverberou no esporte e na sua relação com o Estado, reordenando o campo esportivo do ponto de vista legal e institucional. Na disputa pela direção das mudanças neste campo havia dois grupos distintos: os setores ligados ao alto rendimento, que hegemonizaram as discussões na Constituinte e defendiam a liberalização do setor esportivo, de um lado, e setores que defendiam a consolidação do esporte como um direito de cidadania e um papel do Estado na indução da democratização do esporte por meio de políticas públicas, este último pouco ou nada representativo, como afirma Linhares (1996, p. 171):

[...] vale também considerar que, se o projeto de liberalização encontrava-se bem representado pelos envolvidos com o esporte de alto rendimento, não existia, na sociedade esportiva, nenhum grupo de interesse capaz de representar um projeto de democratização do setor esportivo na perspectiva de sua consolidação como um direito social, tendo como princípio orientador a cidadania e os procedimentos, condições e regras nela implicados. Tendências mais radicais, ocupadas em

---

<sup>69</sup> Sobre esse tema, ver no capítulo anterior.

denunciar o caráter autoritário do esporte, não conseguiam sequer considerá-lo numa perspectiva democrática<sup>70</sup>.

Mesmo assim, o texto final da Constituição Federal de 1988 acerca do esporte incorporou características híbridas como ocorreu em outras áreas, tais como a saúde, a educação, a seguridade social etc. Pois ao mesmo tempo em que se assegurava a liberalização das entidades de administração do esporte, fortalecendo a mercadorização e massificação do esporte (na perspectiva do consumo), de outro, atribuiu-se ao Estado o dever de fomentar as práticas esportivas formais e não formais como um direito de cada um, prioridade no esporte educacional e o incentivo ao lazer, possibilitando associar o esporte a um direito de cidadania. Nestes termos, o texto final da Constituição ficou da seguinte forma:

TÍTULO VIII  
DA ORDEM SOCIAL  
Capítulo III  
DA EDUCAÇÃO, DA CULTURA E DO DESPORTO.  
Seção III  
Do Desporto

Art. 217 - É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não formais, como direito de cada um, observados:

I - a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e funcionamento;

II - a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento;

III - o tratamento diferenciado para o desporto profissional e o não profissional;

IV - a proteção e o incentivo às manifestações desportivas de criação nacional.

§ 1º O Poder Judiciário só admitirá ações relativas à disciplina e às competições desportivas após esgotarem-se as instâncias da justiça desportiva, regulada em lei.

§ 2º A justiça desportiva terá o prazo máximo de sessenta dias, contados da instauração do processo, para proferir decisão final.

§ 3º O Poder Público incentivará o lazer, como forma de promoção social.

Analisando criticamente o texto Constitucional, Linhares (1996, p. 181) afirma que diversas expressões possuem um caráter ambíguo “tais como ‘fomentar’, ‘proteger’ e ‘incentivar’, que não delimitam de forma clara os necessários níveis e graus de atuação do setor público em relação ao esporte. [Para ela] Foram constitucionalizadas as ‘substâncias’, mas não os ‘procedimentos’”. Este, por sua vez, ficaria a cargo das legislações infraconstitucionais que deveriam regulamentar o campo esportivo alinhado ao texto constitucional, fato que não ocorreu.

---

<sup>70</sup>Aqueles segmentos da sociedade potencialmente mais envolvidos com a redemocratização, na perspectiva de sua consolidação pela dimensão igualitária da cidadania, eram também os mais impregnados pelo reducionismo analítico que considera “*a priori*” o esporte como prática social alienante. Nessa perspectiva, não priorizaram o setor esportivo como espaço de mobilização e atuação. Optaram por um envolvimento maior nas mudanças que ocorriam em outros setores da dinâmica social. Pode-se supor que tais escolhas se tenham processado tanto para os partidos políticos colocados mais à esquerda no espectro ideológico quanto para os setores progressistas da Educação Física, que, durante a Nova República, priorizaram esforços no processo de democratização do setor educacional (LINHARES, 1996, NR 119).

As legislações infraconstitucionais – lei 8.672/93 [lei Zico] substituída pela lei 9.615/98 [lei Pelé] – já direcionadas pela lógica neoliberal se encarregarão de determinar a relação do Estado com o esporte, qual seja: o esporte submetido ao mercado e o Estado fora da cena (CASTELLANI FILHO, 2008). Essas legislações, apesar de reconhecer diferentes manifestações da prática esportiva<sup>71</sup> (esporte-educação<sup>72</sup> e esporte de participação<sup>73</sup>, esporte de rendimento<sup>74</sup>), se dedicaram quase em sua totalidade a normatizar e regular as relações econômicas, trabalhistas e de financiamento público do setor esportivo ligado ao alto rendimento (principalmente o futebol) e, também, a autonomia (liberalização) das entidades de administração do esporte na Brasil (agora entidades jurídicas de direito privado) em relação ao Estado. Este (o Estado), ao arrepio da Constituição, se desresponsabiliza de atuar diretamente neste setor, mas, ao mesmo tempo, o financia largamente por meio de recursos públicos sem exigir contrapartidas sociais das entidades, isto é, o dever do Estado em fomentar práticas formais e não formais como um direito, a prioridade no esporte educacional e o incentivo ao lazer não foram consideradas nessas legislações.

Na visão de Athayde (2014, p. 266) “a saída de cena do Estado correspondeu apenas a uma variação de papéis, no qual o protagonista interventor cede lugar ao personagem coadjuvante do financiador”. Ainda, o mesmo autor, considera que no período protagonizado pelos governos FHC (1995 a 2002) o esporte, de uma maneira geral, jamais gozou de prestígio junto ao governo. Este, por sua vez,

[...] imbuído de uma concepção minimalista de Estado e de um projeto de contrarreforma, [...] elencou o esporte como mais uma daquelas áreas que deveriam ser expurgadas da estrutura estatal e entregues às regras do mercado, intuito que ficava evidente no conteúdo da legislação esportiva da época. Nem mesmo o capital simbólico (ideológico e político) e econômico do esporte atraiu a atenção do mandatário do Planalto<sup>75</sup> (IDEM).

---

<sup>71</sup> A lei número n° 13.155/15 inclui na Lei Pelé um dispositivo que reconhece uma quarta manifestação, o esporte de formação: “caracterizado pelo fomento e aquisição inicial dos conhecimentos desportivos que garantam competência técnica na intervenção desportiva, com o objetivo de promover o aperfeiçoamento qualitativo e quantitativo da prática desportiva em termos recreativos, competitivos ou de alta competição” (BRASIL, 1998, Art. 3º, IV).

<sup>72</sup> Praticado nos sistemas de ensino e em formas assistemáticas de educação, evitando-se a seletividade, a hipercompetitividade de seus praticantes, com a finalidade de alcançar o desenvolvimento integral do indivíduo e a sua formação para o exercício da cidadania e a prática do lazer (BRASIL, 1998, Art. 3º, I).

<sup>73</sup> Desporto de participação, de modo voluntário, compreendendo as modalidades desportivas praticadas com a finalidade de contribuir para a integração dos praticantes na plenitude da vida social, na promoção da saúde e educação e na preservação do meio ambiente (BRASIL, 1998, Art. 3º, II).

<sup>74</sup> Praticado segundo normas gerais desta Lei e regras de prática desportiva, nacionais e internacionais, com a finalidade de obter resultados e integrar pessoas e comunidades do País e estas com as de outras nações (BRASIL, 1998, Art. 3º, III).

<sup>75</sup> Não se pode entender desprestígio como sinônimo de total omissão estatal, pois se trata “de um período marcado por registros importantes na política esportiva nacional e que afetaram diretamente o setor e seus

Para Matias et al. (2015, p. 148), “as mudanças produzidas pelos referidos ordenamentos legais não contribuíram para a garantia do esporte como direito, mas, sim, legitimaram a hegemonia dos interesses econômico-corporativo no âmbito esportivo”. Assim, a participação do Estado no campo esportivo durante os governos Collor, Itamar e FHC teve base na visão do esporte de alto rendimento, mas sem a definição de uma política de longo prazo para o setor (MATIAS, 2012, p. 7). O Estado permaneceu “jogando a favor do privado”, a serviço dos “feudos esportivos” (VERONEZ, 2005).

Isto ficaria muito claro na lei Agnelo/Piva (lei 10.264/2001), pois, ao modificar o artigo 56 da Lei Pelé, amplia o financiamento público ao esporte de alto rendimento, destinando 2% da arrecadação bruta dos concursos de prognóstico e loterias federais ao COB (Comitê Olímpico Brasileiro) que ficaria com 85% e ao CPB (Comitê Paralímpico Brasileiro) que ficaria com os 15% restantes, tendo estas entidades que investir 10% no esporte escolar e 5% no esporte universitário (MATIAS et al., 2015).

Esta perspectiva também se verificou no âmbito das ações governamentais, com políticas públicas de esporte educacional e de participação sem abrangência nacional, focalistas e com recursos escassos, tendo a maioria dos recursos direcionados ao alto rendimento. “O destaque deste período é a criação, no ano anterior ao término do mandato de FHC, do ‘Programa Esporte na Escola’, resultado das pressões de setores conservadores do campo esportivo após o fracasso do país nas olimpíadas de Sidney” (MATIAS, 2013, p. 8). É preciso ter claro, alerta Melo (2011, p. 282), “que esse programa esteve relacionado com a defesa de um papel do sistema escolar – e especificamente a Educação Física e aulas de esportes em seu interior – como um possível nascedouro de possíveis atletas do esporte de alto rendimento”. Essa perspectiva se associa tanto aos pressupostos da lógica da pirâmide esportiva quanto à noção de esporte como salvador das mazelas sociais (MELO, 2011).

A posse de Lula em 2003 e a criação do Ministério do Esporte (ME) irão trazer expectativas de mudanças na relação entre Estado e esporte, tendo no horizonte a democratização da prática esportiva por meio de políticas públicas e a defesa do esporte enquanto um direito de todos numa perspectiva contra hegemônica à lógica da pirâmide esportiva, como afirma Castellani Filho (2008, p. 137):

---

representantes. No governo FHC ocorreram: *a*) edição da Lei nº 9615/98 (Lei Pelé), legislação com implicações na política atual de esporte<sup>167</sup>; *b*) criação do Ministério do Esporte e Turismo (MET); *c*) realização das CPIs da Câmara e Senado, que investigaram o futebol brasileiro e sua principal entidade, a Confederação Brasileira de Futebol (CBF)” (ATHAYDE, 2014, p. 266).

Com este novo governo – que chegou sob a égide de um compromisso de mudança –, tínhamos a expectativa, no campo esportivo, do estabelecimento de uma política que rompesse com a ideia do sistema piramidal; que reconhecesse o esporte como direito social e, portanto, como parte da cultura do povo; como direito social desse povo e, por isso, seria responsabilidade desse Estado (e de seu braço executivo), o estabelecimento de políticas que garantissem, de fato, o exercício desse direito. Tínhamos, assim, expectativas de que esse governo implementasse políticas públicas que materializassem o acesso da população brasileira – independentemente de seu nível socioeconômico, independentemente de seu status social, sua classe social – à apropriação dessa prática social, dessa dimensão da cultura humana, que é o esporte.

No entanto, a realidade não tendeu às expectativas, pois os governos Lula e Dilma se mostraram contraditórios na defesa da perspectiva social do esporte, se alinhando aos interesses mercadológicos e do alto rendimento que historicamente dominam este setor, apesar de ampliarem [com ressalvas] as políticas sociais esportivas no Brasil.

Para melhor compreendermos esse período, analisaremos, de forma sucinta, a relação entre Estado e esporte observando os seguintes eixos: (i) as Conferências Nacionais de Esporte e a emergência dos megaeventos esportivos; (ii) as legislações esportivas; (iii) o desenho institucional do Ministério do Esporte; (iv) as políticas sociais esportivas; e (V) o financiamento público para o esporte.

As Conferências Nacionais de Esporte (CNE) ocorreram nos anos 2004, 2006 e 2010 no Brasil. Estas, primeiras na história do Brasil, guardavam expectativas de serem pontos de partida para mudanças estruturais no cenário esportivo do país. No entanto, o que se viu foi um processo que se inicia sob uma aura progressista, mas que se finaliza alinhando-se ao tradicional campo conservador do esporte. Ocorre que enquanto nas duas primeiras conferências o enfoque estava em defender uma perspectiva de democratização da prática esportiva, de controle social das políticas esportivas e de construção de um Sistema Nacional de Esporte e Lazer pautado por princípios democráticos e de transparência, na III CNE o enfoque mudou para um projeto – ao menos no discurso – de potência olímpica para o Brasil, que acabara de sediar os Jogos Pan-americanos de 2007 e iria sediar outros megaeventos esportivos, como a Copa do Mundo de Futebol em 2014 e os Jogos Olímpicos em 2016 (ATHAYDE, 2014; FLAUSINO, 2013; CASTELAN, 2011, MELO, 2011).

Os megaeventos esportivos<sup>76</sup>, assim, passam a se constituir como o princípio organizador da agenda de esporte e lazer do país, conforme afirma Mascarenhas (2015, p. 32-33):

---

<sup>76</sup> Proni (2004 apud Reis, 2015) atribui três elementos característicos que identificam um megaevento: primeiro se relaciona ao tamanho do evento baseando-se no alto número de atletas e/ou equipes, conjugado a uma extensa

[...] depois de pautar-se pelos temas “Esporte, Lazer e Desenvolvimento Humano” (I CNE, 2004) e “Construindo o Sistema Nacional de Esporte e Lazer” (II CNE, 2006), a III CNE apresentou para discussão o “Plano Decenal de Esporte e Lazer” que, subordinado ao slogan “Por um time chamado Brasil”, foi construído a partir de metas e ações em torno de “10 pontos em 10 anos para projetar o Brasil entre os 10 mais” (Brasil, 2010). É certo que os megaeventos já constituíam o princípio organizador da agenda esportiva nacional antes da realização da II CNE, uma vez que a candidatura do Rio de Janeiro data de 2006, mas este espaço acaba por conferir legitimidade às políticas em curso.

Para Athayde (2014, p. 285), a “consumação em si da III CNE, em junho de 2010, foi uma prova inconteste da deliberação “pelo alto” dos rumos da política de esporte nacional, deslegitimando o processo construído ao longo das Conferências anteriores”. Mascarenhas (2015), na mesma linha, atribui essa agenda aos interesses do COB (Comitê Olímpico Brasileiro) e do governo federal, que excluiu a participação popular e da sociedade civil organizada na construção e no controle democrático do esporte no Brasil.

Os interesses do COB e outros setores do esporte de alto rendimento no Brasil se situavam em direcionar recursos públicos para seus domínios e impedir que houvesse controle democrático em suas entidades. Do lado do governo federal a demanda era alinhar o setor esportivo ao projeto neodesenvolvimentista em curso, estimulando a economia por meio de grandes aportes de recursos públicos na construção civil e no mercado imobiliário para a viabilização dos megaeventos e dar maior visibilidade internacional para o Brasil, por exemplo.

No que se refere ao ordenamento legal, o que se observou foi um estreitamento e consolidação, nas relações entre governo federal, entidades de administração do esporte e o setor privado (acentuados com a entrada do Brasil no circuito dos megaeventos esportivos) que se expressa numa série de dispositivos legais, tais como: Estatuto do Torcedor (Lei n° 10.671/03), da criação do programa Bolsa Atleta (Lei n° 10.891/04), da criação da Timemania (Lei n° 11.345/06) e com a Lei de Incentivo ao Esporte (Lei n° 11.438/06) (MATIAS et al., 2015), que ampliaram os recursos para o esporte de alto rendimento no Brasil.

Ainda neste campo, houve duas legislações de exceções tendo em vista as Olimpíadas Rio/2016 e a Copa do Mundo de 2014. Segundo Matias (2013), apoiando-se em Flausino (2013) e Sousa (2011), a primeira diz respeito ao Ato Olímpico, instituído pela Lei n° 12.035/09, que estabeleceu garantias à candidatura do Rio aos Jogos 2016 e regras para sua

---

cobertura midiática; o segundo se refere à complexidade do planejamento e da organização, incluindo aí os mecanismos de financiamento, a necessidade de construção de infraestrutura específica para as competições e/ou hospedagem de atletas e treinadores; o terceiro elemento se relaciona ao [pretenso] legado esportivo, na perspectiva de dar legitimidade social para tal.

realização, concedendo aos membros do COI, do Comitê Organizador e turistas na época do evento privilégios e benesses que suplantam a legislação nacional. Como exemplo ilustrativo temos a dispensa de visto para estrangeiros, a utilização pelo COI e Comitê Organizador de imóveis e/ou equipamentos pertencentes à União, a proibição de qualquer tipo de uso dos símbolos olímpicos e, ainda, a garantia pelo governo de serviços de segurança, saúde, vigilância sanitária e serviços alfandegários e de imigração, bem como frequência de radiodifusão e de sinais aos membros do Comitê organizador.

No tocante a Copa do Mundo de Futebol de 2014, a Lei Geral da Copa (12.663/2012) assegurou a FIFA os direitos de exploração e comercialização do evento, das vias de acesso e próximas dos locais, os direitos de imagens, sons e radiodifusão, a liberação de vistos aos membros vinculados à FIFA, entre outros. Além disso, as empresas fornecedoras e prestadoras de serviços para o Mundial, escolhidas pela FIFA, ficaram isentas de pagamento de tributos (IDEM).

Outro aspecto, que expressa à relação entre Estado e esporte neste período é o desenho institucional do ME. Durante os governos Lula, o Ministério funcionou com três secretarias nacionais (Decreto 4.668/03), uma relacionada ao alto rendimento (SNEAR), uma ao esporte educacional (SNEE) e outra relacionada com o esporte de participação (SNDEL), não que estes tenham desenvolvido as políticas esportivas de maneira equânime e em estreita consonância aos preceitos Constitucionais durante todo o governo, mas existia uma estrutura burocrática dividida para tal. No entanto, durante os governos Dilma, o ME passou a funcionar com outra conformação (Decreto 7.629/11), mais relacionado à lógica ditada pela III CNE, pelos megaeventos e pelo alto rendimento. Esta organização ficou da seguinte forma: uma secretaria nacional relacionada ao esporte educacional e de participação (SNELIS), outra secretaria relacionada ao futebol e a defesa dos direitos do torcedor (SNFUT) e uma secretaria nacional relacionada ao alto rendimento (SNEAR), que se mantém até hoje. Posteriormente em 2012, foi criada dentro da estrutura Secretaria Executiva do ME uma Assessoria Extraordinária de Coordenação dos Grandes Eventos Esportivos, ampliando ainda mais o direcionamento da estrutura governamental para os megaeventos e para o esporte de alto rendimento<sup>77</sup>.

---

<sup>77</sup> Acrescentamos a isso outros órgãos vinculados ao Ministério do Esporte e aos Mega Eventos Esportivos de caráter estatal, como a APO (Autoridade Pública Olímpica) e a AGLO (Autoridade de Governança do legado Olímpico). Segundo o site do ME a AGLO sucedeu APO por meio da Medida Provisória 771 de 29 de março de 2017, tendo a missão de desenvolver um modelo de gestão sustentável das instalações do Parque Olímpico por

As mudanças na organização estrutural impactaram em outro campo de relação entre o esporte e o Estado: as políticas sociais esportivas. Tais políticas, de acordo com Athayde (2015), não figuram historicamente a pauta prioritária da agenda governamental no Brasil e sempre ocuparam um lugar marginal no rol das políticas sociais. Para ele, isso ocorre pelo fato de grande parcela da população brasileira não reconhecer o esporte como um direito – social ou individual –, apesar de constar na Carta Magna de 1988 (art. 217), o esporte como “dever do Estado” e como um “direito de cada um<sup>78</sup>”. Podemos, ainda, ampliar essa leitura incluindo como fator para tal a hegemonia dos setores ligados ao esporte de alto rendimento e do mercado na direção das políticas esportivas no Brasil.

De todo modo, ainda no primeiro governo Lula, o esporte será reconhecido como um direito social por meio da Política Nacional de Esporte (BRASIL, ME, 2005), que junto à previsão Constitucional também de tal ordem criam, de certa forma, uma obrigação por parte do Estado de haver políticas públicas sociais de esporte no Brasil (ATHAYDE, 2015). Neste contexto, durante os governos Lula e Dilma esta política social esportiva será capitaneada por, basicamente, dois programas principais: o Programa Segundo Tempo<sup>79</sup> (PST) e o Programa Esporte e Lazer na Cidade<sup>80</sup> (PELC).

Todavia, apesar dos discursos acalorados, do reconhecimento do esporte como direito social e dever do Estado e da implantação de políticas sociais ligados ao esporte educacional (PST) e ao esporte de participação (PELC), algo que pouco ou nada se via na história do Brasil até então, há ressalvas quanto à eficácia destes programas se observamos sua execução.

Athayde (2015), analisando o PST, assevera que há nesta política o predomínio de uma perspectiva assistencialista de política social, que atribui de certa forma ao esporte uma

---

meio de parcerias com a iniciativa privada (<http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/aglo> acessado em 16/06/2017).

<sup>78</sup> A não explicitação do esporte (desporto) como “direito social” no texto constitucional pode ser interpretada como uma mera mixórdia semântica, contudo tem repercussões que vão além de questões terminológicas. Todavia, assumindo uma perspectiva universalista de responsabilização estatal pelas políticas sociais, contrariando a ideia de autoresponsabilização individual, parte-se do pressuposto de que a expressão “Direito de cada um” deve ser tomada como análoga à condição de “Direito Social” (ATHAYDE, 2015, p. 196-197).

<sup>79</sup> Segundo a Política Nacional de Esporte (BRASIL, ME, 2005) o objetivo do PST é 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 com a inclusão social, bem-estar físico, promoção da saúde e desenvolvimento humano, e assegurar o exercício da cidadania.

<sup>80</sup> O PELC, na sua essência, além de proporcionar a prática de atividades físicas, culturais e de lazer que envolve todas as faixas etárias, incluindo pessoas com deficiência, estimula a convivência social, a formação de gestores e lideranças comunitárias, fomenta a pesquisa e a socialização do conhecimento, contribuindo para que o esporte e o lazer sejam tratados como política pública e direito de todos. O Programa se desenvolve a partir da implantação de núcleos de esporte recreativo e lazer (BRASIL, ME, 2014a).

“síndrome de salvador da pátria”, como um fenômeno capaz, isoladamente, de combater diversos tipos de mazelas sociais. Este cenário mítico ocorreria graças ao potencial que o esporte teria de “garantir a ascensão e inclusão social; combater a criminalidade e a drogadição; e promover a melhoria na qualidade de vida e saúde da população” (IDEM, p. 20). Outro fator que põe em cheque a defesa do governo Lula quanto ao esporte social é a execução orçamentária do ME durante seus mandatos. Para Athayde (2015), até 2007 o PST era a ação prioritária do ME, entretanto, após esse período houve um crescimento exponencial dos recursos autorizados e liquidados para os setores ligados ao alto rendimento e realização de megaeventos esportivos. Esta lógica também dará à tônica nos governos Dilma.

O PELC, que diferente do PST, possui uma perspectiva de política pública mais ampla para o esporte e o lazer. Na sua concepção a lógica está em garantir o acesso às práticas e aos conhecimentos sobre esporte e lazer a todos os cidadãos brasileiros por meio de ações educativas na perspectiva da emancipação humana, do desenvolvimento comunitário; valorizando a diversidade cultural e as práticas esportivas e de lazer, em especial as de criação nacional (BRASIL, ME, 2014a). Segundo Castellani Filho (2007), este programa pode ser considerado uma inovação no campo esportivo, principalmente no que tange ao prisma da possibilidade de uma resignificação do esporte, da democratização da gestão, da formação de agentes comunitários, do fomento e difusão da cultura local, do respeito à diversidade (cultural, sexual, étnica e religiosa), entre outros. Entretanto, apesar do seu desenho inovador ele sofreu ao longo dos anos com uma asfixia orçamentária, que se deu devido a um orçamento ministerial pequeno e constantemente contingenciado, disputas no interior do ME e priorização no PST<sup>81</sup>, sobrevivendo basicamente via emendas parlamentares (CASTELLANI FILHO, 2008; CASTELAN, 2011, TEIXEIRA et al., 2015).

Em suma, o que temos no âmbito das políticas sociais esportivas é, por um lado, o PST que apesar da diminuição de aportes financeiros em detrimento do esporte de alto rendimento e dos megaeventos esportivos ainda se configura como o maior programa em vigência no Brasil, mas que conceitualmente possui enlaces questionáveis e, de outro lado, o PELC que mesmo possuindo uma inovadora perspectiva conceitual e de gestão não é financiado igualmente em relação a outros programas.

---

<sup>81</sup> Aqui a referência para determinar o PST como prioritário está na disputa orçamentária destinada aos programas sociais esportivos que ocorria por interesses políticos partidários do Partido a frente do ME naquele momento (PC do B), que esperava, por meio do PST, ampliar sua visibilidade e atuação política.

Aliás, a questão orçamentária é um importante *locus* de análise da atuação do Estado no campo esportivo. Mascarenhas (2016), num estudo acerca desta temática, procurou identificar a magnitude e direcionamento dos gastos orçamentários com o esporte na esfera federal entre os anos de 2001 a 2011 e, assim, chegou a algumas conclusões sobre atuação estatal no setor esportivo no período Lula e Dilma: (i) se considerarmos os gastos orçamentários<sup>82</sup> com políticas de alto rendimento em conjunto com os megaeventos, dada a sua íntima relação, desde 2006 o inciso II do art. 207 da CF 1988 vem sendo desrespeitado, pois tem se gastado mais com o esporte de alto rendimento em detrimento ao esporte-educação. Nesta linha, se incluirmos os gastos extraorçamentários<sup>83</sup> e indiretos<sup>84</sup> que se dirigem, especialmente ao COB e as federações a ele afiliadas, apontados no estudo de Teixeira et al. (2015), essa lógica pode se ampliar tanto em magnitude quanto no aspecto temporal; (ii) o orçamento para o esporte chegou a triplicar (no ano de 2011) nos governos Lula e Dilma se compararmos aos dois últimos anos de FHC, entretanto, esse fato não se deve a um incremento em políticas sociais esportivas, mas, sim, aos megaeventos; (iii) proporcionalmente, os gastos com políticas de fomento à prática esportiva diminuíram tendo em vista o montante circulando no orçamento do ME. Isso ocorreu devido à ampliação dos gastos na gestão/coordenação dos trabalhos relacionados aos megaeventos e em infraestrutura esportiva; e (iv) quanto maior foi o gasto com megaeventos esportivos e infraestrutura, menor foi o orçamento destinado diretamente para políticas de vivência e práticas de esporte (ver gráfico 2).

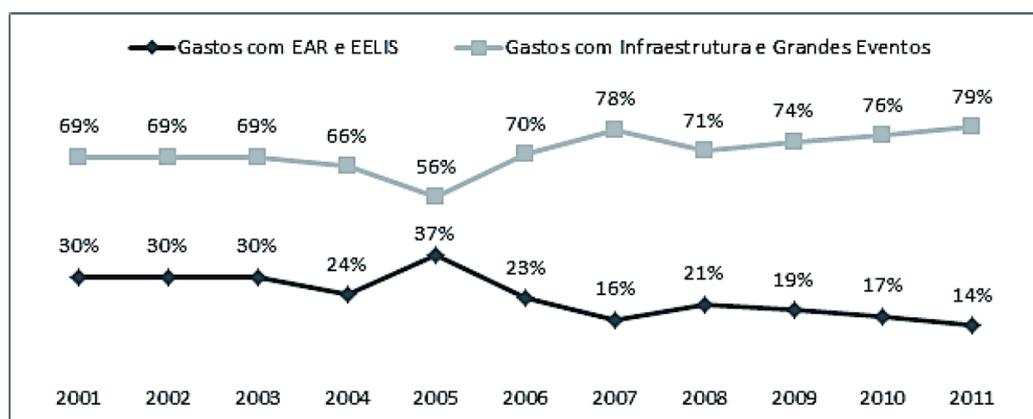
---

<sup>82</sup> Fontes orçamentárias são aquelas cujos recursos transitam pelo orçamento federal: recursos ordinários do orçamento federal e contribuições sobre concursos prognósticos (MASCARENHAS, 2016).

<sup>83</sup> Fontes extraorçamentárias são aquelas cujos recursos não transitam pelo orçamento federal, sendo repassados diretamente às entidades esportivas: repasses sobre concursos prognósticos; patrocínios dos órgãos e entidades da administração federal; contribuição sobre salários e sobre as transferências de atletas profissionais pagos pelas entidades de prática esportiva para a assistência social e educacional da categoria (MASCARENHAS, 2016).

<sup>84</sup> Fontes indiretas são aquelas cujos recursos são provenientes de desoneração tributária: patrocínios e doações de pessoas físicas e jurídicas no apoio direto ao esporte a título de isenção fiscal; desoneração das entidades esportivas sem fins lucrativos; isenção de impostos na importação de equipamentos e materiais esportivos; isenção de impostos nas importações de bens recebidos como premiação em evento esportivo realizado no exterior ou de bens para serem consumidos, distribuídos ou utilizados em evento esportivo no país; desonerações voltadas à realização dos grandes eventos esportivos (MASCARENHAS, 2016).

**Gráfico 2:** Comparativo entre a participação dos gastos com EAR (Esporte de Alto Rendimento) e EELIS (Esporte Educacional, Lazer e Inclusão Social) e gastos com Infraestrutura e Megaeventos no orçamento do esporte - Série 2001/2011 (valores liquidados e deflacionados pelo IGP-DI em %).



Fonte: MASCARENHAS, 2016.

Diante destes apontamentos acerca da relação Estado e esporte nos anos Lula e Dilma, consideramos que ocorreram avanços no tocante ao acesso à prática de esporte no Brasil se pesarmos a realidade existente anterior a esse período. Todavia, esses avanços foram tímidos, principalmente, se olharmos a diversificação e ampliação orçamentária que ocorreu nesse período, que não possibilitou um amplo acesso ao esporte como um direito, pelo contrário: fortaleceu a acesso ao esporte via consumo privado ou, simplesmente, o não acesso. Assim, nos alinhamos à leitura de Castellani Filho (2008, p. 141), que analisa a política esportiva no período Lula (que estendemos ao período Dilma):

[...] uma política que reflete um Estado interventor, mas se trata de uma intervenção que não se dá na direção de restituir o sentido público dessa prática social chamada esporte; não se dá pelo reconhecimento do esporte como patrimônio da cultura corporal de um povo; mas se dá no sentido de reforçar a ideia do esporte como um produto da economia brasileira, [...]; responsável por uma cadeia esportiva de peso; dá-se estruturada, organizada e determinada por entidades esportivas com personalidade jurídica de direito privado, financiadas – de uma maneira que nunca antes se assistiu – por muito dinheiro público.

De par deste panorama histórico, ora apresentado, das políticas de esporte no Brasil, procuraremos no próximo tópico olhar mais atentamente as políticas sociais de esporte e a perspectiva conceitual que as orientam a fim de trazeremos uma perspectiva crítica sobre as possibilidades atribuídas ao esporte quando este é posto no rol das políticas sociais. Esta análise é particularmente importante, pois ao verificarmos a assistência social (objeto de estudo de trabalho) como sendo uma política social e que esta incorpora o esporte como um de seus conteúdos, partirmos da tese de que, de certa forma, ela também incorpora as nuances e possibilidades empreendidas pelas políticas sociais específicas do campo esportivo. Assim,

cabe-nos problematizar as relações atribuídas ao esporte em sua arena específica para que possamos aprofundar nossa análise do esporte na política de assistência social.

### **3.2.2. Políticas sociais de esporte: crítica ao esporte como salvador das mazelas sociais.**

O esporte como um elemento da cultura e pertencente a todos, passou a existir no âmbito institucional a partir do reconhecimento deste como um direito de cidadania no âmbito Constitucional. Entretanto, como vimos no tópico anterior, às políticas sociais esportivas que propunham materializar e democratizar o acesso ao esporte como um direito no período pós-constitucional serão tímidas e fragmentadas nos governos FHC (VERONEZ, 2005) e ampliadas [com ressalvas] no governo Lula e Dilma. Estes últimos, marcados pela perspectiva dos megaeventos esportivos e da maximização de dividendos econômicos a partir de uma visão sobre o esporte parametrizada pela esfera do mercado [do consumo] em detrimentos de políticas públicas de acesso democrático a todos os brasileiros.

Observando este contexto, procuramos problematizar duas íntimas relações atribuídas ao esporte nas políticas sociais. A primeira se relaciona a esfera do esporte como um elemento “formador” da cidadania no interior dos indivíduos que o praticam ou, ainda, que esse seria uma ponte entre o indivíduo e uma espécie de cidadania perdida; e a segunda seria em relação ao aspecto focalista destas políticas, que se direcionam as comunidades periféricas e carentes da sociedade na pretensão de salvar os indivíduos que ali habitam de um caminho quase que natural para o crime e a drogadição.

Para problematizar as questões acima colocadas, faz-se necessário discutirmos antes alguns conceitos e relações entre cidadania e política social. Inicialmente, tentaremos compreender a cidadania trazendo um autor de referência nesta discussão, T. H. Marshall, apresentando sua perspectiva teórica e, ao mesmo tempo, tecendo algumas críticas e apontando limitações. Num segundo momento, relacionaremos cidadania e política social, dois determinantes do esporte no campo social. Para finalizar, contextualizaremos esporte, política social e cidadania no Brasil a fim de enfrentarmos as questões postas neste tópico.

A concepção de Marshall a respeito da cidadania se sustenta nas premissas de que ela atinge sua plenitude no século XX devido à convivência entre as três gerações de direitos – o civil, o político e o social – e que essa “plena” cidadania seria um fator impactante para a redução da desigualdade social. Essa visão suscita indagações: *O que é cidadania para*

*Marshall? Quais são os limites do seu conceito de cidadania? Qual é a relação entre cidadania e desigualdade social?*

O livro “Cidadania, Classe Social e Status”, publicado no Brasil em 1967, tornou-se uma referência no debate sobre direitos e cidadania. Nesta obra, Marshall (1967, p. 76) concebe a cidadania como “um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao status”. O alcance dessa condição vincula-se aos direitos, que, na perspectiva do autor, seguem uma progressividade histórica (direitos civis no século XVIII, os políticos no século XIX e, por último, os sociais no século XX). Vale ressaltar que se trata de uma construção evolutiva linear, concebida a partir da realidade britânica, que, portanto, deve ser confrontada com a particularidade histórica de cada país.

Para Marshall, a cidadania é almejada [idealmente] nas sociedades modernas, sendo considerada uma medida de igualdade social. Dito de outra forma, a igualdade estaria relacionada à quantidade de indivíduos inseridos no status de cidadão e o fortalecimento dos direitos. A classe social, em outra direção, diz respeito ao sistema de desigualdade. O autor considera que essas duas “instituições” – cidadania e classe social – ao mesmo tempo em que convivem se opõem em suas finalidades.

A questão principal da teoria de Marshall (1967, p. 51) “é que até o final do século XIX, a cidadania ainda não tinha impactado sobre a desigualdade de classe porque lhe faltava um elemento determinante – os direitos sociais – que só viriam a conhecer um desenvolvimento mais efetivo a partir do século XX”. Inicialmente, o sistema de classe social não será impactado pela cidadania devido à sua “incompletude”, pois apenas os direitos civis e políticos faziam parte do rol de direitos de cidadania e estes de certa forma se alinhavam ao sistema capitalista. Em outras palavras, os *direitos civis* eram indispensáveis ao livre mercado, pois asseguravam a liberdade individual e garantiam a propriedade privada e os *direitos políticos*, mesmo sendo uma ameaça potencial ao capitalismo, ainda não era um instrumento dominado pela classe trabalhadora para tencionar contra a burguesia (BOSCHETTI, 2016).

É importante sublinhar que Marshall (1967) considerava a desigualdade como necessária à sociedade e não se opunha ao sistema de classes, apenas à excessiva desigualdade. Segundo Boschetti (2016, p. 54), a principal conclusão de Marshall é que “a cidadania, ao incluir os direitos sociais, passou a alterar o padrão de desigualdade social no capitalismo e provocar influências profundas sobre a estrutura de classes a partir do século

XX, sem, contudo, ter o propósito de acabar com a desigualdade”. Essa análise é confirmada pelo próprio autor para quem os direitos sociais deveriam “diminuir o ônus da pobreza sem alterar o padrão da desigualdade do qual a pobreza era, obviamente, a consequência mais desagradável” (MARSHAL, 1967, p. 88).

Na sequência da breve exposição sobre o conceito de cidadania em Marshall, faremos o caminho inverso para desvelar suas contradições e apontar suas limitações. Nesse itinerário, adotamos as análises de Barbalet (1989), iniciando por sua crítica sobre a necessidade de situar historicamente o conceito de cidadania. Isso porque, a cidadania não é algo abstrato ou atemporal, mas um fenômeno circunscrito à dinâmica desta sociedade e determinado pelos elementos constitutivos desta sociabilidade. Essa ponderação coaduna com os apontamentos de Abreu (2008) para quem a cidadania moderna não pode ser pensada apartada das condições de existência da sociedade, mas sim avaliada a partir das condicionalidades impostas pela hegemonia do capital.

Num segundo momento, Barbalet (1989, p. 52) procura desmistificar a abordagem fundamentada no desenvolvimento histórico dos direitos que “sustenta que a democracia provém da evolução da industrialização, ou do progresso cívico das nações” e destaca, ao ampliar o debate, a importância do “papel da contestação de interesses, das lutas, dos compromissos e da contenção no alargamento dos direitos de cidadania até aos grupos anteriormente excluídos, especialmente a classe trabalhadora” (IDEM). Por conseguinte, os direitos de cidadania não são simplesmente próprios do capitalismo e da sua “evolução”, mas o resultado da correlação de forças que a compõe.

Segundo Abreu (2008), a concepção de Marshall de cidadania limita-se à “igualdade de status” e à “participação na vida civilizada”. Isto significa que os direitos sociais ou a cidadania social defendida pelo autor é um direito à igualdade de oportunidades, que não é oposta a desigualdade em si – apenas à excessiva desigualdade. Nas palavras de Marshall (1967, p. 101), “o resultado final é uma estrutura de status desiguais distribuídos, de modo razoável, a habilidades desiguais”.

Conforme destacado anteriormente, Marshall defende que os direitos sociais podem afetar a estrutura da desigualdade social, entretanto, essa situação não ocorreria essencialmente pelos rendimentos financeiros advindos do trabalho, mas por meio dos serviços sociais. Para ele, o relevante é “que haja um enriquecimento geral da substância concreta da vida civilizada, uma redução geral do risco e insegurança, uma igualação entre os

mais e menos favorecidos em todos os níveis [...]. A igualdade de status é mais importante que a igualdade de renda” (MARSHALL, 1967, p. 94-95). Neste contexto, Boschetti (2016, p. 53) afirma que os direitos sociais da cidadania marshalliana tem a clara intenção de garantir “mínimos sociais, a partir dos quais, cada cidadão, tendo reconhecido o status de cidadão, ou da igualdade formal, deve ir além e buscar melhores condições por mérito e esforço próprio, ou seja, competindo no mercado”.

Depreende-se que a cidadania nos contornos da sociedade burguesa se limita a sujeitar o indivíduo à divisão de classes como a única formação social possível. Por conseguinte, Abreu (2008) conclui que Marshall preocupa-se fundamentalmente com manutenção do *status quo*, por meio da estabilização e legitimação da sociedade de classes e da ordem social vigente. Tais objetivos pressupõem o equacionamento das desigualdades sociais fundadas na divisão social e técnica do trabalho sob o sofisma da “igualdade de status” como preceito da cidadania. Finalmente, observa-se que Marshall, ao naturalizar a desigualdade social como inerente à sociedade, expõe de modo muito claro os limites da cidadania: a sociedade capitalista!

No que concerne às relações entre política social e cidadania, Barbatet (1989) apresenta duas questões importantes: a primeira é que não se pode criar uma equivalência ou relação direta entre direitos e políticas sociais. Isso porque como as políticas sociais estão no centro da disputa numa sociedade de classes, há grandes possibilidades daqueles que mais precisem de serviços sociais ser os que menos o recebem como um direito.

A segunda questão refere-se à reflexão sobre a possibilidade de que os direitos sociais constituam direitos de cidadania e universais. Recordando, a cidadania é entendida – por Marshall – como um status concedido a todos os membros integrais de uma comunidade. Esse entendimento é permeado por um sentido de universalidade de acesso aos direitos. Desse modo, a incorporação dos direitos sociais ao status da cidadania ocorre pela “criação de um direito universal a uma renda real que não é proporcional ao valor de mercado do reivindicador” (MARSHALL, 1964, p. 88). Nessa concepção, os direitos sociais não são um fim em si mesmo, mas “um meio para partilhar uma ‘herança social’ que inclui o exercício dos direitos civis e políticos” (BARBALET, 1989, p. 109) e o acesso desigual a eles é compatível com a cidadania burguesa.

A perspectiva universal do acesso aos direitos sociais, absorvida na proposta de Marshall, nos conduziria à imagem de um Estado responsável por oferecer a todos os

cidadãos serviços sociais como direitos. Embora essa configuração tenha acontecido em determinados países em conjunturas históricas particulares e em políticas específicas (proteção social), o tempo nos mostra que elas não se sustentaram no longo prazo, pois colidem com as determinações do próprio capitalismo.

Barbalet (1989) pondera que os direitos civis e políticos podem ser facilmente materializados pela igualdade formal limitada à esfera legal, sem modificar as condições individuais, ou melhor, sem modificar as relações econômicas (fundo público) e de classe. No entanto, os direitos sociais não podem conferir segurança econômica numa base universal na sociedade capitalista, pois não é suficiente a positivação legal, ela demanda uma materialização (possuem custos consideráveis e sistemáticos) diferente dos outros direitos.

Assim, as políticas sociais como forma de materializar direitos sociais não terão características universais, mas sim de mínimos sociais e de uma ação focalizada com a finalidade de minorar ou readequar expressões da “questão social” inerentes à sociedade capitalista e, dessa forma, integrar as classes dominadas. Para Pereira (2003, p. 2-3) as políticas sociais focalizadas concebem

[...] a pobreza como um fenômeno absoluto, e não relativo, com todas as implicações políticas que tal concepção acarreta, dentre as quais ressaltam: a restrição do papel do Estado na proteção social; o apelo à generosidade dos ricos e afortunados para ajudarem os mais pobres; a ênfase na família e no mercado, como principais agentes de provisão de bem-estar; a proclamação da desigualdade social como um fato natural (p. 2-3).

A despeito dessa configuração, as políticas sociais ainda constituem espaço de atuação contra hegemônica de mobilização e ganhos dos trabalhadores. Nesta questão, Coutinho (2008) faz uma importante defesa dos direitos sociais e das políticas sociais como elementos essenciais na luta de classes, fazendo jus a categoria da contradição. Primeiramente, ele refuta a lógica mecanicista de parte da tradição marxista de que as políticas sociais atendem unicamente as necessidades do capital e servem apenas para legitimar a ordem burguesa.

[...] Essa posição, por ser unilateral, é equivocada. Como todos os âmbitos da vida social, também a esfera das políticas sociais é determinada pela luta de classes. Através de suas lutas, os trabalhadores postulam direitos sociais que, uma vez materializados, são uma indiscutível conquista; mas isso não anula a possibilidade de que, em determinadas conjunturas, a depender da correlação de forças, a burguesia use as políticas sociais para desmobilizar a classe trabalhadora, para tentar cooptá-la etc. (p. 87-88).

Esta lógica de ampliação dos direitos de cidadania como uma forma de fortalecer a classe trabalhadora e resistir frente ao capital é sustentada por Coutinho (2008, p. 67) como uma “possibilidade concreta de obter transformações sociais substantivas através de

reformas<sup>85</sup>”. Face ao exposto, consideramos a defesa pelas políticas sociais e a ampliação dos direitos de cidadania não como um fim em si mesmo, mas como parte de um árduo processo histórico e dialético de avanços e retrocessos para os trabalhadores.

No Brasil, percebemos nas políticas sociais esportivas pós-constituição de 1988, subjulgadas pelo ideário neoliberal e o processo de contrarreforma, um alinhamento à perspectiva de cidadania proposta por Marshall de mínimos sociais, parametrizada por políticas focalistas. Essa compreensão ocorre, essencialmente, por três motivos: (i) elas não possuem, quando materializadas na realidade social, a capacidade de proporcionar acesso a todos, ou melhor, não tem a intenção de acabar com o acesso desigual à prática esportiva; (ii) essas políticas não combatem a desigualdade estrutural da sociedade, sendo em última instância um importante instrumento de coesão social, fortalecendo a função integradora do Estado; (iii) se associam a ideia de mínimos sociais, ou seja, às políticas sociais esportivas são direcionadas, principalmente, às áreas de maior pobreza no Brasil (normalmente caracterizada como áreas de risco e vulnerabilidade social) e para os que não se encontram nesta situação o acesso se dará pela comercialização de um serviço (esportivo), seja na vivência de uma prática esportiva, seja na dimensão da mera fruição de um evento (espetáculo) esportivo.

Assentados nestas críticas sobre cidadania, política social e esporte nos deteremos agora as problematizações propostas para este tópico.

### **3.2.2.1. Esporte como um fator de formação para a cidadania.**

Para ilustrar as mediações entre a perspectiva de cidadania de Marshall e as políticas sociais esportivas na realidade brasileira, utilizaremos como exemplo o Programa Segundo Tempo (PST) do Ministério do Esporte (ME). O PST é tido como o principal programa social esportivo do governo federal e se destina a promover o “desenvolvimento integral de crianças, adolescentes e jovens *como fator de formação da cidadania* e melhoria da qualidade de vida, prioritariamente, aqueles que se encontram em áreas de vulnerabilidade social e regularmente matriculadas na rede pública de ensino” (BRASIL, 2014, p. 6, grifo nosso).

A associação do esporte como um “fator de formação da cidadania” busca legitimá-lo perante a sociedade, ajudado pelo senso comum que paira sobre o termo. Essa associação

---

<sup>85</sup> Não consideramos nesta assertiva de Coutinho a possibilidade dessas transformações serem uma forma de elevar a classe trabalhadora à emancipação humana, mas como uma forma de mediação por melhores condições de vida e de organização política dos trabalhadores.

ocorre tanto formalmente pelos documentos orientadores da política, quanto pela sua perspectiva societária, as quais consideramos equivocadas. Eis o argumento: a cidadania não é algo a ser formado no interior dos indivíduos, pois eles já possuem o “status de membros da comunidade” [no caso a brasileira] como afirmava Marshall ao definir a cidadania. Em outras palavras, não se cria cidadania nos indivíduos, se vivencia a partir do acesso a determinados bens políticos, sociais e culturais. A lógica do PST parte do princípio que determinadas frações das classes sociais ou não possuem o status de cidadão ou de alguma forma a perderam, dado a sua condição socioeconômica. Esta percepção incorre num erro, pois estes indivíduos, na verdade, vivenciam a cidadania, mas dentro dos limites que a sociedade possibilita a eles.

Como anunciamos anteriormente, a cidadania burguesa, nos termos de Marshall, é vivenciada na sua universalidade nas esferas civis e políticas e na esfera social é de forma predominantemente focalizada e/ou mínima – explicitada pelo PST ao priorizar áreas de vulnerabilidade social. Aliás, os dados deste programa demonstram claramente essa perspectiva, pois este programa que em 2013 completava cerca de 10 anos de existência conseguiu atender um total 4,5 milhões de crianças e adolescentes em idade escolar até 2013<sup>86</sup>. Se compararmos este total de atendidos com o número de alunos matriculados na rede pública de ensino em 2013 (cerca de 36,5 milhões de alunos<sup>87</sup>), que é prioridade no PST, perceberemos que este programa está muito distante de alcançar a totalidade dos alunos da educação básica do Brasil. Neste contexto, para exercer o seu direito de praticar esporte o cidadão: ou se encaixa no conceito de vulnerabilidade social e o exerce por meio destes programas sociais, caso venha a ser contemplado; ou o acessa por meio dos espaços públicos destinados ao esporte que historicamente são precarizados ou inexistentes na maioria dos municípios brasileiros, principalmente, os periféricos; ou os adquire no mercado, pagando por esse serviço/produto.

Assim, o PST e outras políticas similares não são uma ponte para “formar” cidadãos e, sim, o próprio exercício dessa cidadania nos limites do sistema [capitalista]. Superar esses limites deve ser o horizonte da classe trabalhadora, visto que a conquista substantiva do acesso permanente às práticas esportivas, seja por programas sociais ou outras políticas

---

<sup>86</sup> Informações disponíveis em: <http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/esporte-educacao-lazer-e-inclusao-social/segundo-tempo>. Acesso em: 23 nov. 2015.

<sup>87</sup> Dados referentes apenas ao ensino fundamental e médio. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo>. Acesso em: 25 nov. 2015.

públicas seriam, esses sim, o verdadeiro exercício da cidadania. Em outras palavras, não é a prática do esporte que te leva à cidadania, mas o exercício pleno da cidadania que possibilita o acesso universal ao esporte como um bem cultural e, portanto, de todos. É isto que deve ser conquistado!

Para Coutinho (2005), a cidadania não é uma benesse, mas a conquista de se apropriar dos bens socialmente criados [o esporte é um deles]. Nas suas palavras: a “cidadania não é dada aos indivíduos de uma vez para sempre, não é algo que vem de cima para baixo, mas é resultado de uma luta permanente, travada quase sempre a partir de baixo, das classes subalternas, implicando um processo histórico de longa duração” (p. 2).

Portanto, há que se superar a perspectiva de direitos sociais associados à cidadania marshalliana para que se vislumbre a emancipação política no esporte. Para tanto, um caminho é a luta por políticas sociais balizadas por princípios universalizadores, que na visão de Pereira (2003) são aquelas que melhor contemplam o todo social na relação entre políticas públicas e direitos sociais, em detrimento de ações focalizadas. “Uma razão histórica fundamental para a adoção desse princípio foi o objetivo democrático de não discriminar cidadãos no seu acesso a bens e serviços que, por serem públicos, são indivisíveis e devem estar à disposição de todos” (p. 1).

### **3.2.2.2. Esporte e juventude pobre.**

Há nas políticas que pretendem, principalmente, nas comunidades social e economicamente desprivilegiadas uma perspectiva assistencialista da política social. Estas, por sua vez, tendem a atribuir ao esporte uma perspectiva salvacionista, com poderes quase que sobrenaturais de afastar e/ou impedir, isoladamente, a juventude pobre de se associar a criminalidade, a drogadição, a evasão escolar e outros conflitos sociais que existem em cidades/bairros periféricos.

Nossa análise nesta seara se dará a partir de três contextos que perpassam essas políticas: a) Certo determinismo aliado a um preconceito com a juventude pobre; b) Uma precariedade na execução dessas políticas; c) Uma pretensão de controle e disciplinamento dessa população a aceitar o *status quo*.

O determinismo e o preconceito ocorreriam quando se tem a ideia de que o jovem por morar numa área pobre e periférica estaria fadado à criminalidade e/ou drogadição. Segundo

Melo (2005, p. 81-82), há a “impressão de que a juventude pobre teria quase uma tendência ‘natural’, um destino inevitável, a enveredar-se pelo caminho das drogas e do crime, e que as políticas de esporte e lazer seriam relevantes para tentar ‘livrar’ esses jovens de seu ‘destino’”. Ou ainda, encontramos neste pensamento a ideia de que o jovem por estar desocupado em parte do seu dia estaria mais exposto à criminalidade.

[...] Percebemos claramente a posição de que o jovem se envolveria com o crime por não ter outras coisas a fazer, indicando uma suposta linearidade entre falta de opções de lazer e o ingresso no mundo do crime, além de estabelecer uma relação de causa-consequência. Assim, o esporte seria o “antídoto” perfeito para coibir tais práticas, uma espécie de analgésico social, sempre numa perspectiva conservadora de controle social (IDEM, p. 82).

Para Rodrigues (2008), a noção de esporte como um instrumento de combate à violência e à criminalidade se baseia numa livre associação que se convencionou estabelecer entre esporte, jovens como poucas condições materiais e subjetivas de superar os entraves sociais dos quais se deparam para ter uma vida digna e plena e a criminalidade. Esta, de certa forma, escancara e aprofunda a cisão de uma sociedade na qual se tornou lugar-comum a naturalização das desigualdades, exclusões, e estigmatizações sociais. Neste contexto, para os

[...] “jovens carentes” – presumidamente mais pré-dispostos a aderirem às atividades prejudiciais tais como o uso de drogas e a participação no crime – o esporte surge como uma espécie de vacina capaz de imunizá-los e protegê-los durante seu período de tempo livre para que não venham a ser infectados pelos vírus da marginalidade. Já aos “jovens não carentes”, a prática de esportes no período de tempo-livre costuma ser associada a uma função lúdica e recreativa: um *hobbie* alheio à tarefa de educar para a vida (ao menos de forma direta) (RODRIGUES, 2008, p. 128).

Trata-se de uma visão também incorporada à retórica do discurso político-partidário. O deputado Ronaldo Martins do PRB/CE, por exemplo, em encontro oficial com o ex-ministro do Esporte (George Hilton), de mesmo partido, descreve os motivos que o levam a solicitar apoio a políticas de esporte em seu estado natal. Ele ressalta que<sup>88</sup>

[...] o esporte é o melhor caminho para preencher o tempo ocioso dos jovens, além de formar a consciência de cidadão, respeito e disciplina. “Buscamos algumas obras para os municípios de 55 mil habitantes, para incentivar os jovens a saírem das drogas e entrarem no esporte. Vejo que o esporte é a saída para tirar os jovens das drogas. No Ceará, temos vários exemplos que incentivam os jovens a prática esportiva. No boxe, por exemplo, nós temos um professor campeão que ensina a modalidade gratuitamente nas comunidades. A experiência mostra que qualquer tipo de incentivo tem tirado muitos jovens das drogas”.

---

<sup>88</sup> Trecho da reportagem intitulada “Ministro George Hilton Debate Ações Esportivas em Município cearense” retirada do próprio sitio do Ministério do Esporte em 25 nov. 2015. Conferir em <http://www.esporte.gov.br/index.php/noticias/24-lista-noticias/50323-ministro-george-hilton-debate-acoes-esportivas-em-municipio-cearense>

No tocante à precariedade das políticas sociais de esporte, a lógica perene é políticas pobres para a juventude pobre. Essa, por sua vez, da vazão à relação de que as políticas sociais de caráter público e gratuito são precárias e de baixa qualidade e ilustram no consciente e inconsciente de seus usuários um conceito de cidadania deficiente e inconclusa quando advinda do Estado e/ou de seus parceiros. Como efeito, esse pensamento enriquece a ideia de que os serviços de qualidade estão na esfera do privado e que para que se tenha algo justo e satisfatório o cidadão deve adquiri-lo no mercado, fortalecendo, assim, a lógica do cidadão consumidor.

O controle e a integração social da população é uma ferramenta das mais antigas atribuídas ao esporte. Inclusive está ligada a sua gênese e desenvolvimento na sociedade. No Brasil esse papel é conferido a ele mais fortemente a partir do Estado Novo e desde então em maior ou menor grau a depender da direção ideopolítica a frente do Estado. Não diferente, as políticas sociais esportivas de caráter assistencialista tem a função oculta, de criar uma dependência da população atendida às benesses da classe política e da filantropia, arrefecer a luta sociais e mascarar as tensões sociais latentes nessas comunidades. Em Mandel (1982), encontramos aporte teórico para análise dessa problemática, referimo-nos à função do Estado no capitalismo tardio de integração das classes dominadas, que tenta “garantir que a ideologia da sociedade continue sendo a da classe dominante e, em consequência, que as classes exploradas aceitem sua própria exploração sem o exercício direto da repressão contra elas” (p. 334).

Face ao exposto, percebemos que as políticas sociais [esportivas] reproduzem de forma retórica o objetivo de “formar” cidadãos por meio do esporte, focalizando seu atendimento nas chamadas populações vulneráveis – exatamente aquelas mais afetadas pela exploração do modo de produção capitalista. Nesse caso, evidencia-se que essas políticas, de fato, cumprem duas funções: a) suavizar/arrefecer os efeitos colaterais das relações de produção e as precárias condições de vida dessa população; b) operar um falseamento da consciência e uma despolitização, mitigando a “questão social” expressa pela luta de classes, e garantindo a falsa noção de que a ordem social vigente é a única possível e imaginável.

Apesar das críticas, não temos a pretensão de nos alinharmos a reflexões que negam o esporte e desconsideram sua importância na vida das pessoas, nosso intuito é colocá-lo em seu devido lugar no campo das políticas sociais. Em outras palavras, o esporte não deve ser o redentor das mazelas sociais, mas vivenciado como parte da cultura e espaço de integração

com vistas a melhor sociabilidade entre os seres humanos. Para tal, torna-se relevante olharmos o direito ao esporte tendo no horizonte as necessidades humano-sociais e não do capital, o que possibilitaria avançar ao encontro de um conceito ampliado de cidadania, que não se reduzisse a sua condição reificada ligada ao consumo. Assim, teceremos no próximo tópico um ensaio teórico acerca do que seria democratizar o esporte no Brasil e das possibilidades deste ser uma mediação para a construção de sociedade humanamente emancipada.

### **3.3. Democratização do esporte e emancipação humana: possibilidades nas políticas sociais.**

Tendo em vista a análise inicial da gênese e o desenvolvimento do esporte moderno, por um lado, e a relação entre Estado e esporte na realidade brasileira, de outro, é possível tecermos algumas conclusões:

1. A gênese do esporte moderno está ligada a emergência da sociedade capitalista industrial no século XIX; as características do esporte moderno possui íntima relação com o modo de produzir e ser da sociedade capitalista, principalmente, na sua vertente ligada ao alto rendimento esportivo; o desenvolvimento do esporte ao longo da história esteve (está) profundamente ligado às transformações sociais e políticas da sociedade moderna, nesta relação o esporte incorporou diversos elementos desta sociedade e serviu de instrumento para diversas finalidades, tais como: distinção de classe, uso político-ideológico pelos Estados nacionais, espetacularização, mercadorização e massificação com vistas a se tornar um nicho econômico de acumulação capitalista e um produto a ser consumido (via mercado) pelas massas e, ainda, objeto de interesse e de expressão da cultura (chamada “pós-moderna”).
2. O Estado brasileiro, neste contexto, historicamente favoreceu largamente um sistema esportivo baseado pela lógica da pirâmide esportiva, seja em períodos ditatoriais ou democráticos; as políticas públicas voltadas para o campo esportivo foram (são) parametrizadas em sua ampla maioria pela direção ideopolítica do sistema esportivo federado e pelo mercado, inclusive, direcionando o fundo público de acordo com suas concepções, ao arripio da Constituição de 1988; as políticas sociais esportivas, em grande parte, possuem pressupostos reducionistas e assistencialistas da condição cidadã das populações por ele atendidas, focalizando suas ações na juventude pobre e nos bairros

e cidades periféricas numa perspectiva, por vezes, preconceituosa, determinista e de controle social.

Tendo em vista esses complexos processos associados ao esporte moderno na história, trazemos também outras questões a tona, procurando desvelar as contradições deste na sua relação com a sociedade: O que significa democratizar o esporte? De que forma o esporte poderia se associar a uma perspectiva contra hegemônica? Quais possibilidades na luta pela emancipação humana nos trazem as políticas sociais esportivas? E, por fim, há experiências no Brasil de políticas sociais que procuram ressignificar o esporte parametrizado por um projeto de emancipação humana?

Antes de procurarmos dar significado à questão da democratização do esporte no Brasil buscaremos ilustrar a realidade brasileira acerca do acesso à prática esportiva tendo em vista o Diagnóstico Nacional do Esporte<sup>89</sup> (BRASIL, ME, DIESPORTE, 2015; 2016). De acordo com essa pesquisa apenas 25,6% da população brasileira em 2013 praticou esporte no Brasil, isto significa que algo superior a 109 milhões de brasileiros não praticaram esporte no mesmo ano. O diagnóstico demonstra também que inexistem espaços para a prática esportiva próxima a moradia de 37% da população brasileira e que para 36,4% onde existe ela não é suficiente<sup>90</sup>.

Esta pesquisa revela também que dos brasileiros que praticam esporte 61,2% o fazem de forma gratuita e que menos de um terço o fazem em instalações esportivas pagas (que consideramos como positivo); entretanto, o principal motivo relatado para o abandono da prática do esporte está relacionado à falta de tempo devido ao trabalho, família, estudos e outros do gênero; e quando maior é a idade menos se pratica esporte e atividades físicas (BRASIL, ME, DISPORTE 2015; 2016).

---

<sup>89</sup> O Diesporte (Diagnóstico Nacional do Esporte) é uma pesquisa de múltiplas abordagens desenvolvida pelo Ministério do esporte em parceria com outras Instituições acadêmicas e do terceiro setor que procura de uma forma geral identificar o grau de desenvolvimento do esporte no Brasil, visando à obtenção de subsídios para avaliar as políticas em âmbito nacional que permitam reconhecer e potencializar as práticas esportivas como geradoras de desenvolvimento econômico e social. O propósito institucional do diagnóstico é: a identificação e hierarquização dos problemas institucionais que compõem o Sistema Nacional do Esporte; a determinação de estratégias possíveis para solução dos principais problemas detectados, consolidando a Política Nacional de Esporte; e o mandamento constitucional da prática do esporte como direito social na perspectiva de um novo Sistema Nacional do Esporte. Assim, o que se buscou foi conhecer o perfil do praticante de esporte ou atividade física, bem como o de seu antagonista: o sedentário. A pesquisa também reuniu dados sobre financiamento, legislação e infraestrutura esportiva do Brasil (BRASIL, ME, DIESPORTE, 2015; 2016).

<sup>90</sup> A percepção sobre a existência de espaço suficiente ou não é muito vaga, e pode ser alterada na observação de cada entrevistado. Assim sua evidência é fraca para ser analisada isoladamente, precisando de outras observações complementares (DIESPORTE, ME, DIESPORTE, 2016).

Por fim, o diagnóstico também demonstra que o percentual de brasileiros que praticam esportes vinculados a uma instituição é de 7,6%, assim divididos: vinculados a um clube (2,5%), a uma federação/confederação (2,2%), a uma liga/associação (1,5%), à escola/universidade (1,0%), a outros (0,5%). Isto significa que os brasileiros que praticam esportes sem vínculo a essas instituições representam 92,4% do total.

Este quadro demonstra de uma forma muito objetiva, a partir de dados oficiais, que o acesso à prática esportiva está muito longe de alcançar a massa de brasileiros. Neste ínterim, se observamos o direcionamento dos gastos com esporte no Brasil nos últimos 10 anos (ver tópico anterior), veremos que o acesso está ainda mais distante, pois eles são direcionados majoritariamente para o esporte institucionalizado que representa 7,6% dos praticantes e para megaeventos esportivos que pouco ou nada influem na ampliação do acesso a vivências reais do esporte no Brasil.

Neste contexto, compreendemos que democratizar o acesso ao esporte significa<sup>91</sup>: (i) superar as barreiras político-econômicas que impedem a ampliação do acesso ao esporte, tanto no que se refere à direção dada ao financiamento do esporte brasileiro, como na construção de um sistema nacional do esporte descentralizado, democrático e com controle social que fomente esse acesso continuamente; (ii) ampliar o acesso e permanência dos cidadãos nos diversos espaços públicos existentes e ainda a serem construídos nas comunidades brasileiras; (iii) desenvolver políticas públicas que modifiquem a lógica de “cidade empresarial” que dificulta o acesso à própria cidade e ao esporte como um direito e que valoriza o acesso pela lógica do mercado (CASTELLANI FILHO, 2014); e (iv) superar a perspectiva focalista de política social, dando vez a políticas que propiciem a universalização da prática esportiva nos mais diversos setores da sociedade; (v) compreender o esporte não como salvação todos os males da sociedade moderna (violência, drogas, trabalho infantil, etc.), mas, sim, como um bem cultural, como uma “necessidade humana” (ATHAYDE, 2014); e (vi) ampliar a participação política dos trabalhadores, socializando o poder nas instituições esportivas e políticas públicas e aumentando o controle social.

Além do acesso ao esporte, devemos ter em mente, também, o desenvolvimento de formas e meios de construirmos relações sociais contra hegemônicas na prática esportiva. Aqui cabe a pergunta: isso é possível? Isto é, o esporte possui elementos que permitem traçar

---

<sup>91</sup> É importante ressaltar que essas proposições não tem a pretensão de esgotar ou findar as discussões para o contexto ora apresentado, sendo apenas mediações iniciais.

proposições nesse sentido? Para Bracht (2005), o esporte entendido como um fenômeno cultural e de massa pode ser entendido não apenas como um elemento de dominação, mas, também, como um elemento de resistência cultural e política, de maneira contra hegemônica.

Para ele, aliando-se a pressupostos gramscianos, a hegemonia<sup>92</sup> não é uma estrutura estática de dominação, sem resistências contrárias. Pelo contrário, por possuir resistências ela recorrentemente se transforma em busca de novos e/ou reificados elementos para manter as classes dominadas integradas e coesas junto ao projeto dominador. A hegemonia de uma classe sobre a outra ocorre “não tanto na medida em que é capaz de impor uma concepção uniforme do mundo ao resto da sociedade, mas na medida em que consiga articular diferentes visões de mundo de forma tal que seu antagonismo potencial seja neutralizado” (LACLAU *apud* BRACHT, 2005, p. 63).

Neste sentido, a hegemonia construída na arena esportiva pelas classes dominantes ao longo da história não ocorreu sem resistências como se houvesse apenas um sentido na sua prática, isto é, há uma guerra de posição no campo esportivo.

A questão que colocamos é: como se constitui essa guerra de posições? Sabemos que desde a gênese do esporte (quando havia um esforço das classes dominantes de não permitirem a classe proletária de partilhar deste bem social) e passando pelo contexto contemporâneo (onde a prática deste não é apenas permitida, é incentivada, mas sob o prisma de valores típicos desta sociedade – individualismo, meritocracia, filantropia etc. – e inserido numa lógica de massificação do consumo via mercado, de mistificação da ascensão social, de arrefecimentos das lutas sociais e da consciência de classe, entre outros) o esporte sob a direção ideopolítica da burguesia é objeto de interesse das classes populares, tanto no que se refere ao acesso prática esportiva em si, como também ao acesso presencial nos espetáculos esportivos, o futebol é um claro exemplo disso.

Assim, nos parece que historicamente o que predominou na guerra de posições foi à busca pelo acesso ao esporte, independente do conteúdo, pelas classes populares. Um exemplo é o esporte ter se tornado um direito Constitucional de todos os brasileiros a partir de

---

<sup>92</sup> No olhar deste autor, apoiando-se em Marilena Chauí, o conceito de hegemonia de Gramsci ultrapassa os conceitos de cultura (processo global de que constitui a visão de mundo de uma sociedade e de uma época) e ideologia (sistema de representações, normas e valores da classe dominante que ocultam sua particularidade numa universalidade abstrata), pois “indaga sobre as relações de poder e alcança a origem do fenômeno da obediência e da subordinação” (BRACHT, 2005, p. 62) no âmbito da cultura e no de ideologia “porque envolve todo o processo social vivo percebendo-o como práxis, isto é, as representações, as normas e os valores são práticas sociais e se organizam como e através de práticas sociais dominantes e determinadas” (IDEM).

1988. Neste, a nosso ver, ele vem lograr êxito no sentido posto: do direito ao acesso (ao menos na letra da lei). A luta, aqui, se encontraria no terreno de uma pretensa emancipação política no campo esportivo que tem haver com a democratização do acesso ao esporte (discutida em passagens anteriores).

Mas a pergunta persiste, o esporte pode lograr êxito numa lógica contra hegemônica? Ou seja, há possibilidades de associar o esporte a luta pela emancipação humana? Antes de tentarmos responder essa questão é importante compreendermos o que significa emancipação humana, qual sua diferença para a emancipação política e se o esporte possui um conteúdo próprio que propicie associá-lo a emancipação humana.

Karl Marx, em seu artigo “Sobre a questão judaica”, traz uma nova perspectiva [crítica] a respeito não apenas da religião e do “lugar” dos judeus na sociedade alemã, mas dos limites da emancipação política. De acordo com ele, se trata de uma emancipação restrita aos pilares da sociedade burguesa, quais sejam: a propriedade privada, o Estado político e a cidadania. Nesse sentido, Iasi (2011, p. 47) registra que a discussão sobre o tema da emancipação humana em contraposição à insuficiência da emancipação política nos conduz, inclusive, a questionar se “os limites da sociedade atual e das instituições da ordem burguesa representariam a forma definitiva enfim encontrada pela humanidade para sua sociabilidade?”.

Marx (2010, p. 38-39) identifica que a deficiência da emancipação política reside “no fato de o Estado ser capaz de se libertar de uma limitação sem que o homem realmente fique livre dela, no fato de o Estado ser capaz de ser um Estado livre sem que o homem seja um homem livre”. Portanto, os direitos alcançados na sociedade burguesa estão restringidos às determinações dessa organização social. Face ao exposto, infere-se que a emancipação política não deve ser considerada uma etapa anterior à emancipação humana, uma vez que não altera a estrutura da relação capital/trabalho. Em última instância corresponde ao limite da condição de acesso a direitos formais na sociabilidade vigente.

De acordo com Marx (2010), a plena realização da emancipação humana ocorrerá quando o homem individual real for aquele que tem direitos substantivos e condições reais de exercê-los e que numa sociedade emancipada da exploração do capital sairia da condição de cidadão formal – onde todos são iguais perante a lei, mas que não há igualdade substantiva – e recuperaria para si o cidadão abstrato ou aquele que se relaciona orientado pelas necessidades humanas.

Não obstante os limites ora apontados, Marx (2010, p. 41) reconhece a importância da emancipação política. “A emancipação política de fato representa um grande progresso<sup>93</sup>; não chega a ser a forma definitiva da emancipação humana em geral, mas constitui a forma definitiva da emancipação humana dentro da ordem mundial vigente até aqui”.

Na concepção marxiana, a emancipação humana teria a capacidade de revelar aos seres humanos a história como fruto da ação humana e conduzi-los a assumir o controle consciente de sua existência. Todavia, o próprio Marx reconhece que os seres humanos não fazem sua história como querem devido às limitações impostas pelas determinações materiais. Diante disso e considerando as condições objetivas de vida e de disputa política, econômica e cultural pela hegemonia nos últimos séculos, consideramos a emancipação política um importante e indispensável instrumento de pressão contra o capital e de mobilização da classe trabalhadora, tendo em vista sempre a emancipação humana como horizonte.

Essa mediação, isto é, as formas pelas quais a emancipação política pode contribuir para um projeto de emancipação humana podem ocorrer em três frentes: (i) política: como uma forma de organização da classe trabalhadora na luta, a princípio, por direitos de cidadania – saúde, previdência, educação, esporte –, mas que não deve se esgotar nesse horizonte e, sim, na conscientização política pela emancipação humana; (ii) na reprodução da classe trabalhadora: por assegurar melhores condições de vida aos trabalhadores, por exemplo, é muito melhor as condições de vida hoje que no século XIX; (iii) ideológica: por meio da emancipação política e do que ela propicia – acesso a educação, formação de partidos políticos, associativismo, cultura, lazer – é possível construir uma consciência crítica sobre a própria sociedade capitalista, isto é, sem ela seria difícil qualquer espaço para debater ou pensar diferente.

Assim, perguntamos: isoladamente o esporte com todos os seus elementos históricos e sociais que o constituem pode gerar reflexões acerca da sociedade atual e de um projeto de emancipação humana? Sobre a questão, Bracht (2005) levanta uma questão reflexiva: por que durante a ditadura civil-militar no Brasil a partir de 1964 o esporte foi tão largamente incentivado, enquanto outras manifestações da cultura foram vigiadas e até censuradas? Segundo Franke (1978 *apud* Bracht, 2005, p. 74), “ao contrário da arte, ao esporte não pode

---

<sup>93</sup> Para Marx (2010, p. 51, grifo do autor) o progresso da emancipação política está na “*dissolução* da sociedade antiga, sobre a qual está baseado o sistema estatal alienado do povo, o poder do soberano. A revolução política é a revolução da sociedade burguesa. Qual era o caráter da sociedade antiga? Uma palavra basta para caracterizá-la: a feudalidade”.

ser atribuída nenhuma função do conhecimento. Enquanto em cada obra de arte se reflete uma tendência artística, uma visão de mundo, isto vale para as ações esportivas de uma forma muito limitada”. Sobre esse argumento, o mesmo autor traz a seguinte explicação:

O esporte institucionalizado não possui, se comparado com outros espaços de mundo próprio, uma linguagem criadora de significados. Ao contrário do teatro, por exemplo, ele não tem a possibilidade de fazer uma determinada asserção [proposta] e não pode, por isso produzir algo “novo”, não pode, através de uma construção de mundo próprio, ser revolucionário. Mesmo uma nova estratégia de jogo de futebol, que poderia suscitar tal interpretação, somente será aceita como nova forma de ação se ela oferecer melhores chances de vitória. Ou seja, ela não terá reconhecimento em função de sua composição especial/inovadora de movimentos e de ação no jogo, e sim, em relação ao objetivo da competição no sentido da melhoria do rendimento (IDEM).

A interpretação de Bracht (2005, p. 74) das assertivas deste autor é de que “a competição esportiva somente pode reproduzir a sociedade na qual acontece; o esporte enquanto sistema de ação de um mundo próprio não pode a partir dele mesmo fazer asserções com validade geral, ele é apenas um espelho [...] de valores já existentes na sociedade”. Assim, consideraremos, a partir desta assertiva, um suposto: *o esporte strictu sensu, isoladamente, não possibilita uma perspectiva crítica a sociedade que o funda.*

Penna (2011) analisando o esporte mercadorizado e associado a valores “pós-modernos” traz na sua crítica um sentido que corrobora com este suposto. Para ela, este esporte

[...] encontra-se subordinado ao controle monopolista da divisão mundial do trabalho, na qual o mercado global comanda o ritmo de sua reprodução. Enquanto mercadoria, o modelo de esporte dominante é funcional à ideologia que propaga um mundo que se desenvolve sob a pacífica colaboração das classes. *Sua superação só será possível no interior de uma totalidade na qual deverá conter o programa político de ruptura com a dominação burguesa.* Ao contrário, o esporte, na forma de mercadoria, continuará sendo mais um elemento de sustentação do modo de produção capitalista, mascarando assim o acirramento da “questão social” (p. 159, grifo nosso).

Assim, respondendo a questão se o esporte pode lograr êxito numa perspectiva contra hegemônica de superação do modo de ser da sociedade moderna, consideramos que é possível. Entretanto, para que isso ocorra, o esporte deverá estar articulado a outros fenômenos sociais que propiciem criar e recriar novos significados para as relações sociais. Aqui, por exemplo, me refiro ao lazer<sup>94</sup> e a cultura. Neste contexto, as políticas públicas

---

<sup>94</sup> A legislação brasileira (Lei Pelé) reconhece diferentes manifestações da prática esportiva, tais como: educação, participação (lazer) e rendimento. Apesar disso, Bracht (2005) se vale em suas acepções de um esquema dual que contempla apenas o esporte de rendimento/espétaculo e o esporte enquanto atividade de lazer, deixando de fora o que se concebe como esporte-educação. Seu argumento para isso é que num sentido lato toda prática esportiva é educacional, assim o esporte praticado na escola pode vincular-se tanto a perspectiva do

sociais (dado às características contraditórias que as constituem) ganham destaque como uma forma de propiciar acesso ao esporte e de possibilitar, a depender das condições materiais e políticas que as estiverem permeando, incorporarem uma perspectiva contra hegemônica.

Para tanto, as políticas sociais devem superar a ideia da pirâmide esportiva (BRACHT, 2005; CASTELLANI FILHO, 2008) que envolve toda a política numa finalidade reprodutivista de formação de atletas (os quais quase nenhum serão) e de rendimento corporal, que pouco ou nada contribui para criar processos reflexivos quanto à conjuntura social a qual estão inseridos. Bracht (2005) defende que o esporte enquanto uma atividade<sup>95</sup> de lazer pode possuir outro sentido, outro significado, outros princípios norteadores e assumir outras características, mas para isso ocorrer ele não pode estar vinculado ao esporte de alto rendimento, ou seja, não deve se pautar por ele. O que este autor quer dizer, e nós concordamos com ele, é que o “esporte enquanto uma atividade de lazer deve [...] ser a prioridade das intervenções do poder público no setor” (BRACHT, 2005, p. 88).

Este esporte vinculado ao lazer, para alcançar tal perspectiva, deve ser fomentado pelo poder público situado no âmbito da cultura e integrado a outras políticas sociais (BRACHT, 2005). A ampliação do acesso ao esporte, neste sentido, deve ocorrer por meio de vivências reais e autônomas e que relacionem trabalho e cultura de uma forma única, seja na escola, seja nas praças, seja em outros espaços de convivência possíveis no cotidiano de cada brasileiro.

Nestes espaços, torna-se preponderante contrapor-se [no sentido de apresentar o contraditório] a aspectos presente no esporte contemporâneo, como a mercantilização e espetacularização do esporte<sup>96</sup>. Não nos referimos apenas ao campo do esporte de alto rendimento/espetáculo neste quesito, mas a “penetração da lógica do mercado no âmbito das atividades físico-desportivas de lazer, realizadas (consumidas) por camadas cada vez mais amplas da população” (BRACHT, 2005, p. 92).

Outra questão relevante esta na organização e na direção ideopolítica do esporte institucionalizado, isto é, é preciso que políticas de esporte para os trabalhadores sejam direcionadas por organizações dos trabalhadores. Neste sentido, Rouyer (1977, p. 190) afirma que “para criar as condições da prática das massas, é necessário, não apenas um mínimo de

---

rendimento como a do lazer. Historicamente, sabe-se que o que vem sendo predominante é a do esporte de rendimento.

<sup>95</sup> O contexto a qual nos referimos aqui é na perspectiva do praticante do esporte e não do espectador do esporte.

<sup>96</sup> A indústria cultural possui um papel central nestas ações, com sua intenção última de procurar novos nichos de acumulação e de ampliação dos já existentes para a reprodução do capital.

condições materiais decentes, mas também inventar formas de organização, estruturas novas, que suscitem as necessidades em lugar de abafa-las”. Quanto mais instituições esportivas representativas dos interesses dos trabalhadores, maior representação democrática existirá e, conseqüentemente, maior força reivindicadora haverá. Sob essas instituições, a democratização no esporte se coloca como um importante fator de humanização e educação com vistas a atender as necessidades humanas, individuais e sociais de um povo e, ao mesmo tempo, contribuir para o desenvolvimento completo da pessoa (IDEM).

Por fim, procuraremos trazer exemplos de políticas sociais esportivas que postulam o desenvolvimento humano numa perspectiva emancipatória no Brasil. Como já salientamos no decorrer deste trabalho, as políticas sociais reproduzem e, por vezes, aprofundam as relações sociais capitalistas. Mas, ao mesmo tempo, também possuem a capacidade de ser um espaço de aglutinação, reflexão e organização política da classe dominada nas cidades. Essa feição conflitante pode produzir um ambiente propício ao florescimento do senso crítico quanto à realidade social e os reais motivos da desigualdade estrutural em nossa sociedade.

Para ilustrar essa possibilidade, Colombo et al. (2012) trazem em artigo intitulado “Programa Segundo Tempo: uma política para a emancipação humana” uma experiência diferente de utilização dessa política [historicamente vinculada a uma perspectiva assistencialista e à iniciação e formação de atletas em última análise] nas comunidades de Criciúma/SC. O PST nesta região é coordenado pela UNESCO<sup>97</sup>. A concepção do PST, mediada pela UNESCO, fundamenta-se “na ideia de que a cultura corporal (em especial o esporte), como construção social e histórica da humanidade, pode e deve ser dialeticamente tratada como ferramenta de luta na perspectiva da emancipação humana” (p. 15).

Os pontos a se ressaltarem dessa proposta são: as orientações metodológicas<sup>98</sup> construídas neste núcleo [que vão muito além das propostas pelo Ministério do Esporte], a tendência crítico-superadora<sup>99</sup> que orienta teoricamente a práxis pedagógica e as diversas

---

<sup>97</sup> Universidade do Extremo Sul Catarinense.

<sup>98</sup> Incorrem em seis orientações básicas: 1. O acesso deve ser garantido com recursos e estrutura. 2. A permanência decorre (não exclusivamente!) de uma metodologia que rompa com os paradigmas do rendimento. 3. Consideração dos conhecimentos sobre o esporte a partir do princípio da totalidade. 4. Romper com a organização de eventos descontextualizados, não-problematizadores e pontuais. 5. Identificar-se com as culturas/tradições/ subjetividades de cada localidade. 6. Articulação com organização comunitária (COLOMBO et al., 2012, p. 16).

<sup>99</sup> Esta tendência pedagógica da Educação Física tem no conhecimento, entendido como “a compreensão inteligível da realidade, que o sujeito humano adquire através de sua confrontação com essa mesma realidade” (LUCKESI *apud* COLOMBO ET AL, 2012: 16), como o centro do processo de educação.

atividades relacionadas ao universo da cultura corporal de movimento. No entanto, o ponto alto, a nosso ver, é a participação da comunidade nos processos de formulação e controle do programa e a inserção deste na comunidade como um agente mobilizador e politizador a partir de uma perspectiva emancipatória, possibilitando debates que vão para além do esporte, que discutem a realidade social.

Outro exemplo que trazemos é o do PELC (Programa Esporte e Lazer da Cidade). Este programa traz uma proposta conceitual inovadora e contrária ao modelo de pirâmide esportiva historicamente imposto a estas políticas. Segundo Castellani Filho (2007), o sentido proposto é o de pensar a política de esporte por meio de círculos autônomos e ao mesmo tempo interdependentes, no qual o esporte de lazer, educacional e o de alto rendimento fossem respeitados em suas especificidades e, ao mesmo tempo, pudessem manter canais de comunicação sinalizadores de um conceito de sistema esportivo construído em relações isonômicas e não hierarquizadas, diferente do proposto pelo modelo piramidal.

Neste caso específico a dimensão valorizada para o esporte é a recreativa<sup>100</sup>, tendo o lazer como seu espaço de expressão. Assim, o programa ao despojar-se do rendimento esportivo como finalidade e lógica circundante propiciaria vivenciar o por todos, seja praticando, seja por meio da mera fruição do espetáculo, seja por meio da esfera do conhecimento sobre o jogo. Castellani Filho (2007) coloca que o arcabouço teórico do programa tratava o esporte e o lazer como direitos sociais numa perspectiva de mediação com um projeto histórico de emancipação humana. Para tal, tinha como princípios a gestão democrática e descentralização político-administrativa e como objetivo central a democratização do lazer e do esporte recreativo. Desses objetivos desdobram-se outros específicos que tratam de conceituar o conteúdo do esporte e do lazer, tais como:

- Nortear ações voltadas para públicos diferenciados (faixa etária, gênero, raça, etnia, e orientação sexual, pessoas com deficiência, entre outros) nos núcleos de lazer e esporte recreativo;
- Estimular a gestão participativa entre os atores locais direta e indiretamente envolvidos;
- Estimular a implementação de metodologia participativa e democrática para o desenvolvimento de políticas públicas intersetoriais de lazer e esporte recreativo;
- Promover a formação inicial e estimular a formação continuada dos agentes sociais e gestores municipais de lazer e esporte recreativo;

---

<sup>100</sup> Para Castellani Filho (2007, p. 5) é na dimensão recreativa que o esporte explicita seu potencial socializador, sua capacidade aglutinadora, oxigenando as vidas das pessoas com seu sentido lúdico, expressão de festa, de alegria, possibilitando a construção do entendimento do como e por que ele se faz presente em praticamente todos os quadros culturais das sociedades modernas.

- Valorizar e fortalecer a cultura local na apropriação do direito ao lazer e ao esporte recreativo;
- Promover a ressignificação e a qualificação de espaços e equipamentos públicos de lazer e esporte recreativo;
- Democratizar o acesso ao lazer e esporte recreativo, privilegiando as comunidades “menos favorecidas” (BRASIL, ME, 2014a, p. 6).

Todavia, é importante salientar que este programa, apesar de diversas experiências exitosas, encontrou na realidade social diversos problemas para sua implementação, tanto em relação na questão técnico-operacional, quanto na questão orçamentária, o impossibilitando de ter uma vazão sequer próxima ao PST nos municípios brasileiros, por exemplo.

No próximo capítulo vejamos como se constitui (e se constituiu) a política de assistência social no Brasil, seus processos históricos como política de proteção social e as suas concepções, pressupostos e contradições a partir da Política Nacional de 2004. Neste ínterim, tentaremos localizar e nos aproximarmos do significado que tem para essa política este fenômeno que até aqui procuramos entender e problematizar: o esporte.

## **CAPÍTULO 4. POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O ESPORTE.**

### **4.1. Trajetória da Assistência Social na proteção social: da República Velha a FHC.**

Para pensar a trajetória da assistência social na proteção social brasileira torna-se necessário percebê-la não como algo linear e unidimensional, mas como um fenômeno que possui múltiplas determinações tanto nas relações com o Estado como na sociedade. Deste modo, antes de iniciar o texto em si, é necessário explicitar que a assistência social, basicamente, se materializou historicamente no Brasil sob duas formas, não de modo distante entre elas, mas com tênues inter-relações e aproximações: uma relacionada a organismos e entidades privadas pertencentes ao universo da filantropia e da caridade, ligadas, majoritariamente, a setores da burguesia nacional e da Igreja; e outra que se desenvolveu ligada à previdência social e a instituições específicas de assistência social estatal – uma assistência social pública –, tendo como pano de fundo uma concepção de proteção social pública que se desenharia no Brasil ao longo do século XX. Esta última, para todos os efeitos, será o objeto de análise neste texto.

Na República Velha, ou mais precisamente até a Lei Eloy Chaves<sup>101</sup> (1923), não havia no Brasil o que se poderia chamar de complexo previdenciário-assistencial de proteção social. Havia, na verdade, medidas do Estado de proteção ao “mundo do trabalho” e leis que criavam instituições de “proteção social”, de caráter privado e restrito, ligadas a alguns setores produtivos urbanos e funcionários públicos, basicamente em São Paulo e Rio de Janeiro. Estas instituições garantiam aos trabalhadores ligados a ela, fundamentalmente, uma pequena aposentadoria, que eram “complementadas pelo trabalho de algumas associações privadas filantrópicas existentes desde o século XIX” (BOSCHETTI, 2008, p. 12).

Lembremos que o contexto sócio-histórico do Brasil nessa época era de um país recém-saído do regime imperial e de uma economia baseada na escravidão, para uma República “democrática” dominada por uma oligarquia cafeeira, com predominância de relações de trabalho privadas e de fraca intervenção estatal e, também, com um nascente desenvolvimento urbano-industrial. Este último processo desencadeará a formação de uma classe operária (em sua maioria de estrangeiros), que criará movimentos reivindicatórios

---

<sup>101</sup> Lei que criou as primeiras Caixas de Aposentadorias e pensões, conhecidas como CAPs.

relacionados às condições de vida e trabalho, como a exploração do trabalho infantil e das mulheres e as extenuantes jornadas de trabalho, buscando, assim, maior regulação estatal.

Sposati et al. (1998) apontam que a “questão social” nesse período era tratada no interior dos aparelhos repressivos do Estado, não havendo respostas políticas efetivas que apanhassem os problemas sociais da classe trabalhadora e da pobreza, vista como disfunção individual. Assim, o Estado se insinuava de forma distante no apoio ou fiscalização de uma rede de organismos de solidariedade social da sociedade civil (em especial a igreja) tido como “competentes” para lidar com tal problemática.

A Lei Eloy Chaves será uma das primeiras respostas (ainda que tímida) às necessidades dos trabalhadores. Ela vai apontar o que seriam as premissas da proteção social brasileira, qual seja: “a lógica do seguro e da proteção ao mundo do trabalho” (BOSCHETTI, 2008, p. 15). Considerada, efetivamente, a primeira legislação de “proteção social” no Brasil, ela obrigava as empresas de estradas de ferro a instituírem Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), que destinava ao trabalhador assalariado assistência médica e a medicamento, aposentadorias e pensões. As CAPs, que possuíam uma natureza privada e baseada na solidariedade profissional<sup>102</sup>, cresceriam sobremaneira noutras empresas e já em 1930 seriam 47, ao Estado cabia unicamente o controle externo e a mediação de conflitos. (IDEM).

Vale destacar que nesse período, segundo Boschetti (2008), não havia uma clara distinção entre assistência social e previdência, inclusive os termos ‘seguro’ e ‘previdência’ ainda nem existiam nas legislações. Mesmo assim, podemos considerar o modelo vigente como previdenciário, tendo em vista a prévia necessidade de contribuição como critério à substituição da renda no caso das aposentadorias, pensões e assistência vinculada às CAPs. A concepção de assistência associava-se à noção de pobreza da época, tida como decorrente de uma disfunção pessoal dos indivíduos (considerados grupos especiais, excluídos da sociedade, frágeis e doentes, quando não preguiçosos) e desassociada das relações sociais e econômicas existentes. Neste sentido, Sposati et al. (1998, p. 42) afirmam que “a assistência se mesclava com as necessidades da saúde [...]. Isto irá refletir na própria organização dos organismos prestadores de serviços assistenciais, que manifestarão as duas faces: a assistência à saúde e a assistência social”.

---

<sup>102</sup> Isto significa que apenas contribuía os empregados e empregadores que estavam diretamente ligados a determinada CAP.

Aqui, cabe refletir sobre o significado destes serviços assistenciais e de como isso se relacionava com a dimensão da assistência social enquanto política pública, pois por mais que a assistência se mesclasse com as necessidades de saúde ela mantinha sua característica de atender demandas sociais, sendo na verdade faces da mesma moeda, neste contexto histórico. Segundo Sposati et al. (1998, p. 58), “a assistência diz respeito a uma modalidade de produção de bens e serviços a uma classe social” e não apenas aos extremamente pobres. Para Pereira (1996, p. 11), a “assistência sugere atenção e apoio qualificado a alguém por parte de quem detém as credenciais e as condições (materiais ou profissionais) para tanto”. Assim, consideramos que o adjetivo social que acompanha o termo assistência na expressão “assistência social” denota uma intenção de atender a necessidades físicas e sociais<sup>103</sup> de uma classe específica, produzindo bens e serviços e os implementando por meio de políticas públicas, pois na sociedade do capital não há possibilidades por meios estritamente individuais de todos se auto sustentarem em todas as dimensões humanas. Nas palavras de Sposati et al. (1998, p. 64):

A assistência social, através de seus programas, torna-se, assim, o conjunto de práticas que o Estado desenvolve direta ou indiretamente, junto às classes subalternizadas, com aparente caráter compensatório das desigualdades sociais geradas pelo modo de produção. [...] O social não significa bem-estar da sociedade em promover a assistência. É social por dizer respeito a uma forma de se constituir a sociedade, nas relações sociais. Com isso, o social recebe uma conotação coletiva e não individualizante. E este coletivo se dá enquanto identidade de vivência de espoliação, de “carência” e de necessidade de subsistir.

Voltando à discussão histórica, no interstício entre 1930 e 1945, conhecido como Era Vargas, o Estado demonstra, desde o início, interesse em intervir sistematicamente nas relações econômicas e sociais. Isso ocorria num contexto de mudança de uma sociedade essencialmente agrária e rural para uma sociedade urbano-industrial e de um modelo de desenvolvimento agroexportador (baseado no café) para um modelo industrial de substituição das importações (na perspectiva de fortalecer a incipiente indústria nacional), ou seja, o capital industrial (que se tornaria hegemônico) teria de enfrentar, ao invés de uma classe de trabalhadores rurais historicamente desmobilizados<sup>104</sup>, uma classe operária tendencialmente<sup>105</sup>

---

<sup>103</sup> Significa, principalmente, intervir naquilo que se manifesta na condição social de uma classe ou indivíduo, ou seja, na sua realidade, nas suas relações sociais, naquilo que se manifesta concretamente na vida do indivíduo a partir da condição social imposta.

<sup>104</sup> Realidade essa que se transformaria radicalmente com a criação do MST (Movimento Sem Terra) na década de 1980.

mais organizada e reivindicadora quanto às melhorias nas condições de vida e trabalho, para isso haveria a necessidade de um Estado mais presente na regulação social e com respostas políticas à “questão social”.

As mudanças que ocorreram nesse período referiam-se às legislações sociais, mas não alterariam o princípio básico da proteção social do Brasil, até então: resguardar o mundo do trabalho. Assim, as CAPs foram sendo substituídas paulatinamente pelas IAPs (Institutos de Aposentadorias e Pensões), de caráter público e organizados não mais por empresas, mas por categorias profissionais. Essa mudança, em conjunto com o princípio de resguardar o mundo do trabalho, insere-se numa política de integração e controle dos trabalhadores do “Estado corporativo autoritário” de Vargas, que passava pela ingerência direta do Estado nos sindicatos, pela criação da carteira de trabalho profissional que assegurava a quem detinha o emprego formal o direito aos benefícios previdenciários e trabalhistas e, por fim, a política de regulamentação das profissões que davam o direito de se filiarem a um IAP ou CAP (BOSCHETTI, 2008).

Ainda neste íterim, o sistema passou da solidariedade profissional para a solidariedade nacional, pois o Estado passou a contribuir com o financiamento (modelo tripartite) e, ao mesmo tempo, influenciando na forma e na dimensão da contribuição ao longo do tempo: aumentando a dos empregados e reduzindo a dos empregadores e de si mesmo (ou não cumprindo integralmente com os valores que lhe eram devidos). Nisto as IAPs foram cada vez mais estatizadas e o governo foi progressivamente tornando-se hegemônico na gestão e na organização dos Institutos, a ponto de se tornar quase exclusivo (BOSCHETTI, 2008).

Na Era Vargas, a distinção do que seria assistência social e do que seria previdência começou a ser tornar mais perceptível do ponto de vista formal (legal). Assim, a previdência foi caracterizada apenas pelos benefícios de aposentadorias e pensões e a assistência social pelos serviços (médicos, hospitalares e farmacêuticos) e auxílios (maternidade, funeral e outros de caráter temporário). Entretanto, apesar dessa distinção as duas ainda constituíam um mesmo complexo institucional, com a gestão e o financiamento integrados e com ampla prioridade para a política previdenciária. Neste sentido, o sistema previdenciário foi regido

---

<sup>105</sup> Infere-se isso devido as crescentes mobilizações e greves que ocorriam nas cidades (São Paulo e Rio de Janeiro, basicamente) ainda na República Velha, como afirma Boschetti (2008, p. 15) “o numero de greves passou de 23 entre 1899 e 1900 para 90 entre 1901 e 1910, atingindo 108 greves entre 1911 e 1920”.

pela lógica do seguro, mas não exclusivamente, pois benefícios orientados pela lógica assistencial foram incorporados e passaram a constituir o cenário da proteção social pública, caracterizando um complexo previdenciário-assistencial (BOSCHETTI, 2008).

No âmbito exclusivo da assistência social, ou seja, distante da relação previdenciária até então concebida, este campo se desenvolvia quase que inteiramente pela filantropia privada e pela igreja. Para esta dimensão da assistência social, o Estado procurou ampliar sua regulação com a criação do Conselho Nacional do Serviço Social (CNSS), em 1938, cuja finalidade última era centralizar e organizar as obras de assistência públicas e privadas numa relação de controle estatal e subvenções de toda ordem. Historicamente, o CNSS se constituirá como um mecanismo de clientelismo político e de manipulação de verbas e subvenções públicas (MESTRINER, 2008).

Somente, ao final da ditadura varguista, em 1942 foi criada a LBA (Legião Brasileira de Assistência) de natureza jurídica civil e sem fins lucrativos, mas ligada administrativamente ao Ministério da Justiça e ao das Relações Exteriores. Suas ações eram desenvolvidas de forma assistemática e por voluntários. Para Sposati et al. (1998, p.45) esta será a primeira grande instituição específica de assistência social no Brasil, sendo reconhecida como órgão de colaboração com o Estado e que asseguravam as primeiras-damas da República, estatutariamente, a presidência. A forma particular de assistência social desenvolvida pela LBA, segundo Boschetti (2008, p. 35) possuía uma

[...] característica muito mais próxima da caridade privada que da proteção social pública [e] se mesclava com a previdência em dois modos. O primeiro se dava na medida em que os beneficiários eram os mesmos segurados pelos IAPs e CAPs, já que a limitação dos direitos então instituídos obrigava-os a buscar auxílios em outras instituições. O segundo modo [...] trata das formas de financiamento das ações esporádicas da LBA: elas eram financiadas pelas contribuições [0,5% do montante total] da previdência.

No período pós Estado Novo até 1964 não houve grandes mudanças quanto à ideia de organização da previdência e da assistência social vigente até então – de acesso restrito a algumas categorias profissionais inseridas no mercado de trabalho. Houve, na verdade, um maior entrelaçamento entre estas políticas, acompanhada de forte desigualdade, sob duas formas:

[...] em primeiro lugar, por meio da expansão dos serviços e benefícios assistenciais (assistência médica e diversos tipos de auxílio) no âmbito da previdência; em segundo lugar, por meio da inclusão, no texto Constitucional de 1946, de uma divisão entre trabalhadores em atividade (e seus dependentes) e os desempregados. Àqueles, a Constituição garantia proteção social via trabalho; a estes, era reservada a

assistência social, mas sem caráter obrigatório, porque a assistência não era reconhecida como direito (BOSCHETTI, 2008, p. 39).

Deste modo, o que se consolidou na Constituição de 1946, marcando esse período, foi o reforço à ideia de que a proteção social deveria ser um direito daqueles que estavam formalmente inseridos no mundo do trabalho, ou seja, a proteção social seria um direito derivado do trabalho e não um direito vinculado à cidadania. Para entendermos essa lógica é interessante compreender os dois conceitos de proteção social que existiam (em) nos países do capitalismo central e, conseqüentemente, o modelo empreendido no Brasil.

Nestes países (sob os diversos signos e particularidades) a proteção social foi, desde o final do século XIX, construída a partir do modelo de seguro social e incorporada pelo Chanceler conservador alemão Oto Von Bismarck, que consistia em medidas protetoras voltadas para o “risco associado ao trabalho industrial, cujas principais características residem no fato de terem sido obrigatórias, condicionadas a contribuições prévias, de caráter legal e geridas pelo Estado” (PEREIRA, 2013, p. 16), isto é, nesta concepção só estariam protegidos dos riscos relacionados ao trabalho apenas aqueles que contribuía formalmente ao sistema de proteção social, sendo assim, considerada uma política restritiva e seletiva.

Na década de 1940, o inglês Willian Beveridge publicou um relatório que introduziu um novo conceito de proteção social, o conceito de seguridade social (modelo assistencial), que se caracterizava como a conjunção de dois sistemas: “o *previdenciário*, de caráter contributivo, e o de *assistência social*, de caráter distributivo” (PEREIRA, 2005, p. 3, grifo da autora). Esse plano ampliava o conceito de seguro social, pois incorporava todos os cidadãos (contribuintes ou não) em seu arcabouço de proteção aos riscos sociais e, ainda, socializava os custos deste sistema. Assim, “a originalidade dos modernos esquemas de Seguridade Social consistiu não em redistribuir riquezas, mas em transformar inseguranças individuais em assunto político e em envolver a sociedade no seu enfrentamento” (IDEM, p. 1).

No Brasil, as controvérsias<sup>106</sup> levantadas sobre as possíveis influências do Plano Beveridge em nossa concepção de proteção social, no período democrático de 1946 a 1964, não alcançaram seu ponto principal: a universalização da cobertura a todos os cidadãos. Conforme afirma Boschetti (2008, p. 43),

[...] o Brasil não incorporou o termo ‘seguridade social’ nesse período nem generalizou a previdência social a todos os trabalhadores e, menos ainda, a toda a população. Também não rompeu o vínculo entre contribuição e benefícios. Não

---

<sup>106</sup> Conferir em Boschetti (2008, p. 40-43).

houve, portanto, nem generalização de cobertura ao conjunto da população (universalização), nem uniformização dos benefícios, nem unificação institucional.

Dessa forma, o que ocorreu no Brasil foi uma ampliação assimétrica da previdência e do que se considerava assistência social no interior das CAPs e IAPs, tanto aos beneficiários diretos, quanto para seus dependentes. Segundo Boschetti (2008), essa expansão da proteção social teve algumas tendências nesse período: (i) manutenção da lógica bismarckiana de seguro social, excluindo do sistema categorias importantes como a dos autônomos, empregados domésticos e trabalhadores rurais; (ii) expansão da assistência, na maior parte, apenas para o segurado (excluindo os dependentes) e com gastos limitados a 12% dos recursos da IAP e CAP; (iii) havia uma latente desigualdade na expansão entre os diferentes IAPs e entre estes e as CAPs no que refere ao montante, tipo e forma de repasse dos benefícios e serviços aos trabalhadores; (iv) retorno ao modelo de financiamento bipartite (trabalhadores e empregadores) após a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) de 1960 e (v) incorporação das CAPs pelos IAPs e, também, fusão de determinadas IAPs por outras, restando apenas sete Institutos já no início da década de 1960.

No que se refere à LBA, neste período, houve uma expansão desta em todo território nacional, atuando com estrutura administrativa e humana própria e se consolidando como uma instituição vinculada e, ao mesmo tempo, paralela ao sistema previdenciário vigente. Seu campo de atuação se expandiu e diversificou nesse período, atendendo a “creches, orfanatos, hospitais e centros sociais, e oferecendo assistência em espécie e em natura (alimentação, vestimenta, medicamento), além de cursos profissionalizantes e subvenções a instituições não governamentais” (BOSCHETTI, 2008, p. 52). Apesar disso, seus serviços tinham características descontínuas e assistemáticas de intervenção, dado seu inconstante orçamento e corpo de trabalhadores/voluntários que atuavam sob a predominante batuta da caridade e da filantropia tendo nas primeiras-damas sua principal vitrine tanto no âmbito federal, como no estadual e municipal.

A LBA se consagrou, assim, como uma ‘estranha’ instituição pública de assistência social que executava ações em todo o país com recursos orçamentários e doações, mas que sustentava sua intervenção, fundamentalmente, em princípios de beneficência e benevolência privadas. Talvez ela represente o mais nítido exemplo da simbiose público-privado que marca as relações sociais brasileiras no campo da assistência social (IDEM).

No período marcado pela ditadura civil-militar (1964-1985) haverá três importantes mudanças no sistema previdenciário-assistencial brasileiro, cito: a unificação dos IAPs em

1966 em um único Instituto, o INPS<sup>107</sup> (Instituto Nacional de Previdência Social), a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) em 1974 e do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), em 1977.

O INPS manteve a lógica do seguro social e mesmo com unificação continuou a manter excluídos do sistema previdenciário os trabalhadores rurais, domésticos e autônomos num primeiro momento. Apenas nos anos 1970 eles foram inseridos no sistema, mas de forma muito precária e limitada.

A criação do MPAS ocorreu num contexto de supressão dos direitos políticos da população e da necessidade de legitimação do regime ditatorial perante a sociedade. Assim, a atuação do Estado na previdência e a assistência social, nesse período, revela uma estratégia de expansão dos direitos sociais em detrimento aos políticos e individuais que demarcara a ditadura civil-militar. Boschetti (2008) defende que a criação do MPAS estreitou ainda mais a associação entre assistência social e previdência pelo governo sob duas formas: separando e transferindo os serviços de saúde de natureza coletiva (preventiva) para o Ministério da Saúde e a assistência médica individualizada e o auxílio doença contributivo permanecendo no MPAS. Outra forma foi à transformação da LBA em organismo público integrada ao MPAS e a mudança da FUNABEM<sup>108</sup> (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor) do Ministério da Justiça para o MPAS. Neste ministério foram reunidas as políticas de saúde (assistência médica e auxílio-doença), previdência (aposentadorias e pensões) e assistência social (para os pobres) que acabariam desembocando no conceito de seguridade social de 1988.

O SINPAS, controlado pelo MPAS, era um sistema de integração e de formulação de políticas no campo da assistência social, médica e de previdência. Ele integrava sete Instituições do MPAS, entre elas, o INPS, o INAMPS (Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social), a LBA, a FUNABEM, a CEME (Central de Medicamentos) e o IAPAS (Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social) e a DATAPREV (Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social).

Essa separação institucional a partir das funções no SINPAS consolidou a tendência (que só se materializaria de fato na Constituição de 1988) de distinção entre assistência social

---

<sup>107</sup> A única exceção foi o Ipase (vinculado aos servidores públicos), mantido como regime especial e jamais integrado ao INPS.

<sup>108</sup> A FUNABEM instituiu-se como uma entidade voltada para atividades assistenciais e punitivas a jovens e adolescentes autores de atos inflacionais. Ao longo dos anos, tornou-se uma instituição destinada também a elaborar políticas preventivas para a infância, sem, contudo, abandonar seu caráter repressivo predominante (FREURY, 1989).

e previdência da seguinte forma: “universalização da assistência médica a todos os cidadãos (via Inamps), restrição da previdência aos contribuintes (via INPS e regimes especiais dos servidores públicos), limitação da assistência social às pessoas pobres (via LBA) e oferecimento de assistência social específica aos jovens infratores (via Funabem)” (BOSCHETTI, 2008, p. 57). Essa distinção funcional apesar de avançar diante da organização existente, não foi acompanhada, entretanto, por mudanças no campo do financiamento. Isto acabou limitando muitos avanços na prestação desses serviços sociais, pois como se manteve o financiamento seguindo o modelo bipartite (apenas contribuições sociais) a lógica da solidariedade profissional tornou-se preponderante legal e institucionalmente (em detrimento da solidariedade nacional).

Quanto à assistência social desenvolvida pela LBA e pela Funabem, houve expressiva expansão no período ditatorial, tanto no que se refere ao número de pessoas atendidas quanto ao número de equipamentos sociais e funcionários espalhados pelo Brasil. Além disso, a LBA atuava também por convênios com instituições filantrópicas para desenvolver suas atividades. As ações tanto da Funabem, como da LBA, eram dirigidas prioritariamente a crianças, deficientes e mulheres pobres. Vale destacar que o alargamento da assistência social no âmbito da previdência, da LBA e da Funabem “se dava vinculando critérios seletivos e meritocráticos e entremeando financiamento público e prática fundada na filantropia e no clientelismo político” (BOSCHETTI, 2008, p. 67), que marcam a forma e a concepção de proteção social do regime: restritiva, seletiva e punitiva.

No tocante à assistência social no período até aqui referenciado, da República Velha até o fim a ditadura civil-militar, podemos concluir que ela esteve associada intrínseca e marginalmente à política de previdência social, sendo por muito tempo difícil de distingui-las tanto do ponto de vista conceitual, como institucional e orçamentário. Sua evolução institucional se deu a passos lentos, estando sempre à margem da política de previdência (e dependente financeiramente desta) e associada à assistência médica e à ajuda aos pobres e excluídos do sistema de proteção social instituído, atuando concomitantemente por meio das CAPs, IAPs e LBA até a década de 1960 e depois pelo LBA (como Instituição estatal) e a Funabem durante o regime ditatorial. O que marca a assistência social nesses períodos é a concepção dela como um não direito de cidadania a sua vinculação a práticas clientelistas e caritativas, que em muito dificultavam uma clara conceituação do que seria assistência social,

do que deveria ser seu campo de atuação e qual são suas finalidades. Nas palavras de Pereira (2007, p. 64)

[...] até 1988, a assistência social no Brasil não era considerada direito do cidadão e dever do Estado. Embora existisse desde o Brasil colônia, a sua ação era ditada por valores e interesses que se confundem com o dever moral, vocação religiosa, sentimento de comiseração, ou, então, com práticas eleitoreiras, clientelistas e populistas. Nesta época predominava o que chamamos de assistencialismo, isto é, o uso distorcido e perverso da assistência – ou a desassistência, como prefiro chamar -, porque a satisfação das necessidades básicas do cidadão não constituía o alvo dessas ações ditas assistenciais.

A ditadura civil-militar iniciada em 1964 chegará ao fim em 1985. Seu período de declínio a partir do final da década de 1970 até o seu fim será marcado, por um lado, pelos embates constantes (muitas vezes violento) entre as forças opositoras ao regime composta por movimentos sociais e dos trabalhadores, que lutavam pela restauração dos direitos individuais e políticos suprimidos e, também, por reformas que apontassem para a inclusão social e a universalização dos direitos sociais. Por outro lado, mas também no campo da “oposição” ao regime, estavam representantes da velha guarda da política nacional que outrora partilhava o poder junto aos militares, mas que agora vislumbravam o domínio do aparato estatal na sua integralidade e, também, de representantes da burguesia nacional descontentes com situação econômica do Brasil e que almejavam uma guinada mais radical (neoliberal) nas políticas econômicas e fiscais.

A força dos trabalhadores, apesar de eferescente politicamente, não será suficiente para consolidar eleições diretas em 1985. O que vigorará no Brasil será uma passagem conservadora e controlada (pela burguesia e militares) do período autocrático para o democrático. Os acordos feitos “pelo alto” viabilizariam uma transição que passaria por eleições indiretas em 1985, uma Assembleia Constituinte em 1987 e 1988 (culminando na Constituição Federal de 1988) e só então em 1989 por eleições livres para a Presidência da República. Neste contexto, Tancredo Neves é eleito pelo colégio eleitoral em 1985, mas devido a sua morte quem assume é o vice José Sarney.

A Assembleia Constituinte de 1987/88 foi um caldeirão de embates entre as forças sociais e políticas, já citadas, para definir a Carta Magna que daria a direção da sociedade brasileira. Ao fim, a Constituição Federal de 1988 não se configurou como uma Constituição de esquerda e muito menos socialista, mas é possível afirmar que ela avançou muito no campo da garantia dos direitos sociais dos cidadãos brasileiros (Boschetti, 2008). No tocante

ao que fora nominado de “seguridade social”, os embates foram dos mais intensos da Assembleia<sup>109</sup> e um dos campos mais disputados pelas frações em disputa.

É notório que a Seguridade Social concebida pela Constituição, avançou em relação à proteção social existente até então, sua conformação associou a lógica do seguro bismarckiano (baseada no trabalho) na previdência social com a lógica da assistência do sistema beveridgiano (baseada na cidadania) na saúde<sup>110</sup> e na assistência, configurando um sistema misto (que de certa forma já ocorria no Brasil de maneira restrita e clientelista) e mais abrangente de proteção social. Sua caracterização assim ficou:

A universalidade de cobertura significa que a saúde é um direito de cidadania igual para todos; a assistência social, por sua vez, é um direito condicionado a uma situação de necessidade e, no caso dos benefícios monetários, também à incapacidade para o trabalho; já em relação à previdência, a condição de cidadão não assegura o direito, pois este é vinculado a uma contribuição prévia. Por outro lado, esse não é um direito derivado diretamente do exercício do trabalho, visto que, a partir da promulgação da Constituição de 1988, qualquer pessoa pode contribuir e ter direito aos benefícios, mesmo que não exercesse nenhuma atividade profissional (BOSCHETTI, 2008, p. 176).

Nesse sentido, Boschetti (2003, p.14) ressalta que um aspecto de fato inovador na seguridade social, mais do que a composição associada das três políticas “é o esforço de distinção entre assistência e previdência e a definição mais precisa da assistência como uma política que deveria complementar, de maneira articulada, os seguros sociais garantidos no âmbito da previdência”.

Após sua regulamentação na Constituição, no período de 1988 até 2002, a assistência social permaneceu sendo desenvolvida pela LBA até 1995, ligada a três diferentes ministérios no período de 1989 a 1995: do Interior, da Ação Social e do Bem-estar social. Durante os governos FHC, a LBA foi extinta em 1995 pela reforma ministerial e suas ações foram incorporadas em parte pela Secretaria de Estado de Assistência Social (Seas) do Ministério da Previdência e Assistência Social até 2002.

Analisando o período entre 1988 e 2002, mais precisamente entre 1995 a 2002, tem-se que a inclusão da assistência social como um direito social, inserida no sistema de seguridade social, provocou transformações nessa política de toda ordem. O Estado brasileiro ao ampliar a proteção social, tendo como um dos elementos a assistência social, tornou obrigatório e

---

<sup>109</sup> Conferir em Boschetti (2008) capítulo V.

<sup>110</sup> Com exceção do auxílio-doença, tido como seguro-saúde e regido pelas regras da previdência (BOSCHETTI, 2003, p. 63).

indispensável a sua articulação com as demais políticas, sendo condicionada, mas também as condicionando.

Entretanto, essas transformações não ocorreram de forma linear e articulada. Os governos que sucederam a presidência após a Constituição de 1988 ainda no século XX procuraram delinear a política de assistência social a partir da perspectiva neoliberal que se tornara hegemônica neste período, caracterizando-a como uma política seletiva e residual, apesar das principais legislações trazerem inovações neste campo de intervenção social. Dessa forma, corroboramos com as reflexões de Boschetti (2003) que afirmam que a trajetória do campo assistencial após a Constituição Federal de 1988 ocorreu num mix de inovações (observando a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS) e de conservadorismo (a forma como foi materializada nos governos FHC).

As legislações básicas que delineiam a assistência social no Brasil – Constituição Federal de 1988 e LOAS – trazem consigo uma nova concepção de assistência, tida como um direito social e parte do que se reconhece como cidadania em nosso país, cabendo ao Estado a dever de garanti-la dentro dos princípios da Seguridade Social.

No tocante a Constituição Federal de 1988, tem-se o artigo 203 e 204 que explicita as normas gerais da assistência social no Brasil. Cito:

Art. 203 - A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à Seguridade Social e tem por objetivos:

I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

VI – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Art. 204 – As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da Seguridade Social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I – descentralização político-administrativa, cabendo às normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social.

II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (BRASIL, 1988)

No que se refere à LOAS, suas inovações reordenaram a noção jurídico-conceitual da assistência social enquanto política pública na sua forma e conteúdo, submetendo-a alguns imperativos e particularidades. Para Boschetti (2003), estes seriam: (i) a primazia da responsabilidade estatal na condução da política em cada esfera de governo; (ii) a concepção

da assistência social como um direito não contributivo e não submetida à lógica do mercado, não podendo ser comprada ou vendida como mercadoria e nem gerar lucro a quem a implementa, seja órgão governamental ou não governamental; (iii) a diferenciação entre benefícios<sup>111</sup> e os serviços<sup>112</sup>, programas<sup>113</sup> e projetos<sup>114</sup> que materializam os direitos previstos pela LOAS, estes últimos tidos como um contraponto às prestações em espécie e abrindo possibilidades de ampliação das ações assistenciais, uma vez que podem assumir a perspectiva de bens coletivos, e colocar à disposição de uma maior número de pessoas oportunidades comuns de acesso a bens e serviços públicos, assumindo um caráter de política preventiva; e (iv) a abrangência dos direitos assistenciais, pois a LOAS define que a política assistencial deve prover mínimos sociais e garantir o atendimento das necessidades básicas, mas regida pelo princípio da universalização de direitos.

As inovações contidas nestes ordenamentos jurídicos realinham o campo assistencial com base em dois eixos centrais: na relação entre o poder central (governo federal) com os poderes locais (estados e municípios) a lei estabelece uma hierarquia entre os três níveis de governo, reservando ao governo federal o papel de articulador da unidade nacional; e na relação entre o Estado e a sociedade pode-se constatar, por um lado, que a LOAS atribuiu mais poder de decisão aos órgãos colegiados compostos paritariamente pelo governo e pela sociedade (conselho nacional, estaduais e municipais) que ao poder executivo e, por outro, que a concepção de assistência como um direito social obrigatório não significou uma estatização e nem laicização desse campo social, tratou-se muito mais de uma colaboração vigiada entre os poderes públicos e o mundo caritativo e filantrópico (BOSCHETTI, 2008).

---

<sup>111</sup> Os benefícios são os que asseguram uma prestação monetária de um salário mínimo a indivíduos e famílias cuja renda per capita mensal seja inferior a ¼ do salário mínimo. Podendo ser continuado (idosos com 65 anos ou mais e para portadores de deficiência, chamado de BPC – Benefício de Prestação Continuada) ou eventual (auxílio-natalidade, auxílio-funeral e outros que visam atender as necessidades de vulnerabilidades temporárias com prioridade para a criança, a família, o idoso, o deficiente, a gestante, a nutriz e em casos de calamidade pública) (BRASIL, 1993, Seção I-II).

<sup>112</sup> Por serviços socioassistenciais entendem-se as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações estão voltadas para as necessidades básicas, observando os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas nesta lei (BRASIL, 1993, Art. 23).

<sup>113</sup> Por programas de assistência social compreendem-se ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais (BRASIL, 1993, Art. 24).

<sup>114</sup> Os projetos de enfrentamento a pobreza dizem respeito a investimentos econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio-ambiente e sua organização social (BRASIL, 1993, Art. 25).

A perspectiva universalista da assistência social, tida como um direito social, apesar de estar descrito na LOAS de forma objetiva como um de seus princípios básicos<sup>115</sup> não possibilitou sua materialização sob essa perspectiva enquanto política pública social. Essa concepção entrou em rota de colisão com a perspectiva ideológica e política do governo em questão (FHC), notadamente neoliberal.

Dessa maneira, a assistência tem se defrontando permanentemente com o binômio seletividade *versus* universalidade no que se refere a sua abrangência enquanto política pública. Há muitas interpretações limitadas e equivocadas nesta relação, tais como: considerar como mínimos apenas o necessário para a sobrevivência biológica e a associação da assistência apenas com a pobreza absoluta. Entendemos que a lógica universal contida na LOAS aponta para outro horizonte, no qual a prioridade é o enfrentamento da desigualdade social (da pobreza relativa), sendo que a intenção não é estender a assistência social a todas as pessoas indiscriminadamente, mas a todos aqueles que estão dentro de seu arcabouço categorial. Assim, a universalidade assume dois sentidos:

[...] primeiro, de garantir o acesso aos direitos assistenciais a todo o universo demarcado pela LOAS, ou seja, a todos aqueles que estão dentro das categorias, critérios e condições estabelecidos por ela; e o segundo é o de articular a assistência às demais políticas sociais e econômicas, tendo como perspectiva a construção de um sistema de proteção social contínuo, sistemático, planejado, com recursos garantidos no orçamento público das três esferas governamentais, com ações complementares em si, evitando assim o paralelismo, a fragmentação e a dispersão de recursos. O horizonte da assistência social não pode levar esta política a esgotar-se em si mesma. Enquanto política setorial ela não tem (e nem deve ter) a função de dar respostas cabais à pobreza. Seu horizonte deve ser o da inserção efetiva num projeto de desenvolvimento econômico e social, tanto local como nacional (BOSCHETTI, 2003, p. 84).

A seletividade, num outro sentido, possui características antagônicas a universalidade, pois não tem em seus parâmetros a perspectiva de ampliar o universo de atendimentos, pelo contrário, atua no sentido de selecionar dentro dos que possuem o direito assistencial os que serão eleitos, devido ao contingenciamento financeiro que atribuem a essa política e a perspectiva ideopolítica hegemônica. Este princípio associa-se ao enfrentamento da pobreza absoluta como finalidade última da assistência social e conforma-se com a ideia de residualidade nos atendimentos. Outro princípio que também orienta a assistência é o da focalização que, por sua vez, pode estar associada tanto ao princípio da universalidade como da seletividade. Na primeira situação, focalizar não significa restringir o acesso, mas atender

---

<sup>115</sup> A Assistência social rege-se pelos seguintes princípios: [...] II - Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas (BRASIL, 1993, Art. 4º).

as necessidades específicas ou imediatas de determinado público dentro do universo atendido a fim de reduzir desigualdade, por exemplo, no universo de pessoas atendidas em creche, é preciso focalizar aquelas crianças desnutridas com ações para combater a desnutrição. Na segunda, quando ela possui o sentido de restringir as ações a pequenos grupos em detrimento de um todo que teria direito de acesso, passa a ter o sentido negativo da seletividade (BOSCHETTI, 2003).

Os princípios da seletividade e da focalização (em seu sentido negativo), para Boschetti (2003), foram à base para a implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais durante o período pós-LOAS de 1994 a 2002 nos governos FHC, revelando sua face conservadora. Nestes havia uma visão restrita da LOAS, tanto no que se refere à abrangência da assistência social como em relação ao papel do Estado na materialização desta política, o que provocou a sua não implementação de acordo com os princípios inovadores já elencados. Para ela, o governo federal continuou centralizando e focalizando suas ações em municípios eleitos a partir de seus critérios seletivos, não nacionalizando as ações socioassistenciais tanto na forma como na abrangência (como ocorreu com o BPC<sup>116</sup>, por exemplo). É possível ilustrar essa concepção, por exemplo, analisando o Projeto Alvorada, lançado em 2000 pela Secretaria de Estado de Assistência Social – SEAS, que consistia em selecionar municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano – IDH ( $\leq 0,5000$ ) e levar programas de geração de renda, educação, saúde, assistência social. Com base nesse índice selecionou-se apenas 2.361 municípios, ou seja, menos de 50% do total.

Outra característica desse período foi à manutenção de uma relação direta entre o governo federal e as famílias e indivíduos, com espaços físicos nos municípios de representação federal, por exemplo, com os Portais da Alvorada e o NAF (núcleo de atendimento e trabalho socioeducativo com a família). Outro exemplo é a transferência direta de recursos por meio dos cartões magnéticos, a exemplo do Peti (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), Agente Jovem<sup>117</sup>, Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação e Auxílio-Gás. Essas iniciativas sobrepujam o papel dos municípios, colocando-o como coadjuvante e, ao mesmo

---

<sup>116</sup> O BPC – Benefício de Prestação Continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família (BRASIL, 1993, art. 20).

<sup>117</sup> Este programa visava capacitar jovens para atuar como “agentes sociais” em suas comunidades nas áreas de saúde, educação e cultura destinando-se prioritariamente aos jovens em cumprimento de medidas socioeducativas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e aos egressos do Peti, assegurando uma bolsa mensal de R\$ 45,00 aos mesmos (BOSCHETTI, 2003, p. 91-92).

tempo, criava uma relação clientelista entre o governo federal e os cidadãos sem intermediários.

Por fim, a característica predominante desses serviços, programas e projetos é a residualidade, ou seja, apesar de existir ações assistenciais voltadas a determinadas demandas sociais, elas foram focalizadas apenas numa parte do público que as necessitavam e, além disso, não foram estruturadas para atingir a integralidade dos demandantes. Por exemplo, o Peti (iniciado em 1996) tinha conseguido atingir após seis anos de existência apenas 28,30% de um total de 2.647.750 de crianças em situação de trabalho infantil no Brasil e em relação aos municípios beneficiados pelo programa, em 2001, o Relatório Seas/MPAS registrava apenas 2.152 municípios atendidos, o que correspondia a 38,7% do total existente (BOSCHETTI, 2003)<sup>118</sup>.

Boschetti (2003) considera que a atuação do poder público federal – na normatização e, sobretudo na abrangência, dos direitos estabelecidos na Loas – foi extremamente acanhada ante a gritante situação de miséria e desigualdade imperante no Brasil e salienta que a originalidade na instituição de princípios e diretrizes que não estavam assegurados em lei e que a partir da LOAS se configuraram como tal não foram suficientes para se sobrepor ao conservadorismo que atravessa o campo assistencial desde a sua gênese no Brasil.

#### **4.2. Assistência Social no período pós PNAS/2004: configuração, crítica e discussões conceituais acerca do modelo adotado.**

Aqui, dois caminhos serão traçados: primeiro será o de entender como se configurou a Política de Assistência Social nos governos liderados pela coalizão petista, tendo como marco a PNAS/2004. Neste processo traremos, também, as críticas à centralidade que a assistência social assumiu na concepção de proteção social nestes governos. Segundo, procuraremos mediar o debate acerca da especificidade e da intersetorialidade na concepção dessa política, por compreendemos ser este um assunto latente na discussão dos rumos que a assistência social tomou após a PNAS/2004 e normativas posteriores, pois as críticas a esse caminho são bastante elucidativas para as pretensões deste trabalho.

---

<sup>118</sup> Lembrando que a análise até aqui exposta refere-se, exclusivamente, ao período FHC.

#### **4.2.1. Configuração da assistência social com a PNAS/2004 e o SUAS e crítica à centralidade da assistência social na proteção social.**

As críticas apontadas à direção da política de assistência social no período FHC foram marcadas, segundo Boschetti (2003), pela incapacidade [apesar das inovações contidas na LOAS] de superar os problemas historicamente existentes neste campo, quais sejam: fragmentação, descoordenação e até mesmo superposição de programas e projetos; ausência de direitos sociais e de expectativa de continuidade de benefícios; insuficiência de recursos frente à dimensão territorial brasileira; e incapacidade dos benefícios alterarem a condição de pobreza do atendido. Ainda neste sentido, o governo reintroduziu o princípio da filantropia (via Programa Comunidade Solidária, principalmente) ampliando a discricionariedade no atendimento e reinsertando o paternalismo entre beneficiário e governante. Todos esses problemas afastavam a perspectiva de assistência social do período FHC de uma concepção assistência como um direito social.

A posse de Lula em 2003, apesar das contradições envolvidas no processo eleitoral, criou grandes expectativas neste campo quanto à possibilidade de efetivação da assistência social como um direito social dentro dos parâmetros estabelecidos na Constituição Federal de 1988 e na LOAS. O governo Lula em seu primeiro ano estabeleceria à assistência social e o combate à fome como uma das prioridades de seu governo e para tal criou um ministério específico para a assistência social e outro responsável pela segurança alimentar, tendo o Programa Bolsa Família (PBF)<sup>119</sup> como carro chefe. Entretanto, logo no segundo ano do governo após a reforma ministerial estes ministérios seriam fundidos num único, nominado de Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), permanecendo dessa forma até o final das administrações petistas.

Toda essa estrutura criada no governo Lula tinha a perspectiva de romper com insistente conservadorismo existente na assistência social no pós-Constituição de 1988 e com a enviesada e promiscua relação entre o Estado e as entidades sociais neste campo. Neste sentido, a IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, teve um papel fundamental para estabelecer novas bases e diretrizes para esta política, criando uma nova agenda para o reordenamento da gestão das ações descentralizadas e participativas

---

<sup>119</sup> Este programa foi criado pela lei 10.836/04 com o objetivo de prover ações de transferência de renda (com condicionalidades) na forma de benefício, se destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza.

de Assistência Social no Brasil. Em decorrência desse evento foi apresentada em junho de 2004 uma versão preliminar da nova Política Nacional de Assistência Social pelo MDS ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que, após uma série de encontros de toda ordem e em todo o Brasil para divulgar e debater as propostas inseridas nessa versão aprova em setembro de 2004 a versão final durante uma reunião Descentralizada e Participativa do CNAS, por unanimidade (BRASIL, CNAS, 2004). Oficialmente, a resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, aprovou o texto final da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

O texto da PNAS traz consigo os princípios, diretrizes e objetos para a organização e prestação de ações socioassistenciais no Brasil, assim como, do público que se constitui como usuário desta política. Quanto aos princípios que regem a política, tem-se:

- I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II – Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III – Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV – Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (BRASIL, CNAS, 2004, p. 32).

As diretrizes de descentralização político-administrativa, de participação da população e prevalência da responsabilidade estatal se mantêm em relação a LOAS e a Constituição Federal de 1988, exceto pela inclusão da centralidade na família para a oferta socioassistencial.

- I – Descentralização político-administrativa, cabendo à coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas gerais às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais;
- II – Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III – Primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo;
- IV – Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos. (BRASIL, CNAS, 2004, p. 32-33).

No que se refere aos objetivos da assistência social consta que estes se realizarão de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades territoriais e visando seu enfrentamento, a garantia dos mínimos sociais, o provimento de condições para atender contingências sociais e a universalização dos direitos sociais. Descritos da seguinte forma:

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem;
- Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural;
- Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (BRASIL, CNAS, 2004, p. 33).

Por fim, a política amplia a concepção de usuários da assistência envolvendo todas as pessoas que se encontram desprovida das condições básicas de acesso aos mínimos sociais, tendo a família como central no atendimento.

Constitui o público usuário da Política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, CNAS, 2004, p. 33).

Além disso, pela primeira vez na história da assistência, a PNAS prevê o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que consiste, segundo a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), num sistema público não contributivo, descentralizado e participativo que organiza e materializa a política de assistência social. Para ele, “a assistência social ocupa-se de prover proteção à vida, reduzir danos, prevenir a incidência de riscos sociais, independente de contribuição prévia, e deve ser financiada com recursos previstos no orçamento da Seguridade Social” (BRASIL, SUAS, 2012, art. 1º, parágrafo único). Isto significa dizer que é por meio do SUAS que se irá saber:

Como os serviços, benefícios, programas e projetos previstos na LOAS e na política vão ser organizados e oferecidos; onde podem ser encontrados; que pessoas ou grupos sociais terão acessos a ele e sob quais critérios; que padrões de atendimentos vão ser definidos; como serão realizados, fornecidos e utilizados os estudos e diagnósticos que embasarão os atendimentos; e de que forma será feito o acompanhamento e a avaliação do próprio sistema e de seus resultados e impactos (PEREIRA, 2007, p. 69).

A PNAS, ora apresentada, contém várias mudanças em relação a anterior, datada de 1998, sendo basilar e orientadora dos governos da coalizão liderada pelo PT no campo socioassistencial. Entre as principais mudanças estão: (i) definição da assistência social como política de proteção social; (ii) delimitação das proteções que ela deve assegurar; (iii) territorialização da ação; (iv) instituição do SUAS; e (v) novas bases de financiamento (PEREIRA, 2007).

A definição na PNAS da assistência como política de proteção social e as delimitações e riscos<sup>120</sup> que ela deve assegurar é o que demarca dentro da Política Pública de Assistência Social sua especificidade no campo das políticas sociais, pois configura as responsabilidades do Estado a serem asseguradas aos cidadãos brasileiros (BRASIL, CNAS, 2004). Neste sentido, a Política Nacional de Assistência Social como uma política de proteção social pertencente ao tripé da Seguridade Social propõe garantir formas de seguranças aos riscos e vulnerabilidades próprios da sociedade em que vivemos. Na PNAS estas seguranças estão organizadas da seguinte forma: segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia), segurança de acolhida e segurança de convívio ou vivência familiar.

A *segurança de sobrevivência* “não é uma compensação do valor do salário mínimo inadequado, mas a garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego” (SPOSATI, 2004, p. 48-49; BRASIL, CNAS, 2004, p. 31). Para Pereira (2007, p. 70), esta segurança consiste numa “prestação governamental de um valor monetário mínimo aos idosos e às pessoas com deficiência pobres [...] bem como às vítimas de calamidades ou outras contingências sociais” que a PNAS exemplifica como pessoas com deficiência, idosos, desempregados, famílias numerosas, famílias desprovidas das condições básicas para sua reprodução social em padrão digno e cidadão. Esta segurança se materializa por meio do Benefício de Prestação Continuada (BPC), no valor de um salário mínimo, de benefícios eventuais e por bolsas-auxílios condicionais e passíveis de serem objetos de contratos e compromissos (PEREIRA, 2007).

A *segurança na acolhida*, segundo Sposati (2004), não se reduz à população de rua e não se configura como uma política habitacional, mas procura suprir necessidades inerentes à sociedade moderna, relacionadas a diversas situações naturais e sociais (ou as duas juntas), que desencadeiam o abandono e o isolamento, como: invalidez, deficiência, velhice, maternidade, acidente, violência, doença entre outros. Segundo a PNAS esta segurança “opera com a provisão de necessidades humanas que começa com os direitos à alimentação,

---

<sup>120</sup> A noção de risco social, entendida por Sposati (2001) e incorporada pela PNAS (2005), não implica somente a iminência imediata de um perigo, mas quer dizer também possibilidade de, num futuro próximo, ocorrer uma perda de qualidade de vida pela ausência de uma ação preventiva. A ação preventiva é irmã siamesa do risco, pois não se trata tão só de minorar o risco de forma imediata, mas de criar prevenções para que este se reduza significativamente ou deixe de existir. Por exemplo, quando uma criança está em situação de risco social? Pergunta a autora. Para ela não é só quando não tem o que comer, mas também quando é violentada pelos seus pais, quando não consegue uma vaga na escola, quando não consegue desenvolver suas potencialidades e tem que trabalhar até mesmo desde os quatro anos.

ao vestuário e ao abrigo, próprios à vida humana em sociedade” (BRASIL, CNAS, 2004, p. 31). De acordo com Pereira (2007, p. 71), para ser viabilizada essa segurança “requer a oferta de uma rede de serviços e de locais de permanência de curta, média e longa duração [...] dotados de condições físicas e profissionais que garantam: escuta qualificada, a informação devida, a provisão requerida e ações socioeducativas”.

A *segurança no convívio*, conforme a PNAS, “supõe a não aceitação de situações de reclusão [e] de situações de perda das relações” (BRASIL, CNAS, 2004, p. 32), pois considera que é nas relações sociais que o ser humano cria sua identidade e reconhece sua subjetividade. Isto significa dizer que é intrinsecamente necessário o convívio social para que o homem possa se desenvolver plenamente e é neste que as barreiras relacionais atinentes a questões individuais, grupais e culturais associadas a discriminações e/ou intolerâncias podem ser superadas. Pereira (2007, p. 71) afirma que esta segurança se refere à “construção, restauração e fortalecimento dos laços familiares e comunitários de demandantes da assistência com fracos vínculos afetivos e sociais. Tal segurança requer, igualmente, oferta pública de atividades socioeducativas, culturais e de convivência em espaços definidos”.

Essa dimensão específica – nominada de seguranças – caracteriza a assistência como uma política setorial, de acordo com PNAS. Essas seguranças sociais deverão ser aplicadas observando a divisão da proteção social assistencial em: básica e especial. Pereira (2007, p. 74) condensa muito bem as características de cada uma analisando a PNAS.

A proteção social básica tem caráter mais preventivo, enquanto, a especial, caráter mais reparador. Assim, a primeira visa prevenir situações de risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e possibilidades de melhoria de condições de vida e cidadania, assim como do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Já a segunda visa atuar nas situações de risco instalados, caracterizado, predominantemente, pela pobreza absoluta, pelo acesso precário ou ausente aos serviços sociais públicos, pela fragilidade ou ausência de vínculos afetivos e de pertencimento social, e pela presença permanente de discriminações relacionadas à idade e à deficiência.

A proteção social básica (PSB), além de abranger o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e os benefícios eventuais (segurança de sobrevivência), prevê o desenvolvimento de serviços, programas e projetos de acolhimento e convivência de famílias e pessoas, conforme a identificação da vulnerabilidade apresentada. Segundo a PNAS, estas ações serão coordenadas e executadas pelo CRAS<sup>121</sup> (Centro de Referência em Assistência

---

<sup>121</sup> Segundo a PNAS (2004, p. 35) o Centro de Referência da Assistência Social – CRAS é uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, que abrange um total de até 1.000

Social) devendo “se articular com as demais políticas públicas locais, de forma a garantir a sustentabilidade das ações desenvolvidas e o protagonismo das famílias e indivíduos atendidos [...] e ainda, se articular aos serviços de proteção especial” (BRASIL, 2004, p. 34).

No âmbito da proteção social especial (PSE), o espaço de referência são os CREAS<sup>122</sup> (Centro de Referência Especializada de Assistência Social) responsáveis por coordenar e articular os serviços. O público-alvo é composto por “famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua e trabalho infantil, entre outras” (BRASIL, 2004, p. 37).

Para enfrentar estas situações os serviços ofertados dividem-se em duas categorias: os de *média complexidade* que “oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos” (BRASIL, 2004, p. 38). As ações desenvolvidas neste nível consistem, por exemplo, em abordagem de rua, cuidados no domicílio e medidas socioeducativas em meio aberto; os de *alta complexidade* “são aqueles que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e/ou, comunitário” (IDEM). Para estes são ofertados serviços em casa lar, república, casa de passagem, albergue, família substituta, medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade, entre outros.

Os serviços, programas, projetos e benefícios explicitados na PNAS para serem desenvolvidos de acordo com os conceitos de seguranças sociais apresentado e organizados pelo SUAS, por meio da proteção social básica e especial, se alinham a uma lógica setorial de política social. O componente intersetorial desta política também é incorporado no texto da PNAS e do SUAS, mas como uma perspectiva de ser mais uma possibilidade no âmbito desta política, apesar do parágrafo único do artigo 2º da LOAS ser bem explícito quanto a esta função: “Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender

---

famílias/ano. Executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social.

<sup>122</sup> O CREAS é uma unidade pública de atendimento especializado da assistência social de abrangência municipal ou regional da proteção social especial do Sistema Único da Assistência Social (SUAS). Nesses espaços, são ofertados serviços de proteção a indivíduos e famílias vítimas de violência, maus tratos e outras formas de violação de direitos.

contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais”, ou seja, a assistência de maneira nenhuma deveria se desenvolver desassociada das outras políticas públicas.

Esta associação é defendida por Pereira (2007), pois para ela a perspectiva apontada pela LOAS concebe a assistência social como uma política pública que, associada às demais políticas sociais e econômicas, deve concretizar direitos historicamente negados a uma ampla parcela da população, ou seja, não poderá funcionar isoladamente das políticas setoriais devendo estabelecer vínculos orgânicos com estas se não quiser desenvolver ações meramente paliativas.

As citações na PNAS do papel intersetorial da assistência social apenas reiteram de forma genérica o anunciado pela LOAS, o tratando não como o ponto central da política, mas como uma possibilidade que deve ser desenvolvida de par com a perspectiva setorial. Por exemplo, num momento do texto, ao expressar-se sobre o processo de descentralização da assistência no âmbito do Estado e do reconhecimento, para além de demandas estritamente setoriais e fragmentadas das desigualdades socioterritoriais como elemento central na configuração das ações na política, diz que é necessário constituir uma rede de serviços a fim de lhe “conferir maior eficiência, eficácia e efetividade em sua atuação específica e na atuação intersetorial, uma vez que somente assim se torna possível estabelecer o que deve ser de iniciativa desta política pública e em que deve se colocar como parceira na execução” (BRASIL, 2004, p. 14).

Assim, entende-se que é necessário instituir uma rede de serviços considerados específicos da assistência para ela desenvolver o seu conteúdo próprio e também especificar aquilo que deve ser trabalhado de forma intersetorial pela política. Ao mesmo tempo, ao discorrer sobre a centralidade da família<sup>123</sup> no desenvolvimento da política, relaciona a assistência social a uma perspectiva universalista, conjugando benefícios e serviços socioassistenciais e considerando, ainda, que a política deve se inserir, fundamentalmente, numa “articulação intersetorial com outras políticas sociais, particularmente, as públicas de Saúde, Educação, Cultura, Esporte, Emprego, Habitação, entre outras, para que as ações não sejam fragmentadas e se mantenha o acesso e a qualidade dos serviços para todas as famílias e indivíduos” (BRASIL, 2004, p. 42). Aqui ela faz a defesa da assistência social,

---

<sup>123</sup> Concebida “como espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros, mas que precisa também ser cuidada e protegida” (BRASIL, 2004, p. 41)

fundamentalmente, articulada na forma proposta pela LOAS, o que torna seu texto um tanto quanto complexo e labiríntico. É possível a assistência social ser uma política setorial e, ao mesmo tempo, ser inserida numa perspectiva de articulação intersetorial? Este debate será aprofundado no próximo tópico deste capítulo.

Ainda sobre esse assunto, a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) de 2012, que atualizou e substituiu a de 2005, organiza e operacionaliza a política de assistência social nas três esferas governamentais. Ela apresenta avanços no que se refere à intersetorialidade, apesar de se referir a esse aspecto da política em apenas quatro momentos. Inicialmente, contempla como um dos princípios organizativos do SUAS a intersetorialidade de forma que haja “integração e articulação da rede socioassistencial com as demais políticas e órgãos setoriais” (BRASIL, CNAS, 2012, 3º, IV); Após, compreende a intersetorialidade como uma das garantias da proteção socioassistencial (BRASIL, CNAS, 2012, 7º, V). Cita, também, a intersetorialidade ao descrevê-la como responsabilidade comum entre os entes da federação de forma a “promover a articulação intersetorial do SUAS com as demais políticas públicas e o sistema de garantia de direitos” (BRASIL, CNAS, 2012, 12º, XXV). Todas essas menções, apesar de genéricas, indicam que deve haver ações intersetoriais no âmbito da política de assistência social. Na última menção, no capítulo III da referida norma, se estabelece que a forma e o conteúdo das ações intersetoriais deverão constar no Plano de Assistência Social<sup>124</sup> (BRASIL, CNAS, 2012, 22º, IV), isto é, deve estar presente no planejamento plurianual dos estados e município, chancelado pelos conselhos locais.

A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais<sup>125</sup> (TNSS) é um documento que normatiza os serviços da assistência social no Brasil, procurando estabelecer seus conteúdos essenciais, público a ser atendido, propósito de cada um deles e os resultados esperados para a garantia dos direitos socioassistenciais. Além das provisões, aquisições, condições e formas de acesso, unidades de referência para a sua realização, período de funcionamento, abrangência, a articulação em rede, o impacto esperado e suas regulamentações específicas e gerais. (BRASIL, CNAS, 2009). O que este documento chama de articulação em rede seria para a política o aspecto intersetorial a ser desenvolvido. Nesta questão a TNSS traz como

---

<sup>124</sup> Tido um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da PNAS na perspectiva do SUAS, devendo ser elaborado a cada quatro anos pelo órgão gestor da política e submetido a aprovação do conselho de assistência social (BRASIL, 2012, art. 18-22º).

<sup>125</sup> Aprovada pela Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, do CNAS e atualizada pela Resolução CNAS nº 13, de 13 de maio de 2014, que inclui a faixa etária de 18 a 59 anos no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

norma que os serviços devem ser articulados com os de outras políticas públicas setoriais, tais como: saúde, cultura, esporte, meio-ambiente, trabalho, habitação e outros, conforme necessidade (BRASIL, CNAS, 2009).

A nosso ver, a questão-chave na análise desses documentos é que eles não negam que a assistência deve ser desenvolvida de forma intersetorial, entretanto, esta questão é vista não como central na política, mas apenas como mais uma possibilidade no atendimento das demandas dos usuários da assistência.

Apesar das críticas, é justo afirmar que todas essas normativas são marcos legais da assistência social que em muito fizeram e fazem avançar a política de assistência social no Brasil em relação ao período anterior, sendo que foi por meio destes marcos e pela sua execução nos governos Lula e Dilma que se consolidou a política nacional de forma antagônica ao insistente conservadorismo predominante na assistência até os idos de 2002. Segundo Mota et al. (2009, p. 190), até o SUAS os serviços eram prestado de forma dispersa, fragmentária e multiforma e após sua viabilização houve uma “normatização, organização (no sentido de romper com a sobreposição de papéis), racionalização e padronização dos serviços prestados, inclusive considerando as particularidades regionais e locais”. Não que a concepção assistencialista tenha completamente desaparecido, mas é visível dado o grau de regulação que a política vem imprimindo que ela tem se tornada minoritária.

Além da questão normativa da Política Nacional de Assistência Social que procura configurá-la como uma política setorial e ao mesmo tempo “intersetorial” é possível, também, apontar – fazendo jus à categoria da totalidade – a configuração da política num contexto mais amplo procurando entender, por um lado, o que vem sendo priorizado na sua execução: os benefícios ou os serviços. E, noutro lado, compreender qual é o papel que a assistência social vem assumindo na seguridade social. Para essa análise, que aqui pretende ser sintética e apenas ilustrativa para melhor compreendermos o objeto central deste trabalho, temos duas questões principais: a assistência social vem assumindo centralidade na seguridade social? A execução orçamentária da assistência social no plano federal tem priorizado ações relacionadas aos benefícios e programas de transferências de renda em detrimento dos serviços socioassistenciais?

Na concepção de Mota (2009), a políticas que compõem a seguridade social brasileira, ao invés de formarem um amplo e articulado mecanismo de proteção social, vem conformando-se numa unidade de contraditório no seguinte sentido:

[...] enquanto avançam a mercantilização e a privatização das políticas de saúde e previdência, restringindo o acesso e os benefícios que lhe são próprios, a assistência social se amplia, na condição de política não contributiva, transformando-se num novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social, na medida em que se transforma no principal mecanismo de proteção social no Brasil (p. 133-134).

A assistência social que nos anos 1990 constituía-se como uma política fragmentada, seletiva e residual numa concepção assistencialista de política social (BOSCHETTI, 2003), nos anos 2000 vem tomando outra dimensão, principalmente nos governos petistas, se ampliado (MOTA, 2009).

A ampliação que a autora se refere deve ser analisada, inicialmente, por dois lados. O primeiro é sua expansão comparativamente ao crescimento da previdência e da saúde no mesmo período. Utilizando dados mais recentes, Silva (2014) apoiando-se em dados do INESC (2011), expõe os dados<sup>126</sup> do orçamento da União no período de 2003 a 2010, os quais demonstram que o gasto

[...] com a função assistência social cresceu 230,8% (passou de 12,2 bilhões, em 2003, para 40,6 bilhões, em 2010). O crescimento do gasto com assistência social ocorreu principalmente com a expansão do Programa Bolsa Família (PBF) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Com a função previdência social, os gastos públicos aumentaram, no período em questão, 60,49% (128,5 bilhões). Este crescimento é resultado, principalmente, do reajuste do salário mínimo. A função saúde cresceu 44,1% (17 bilhões) (SILVA, 2014, p. 389).

Segundo Silva (2014), a assistência social vem mantendo uma tendência ascendente bem superior às demais políticas da seguridade social, mesmo a saúde e a previdência tendo valores absolutos superiores ao da assistência social o crescimento de ambas tem sido pífio. Essa ampliação, numa conjuntura de extrema desigualdade que existe no Brasil, possui como lado positivo o atendimento às necessidades imediatas da população em extrema pobreza. Entretanto, Mota (2009, p. 134), apesar de não se abster em defender a assistência afirmando que muitos mecanismos da PNAS veem sendo implantados e que o SUAS robusteceu e reordenou as ações socioassistenciais, alerta que a questão “reside no fato de que ao fazê-lo [ampliar a assistência] subtraiu direitos de outras frações da classe trabalhadora”.

Esta seria a outra questão da ampliação da assistência social na forma proposta. Ela ampliaria o acesso à saúde e à previdência via mercado pelas frações médias do estrato social e, tendencialmente, provocaria uma focalização da seguridade social de forma precarizada e seletiva nos estratos inferiores, com a assistência social assumindo a centralidade da proteção social. Neste sentido, Mota (2009, p. 138) considera que assistência social tem sido elevada a

---

<sup>126</sup> Descontando a inflação em cada período.

“condição de política estruturadora e não [...] mediadora de acesso a outras políticas e a outros direitos, como é o caso do trabalho”. A essa condição credita-se (não inteiramente, mas principalmente) os consecutivos ajustes macroestruturais de cunho neoliberal que sistematicamente ocorrem no Brasil pós-redemocratização, a contrarreforma do Estado e as injunções de organismos multilaterais internacionais a impor sua ideologia. Estas premissas vêm reorientando a proteção social brasileira na direção da mercantilização dos direitos sociais e na sua residualização.

Esta crítica se direciona a concepção de atribuir a assistência o papel de principal mecanismo de enfrentamento das desigualdades sociais, pois no seu entender a assistência social passou a assumir para uma parcela significativa [que em 2008 consistia em 62 milhões de pessoas, dados do MDS] da população, a tarefa de ser a política de proteção social, e não parte da política de proteção social. Deve-se, contudo, reconhecer, observando a contradição e o papel da assistência como direito social, a sua importância como uma política não contributiva, que se volta ao atendimento de certas contingências sociais vividas pela população e, portanto, necessária. Mas que deve, no entanto, estar atrelada a uma perspectiva de acesso às demais políticas sociais universais (MOTA et al., 2009).

Em pesquisa mais recente, Sheyla Silva (2013), que assume os pressupostos de Mota (2009), considera a centralidade da assistência social na proteção social brasileira como uma das principais ações a compor o modelo neodesenvolvimentista da coalizão liderada pelo PT no governo federal, fundada na articulação do binômio crescimento econômico com redução da pobreza.

No caso do crescimento econômico, as principais estratégias “neodesenvolvimentistas” privilegiam a exportação de *commodities* e a atração das grandes empresas transnacionais e do capital financeiro, por meio dos investimentos estrangeiros diretos (IEDs). Na outra ponta, o desenvolvimento social seria alcançado por meio do fortalecimento dos programas sociais, com destaque para os programas de transferência de renda da política de Assistência Social (SILVA, 2013, p. 95).

Da mesma forma, Mossicleia Silva (2014) considera que o paradigma neodesenvolvimentista dos governos petistas procura constituir novas bases para o enfrentamento das expressões da “questão social” centralizando-se nos programas de alívio à pobreza, ou seja, “se desenvolve um processo de contínua destruição de um patamar de proteção social universal – ao proceder a intensas contrarreformas na previdência e na saúde – enquanto hiperdimensiona a política de assistência social, desarticulando-a das demais políticas de seguridade social”.

De acordo com as autoras citadas, a centralidade da assistência social na seguridade social vem ocorrendo via ampliação dos benefícios e transferência de renda (Benefício de Prestação Continuada – BPC – e, principalmente, Programa Bolsa Família - PBF) em detrimento dos serviços socioassistenciais.

Neste sentido, Mota (2009) cita um estudo de Boschetti e Salvador (2006), que aponta – analisando o PPA do primeiro governo Lula – um crescimento substantivo de recursos destinados aos benefícios e à transferência de renda como BPC e PBF e um pífio crescimento no repasse para os serviços de proteção social básica e especial a serem executados pelos CRAS e CREAS.

Silva (2013), no mesmo sentido, salienta a prevalência da transferência de renda como estratégia central da assistência social na proteção social brasileira. Para afirmar isso se apoia nos seguintes dados de duas diferentes instituições. Segundo a Anfip (2011)

[...] o montante dos valores liquidados com o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF) evoluiu 136,46%<sup>127</sup> entre os anos de 2005 a 2010; mas a execução dos montantes referentes aos serviços e aos programas da Assistência Social teve evolução significativamente menor, no mesmo período de referência. O MDS<sup>128</sup> (2010) relata que, incluindo o BPC e o PBF, a evolução dos recursos da Assistência Social na União teve um incremento real de 255,4%; mas, excluídos esses programas, a expansão dos serviços socioassistenciais foi de R\$ 2 bilhões, em 2004, para R\$ 2,7 bilhões, em 2009, representando um incremento percentual de apenas 35% em cinco anos.

Corroborando com a perspectiva dos autores supracitados, Silva (2014), a partir de dados do MDS de 2012, analisa o repasse de recursos para os BPC, PBF e RMV (Renda Mensal Vitalícia), o qual chama de programas de transferência de rendas (PTRs), e dos serviços de proteção social básica e especial, o qual chama de “serviço SUAS”. Analisando aos dados do MDS de 2010 e 2011, afirma ter havido um

[...] aumento real no Programa Bolsa Família [que] chega à soma de quase R\$ 3 bilhões e no Benefício de Prestação Continuada e Renda Mensal Vitalícia o crescimento é de aproximadamente 2,5 bilhões, enquanto que nos serviços de proteção social básica e proteção social especial o aumento não chega aos R\$ 100 milhões (SILVA, 2014, p. 394).

---

<sup>127</sup> Silva (2013, p. 97) ressalta que essas são as duas principais estratégias de transferência de renda no âmbito da Assistência Social, porém, não são exclusivas, pois, outros programas — a exemplo do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e do Pró Jovem — também realizam transferências de renda, ainda que com valores, montantes e beneficiários em números expressivamente menores; além dos repasses da Renda Mensal Vitalícia (RMV) aos beneficiários remanescentes de um direito adquirido antes da Constituição Federal de 1988, cujo montante de recursos é menor e decrescente, devendo extinguir-se.

<sup>128</sup> MDS/Subsecretaria de Planejamento e Orçamento/Coordenação Geral de Planejamento e Avaliação. Financiamento da Assistência Social no Brasil. Nota Técnica, dez. 2010.

Após esses breves argumentos, assumimos a posição que considera estar havendo uma centralização da assistência social na seguridade social como estratégia de proteção social no Brasil. Afirmamos, ainda, que esta situação vem ocorrendo via ampliação dos benefícios socioassistenciais e programas de transferência de renda (principalmente, Bolsa-Família). Junto a isso, temos, conforme apontado na primeira parte deste tópico que a perspectiva de política social apontado na PNAS/SUAS é de ser uma política que procura conjugar o aspecto setorial (por meio das seguranças sociais afiançadas na PNAS) com o intersetorial (previsto na LOAS). Dessa forma, podemos inferir que, sendo os benefícios e transferências de renda relacionados ao que a PNAS chama de seguranças de sobrevivência, há uma priorização neste âmbito da política de assistência social, deixando as demais relacionadas às seguranças de acolhida e convivência de forma residual ou até marginal.

Consideramos, assim, que as questões tratadas neste tópico trazem luz à forma como a assistência social se consolidou como política pública a partir do governo Lula, tendo a PNAS e o SUAS como referência, e a forma como ela vem se inserindo na perspectiva da seguridade social e na proteção social brasileira. Isto se torna particularmente importante, pois podemos perceber que o esporte na medida em que se insere justamente nos serviços socioassistenciais, precipuamente na chamada segurança de convívio, se torna, conseqüentemente, residual e até marginal no interior da política tal como esta.

Neste tópico também salientamos que a assistência social possui um aspecto intersetorial, inclusive explicitado pela LOAS como preponderante, mas que de certa forma é tratado como periférico pelas normativas existentes (PNAS, SUAS, TNSS), sendo desenvolvido muito mais como uma possibilidade na execução da política, a partir dos seus serviços setoriais já constituídos, do que o ponto central da política. Sobre esse assunto há um debate teórico intrigante e polêmico, mas ao mesmo tempo elucidativo sobre se a assistência social deve ser uma política que possui uma especificidade que lhe confere ser eminentemente intersetorial ou se é uma política setorial e com conteúdos próprios que caracterizam sua especificidade, sendo a intersetorialidade uma forma de articular seus serviços setoriais com o das outras políticas públicas.

O objetivo de trazer esse debate é, por um lado, desvelar a perspectiva ideopolítica que esta por trás da PNAS/SUAS e trazer a perspectiva crítica ao modelo adotado. Por outro lado, procuraremos entender as possíveis mediações necessárias para compreendermos a assistência social numa perspectiva intersetorial, para só então pensarmos o esporte nesta seara. Neste

mesmo raciocínio procuraremos entender as características e possibilidades teóricas à face setorial<sup>129</sup> da assistência reserva para a sua associação com o esporte, tendo em vista a marginalidade que vem ocorrendo na execução dos serviços socioassistenciais a qual ele se relaciona.

#### **4.2.2. Debate acerca da especificidade e da intersetorialidade na concepção de assistência social.**

A assistência social ao ser elevada à condição de política pública da Seguridade Social e concretizadora de direitos sociais previstos na Constituição de 1988 tornou-se, entre outras, objeto de pesquisa e estudo e, conseqüentemente, de polêmicas quanto aos paradigmas que a definem no tocante a sua concepção, funções, usuários e relação com as políticas sociais setoriais. Nisto, surgem algumas perguntas-chave para entender a assistência social numa perspectiva ampla de direitos sociais e discutir sobre a questão da setorialidade e da intersetorialidade nesta política: Qual é o papel da assistência social na concretização dos direitos sociais de cidadania? Qual a diferença da assistência social para as políticas sociais setoriais na concretização desses direitos? O que é específico na política de assistência social? O que é particular ou próprio da assistência social no seu aspecto intersetorial? É importante salientar, para tanto, que a perspectiva inerente a este tópico não está em analisar a assistência social entre o paradigma do assistencialismo e do direito social, mas, sobretudo, pelas diferentes correntes teóricas que procuram concretizar esta política como um direito social inscrito na Constituição Federal de 1988.

A assistência social de acordo com a Constituição Federal de 1988 e a LOAS é uma política pública concretizadora de direitos sociais demandados pela sociedade e previstos em lei. Desse modo, a assistência ao se identificar com os direitos sociais assume a perspectiva, segundo Pereira (2008), da equidade e da justiça social, exigindo atitudes positivas, ativas ou intervencionistas do Estado para, de par com a sociedade, transformar esses valores em realidade. Neste sentido, a assistência social deve ir além da satisfação das necessidades biológicas, devendo contribuir para a “concretização do direito do ser humano à autonomia, à informação, à convivência familiar e comunitária saudável, ao desenvolvimento intelectual, às oportunidades de participação e ao usufruto do progresso” (IDEM, p. 224). Além disso, como componente da seguridade social e de caráter distributivo, “deve agir não só no sentido de

---

<sup>129</sup> Considerando ser esta a inscrita na PNAS/SUAS e a que analisaremos neste trabalho.

livrar os seus destinatários dos infortúnios do presente, mas também das incertezas do amanhã, protegendo-os preventivamente das adversidades causadas por enfermidades, velhice, abandono, desemprego, etc.” (IDEM, p. 225).

Neste horizonte, Pereira (2008, p. 225) procura definir a assistência social como

[...] uma política de seguridade social que visa, de forma gratuita e desmercadorizada, contribuir para a melhoria das condições de vida e cidadania da população pobre mediante três procedimentos básicos:

- a) Provimento público de benefícios e serviços básicos como direitos de todos;
- b) Inclusão no circuito de bens, serviços e direitos de segmentos sociais situados à margem desses frutos do progresso;
- c) Manutenção da inclusão supracitada e estímulo ao acesso a patamares mais elevados de vida e cidadania, mediante o desenvolvimento de ações integradas no âmbito das políticas públicas.

Mesmo incluída no rol dos direitos sociais pela Constituição, a assistência possui particularidades que lhe requerem um tratamento teórico e político diferenciado em relação a demais políticas. Um traço particular da assistência social é a sua histórica vinculação estrita com a pobreza absoluta<sup>130</sup>, do qual decorrem, de acordo com Pereira (2004, p. 55), “todos os vícios e distorções que corroem e continuam a corroendo as possibilidades de eficácia democrática e cívica dessa política”. Para a autora, a política de assistência social deveria funcionar na inclusão no circuito de bens, serviços e direitos existentes na sociedade grupos sociais injustamente impedidos dessa participação, atuando não apenas na pobreza absoluta, mas, principalmente, na pobreza relativa<sup>131</sup> (desigualdade social) (PEREIRA, 2008). É claro que a pobreza absoluta ou extrema é algo que existe e deve ser enfrentada, inclusive pela política de assistência social, “mas isso deve ser feito de uma forma em que ela seja extinta e não mitigada, atacando-se suas causas estruturais – o que vai requerer ação concertada entre o social e o econômico, mediada pela política” (PEREIRA, 1997, p. 250).

A autora salienta, entretanto, que partindo do pressuposto da hegemonia do neoliberalismo da condução da política econômica e social do Brasil nos período pós-Constituição Federal de 1988 (o qual concordamos), “a assistência social jamais será uma política pública de obrigações positivas perante cidadão munidos do direito a ter as suas necessidades básicas atendidas. Será sempre uma medida residual, isolada, isto é, paliativa,

---

<sup>130</sup> Segundo Pereira (2006, p. 233) a pobreza absoluta “está diretamente associada à ideia de sobrevivência física, à satisfação de mínimos sociais necessários à reprodução da vida com um mínimo de dignidade humana”.

<sup>131</sup> Para Pereira (2006, p. 232) a pobreza relativa refere-se “a satisfação de necessidades em relação ao modo de vida de uma sociedade. Está também vinculada à relação entre pobreza e distribuição das riquezas socialmente produzidas. Dessa forma, enquanto houver desigualdade e estratificação social, uma percentagem da população será sempre pobre em relação a algum grupo mais privilegiado, não importando o grau de riqueza da nação considerada”.

desvinculadas das demais políticas sociais e econômicas” (PEREIRA, 2004, p. 56) e, tendencialmente, vinculada à pobreza absoluta de forma estrita.

Outra particularidade seria a sua reprodução caracterizada pela matriz da qual faz parte, a política social. Para melhor apreender essa relação devemos pensar qual é o objeto da política social para em seguida pensar o da assistência social, associando-as. A política social enquanto disciplina das Ciências Sociais não possui um objeto separado de si mesmo diferenciando-a das suas congêneres, a sociologia (sociedade), a Ciência Política (poder), a Antropologia (cultura), entre outras. Isto significa que o objeto da política social é a própria política social, que apesar de possuir saberes particulares (e não específicos), é, também, um campo de atuação e estratégia de ação das outras disciplinas e políticas. Isso evidencia seus aspectos intersetoriais e interdisciplinares (PEREIRA, 2004).

Esse mesmo raciocínio pode ser utilizado para entender a assistência social, ou seja, de todas as políticas sociais particulares a única que possui maior afinidade com a premissa intersetorial e interdisciplinar da política social é a assistência social. Exemplo: qual é o recorte da política de saúde, educação e esporte que deve ser atendida pela política social? É a saúde, a educação e o esporte como algo que preexiste à política social, ou seja, são necessidades e demandas que exigem uma política correspondente. No caso da assistência social qual seria o seu objeto? Se adotarmos esse mesmo referencial teríamos que dizer “que o escopo da assistência é o social, e não um aspecto desse social, o que equivale afirmar que nesse escopo cabem todos os recortes ou ‘setores’ das outras políticas, já que ela é por natureza amplo, interdisciplinar e intersetorial” (PEREIRA, 2004, p. 58).

Neste sentido, a mesma autora afirma que é possível identificar a assistência social como uma política particular caracterizada por ser “**genérica na atenção e específica nos destinatários**, ao contrário das demais políticas socioeconômicas setoriais, que são genéricas nos destinatários e especializadas na atenção” (PEREIRA, 1996, p. 29, grifo nosso). Assim, a autora afirma que a especificidade da assistência social esta nos seus destinatários e no seu caráter intersetorial e interdisciplinar ao estabelecer interfaces e vínculos orgânicos com as demais políticas, pois se o seu fazer (como nas demais políticas sociais) for sua ação principal ela será por si mesma discriminatória (esta questão será aprofundada mais a frente). Sob esse parâmetro, a assistência assume como função própria ou particular “favorecer o acesso e usufruto de bens, serviços e direitos diversificados a parcelas da população ‘excluídas’ dessa possibilidade” (PEREIRA, 2004, p. 59).

No que se refere aos seus destinatários, Pereira (2008, p. 229) considera que há dois tipos que são compatíveis com as funções ora citadas:

- a) O destinatário da ação resgatadora de direitos é todo cidadão que, por razões pessoais, sociais ou de calamidade pública, encontra-se, temporária ou permanentemente, sob o jugo de condições de vida e de cidadania inferiores ao padrão básico julgado socialmente satisfatório. Fazem parte deste rol de destinatários tanto o tradicional público-alvo da assistência social – os incapacitados física, mental ou juridicamente – quanto adultos física e mentalmente capazes para o trabalho, mas que, por motivos alheios à sua vontade, tornam-se invalidados socialmente devido à interrupção ou ao rebaixamento da sua produtividade e do seu salário.
- b) O destinatário da ação preventiva, mantenedora da participação social, é todo cidadão que, embora usufrua do padrão básico julgado socialmente satisfatório, apresenta vulnerabilidades e enfrenta riscos que o impedem de permanecer, pelo seu próprio esforço, nesse patamar, ou de superá-lo.

A autora defende, por fim, que apesar do caráter eminentemente intersetorial dessa política ser o que deveria prevalecer não se deve dispensar

[...] um lócus institucional próprio que lhe sirva de base administrativa, política e de produção, bem como estratégias particulares. Afinal, ela existe como política pública com conteúdo próprio e revela uma complexidade que requer ser tratada com competência e conhecimento de causa. Sendo assim, não pode ser encarada apenas como provisão social, isto é, como ação mecânica de distribuição de apoios e auxílios compensatórios que pode ser realizada desgarrada de um eixo capilarizador (PEREIRA, 2004, p. 61).

Diferente dessa perspectiva, Aldaíza Sposati (2004) considera que para consolidar o paradigma da assistência social como um direito de cidadania e nodal que se estabeleça a “particularidade/especificidades” dessa política. O paradigma que a autora defende está na superação do conservadorismo que marca a assistência historicamente, baseada no favor, na caridade, na filantropia e na ausência de uma política sistemática de assistência social. Essa aceção a coloca no mesmo ponto de partida da professora Potyara Pereira, ou seja, ambas estão no campo crítico do histórico conservadorismo deste campo. Entretanto, elas se diferem na forma e no conteúdo que esta política deveria assumir nos marcos da Constituição Federal de 1988 e da LOAS.

Neste sentido, defende objetivamente que a assistência social é uma política setorial de proteção social, tendo um “conteúdo próprio voltado para a provisão de seguranças e de vigilância da universalização de mínimos sociais entendidos como padrões básicos de inclusão” (Sposati, 2001, p. 62).

Duas questões são importantes no entendimento do pensamento da autora sobre assistência social: seus destinatários e sua especificidade. Para definir seus destinatários, Sposati não trabalha com a noção de pobreza – seja ela absoluta ou relativa – como fenômeno

a ser enfrentado pela assistência, mas, sim, com o de exclusão social e risco social. Autora procura desvincular a assistência social à pobreza enquanto um fenômeno estrutural, por entender não ser papel da política social e muito menos da assistência social superar a pobreza ou a desigualdade – pois para tal são necessárias mudanças estruturais na sociedade – e, também, por conceber essa associação como uma forma de manter precarizada e apartada a atenção aos mais excluídos. O sentido de exclusão empregado por ela, no caso brasileiro, não está na perda do estatuto da cidadania como ocorre em países europeus, por exemplo, mas sim na “reiteração da invisibilidade de uma massa populacional a ser incluída na agenda pública de direitos e garantias sociais” (SPOSATI, 2001, p. 59). Para ela, no Brasil “trata-se de construir vínculos, isto é, elos de visibilidade de múltiplos segmentos perante a responsabilidade pública” (IDEM). Assim, os destinatários da política de assistência social, não seriam os pobres de maneira estrita, mas todos aqueles que se encontram excluídos das garantias e direitos sociais impressos no contrato social em vigor no Brasil.

Para Sposati o papel da assistência social como direito social é de proteção social. O sentido de proteger, a que se refere, estaria em agir preventiva e protetivamente em situações de risco social relacionado a questões advindas de processos de convívio e de (in) sustentabilidade de vínculos sociais e não apenas de questões biológicas ou psicológicas. O risco, neste sentido, se coloca não apenas no perigo imediato que se apresenta, mas, também, na possibilidade futura para tal (SPOSATI, 2004).

Assim, na sua concepção a assistência social consiste numa

[...] política de garantias de direitos de prevenção e proteção social por meio de serviços, benefícios, programas, projetos, monitoramento e trabalho social que: Previne/reduz situações de risco social e pessoal; Protege pessoas e famílias vulneráveis e vitimizadas independente da idade, sexo, raça, etnia, renda; Cria medidas e possibilidades de ressocialização, reinserção e inclusão social; Monitora exclusões, vulnerabilidades e riscos sociais da população (SPOSATI, 2004, p. 41).

Para que isso ocorra, Sposati (2004) aponta que a assistência deve ser organizada a partir de uma rede de proteção social baseada na cidadania, na provisão de um conjunto de seguranças sociais e num sistema de monitoramento de risco e de defesa de direitos. A rede de proteção a que a autora se refere possui como eixos de proteção o ciclo de vida, a equidade, a preservação da dignidade humana, o enfrentamento das fragilidades dos arranjos familiares e, por fim, o monitoramento e a defesa dos direitos. As seguranças sociais são consideradas pela autora o conteúdo próprio da política de assistência social e devem “assegurar a

redução/eliminação de vulnerabilidades que fragilizam a resistência do cidadão e da família no processo de exclusão” (IDEM, p. 46), são elas:

- Segurança da acolhida: supõe construir a possibilidade de cobertura a várias vulnerabilidades, como, por exemplo, pela invalidez, pela deficiência, pela velhice, pela maternidade, pela morte, por um acidente, por ser criança, pela violência, pela doença, pela ausência de referências ou parentesco, entre outras situações.
- Segurança de Convívio: supõe políticas de incentivo e de criações de recursos como centros de convivência onde as pessoas com situações comuns ou diversificadas possam criar laços, encontrar saídas para sua situação de vida e resguardo para os riscos que tem a frente, por meio da oferta de oportunidades de encontro e desenvolvimento para as crianças, adolescentes, mulheres, idosos, famílias, etc.
- Segurança de rendimento e de autonomia: propõe garantir que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego.
- Segurança de Equidade: garante uma discriminação positiva, com apoio direcionado às famílias nas quais a mulher é chefe ou arrimo; apoio às famílias com maior número de filhos etc.
- Segurança de Travessia: a ideia é proporcionar um conjunto de condições que, juntamente com a autonomia, constrói capacitações básicas para que o cidadão possa obter requisitos básicos ou ter potencializada sua capacidade, seu *empowerment* para confrontar-se com as exigências que lhe são feitas (IDEM, p. 46 – 49).

A perspectiva da política de assistência social concebida por Sposati é de forma muito clara a maior influência, tanto na forma como no conteúdo, a concepção adotada pela PNAS (2004) e pela NOB/SUAS (2005; 2012). Sobre essa perspectiva, Silva (2012) traz duas críticas relevantes sobre as posições de Sposati sobre a especificidade da assistência e a ideia de seguranças sociais. Sobre a especificidade, diz que os conceitos são considerados controversos e em estado de construção, precisando ser qualificados, pois podem ser usados por distintas perspectivas.

*A equidade*, por exemplo, entendida como busca da igualdade com justiça e respeito às diferenças, pode assumir um aspecto mais subjetivo, onde se sobressai à diferença e nela a perspectiva liberal. O contrário seria a busca objetiva da igualdade, na perspectiva de classe social, que pressupõe redistributividade e crescente universalidade no acesso à riqueza (IDEM, p. 165, grifo da autora).

Sobre as seguranças sociais considera que a abrangência dos conceitos possibilita uma concepção generalista do conteúdo e demasiadamente extensa para as necessidades que se volta, pois

[...] não confrontam os interesses do capital, ao contrário, podem ser a eles funcionais, pelo risco do psicologismo, conformismo resiliente, da busca de uma coesão social na forma de harmonia entre as classes e, ainda, pela possibilidade aberta de busca de respostas aos *riscos e vulnerabilidades* dentro das próprias situações apresentadas (indivíduos/famílias) e fora das estruturas que (re) produzem as demandas por políticas sociais (SILVA, 2012, p. 166, grifo da autora).

Além destas, as posições de Sposati, e conseqüentemente as da PNAS, são passíveis de algumas problematizações, tomando por base o entendimento da professora Potyara

Pereira. Sposati (2004), ao criticar a concepção de assistência social proposto por Pereira como “genérica nas atenções e específica nos destinatários”, a coloca como uma proposta não de enfrentamento, mas de passividade frente às desigualdades sociais por entendê-la como reguladora da pobreza [operando com a pobreza absoluta] e estigmatizadora, pois se especializa nos mais necessitados, negando, assim, a universalidade da cidadania. No seu entendimento as outras políticas sociais setoriais devem, por elas mesmas, “assegurar as condições necessárias para que os usuários possam utilizá-las” (p. 40).

Não consideramos esses apontamentos de Sposati condizentes com a proposta defendida por Pereira. Inicialmente, Pereira deixa claro em seus trabalhos que o horizonte da assistência social deve ser a pobreza relativa e não a pobreza absoluta, a qual considera a origem de todos os vícios e distorções existentes na assistência social, historicamente associada ao assistencialismo. Sobre a questão de se especializar num público específico, Pereira (1997) apoia-se na própria Constituição Federal de 1988 para afirmar que a assistência social diferencia-se das demais políticas na seguridade social, pois a previdência ao possuir um caráter contributivo possibilita o acesso apenas aos que contribuem via trabalho formal ou prestação individual e a saúde e a assistência, por outro lado, possuem um caráter distributivo não exigindo contribuição prévia para o acesso aos seus serviços. Neste sentido a saúde assumiu um caráter universal em relação aos seus destinatários (art. 196) e a assistência social o de prestar atendimento “a quem dela necessitar” (art. 203). Com efeito,

[...] a assistência social teria um escopo mais delimitado em relação aos destinatários, que seriam constituídos de crianças, adolescentes, gestantes, nutrízes, idosos, pessoas portadoras de deficiência e populações economicamente e socialmente mais vulneráveis, embora o atendimento a esses destinatários devesse ser diversificado e não necessariamente estrito (p. 248).

Isto significa que a assistência social possui um público específico, composto tanto pelos inabilitados ao trabalho como pelos habilitados, porém precarizados pelas condições sociais e econômicas impostas pela sociedade, assim como, daqueles que embora estejam no padrão básico julgado satisfatório pela sociedade, apresentam vulnerabilidades e riscos que o impedem de permanecer pelo seu próprio esforço. A delimitação de destinatários específicos é, na visão de Pereira, o que lhe confere especificidade a essa política, contradizendo Sposati (2004) que rotula sua concepção de assistência social como “inespecífica”.

Para Pereira (2004), os que defendem a assistência social como política setorial possuem uma preocupação sobre uma possível perda de conteúdo ou de especificidade dessa política caso ela não seja setorial. No entanto, para a autora é justamente a defesa da

setorialidade nessa política que possibilita sua descaracterização “como política pública, com conteúdo próprio, porque isso vai contra a sua natureza genuinamente complexa, abrangente, interdisciplinar e intersetorial expressa no adjetivo (social) que a qualifica” (p. 59). Essa característica nela imputada, intersetorial, proporciona a ela estabelecer vínculos orgânicos com as demais políticas setoriais, com vistas a universalizar os direitos sociais de cidadania – diferente do apontado por Sposati (2004) sobre negar a universalidade da cidadania. Isso ocorreria pelo que Pereira (1997) elencou como as funções próprias ou particulares da assistência social, que a classifica como “genérica nas atenções”, cito: (i) favorecer o acesso e o usufruto de grupos sociais a bens e serviços socialmente produzidos; (ii) assessoramento, defesa de direitos e estímulo à autonomia de ação e de crítica; e (iii) desenvolvimento social, combate à pobreza e prevenção da reprodução geracional do pauperismo.

Esta perspectiva, a nosso ver, se encontra em harmonia com o art. 2º, parágrafo único, da LOAS que legisla sobre os objetivos da assistência social, diz ele: “A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais” (BRASIL, 1993).

Ao realizar este debate temos: por um lado, uma concepção de assistência social que procura conjugar especificidade com intersetorialidade, sendo a especificidades desta política o público a que se destina e a intersetorialidade a sua razão de ser, na qual o seu objetivo é integrar o seus usuários, por meio dos benefícios, serviços, programas e projetos, ao circuito de bens e direitos de cidadania contribuindo para a sua universalização. Por outro, temos uma concepção que defende a assistência enquanto uma política social setorial (aspecto que entende dever ser fortalecido), cujo conteúdo próprio e que explicita sua especificidade está em desenvolver e oferecer benefícios, serviços, programas e projetos relacionados às seguranças sociais – como, por exemplo, foi incorporado pela PNAS (2004) – procurando ela mesma desenvolver ações assistenciais voltadas para as necessidades sociais imediatas dos seus usuários. A intersetorialidade, nesta concepção, é tida como uma questão paralela ou um aspecto dessa política a ser cultivado, mas no sentido de combinar as ações setoriais da assistência com as ações setoriais de outras políticas sociais.

Compreendemos que a política de assistência social, tal como esta na realidade brasileira, majoritariamente enviesada pela concepção setorial de assistência social e procurando se articular com as demais políticas públicas a partir dessa concepção, distancia-se

de ser uma política voltada para o enfrentamento da pobreza relativa e aproxima-se, quase que exclusivamente, do enfrentamento a pobreza absoluta, podendo inclusive tornar-se uma política discriminatória. Afirmamos isso porque o fato de a assistência desenvolver serviços socioassistenciais de caráter setorial faz com que ela incorpore (até para constituir o conteúdo próprio a ser desenvolvido com seus usuários) parte do conteúdo de outras políticas públicas. Isso ocorre, pois a assistência não possui um recorte específico de atuação devido a sua natureza abrangente dado pelo adjetivo social que a acompanha. Como afirma Pereira (2004), o escopo da assistência é o social, e não um aspecto desse social. Isso implica dizer que os serviços da assistência social, numa abordagem setorial, necessariamente terão que incorporar conteúdos de outras políticas sociais de recorte específico como é o caso da educação ou do esporte, por exemplo, para poder conceber seus serviços nessa concepção.

A política de assistência social faz isso, a nosso ver, como uma forma de tentar inserir seus usuários no circuito de bens e serviços sociais, mas o faz por uma perspectiva diferente da que defende Pereira (2004). Para essa autora, a assistência social deveria criar mecanismos (serviços) de inserção desses usuários nas outras políticas, diferente do que ocorre com a atual política de assistência que cria serviços e programas para tentar compensar as iniquidades sociais de acesso aos bens e serviços sociais de cidadania aos seus usuários desenvolvendo ela mesma ações para suprir essa demanda, superdimensionando a assistência social.

Boschetti (2005, p. 13) faz um alerta quanto à concepção de assistência social entendida como uma política de proteção social, mas desarticulada do conjunto de políticas sociais. Para ela, nesta situação há o risco de “superdimensionar a assistência e atribuir a ela funções e tarefas que competem ao conjunto das políticas públicas”.

Assim, entendemos que essa configuração possibilita ocorrerem algumas contradições que desassocia a assistência das suas intenções primeiras, legalmente instituídas na LOAS que propõe igualdade de direitos no acesso sem discriminação de qualquer natureza e universalização dos direitos sociais (BRASIL, 1993, art. 2º e 4º). As contradições possíveis a que me refiro são: (i) a institucionalização da exclusão social, pois nesse caso teríamos um espaço ou serviço específico para os atendimentos dos assistidos separado dos não assistidos; (ii) o esvaziamento das políticas sociais setoriais, pois ao realizar ações de outras políticas as exime da responsabilidade para com os usuários da assistência, impactando negativamente na universalização dos direitos sociais; e (iii) a transformação da assistência social numa política meramente compensatória e voltada a pobreza absoluta, que visa atender a iniquidade das

demais políticas por sua própria força, tendencialmente, com ações qualitativamente inferiores, como é possível constatar nos programas de transferência de renda, cujos valores estão muito aquém do salário-mínimo.

Observamos no tópico anterior, que as ações socioassistenciais que ocorrem fora do eixo dos benefícios e do principal programa de transferência de renda (Bolsa-família) possuem um aporte financeiro e estrutural quantitativamente desproporcional aos serviços socioassistenciais, atribuindo-lhes características de residualidade e marginalidade. Assim, diante desses apontamentos e do que acabamos de conferir nesse tópico a respeito das contradições da política de assistência social ao assumir o desenvolvimento do conteúdo das outras políticas sociais no seu interior, perguntamos: Como o esporte se insere nessa realidade? O esporte age como um mecanismo de integração subalterna dessa fração social ao *status quo*? A forma como o esporte ocorre nos serviços e programas possibilita uma leitura crítica da realidade pelos seus usuários? Compreendemos essas questões como de complexas e extensas respostas e que requerem um debate mais amplo ao qual nos dedicaremos no próximo capítulo.

Para o tópico final deste capítulo, tentaremos entender qual é o “lugar” do esporte na assistência social, ou seja, em quais serviços e programas desta política esta inserido, além de verificar se está havendo um crescimento dessas ações e, conseqüentemente, do esporte como parte integrante da assistência social.

### **4.3. O “lugar” do esporte na política de assistência social.**

Para analisarmos o “lugar” do esporte na assistência social, a partir do exposto nos tópicos anteriores, surgem, inicialmente, algumas questões balizadoras do processo aqui pretendido, tais como: em quais serviços e programas a assistência social vem utilizando o esporte como parte de suas ações setoriais? Como o esporte se associa a assistência social nas normatizações gerais desses serviços e programas? Como ela procura desenvolver ações intersetoriais entre seus usuários e a política de esporte? Qual a abrangência desses serviços e programas no âmbito do SUAS?

Segundo a LOAS, a assistência social organiza-se em proteção social básica e especial. A proteção social básica visa por meio de um “conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social [...] prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de

vínculos familiares e comunitários” (BRASIL, 1993, art. 6A, I). No que concerne aos serviços, há três nesse âmbito de proteção: (i) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); (ii) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV); e (iii) Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas.

A proteção social especial, objetiva por meio de um complexo de serviços, programas e projetos “contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos” (BRASIL, 1993, art. 6A, II). Nesta esfera de proteção os serviços se dividem em dois tipos: de média e alta complexidade. Os serviços de média complexidade são: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; e Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. Os serviços de alta complexidade são: a) Serviço de Acolhimento Institucional; b) Serviço de Acolhimento em República; c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

Analisando a configuração de todos esses serviços, por meio da Resolução nº 109/2009 do CNAS<sup>132</sup> que aprovou a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais<sup>133</sup> (TNSS), no que se refere à proteção social básica o PAIF<sup>134</sup> e o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas<sup>135</sup> são serviços que não procuram

---

<sup>132</sup> Já incluída a resolução nº 13/2014 que incorporou a faixa etária de 18 a 59 anos no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

<sup>133</sup> Essa Tipificação possibilitou a padronização em todo território nacional dos serviços de proteção social básica e especial, estabelecendo seus conteúdos essenciais, público a ser atendido, propósito de cada um deles e os resultados esperados para a garantia dos direitos socioassistenciais. Além das provisões, aquisições, condições e formas de acesso, unidades de referência para a sua realização, período de funcionamento, abrangência, a articulação em rede, o impacto esperado e suas regulamentações específicas e gerais (BRASIL, CNAS, 2009, p. 4).

<sup>134</sup> O PAIF consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida (BRASIL, CNAS, 2009, p. 5).

<sup>135</sup> Este serviço tem por finalidade a prevenção de agravos que possam provocar o rompimento de vínculos familiares e sociais dos usuários. Visa a garantia de direitos, o desenvolvimento de mecanismos para a inclusão social, a equiparação de oportunidades e a participação e o desenvolvimento da autonomia das pessoas com deficiência e pessoas idosas, a partir de suas necessidades e potencialidades individuais e sociais, prevenindo situações de risco, a exclusão e o isolamento (BRASIL, CNAS, 2009, p. 15).

desenvolver o esporte de forma direta, ou seja, o que há nestes serviços é uma previsão de ações para viabilizar o acesso ao esporte pelos seus usuários ou por meio de outros serviços e programas da própria assistência social com quais ele se articula ou por meio de outras políticas públicas. Dessa forma, percebemos que não constam na sua descrição, objetivos e aquisições esperadas qualquer referência ao conteúdo esporte. Esta referência só é feita no tópico “articulação em rede<sup>136</sup>” que diz que estes serviços deverão se articular com os “serviços públicos locais de educação, saúde, trabalho, cultura, esporte, segurança pública e outros conforme necessidades” (BRASIL, CNAS, 2009, p. 15). É importante ressaltar que o PAIF é um serviço de execução exclusiva dos Cras, sendo esta unidade a referência na organização e coordenação da assistência social, principalmente, na proteção social básica no Brasil. De acordo com os dados do Censo SUAS, em 2014 existiam 8.088 CRAS no Brasil, em 5.485 municípios, o que corresponde à presença deste equipamento em 98,5% dos municípios do país. Segundo o mesmo Censo, existiam em 2007 cerca de 4.195 CRAS em todo o Brasil o que configura um aumento de aproximadamente 92% no número total de unidades se comparada ao ano de 2014 (BRASIL, MDS, 2015e, p. 67).

No caso dos serviços de proteção social especial, não há nenhuma menção de incorporação e utilização do esporte na sua execução de acordo com a TNSS. É possível apenas supor como possibilidade no quesito “articulação em rede” que haja uma interação entre estes na perspectiva intersetorial, pois o texto da TNSS designa de forma genérica que estes serviços devem se articular aos “serviços de políticas públicas setoriais” (BRASIL, CNAS, 2009).

Diferente dos serviços ora citados, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)<sup>137</sup> faz referência ao esporte tanto como um conteúdo próprio (nas suas atividades, objetivos e aquisições esperadas), como uma ação de articulação em rede. Conceitualmente, o SCFV consiste num “serviço realizado em grupos, organizado a partir de percursos, de modo a garantir aquisições progressivas aos seus usuários, de acordo com o seu ciclo de vida, a fim de complementar o trabalho social com famílias e prevenir a ocorrência de situações de risco social” (BRASIL, CNAS, 2014, p. 16). A oferta desse serviço, de acordo com a TNSS, pode ocorrer tanto pelos CRAS diretamente, quanto por Centros de

---

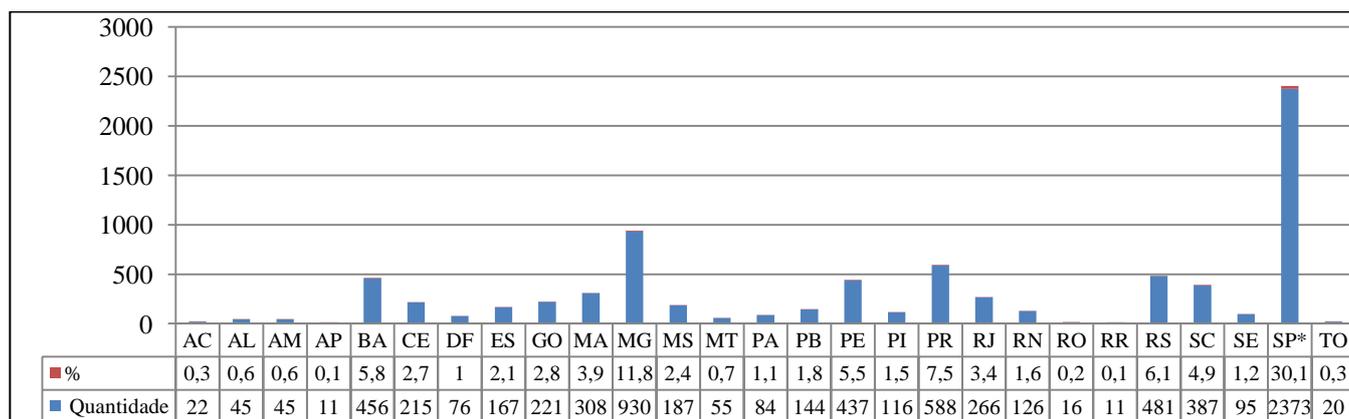
<sup>136</sup> Indica a conexão que cada serviço terá com outros serviços, programas, projetos e organizações dos poderes Executivo e Judiciário e organizações não governamentais (BRASIL, CNAS, 2009).

<sup>137</sup> É importante salientar, que para alcançar seus objetivos o referido serviço deve estar articulado com o PAIF e com o PAEFI (quando necessário), no sentido de complementar o trabalho social com as famílias atendidas pela assistência social no âmbito da proteção social básica.

Convivência governamentais ou não governamentais (entidades socioassistências), sendo que estes últimos devem ser referenciados por um CRAS.

No que tange à abrangência desse serviço no Brasil, de acordo com o Censo SUAS de 2014<sup>138</sup> há 8.088 unidades de CRAS no Brasil, sendo que destas 7.189 executam diretamente o SCFV, ou seja, 88,9% do total<sup>139</sup>. No que se referem aos Centros de Convivência que executam o SCFV, segundo a mesma pesquisa<sup>140</sup>, há 7.882 unidades entre governamentais e não governamentais em todo o Brasil, sendo que os não governamentais possuem maior quantidade de unidades (57,5%) em relação às governamentais (42,6%). Assim, temos entre CRAS e Centros de Convivência 14.971 unidades ofertantes do SCFV no Brasil (Tabela 2). Como curiosidade em relação aos Centros de Convivência, percebemos como a região com mais unidades a Sudeste (47,4%), tendo o estado de São Paulo a maior quantidade de unidades no Brasil com 2.373 (30,1% de todas as existentes) e o DF com apenas 76 unidades (1,0% do total) (Gráfico 3).

**Gráfico 3** – Quantidade de Centros de Convivência, por unidade da Federação.



**Fonte:** Censo SUAS (2014). Elaboração própria.

Quanto ao número de usuários desse serviço, existem 1.375.956 pessoas, entre todos os ciclos considerados pela TNSS, sendo atendidas diretamente pelo CRAS nas suas 7.189 unidades ofertantes de SCFV de forma direta. Já nos Centros de Convivência (entre governamentais e não governamentais) há 1.040.068 usuários do SCFV sendo atendidos nas

<sup>138</sup> É importante registrar que não foram apreciados os dados referentes ao Censo Suas de 2015, apesar de já estarem disponibilizados, pois até o término dessa dissertação não havia sido liberado os dados sobre os Centros de Convivência, só estando disponíveis os de 2014.

<sup>139</sup> Nos questionários enviados aos CRAS foi perguntado se a unidade executa diretamente o SFCV, devendo ser contabilizados, exclusivamente, os atendimentos coletivos realizados no espaço do próprio CRAS, ou ainda, os atendimentos realizados em outros espaços alternativos, desde que executados diretamente pela equipe técnica do CRAS, não sendo contabilizados os atendimentos realizados por outras unidades de rede referenciada ao CRAS (BRASIL, MDS, 2015b, p. 18).

<sup>140</sup> É importante registrar que apenas em 2014 o Censo SUAS passou a coletar dados exclusivos dos Centros de Convivência.

7.882 unidades espalhadas pelo Brasil (BRASIL, MDS, Censo SUAS, 2015). Isso possibilita dizer que há um total de 2.416.024 usuários do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos no Brasil até o ano de 2014 (Tabela 2).

**Tabela 2** – Número de unidades que ofertam SCFV e usuários no Brasil.

	Unidades que ofertam SCFV	Usuários
CRAS	7.189	1.375.956
Centros de Convivência	7.882	1.040.068
Total	15.071	2.416.024

**Fonte:** Censo Suas (BRASIL, MDS, 2015ac). Elaboração própria.

Para analisarmos como o SCFV se desenvolve de forma setorial e qual a sua relação com o esporte, iremos analisa-lo a partir da sua configuração na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (TNSS), observando três pontos principais: as ações (atividades) desenvolvidas nele para a sua materialização, a descrição do conteúdo substantivo que integra o serviço nos seus diversos ciclos e os objetivos que o configuram.

Para o desenvolvimento das ações no âmbito do SCFV, elas devem estar organizadas tendo como finalidade: “ampliar trocas culturais e de vivências, desenvolver o sentimento de pertença e de identidade, fortalecer vínculos familiares e incentivar a socialização e a convivência comunitária” (BRASIL, CNAS, 2009, p. 16). A forma organizativa central desse serviço são os grupos de convivência, que devem ocorrer de acordo com as necessidades dos participantes e levando em consideração as especificidades do seu ciclo de vida, ou seja, o serviço pode ser organizado em grupos de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos, observando a demanda do município ou Distrito Federal (DF), o que não exclui a possibilidade de formação de grupos intergeracionais. Os encontros dos grupos do SCFV podem ser efetivados mediante variadas ações, como reuniões, oficinas, palestras, atividades recreativas, entre outras. Quanto a isso, o MDS coloca que as oficinas consistem

[...] na realização de atividades de **esporte**, lazer, arte e cultura no âmbito do grupo do SCFV. Essas atividades podem ser resultado, inclusive, de articulações intersetoriais no âmbito municipal. Porém, vale destacar que as oficinas, bem como as palestras e as confraternizações eventuais, por si só, não constituem o SCFV, são estratégias para tornar os encontros dos grupos atrativos e, com isso, dialogar com o planejamento do percurso, os temas transversais e os objetivos a serem alcançados nos grupos (BRASIL, MDS, 2016, p. 16, grifo nosso).

Essas atividades são previstas nas normativas do serviço e efetivamente ocorrem segundo o Censo SUAS de 2014, que expõem dados sobre esse ponto apenas no que se refere aos Centros de Convivência. Ao perguntar a estas unidades quais atividades desenvolvem

sistematicamente, tendo como opção de resposta, entre outras, atividades recreativas<sup>141</sup>, atividades com a participação da comunidade<sup>142</sup> e palestras/oficina<sup>143</sup> obteve os seguintes dados: 93% realizam oficinas/palestras; 91,5% desenvolvem atividades recreativas; e 71% fazem atividades com a participação da comunidade. Estes dados demonstram que estas atividades ocorrem de forma ampla e sistemática na realidade social do serviço em questão, sendo uma das mais utilizadas para desenvolvê-lo.

No tocante ao conteúdo substantivo do SCFV, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais o descreve de forma específica para cada ciclo de vida, que se dividem em 0 a 6 anos, 6 a 15 anos, 15 a 17 anos, 18 a 29 anos, 30 a 59 anos e idosos (acima de 60 anos) (BRASIL, CNAS, 2014). Analisando especificadamente esta questão, percebemos que apenas os ciclos de 6 a 15 anos, 15 a 17 anos e o de idosos fazem menção ao esporte como uma forma de intervenção social neste serviço, o colocando sempre como um meio de intervenção social para o serviço.

No ciclo de 6 a 15 anos, que segundo o Censo Suas de 2014, possui a maior quantidade de unidades ofertantes no Brasil (cerca de 86,7% diretamente nos CRAS e 70,7% nos Centros de Convivência) (vide tabela 3) e a maior quantidade de usuários (entorno de 42%) (ver gráfico 4), o SCFV é descrito da seguinte forma:

Tem por foco a constituição de espaço de convivência, de formação para a participação e cidadania, desenvolvimento do protagonismo e da autonomia das crianças e adolescentes, a partir dos interesses, demandas e potencialidades dessa faixa etária. Sendo que as intervenções devem ser pautadas em experiências lúdicas, culturais e **esportivas** como formas de expressão, interação, aprendizagem, sociabilidade e proteção social (BRASIL, CNAS, 2009, p. 16, grifo nosso).

No mesmo sentido, o ciclo de 15 a 17 anos, que possui em torno de 64% das unidades de assistência social em todo o Brasil (Tabela 3) ofertando esse serviço (cerca de 82,9% diretamente nos CRAS e 48,2% nos Centros de Convivência) e cerca de 17% dos usuários

---

<sup>141</sup> Consiste no desenvolvimento de atividades coletivas, que devem oportunizar espaços de expressão, troca de experiências, diversão, lazer, fortalecimento da autoestima e identidade. Podem ser organizadas em diversos formatos, podendo utilizar, para seu desenvolvimento, recursos de natureza cultural, artística, de lazer e esportivas, dentre outros (BRASIL, MDS, 2015b, 14).

<sup>142</sup> Consistem na promoção de atividades que envolvam tanto as pessoas acolhidas e suas famílias, quanto as pessoas da comunidade em geral, de modo a possibilitar maior integração entre as pessoas acolhidas e a comunidade. Tais atividades podem ter caráter recreativo, cultural, esportivo, de lazer, de fortalecimento da cidadania, etc. (BRASIL, MDS, 2015b, 14).

<sup>143</sup> Consiste em exposições orais e/ou audiovisuais a respeito de um tema, conforme expectativas e necessidades dos indivíduos e famílias atendidos, com o objetivo de informar, sensibilizar, mobilizar e valorizar potencialidades. Poderá ser desenvolvida, igualmente, em outros espaços e para demais atores da rede de proteção, conforme demanda e solicitação. As oficinas destacam-se por serem ministradas de forma mais participativa, realizando-se em grupos menores e mais específicos (BRASIL, MDS, 2015b, 14).

totais do SCFV (vide gráfico 4) é descrito como tendo o foco em fortalecer a convivência familiar e comunitária e contribuir para o retorno ou permanência dos adolescentes na escola,

[...] por meio do desenvolvimento de atividades que estimulem a convivência social, a participação cidadã e uma formação geral para o mundo do trabalho. As atividades devem abordar as questões relevantes sobre a juventude, contribuindo para a construção de novos conhecimentos e formação de atitudes e valores que reflitam no desenvolvimento integral do jovem. As atividades também devem desenvolver habilidades gerais, tais como a capacidade comunicativa e a inclusão digital de modo a orientar o jovem para a escolha profissional, bem como realizar ações com foco na convivência social por meio da arte-cultura e **esporte-lazer**. As intervenções devem valorizar a pluralidade e a singularidade da condição juvenil e suas formas particulares de sociabilidade; sensibilizar para os desafios da realidade social, cultural, ambiental e política de seu meio social; criar oportunidades de acesso a direitos; estimular práticas associativas e as diferentes formas de expressão dos interesses, posicionamentos e visões de mundo de jovens no espaço público (BRASIL, CNAS, 2009, p. 17, grifo nosso).

Por fim, no ciclo para idosos, que ocorre em 62,3% das unidades ofertantes do SCFV (cerca de 90% diretamente nos CRAS e 37% nos Centros de Convivência) e possui cerca de 24% dos usuários totais no Brasil (ver gráfico 4, a descrição aponta como foco o desenvolvimento de

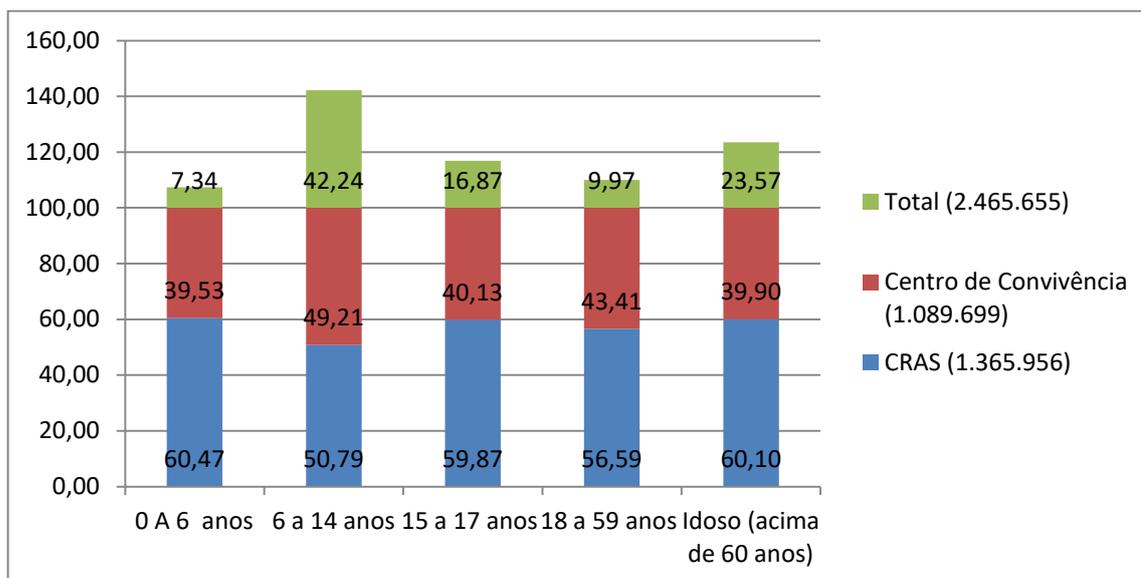
[...] atividades que contribuam no processo de envelhecimento saudável, no desenvolvimento da autonomia e de sociabilidades, no fortalecimento dos vínculos familiares e do convívio comunitário e na prevenção de situações de risco social. A intervenção social deve estar pautada nas características, interesses e demandas dessa faixa etária e considerar que a vivência em grupo, as experimentações artísticas, culturais, **esportivas** e de lazer e a valorização das experiências vividas constituem formas privilegiadas de expressão, interação e proteção social. Devem incluir vivências que valorizam suas experiências e que estimulem e potencialize a condição de escolher e decidir (BRASIL, CNAS, 2009, p. 18, grifo nosso).

**Tabela 3** – Número de unidades ofertantes do SCFV no Brasil, por ciclo de vida.

Ciclo de Vida	Unidades que ofertam SCFV				Total	%
	CRAS	%	Centro de Convivência	%		
6 a 14 anos	6236	86,7	5571	70,7	11807	78,3
15 a 17 anos	5962	82,9	3801	48,2	9763	64,8
Idoso (acima de 60 anos)	6468	90	2919	37	9387	62,3

**Fonte:** Censo Suas (BRASIL, 2015ac). Elaboração própria.

**Gráfico 4** – Quantidade de usuários do SCFV no Brasil, por ciclo de vida e local de oferta.



**Fonte:** Censo SUAS (BRASIL, 2015a; 2015c). Elaboração própria.

Quanto aos objetivos, que se dividem em gerais e específicos, há menção ao esporte apenas no que se refere aos objetivos gerais, o que reforça a ideia de que o serviço intenciona, ao menos na letra da TNSS, utilizar-se do esporte apenas como um meio para alcançar seus fins. No entanto, a referência feita ao esporte nos objetivos gerais do SCFV na TNSS ocorre em dois momentos. Primeiro estipula como objetivo: “promover acessos a serviços setoriais, em especial das políticas de educação, saúde, cultura, **esporte** e lazer existentes no território, contribuindo para o usufruto dos usuários aos demais direitos” (BRASIL, CNAS, 2009, p. 19, grifo nosso) e, logo após, estipula também como objetivo “possibilitar acessos a experiências e manifestações artísticas, culturais, **esportivas** e de lazer, com vistas ao desenvolvimento de novas sociabilidades” (IDEM, grifo nosso).

O primeiro objetivo coloca de forma direta que o serviço deve se relacionar de forma intersetorial com outros serviços setoriais para dar acesso aos seus usuários a outras políticas, entre elas a esportiva. Em nosso entendimento, trata-se de uma proposta positiva, uma vez que possibilita ao usuário da assistência social acessar outros serviços públicos (sociais) juntamente com os atuais beneficiários dessas ações.

No segundo objetivo temos um SCFV no qual, de acordo com a sua definição conceitual, os conteúdos descritos para cada ciclo de atendimento e a ideia proposta de atividades convergem no entendimento de que o esporte e os outros conteúdos por ele utilizados seriam um meio, uma forma, de alcançar suas intenções primeiras. Mas não apenas

isso, pois procura ser também um espaço próprio de acesso e experimentação pelos usuários da assistência social de diversas manifestações artísticas, culturais, esportivas e de lazer.

Portanto, ele teria essas dois objetivos, que compreendemos não poder ocorrer em separado, pois ao incorporar o esporte como uma forma de intervenção social ela automaticamente proporciona acesso ao esporte para seus usuários. Entretanto, esta síntese reforça a tese de que a assistência social ao desenvolver serviços setoriais, como este, cria espaços de acesso a estas manifestações sociais, mas de forma focalizada dado o público a que se destina prioritariamente, neste caso os pobres e marginalizados. O SCFV acaba, por fim, sendo um espaço específico de acesso destes a estas manifestações em separado do resto da população.

No tocante aos programas socioassistenciais, compreendidos pela LOAS como “ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais” (BRASIL, 1993, art. 24º), percebemos que existem programas em que podemos identificar relações diretas e indiretas com o esporte. O PETI, nesse contexto, é um programa que se destaca numa relação indireta com o esporte. Este programa existe desde 1996 e em 2005 passou a se articular ao Programa Bolsa-Família<sup>144</sup> e a integrar o SUAS. Em 2011, através da Lei nº 12.435 que alterou a LOAS, o PETI passou a ser reconhecido com um programa permanente da Política de Assistência Social no Brasil, conforme explícita o artigo 24-C da LOAS que o instituiu como um programa “de caráter intersetorial, integrante da Política Nacional de Assistência Social, que no âmbito do SUAS compreende transferências de renda, trabalho social com famílias e oferta de serviços socioeducativos para crianças e adolescentes que se encontrem em situação de trabalho”.

Atualmente, ele é desenvolvido com base em três ações articuladas: (i) transferência de renda – por meio da integração com PBF e cadastramento das famílias no CadÚnico<sup>145</sup>, com repasse direto pela Caixa Econômica Federal; (ii) trabalho social com as famílias – executado pelo PAIF e PAEFI, no âmbito do CRAS e CREAS, ao abranger ações tanto da PSB quanto da PSE; e (iii) oferta de serviços socioeducativos para crianças e adolescentes que

---

<sup>144</sup> Portaria do MDS nº 666 de 28 de dezembro de 2005.

<sup>145</sup> Segundo consta no sítio do MDSA o CadÚnico (Cadastro Único) para Programas Sociais do Governo Federal é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, permitindo que o governo conheça melhor a realidade socioeconômica dessa população. Nele são registradas informações como: características da residência, identificação de cada pessoa, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras (<http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve> acessado em 31/01/2017).

se encontrem em situação de trabalho – executada pelo SCFV. Este programa possui, atualmente, a Portaria nº 318, de 12 de dezembro de 2016, como sua principal referência que, por sua vez, determina, entre outras, a oferta de ações socioeducativas por meio do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV no âmbito da Proteção Social Básica (PSB), podendo ser encaminhados tanto pelo PAIF quanto pelo PAEFI e devendo ocorrer de forma ininterrupta e sistemática, inclusive durante as férias escolares e finais de semana (quando necessário) (BRASIL, MDSA, 2016, art. 15 e 16).

Para ilustrar como o SCFV constitui-se uma forma de enfrentamento ao trabalho infantil no âmbito da assistência social, o Censo SUAS (BRASIL, MDS, 2015e, gráfico 70) coloca que em 78% dos municípios do Brasil se encaminha e inclui crianças e adolescentes em trabalho infantil ao Serviço de Convivência, que, dentre todas as ações possíveis na política, é a mais utilizada. Ainda segundo o mesmo Censo (IDEM, gráfico 65), em 88,4% dos municípios que possuem SCFV no Brasil há oferta de grupos mistos ou exclusivos para crianças retiradas do trabalho infantil com idade entre 6 e 15 anos.

Desse modo, compreendemos que ao incorporar o SCFV como uma estratégia de enfrentamento ao trabalho infantil, se depreende desse fato, a partir da íntima relação entre esporte e SCFV como estratégia de intervenção social para desenvolver trabalho social com seus usuários, que o esporte tornou-se, também, de modo indireto, uma estratégia de enfrentamento ao trabalho infantil no âmbito desse programa.

Num contexto diferente que o do PETI, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem) na modalidade Projovem Adolescente - Serviço Socioeducativo (BRASIL, 2008) possui uma relação direta com a temática do esporte. Isso ocorre, pois, observando as suas normativas, nota-se que ele se insere numa perspectiva de qualificar e incentivar o SCFV no ciclo adolescente de 15 a 17 anos, se vinculado aos princípios e diretrizes assegurados na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais para o SCFV, as quais, como já afirmamos, possui uma perspectiva de utilização e incorporação do esporte como uma forma de desenvolver suas atividades e alcançar seus objetivos e de ser um espaço de acesso ao esporte por esse público. No mesmo sentido, podemos constatar ainda que a Portaria regulamentadora do Projovem Adolescente tem como um dos seus objetivos “promover o acesso ao esporte e ao lazer a partir dos valores de solidariedade, cooperação mútua e de satisfação das necessidades humanas” (BRASIL, MDS, 2009, art. 2, V) e, também, desenvolver oficinas de esporte e lazer como estratégia de ação (IDEM, anexo 1 da Portaria).

Identificamos, também, que este programa possui uma estruturação pedagógica bem avançada, que possibilitou a construção em 2009 de um conjunto de publicações com o intuito de proporcionar às equipes profissionais e aos gestores responsáveis pelo Projovem Adolescente em todo o País bases conceituais e subsídios teórico-metodológicos para o desenvolvimento deste programa nos municípios e no Distrito Federal. Estas publicações, nominadas de percursos socioeducativos, foram organizadas em torno de seis temas transversais, entre eles o tema “Juventude e Esporte e Lazer” (este programa será objeto de maiores análises no capítulo seguinte).

Assim, tendo em vista o exposto acerca da presença do esporte nos serviços e programas de assistência social, é possível afirmar que o esporte está presente no âmbito dos serviços socioassistenciais de proteção social básica, sendo que o acesso a este ocorre tanto por meio da articulação com os serviços públicos setoriais [a qual não é especificado a forma como deve ocorrer] quanto por meio de ações setoriais da própria assistência social, tendo o SCFV como um *locus* privilegiado para tal. No entanto, observando a forma e as associações feitas no texto da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e dos referidos programas entre o esporte e a assistência social, destacamos que certas possibilidades e expectativas atribuídas ao esporte precisam ser mais bem analisadas e contextualizadas, tais como:

- a) Na intenção de constituir espaços de convivência, de formação para a participação e para a cidadania, de desenvolvimento do protagonismo e da autonomia das crianças e adolescentes no ciclo de 6 a 14 anos, atribui-se ao esporte, além da cultura e de experiências lúdicas, ser uma forma de intervenção social capaz elevar esse público a alcançar tais objetivos;
- b) No caso dos adolescentes, do ciclo de 15 a 17 anos, em que o foco está em fortalecer a convivência familiar e comunitária e contribuir para o retorno e permanência dos adolescentes e jovens na escola, entre as muitas ações previstas na norma elege-se também o esporte como uma forma de alcançar tais propósitos, aqui o esporte é descrito de forma associada ao lazer (esporte-lazer);
- c) No ciclo de idosos, a associação que se faz com o esporte, a partir das experiências e interesses destes usuários, é a possibilidade de contribuir para um processo de envelhecimento saudável, desenvolvimento da autonomia e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e a prevenção de risco social.

Assim, considerando essas associações, perguntamos: é possível o esporte contribuir para tais objetivos? Isto é, seria possível para o esporte fortalecer a convivência familiar e comunitária, contribuir na formação para cidadania e desenvolvimento do protagonismo e da autonomia?

Para responder estas questões no contexto colocado pela TNSS é necessário ressaltar que, na nossa visão, esta norma não procura pensar o esporte como um elemento isolado de transformação social. Na verdade, as relações atribuídas ao esporte são sempre colocadas em conjunto com outros elementos, como a cultura, o lazer, a arte, etc. Todavia, nossa análise do “lugar” do esporte na política de assistência social (nos referimos aqui às normatizações nacionais que orientam a política) apreende que há associações rasas e pouco determinadas sobre o esporte como um fenômeno social e a política de assistência social, mesmo considerando que este não seja utilizado de forma isolada na busca desses objetivos da política, podendo implicar em distorções na sua execução nos municípios e no Distrito Federal. Isso ocorre, pois a assistência social, ao incorporar o conteúdo de outras políticas como a de educação, cultura e esporte, o faz sem as devidas mediações. A título de exemplo, ao apenas citar o esporte ela não leva em consideração às diversas possibilidades da prática esportiva, como se ele fosse algo homogêneo, universal e neutro no aspecto político, ideológico e social.

O que falta, a nosso ver, são orientações mais objetivas e claras sobre como esses “conteúdos” serão tratados no âmbito da assistência social. O esporte, por exemplo, pode ser trabalhados tanto na perspectiva do rendimento corporal como na perspectiva do lazer, isto é, há um amplo e complexo debate sobre como essas manifestações do esporte atuam na sociedade. O que nosso trabalho vem demonstrando é que o esporte na perspectiva do rendimento possui possibilidades de crítica ao *status quo* muito limitadas, pois cria ambientes extremamente competitivos, excludentes e voltados para um público seletivo que possuem habilidades diferenciadas para determinada modalidade esportiva. Além disso, “esse” esporte está intimamente voltado a reproduzir os valores da sociedade capitalista da qual ele se constituiu, como o consumismo e o individualismo. Assim, esta perspectiva de esporte propõe algo inverso do que a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais propõe ao SCFV, pois esta referida norma

[...] possui caráter preventivo e proativo, pautado na defesa e afirmação dos direitos e no desenvolvimento de capacidades e potencialidades, com vistas ao alcance de alternativas emancipatórias para o enfrentamento da vulnerabilidade social. Deve

prever o desenvolvimento de ações intergeracionais e a heterogeneidade na composição dos grupos por sexo, presença de pessoas com deficiência, etnia, raça, entre outros (p. 16).

O esporte no contexto do lazer, na outra ponta, possibilita de certa forma criar espaços de reflexões sociais em maior medida, pois neste campo é possível vivenciar o esporte de maneira ampla e diversificada por uma gama muito maior de praticantes não necessitando de habilidades específicas e de treinamentos especializados para praticá-lo, mas sim de interesse mútuo, de convivência harmoniosa, do lúdico, de vontade de vivenciar seus aspectos culturais, etc. Essa capacidade dada pelo esporte-lazer de agrupar amplos e diversificados contingentes de indivíduos de diferentes gêneros e habilidades corporais, por exemplo, possibilita criar espaços de possíveis discussões sobre problemas sociais muito mais amplos que o próprio esporte.

Como vimos no capítulo anterior, o esporte por si só não possui elementos revolucionários de contestação social (BRACHT, 2005), mas possui, como poucos, elementos de aglutinação e socialização. Aqui tem um ponto importante que defendemos: o esporte por possuir essa capacidade de aglutinar e socializar no contexto do lazer não deve ser visto como uma ponte e um salvador das mazelas sociais que são exteriores a eles, uma vez que não possui poderes míticos.

Praticar esporte é uma necessidade cultural e social de determinados indivíduos e por isso deve ser incentivado! Esses indivíduos ao praticá-lo podem construir relações sociais extremamente ricas ou não, emancipatórias ou não, reflexivas ou não... Isto nos possibilita dizer que o esporte não é algo neutro, nem política e nem socialmente falando, há tensões nele como há na sociedade!

A política de assistência social pode, por meio dos seus serviços, em especial o SCFV, possibilitar reflexões críticas sobre questões vivenciadas pelos seus usuários na prática do esporte relacionando-a com a realidade social dos seus usuários e procurando entender suas causas fundantes. Quanto mais diversificado for o público, melhor, pois haverá mais elementos a serem refletidos e debatidos. Todavia, esse ambiente só será possível associando o esporte ao lazer, a cultura, a diversidade social, a arte, entre outros. O esporte na perspectiva do rendimento por ter uma preocupação central em formar indivíduos aptos para uma prática corporal especializada, tendo na pirâmide esportiva a sua base, tem uma natureza excludente e pouco crítica na sua essência.

Assim, compreendemos que algumas questões precisam ser aprofundadas para que possa haver uma melhor harmonia entre os pressupostos da política de assistência social e as reais possibilidades ao associar o esporte a esta política.

Primeiro, no tocante ao esporte ser um fator de formação para a cidadania (aspecto já analisado no capítulo 3 e citado na TNSS), percebemos que a política de assistência social na ânsia de utilizar o esporte como meio de alcançar seus objetos se apropria de maneira acrítica da relação entre cidadania e esporte. É como se um indivíduo para ser considerado cidadão devesse agir de acordo com um determinado padrão e o esporte tivesse o “poder” de criar esse padrão. Reiteramos nosso entendimento que a cidadania não é algo criado no interior dos indivíduos, mas um status pertencente a todos os membros de uma determinada comunidade (no caso a brasileira), independente de outros fatores. O esporte, aqui, seria parte dessa cidadania e o seu acesso como um bem cultural deve ser garantido a todos sem discriminação de forma a não criar padrões de cidadãos, mas ampliar suas liberdades. Como dissemos anteriormente, a assistência social ao mesmo tempo em que proporciona acesso ao esporte aos seus usuários por meio de seus serviços (o que é positivo tendo em vista a realidade social) cria espaços específicos (pois possui um público específico) de vivência esportiva, apartando seus usuários de outros grupos sociais, dado seus critérios socioeconômicos. É como se a cidadania vivenciada por eles fosse uma cidadania apartada. Eis uma contradição da política de assistência social!

Segundo, o esporte é algo muito associado à juventude dado a sua grande aceitação nesse público. Por isso é largamente vinculado ao esporte uma capacidade de distanciar esse público de certos problemas sociais, como as drogas, a violência e a evasão escolar. No caso desse último aspecto, nenhuma política pode ser determinante quanto ao “poder” do esporte para tal. Pois utilizar o esporte como um elemento de inserção e reinserção dos jovens na escola pode, na verdade, mascarar os reais problemas que circundam o meio escolar e que afastam o jovem da escola. É certo que há na escola um universo de conhecimentos e relações sociais que devem ser aprendidos e vivenciados pelos estudantes e estes devem ser o foco primordial da relação entre aluno e escola. O que não pode ocorrer é o jovem ver no conhecimento científico, na cultura e nas relações sociais algo secundário e o esporte se tornar o elemento central para ele na escola. O esporte pode e deve ser inserido dentro da escola, mas como parte do conhecimento e da cultura a ser vivenciado na escola e não o centro desta para certos alunos. Há, inclusive, problemas extramuros à escola que podem impossibilitar a

permanência do jovem na escola, como pobreza, necessidade de trabalhar precocemente, violência e outros. Portanto, não será a simples prática do esporte que trará o jovem de volta para escola, da mesma forma que não foi a não prática de esporte que o afastou da escola, o problema é muito mais amplo e complexo, é social.

Um terceiro ponto seria a expectativa de o esporte contribuir para fortalecer a convivência familiar e comunitária e desenvolver aspectos ligados ao protagonismo e a autonomia, temos um campo extenso de possibilidades para o esporte. Mesmo assim, consideramos possível ao esporte participar dessas construções sociais. O protagonismo e a autonomia, por exemplo, devem partir da ideia de que os usuários da política são “capazes de formular questões significativas, propor ações relevantes, sustentar uma relação dialógica com outros atores e contribuir para a solução de problemas” (NOGUEIRA, 2011, p. 108). Todavia, essa concepção deve ter base material no tecido social, isto é, devem-se construir espaços consultivos e deliberativos que deem vazão as necessidades do público da assistência social para que estes possam ser protagonistas das construções em torno do esporte no SCFV.

Para que isso ocorra é necessário redefinir o conceito de participação de modo à reconfigurar às intervenções realizadas. Participar não é apenas estar presente e vivenciar algo pronto e acabado como um mero receptor. É necessário que os indivíduos participem no planejamento, execução e controle das ações e que elas lhe façam sentido e construam significado na formação de sua identidade individual e coletiva, pois isto abre espaço para a conquista da sua autonomia, aqui relacionada como “a capacidade dos indivíduos de, em dadas condições, interpretar, conhecer, determinar os requisitos e transformar os objetos sociais” (NOGUEIRA, 2011, p. 109).

Este contexto possibilitaria ao cidadão se tornar ativo na construção e na transformação da sociedade. Aqui, o protagonismo e a autonomia podem estimular reflexões sociais críticas tendo o indivíduo e seu contexto social o ponto de partida para tal. Para tanto, o trato com o esporte precisa, nestes termos,

[...] mobilizar um conjunto de conhecimentos que promovam práticas pedagógicas orientadas pelos princípios éticos da autonomia, responsabilidade, solidariedade e do respeito ao bem comum; princípios políticos dos direitos e deveres de cidadania, do exercício da criticidade e do respeito à ordem democrática; dos princípios estéticos da sensibilidade, criatividade, ludicidade e da diversidade de manifestações artísticas e culturais. Não se trata, portanto, de uma discussão centrada na busca incessante pelo rendimento ininterrupto, mas sim da possibilidade da prática educativa se tornar um vetor político e cultural de experiências positivas focadas na participação, no reconhecimento de potencialidades, no desenvolvimento de capacidades, na

afirmação das diferenças e no fortalecimento de identidades (NOGUEIRA, 2011, p. 112).

Neste sentido, apoiando-nos em Nogueira (2011), colocamos um conjunto de questões reflexivas que, a nosso ver, devem ser pensadas ao estimular a prática esportiva no SCFV como um vetor no incentivo ao protagonismo e a autonomia, tais como: (1) as ações nesse campo, ao assumir um caráter coletivo, abrem espaços para discussão coletiva, apresentação de propostas e envolvimento dos usuários no processo de gestão da prática esportiva? (2) propõem um diálogo harmônico e esclarecedor com instituições diversas que propiciam acesso ao esporte? (3) estimulam os usuários a criarem vínculos com outros espaços comunitários que estimulam a prática esportiva e de outras manifestações culturais? (4) possuem como foco a construção de experiências positivas em situações esportivas? (5) abrem espaços para o trabalho com outras práticas corporais como a dança, a luta, a ginástica, a brincadeira, etc.? (6) possibilitam o trato pedagógico com o esporte tomando por base diversos artefatos culturais como a música, o cinema, o teatro, a televisão, a poesia, dentre outros? (7) possibilitam uma leitura crítica de elementos presentes no esporte como a mercantilização e a espetacularização?

Ressaltamos que as críticas aqui expressadas acerca das possibilidades atribuídas ao esporte na normatização do SCFV relacionadas às temáticas: esporte e cidadania; esporte como instrumento de superação de problemas sociais; e esporte como um fator de desenvolvimento do protagonismo e da autonomia; pretendem serem, sobretudo, iniciadores de processos de reflexão mais aprofundados e qualificadores dos documentos orientadores desse serviço no âmbito da política de assistência social. Deixando claro, aqui, a constatação de que na TNSS não atribui ao esporte, de forma isolada, um caminho para o SCFV alcançar seus objetivos específicos, sempre o fazendo associado a outras manifestações culturais e as necessidades dos usuários. Assim, nossa intenção foi demonstrar que, apesar disso, a simples menção ao esporte como campo de intervenção no trabalho social com os usuários da assistência é importante, mas não é suficiente, devendo esta vir acompanhada de maiores mediações e análises mais criteriosas acerca das possibilidades de prática esportiva e suas implicações nos diversos serviços da assistência social, em especial o SCFV.

No capítulo 5 desta dissertação, tentaremos observar como essas mediações ocorreram nos documentos orientadores dos serviços e programas que utilizam o esporte como um meio de se materializar na realidade tanto no âmbito federal como na execução direta pelo Distrito Federal.

## **CAPÍTULO 5 – ANÁLISE DO ESPORTE NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: do Projovem Adolescente aos COSES do Distrito Federal.**

Como dissemos no capítulo anterior, o esporte ocorre na política de assistência social no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV). Este serviço, por sua vez, é dividido em ciclos geracionais e o esporte é tido como um conteúdo próprio, de acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (TNSS), principalmente, nos ciclos de 6 a 15 anos e 15 a 17 anos. Na tentativa de sistematizar a oferta desse serviço e dar subsídios técnicos a sua execução o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) lançou em 2010 um documento orientador acerca do SCFV para o ciclo de 6 a 15 anos que procura disponibilizar informações e orientações acerca da forma e conteúdo do serviço para esse ciclo: as “Orientações Técnicas sobre o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças e Adolescentes de 6 a 15 anos” (BRASIL, MDS, 2010).

Para o ciclo de 15 a 17 anos, o governo federal alinhou um programa específico, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM), regido pela Lei nº 11.692/2008 e pelo Decreto nº 6.629/2008, criando a modalidade Projovem Adolescente – Serviço socioeducativo para ser desenvolvido pelo MDS em compatibilidade com a PNAS e a TNSS. Como instrumento de referência, o MDS articulou um conjunto de publicações com o intuito de proporcionar bases conceituais e subsídios teóricos/práticos necessários à sua estruturação e desenvolvimento no âmbito do SUAS, que vão desde a “Concepção e Fundamentos” e “Traçado metodológico” do programa até os cadernos com orientações, conteúdos e atividades propostas para o seu desenvolvimento e aplicação pedagógica durante o período de vigência do programa (dois anos). Num contexto geral, o MDS disponibilizou em 2012 o caderno “Concepções de Convivência e Fortalecimento de Vínculos”, que visa dialogar com as diversas ações no campo da proteção social de assistência social e orientar o serviço de convivência e fortalecimento de vínculos do Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

Estes cadernos pedagógicos e orientações técnicas procuram na sua essência dar materialidade política e pedagógica ao SCFV no Brasil, direcionando ações e criando unidade nacional ao serviço. Pois bem, aqui temos um importante objeto de análise da configuração do esporte na política de assistência social, dado que esses documentos explicitam de forma mais sistemática os fundamentos, eixos estruturantes e organização pedagógica a serem dados ao serviço.

Assim, neste capítulo procuraremos analisar, num primeiro momento, três pontos principais direcionando o olhar para as normativas e sistematização em nível federal, cito: qual é a concepção de serviço socioeducativo, de convivência e fortalecimento de vínculos que se propõe ao SCFV? Quais eixos orientadores são propostos como estruturantes do SCFV? Como o esporte está sistematizado como práxis pedagógica no SCFV a partir de documentos publicados pelo MDS?

Num segundo momento, a ideia é olhar para o Distrito Federal e analisar as normativas e propostas para o esporte no SCFV, em especial para o que ocorre nos Centros de Convivência (COSE).

## **5.1. Análise do esporte nos documentos sistematizadores do SCFV do MDS.**

### **5.1.1. Convivência, fortalecimento de vínculos e educação social.**

De acordo com a PNAS, a assistência social propõe afiançar basicamente três seguranças sociais: de sobrevivência (refere-se à garantia de uma renda monetária mínima que assegure a sobrevivência de populações que encontrem limitações de rendimento ou de autonomia), de acolhida (diz respeito à garantia de provisões básicas, em especial aquelas que se referem aos direitos de alimentação, vestuário e abrigo) e de convívio. O foco do SCFV está em assegurar o convívio, considerado um conteúdo novo no escopo da proteção social de assistência social e cujo objetivo estaria em prevenir vulnerabilidades e riscos sociais por meio do desenvolvimento de potencialidades e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, isto é, atuando na “dimensão relacional da vulnerabilidade social” (BRASIL, MDS, 2012, p. 10).

A Proteção Social Básica é tida como um elemento inovador na PNAS, dada a sua intenção de atuar na prevenção de riscos sociais por meio de serviços que minimizem/eliminem vulnerabilidades sociais. Assim, procurando aprofundar o debate em torno da segurança de convívio tenta-se diferenciar o trabalho social da forma como era ofertado antes e depois da PNAS (2004). Anteriormente, o trabalho social assumia características de integração social tanto pela via do disciplinamento de comportamentos, quanto pela frágil e precária inserção no mundo produtivo. “No caso de crianças, adolescentes e idosos, esse trabalho era caracterizado pela oferta de atividades culturais, esportivas e recreativas desconectadas e desarticuladas, justificadas como necessidade de ‘ocupação do

tempo” (BRASIL, MDS, 2012, p. 12). Que se encaixa, a nosso ver, na perspectiva (apresentada no capítulo 3) do esporte como salvador das mazelas sociais e que acompanha uma visão de sujeitos predispostos “naturalmente” em comunidades pobres a ocupar seu “tempo livre” associando-se ao crime e a malfeitos.

Diferente deste paradigma, a concepção de serviço de convivência aponta para uma situação em que a participação do usuário no direcionamento do serviço é essencial e cuja finalidade é ofertar espaços de construção coletiva e reflexão social, com foco na participação política e democrática da vida pública e no fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Aqui as ofertas de atividades devem estar necessariamente conectadas e articuladas a reflexões acerca da realidade que o cercam e a formas de lutas democráticas para superar vulnerabilidades sociais.

A concepção de convivência e fortalecimento de vínculos defendida pelo MDS parte da premissa que convivência e vínculos são “atributos da condição humana e da vida moderna, que se dá entre sujeitos de direito que se constituem à medida que se relacionam” (BRASIL, MDS, 2012, p. 17). A convivência caracteriza-se na forma como ocorre às relações sociais, sendo nesta o espaço onde é possível entender e modificar o mundo, já o fortalecimento de vínculos<sup>146</sup> é o resultado esperado das ações no âmbito dos serviços ofertados. Para tanto, propõe que os usuários da assistência social experimentem a igualdade, a sensibilidade e criatividade e a participação como formas de estímulos à convivência e ao fortalecimento de vínculos.

No campo da igualdade, destacamos a construção de espaços onde a troca de saberes seja marcada por condições de respeito às identidades e singularidades de cada um e na qual podemos projetar com o outro, mudanças para si e para a coletividade. No campo da sensibilidade e da criatividade é importante salientar que na concepção defendida as emoções não são características pessoais pré-definidas, sendo na verdade construídas e produzidas nas relações sociais e são a força matriz das ações dos sujeitos. Dessa forma, ganha importância a capacidade de deixar marcas nos outros e ter marcas do outro em si, assim como de desenvolver ambientes de convivência onde o sentimento de valorização e de estímulo a potencialidades seja a mola mestra, em detrimento de ambientes de subordinação e

---

<sup>146</sup> O conceito de vínculos parte do entendimento de duas dimensões do tema: os apoios que as pessoas contam em situações difíceis e o reconhecimento social derivado da representação que essa pessoa tem para seus pares (BRASIL, MDS, 2012).

impotência que apenas estimulam o isolamento social e a fragilização de vínculos. Já a participação, tida com um qualificativo da convivência, pode ser entendida como sinônimo de tomada de decisão, de corresponsabilidade com a decisão coletiva (isto significa não apenas aderir, mas compartilhar e posicionar-se nas decisões que lhe dizem respeito) e de educação política. Participar não deve se restringir a escolher temas de palestras e oficinas, mas, sobretudo, participar do processo decisório em diversas instâncias. A ideia aqui é criar condições para favorecer a participação na perspectiva de vivenciar a cidadania, sendo o acesso à informação e a formação para participar determinantes para tal (BRASIL, MDS, 2012).

Fortalecer vínculos é resultado do trabalho social que intervém nas situações de vulnerabilidades relacionais produzindo proteção socioassistencial. Dentre as situações/contextos de atuação socioassistencial no âmbito da SCFV na perspectiva de fortalecer vínculos estão às relações de parentesco, eletivas (ligadas à amizade), orgânicas (ligadas ao trabalho produtivo), de cidadania (ligados ao usufruto de direitos, a superação coletiva de problemáticas da vida cotidiana etc.), na relação com os profissionais da assistência social e com o território (conhecendo realidade local e valorizando suas potencialidades) (BRASIL, MDS, 2012).

Como forma de dar materialidade a concepção de convivência e fortalecimento de vínculos no âmbito da assistência social, os cadernos teórico-metodológicos e as orientações técnicas impressas pelo MDS procuram fundamentar o SCFV baseando-se numa noção de educação social. Para entendermos esta concepção é necessário dar sentido na junção destes dois termos no interior da assistência social. Assim, a educação social é aquela que procura dar sentido aos saberes acumulados, criando situações capazes de ampliar a participação e multiplicar as possibilidades de convivência num ambiente onde não há “hierarquias entre os conhecimentos relacionais e afetivos – próprios da convivência – e os conhecimentos sobre os objetos – próprios da educação e das ciências modernas” (BRASIL, MDS, 2009a, p. 44). A diferença estabelecida entre esta forma socioeducativa (não formal) e a educação (formal) “é a valorização dos saberes não formalizado, dos conhecimentos adquiridos pela experiência de vida, pelos encontros entre as gerações tanto quanto os conhecimentos formalizados pelas ciências e disseminados nos espaços escolares” (IDEM) (por isso afirma que não há hierarquias!).

Dessa forma, a educação social coloca em seu horizonte socioassistencial dois desafios: (1) *produzir um saber prático*, que implica em: (i) ampliar o conhecimento de técnicas específicas; (ii) ampliar o aprendizado necessário a pesquisa e acesso à informação em sentido amplo (aprender a encontrar informações e analisá-las); (iii) aprender a lidar com conflitos, conviver com as diferenças, expor ideias, sustentar decisões coletivas etc.; (iv) criar uma lógica em que o trabalho se torne uma forma de expressão das potencialidades e não de disciplinamento. (2) *Estimular a participação social*, a qual pressupõe: (i) ampliar a ocupação cultural nos diferentes espaços; (ii) estimular a participação em espaços institucionais ou não de controle e proposições de políticas, tais como grêmios estudantis, conselho escolar, conselho comunitários, associações etc.; (iii) democratizar os espaços na própria política de assistência social, em especial o SCFV, incentivando a participação dos usuários.

Assim, fica latente na concepção defendida pelos documentos analisados que a proposta para o SCFV procura superar a lógica disciplinadora historicamente existente no trabalho social no âmbito da assistência social, pois ao propor dar conhecimento acerca da realidade social, criar espaços de reflexão crítica da sociedade e estimular a participação social ela, por si só, já se configura como uma proposta pedagógica avançada e extremamente válida. No entanto, devemos ter cuidado para não idealizarmos propostas como essa, devido ao seu caráter limitado quanto a mudanças estruturais na sociedade (tanto no que se refere à desigualdade social, como em relação à organização da sociedade), colocando-a em seu devido lugar, o lugar das políticas sociais na sociedade capitalista: a busca pela emancipação política.

### **5.1.2. Eixos estruturadores do SCFV.**

A concepção de convivência e fortalecimento de vínculos, assim como a perspectiva de educação social que fundamenta teoricamente a proposta de estruturação pedagógica do SCFV, tanto para o ciclo de 6 a 15 anos (crianças e adolescentes), quanto para o ciclo de 15 a 17 anos (adolescentes) traz como eixo central, basicamente, dois elementos: a convivência social e a participação cidadã<sup>147</sup>.

De acordo com as Orientações Técnicas sobre o SCFV, para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos (BRASIL, MDS, 2010) os eixos estruturantes são formados para “orientar temas, atividades e organização do serviço, mas, sobretudo, almejam contribuir para a

---

<sup>147</sup> Para o ciclo de 15 a 17 anos, além dos eixos mencionados há um relacionado ao mundo do trabalho. Entretanto, tendo em vista o escopo desse trabalho este foi suprimido de nossa análise.

construção de uma proposta que contemple as demandas e peculiaridades do público de cada Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos” (BRASIL, MDS, 2010, p. 74).

Além disso, segundo o Traçado Metodológico do Projovem Adolescente – Serviço Socioeducativo (BRASIL, MDS, 2009b), estes eixos se integram para a estruturação de um processo formativo que pretende contribuir para que os usuários do SCFV se apropriem criticamente de conhecimentos social e historicamente acumulados, cultivem e adensem valores éticos e democráticos e se constituam individual e coletivamente como cidadãos de direitos comprometidos com a transformação social.

A noção de convívio social proposto como eixo estruturante do SCFV é caracterizada como

[...] parte da dinâmica social na qual se desenvolve o sentimento de pertença, a construção da identidade e a afirmação da individualidade. Por meio dele se realiza a transmissão dos códigos sociais e culturais e se estabelecem os valores que norteiam a vida em sociedade. É também por meio do convívio que se estabelecem e se solidificam os vínculos humanos, inicialmente no âmbito familiar, constituindo uma rede primária de relacionamentos que asseguram afeto, proteção e cuidados e, posteriormente, nos espaços comunitários, ampliando-se o leque destes relacionamentos e tecendo-se redes secundárias, essenciais ao desenvolvimento afetivo, cognitivo e social. A segurança sentida na convivência familiar e comunitária oferecerá as bases necessárias para o amadurecimento e para a constituição de uma vida adulta saudável (BRASIL, MDS, 2009b, p. 26).

Desta forma, tendo em vista “processos de integração e autonomia do sujeito enquanto ser social, com foco especial no fortalecimento da capacidade protetiva da família, em suas relações, na convivência comunitária e nos vínculos sociais” (BRASIL, MDS, 2010, p. 79), o eixo convivência social visa fortalecer:

- O sentimento de pertença, a construção da identidade (pessoal e familiar) e a possibilidade de proteção que garantam o espaço de protagonismo, de ser ator participante, crítico e provocador de mudanças e de construção de garantias de direitos das crianças e dos adolescentes;
- Os processos de sociabilidade para além da família e da escola, ou seja, ampliar a inclusão nas redes sociais de relacionamento e de pertencimento, ressignificando os espaços da comunidade e tecendo novas redes afetivas;
- Os laços sociais com base em relações de solidariedade, tolerância, fraternidade e de reconhecimento e respeito à alteridade, considerando os conflitos e as contradições que permeiam as relações sociais;
- As relações de cidadania, apoio e solidariedade para a superação das vulnerabilidades sociais;
- O acesso de crianças, adolescentes e suas famílias aos espaços de sociabilização, a estimulação da autonomia, do empoderamento e do protagonismo na construção de identidades e no desenvolvimento de potencialidades;
- O desenvolvimento de vivências e experiências com crianças, adolescentes e suas famílias que possibilite a constituição de identidade social e cultural distinta

daquela firmada historicamente pela sociedade, nos espaços próprios de exclusão (IDEM).

O eixo participação cidadã possui um caráter democrático e descentralizador e reconhece a criança e o adolescente como sujeito de direitos em formação e com efetiva participação no mundo público. No caso da criança a ideia central “transita entre conhecer a criança na sua verdadeira realidade e incentivar sua participação social, na medida em que é ofertado a essa criança espaço em que reconhece como seu o poder da fala em situações que envolvem o reconhecimento do seu lugar no mundo” (BRASIL, MDS, 2010, p. 80). No caso dos adolescentes “visa o desenvolvimento de potencialidades que resultem na atuação crítica, protagônica e transformadora na vida pública, no exercício de uma cidadania ativa, criadora de novos direitos, de novos espaços participativos e comprometida com a democracia” (BRASIL, MDS, 2009, p. 27).

Dos eixos estruturantes, convivência social e participação cidadã, depreendem-se também os temas transversais que atravessam, em toda sua extensão, as ações socioeducativas na práxis pedagógica do SCFV, delineando os vários domínios e conteúdos para a compreensão da realidade e para a participação social dos usuários no seu processo de crescimento e desenvolvimento individual e coletivo (BRASIL, MDS, 2009b). Tanto no Traçado Metodológico do Projovem Adolescente – Serviço Socioeducativo, quanto nas Orientações Técnicas sobre o SCFV para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos, os temas se assemelham, diferenciando-se tão somente na temática relacionada ao esporte onde se amplia. O quadro 1 exemplifica.

**Quadro 1: Temas transversais no SCFV.**

<b>Ciclo de 6 a 15 anos</b>	<b>Ciclo de 15 a 17 anos (Projovem)</b>
Infância/adolescência e Direitos Humanos e Socioassistenciais	Juventude e Direitos Humanos e Socioassistenciais
Infância/adolescência e Saúde	Juventude e Saúde
Infância/adolescência e Meio Ambiente	Juventude e Meio Ambiente
Infância/adolescência e Trabalho	Juventude e Trabalho
Infância/adolescência e Cultura	Juventude e Cultura
Infância/adolescência e Esporte, Lazer, Ludicidade e brincadeiras.	Juventude e Esporte e Lazer

**Fonte:** Traçado Metodológico do Projovem Adolescente – Serviço Socioeducativo (BRASIL, MDS, 2009b) e Orientações Técnicas sobre o SCFV para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos (BRASIL, MDS, 2010).

No que concerne ao ciclo de 6 a 15 anos, o MDS não sistematizou programaticamente publicações acerca dos temas transversais propostos, ficando apenas na sugestão da forma e

se ausentando da discussão do conteúdo. No entanto, para o ciclo de 15 a 17 anos, por meio do programa Projovem Adolescente, houve uma sistematização seja da forma, seja do conteúdo para os temas propostos. Logo, há um conjunto de cadernos orientadores que propõem atividades e reflexões acerca da temática do esporte e do lazer, cada caderno procura desenvolver atividades e debates para cada tema transversal em maior ou menor quantidade a depender da programação e progressão pedagógica do programa.

Assim, no próximo tópico procuraremos analisar qual a perspectiva política que se propõe para este ciclo geracional do SCFV tendo como instrumento a prática esportiva, olhando a perspectiva impressa pelo Projovem Adolescente. Sendo este o único documento que procura sistematizar o esporte na política de assistência social, é notório que ele ganhe importância para este trabalho, visto sua possibilidade de orientar a análise da configuração do esporte no âmbito da Política de Assistência Social do Distrito Federal, em especial no SCFV dos COSE.

### **5.1.3. O Olhar para o esporte no programa Projovem Adolescente.**

O Traçado Metodológico do Projovem organiza este programa em duas grandes unidades programáticas chamadas de ciclo 1 e ciclo 2, sendo que cada uma refere-se a um ciclo anual do programa. Dessa forma, a proposta do ciclo 1 enfatiza o eixo “convivência social” enquanto que no ciclo 2 a ênfase está nos eixos “participação cidadã” e “mundo do trabalho”. No ciclo 1 “a articulação entre os três eixos estruturantes e os temas transversais visa aprofundar o conhecimento dos jovens sobre a realidade local em que vivem, contribuir para a construção de uma visão de mundo abrangente e o fortalecimento do Coletivo” (BRASIL, MDS, 2009b, p. 44). Já o ciclo 2 está voltado “à ação coletiva no espaço público e à formação para o mundo do trabalho, valorizando a expressão e a comunicação, ampliando os horizontes dos jovens e catalisando o seu processo de inclusão social” (BRASIL, MDS, 2009b, p. 44).

O ciclo 1 está organizado em quatro percursos socioeducativos, cada um com objetivos específicos. Estes percursos traçam o caminho a ser percorrido pelo coletivo no decorrer de um ciclo completo de atividades e subsidiam o Orientador Social<sup>148</sup> e os

---

<sup>148</sup> Profissional de no mínimo nível médio, com experiência de atuação em serviços e programas socioassistenciais e com atribuição central no desenvolvimento do programa, inclusive, no desenvolvimento de oficinas de esporte e lazer (BRASIL, MDS, 2009b).

Facilitadores de Oficinas<sup>149</sup> no planejamento e execução das ações socioeducativas nos encontros<sup>150</sup> e oficinas de convívio<sup>151</sup>.

A temática do esporte e lazer no ciclo 1 está dividido em dez tópicos de estudo. Cito: (i) O que é cultura corporal? (ii) O esporte na sociedade moderna; (iii) Esporte e suas contradições internas; (iv) Tempo livre e tempo de trabalho: Quais suas implicações? (v) Lazer e convivência social; (vi) Cultura corporal e saúde; (vii) Organização do esporte e do jogo; (viii) Espaços e equipamentos de esporte e lazer; (ix) Organização da comunidade tendo em vista as esferas local-global; e, (x) A síntese das ações coletivas.

Estes tópicos estão organizados nos percursos socioeducativos da seguinte forma: No primeiro Percurso Socioeducativo, inicia-se com o tema Cultura Corporal entendida como o amplo e riquíssimo campo da cultura que abrange a produção e vivência de práticas corporais em seus aspectos participativos, lúdicos, criativos, subjetivos, cooperativos e competitivos. Após, aborda-se o esporte desde sua origem até os dias atuais considerando, inclusive, suas contradições, ou seja, o esporte tanto é capaz de proporcionar valores e vivências significativas que contribuam para a formação dos jovens, como pode reforçar valores como a supervalorização da competição e o individualismo. Noutro momento, discute a dicotomia entre “tempo de trabalho” e “tempo livre” e, a partir disso, compreender o “tempo” como um elemento essencial para entender o lazer, tido como um fenômeno moderno surgido das contradições entre capital e trabalho (BRASIL, MDS, 2009c, p. 49).

---

<sup>149</sup> Há dois tipos de facilitadores: um para desenvolver oficinas de convívio por meio do esporte e do lazer e outro para desenvolver oficinas por meio da arte e cultura. Para ambos exige-se minimamente o nível médio. No caso do esporte exige-se também Formação específica ou reconhecida atuação na área do esporte e lazer e experiência de atuação profissional em programas, projetos e serviços de esporte e lazer dirigidos a jovens, entre outros. As atribuições deste profissional são: - Organização e coordenação de atividades sistemáticas esportivas e de lazer, abarcando manifestações corporais e outras dimensões da cultura local; - Organização e coordenação de eventos esportivos e de lazer; - Participação de atividades de capacitação da equipe de trabalho responsável pela execução do serviço socioeducativo; - Participação em atividades de planejamento, sistematização e avaliação do serviço socioeducativo, juntamente com a equipe de trabalho (BRASIL, MDS, 2009b).

<sup>150</sup> São espaços de responsabilidade do Orientador Social, nos quais se desenvolvem com os jovens um itinerário formativo, orientado pelos percursos socioeducativos e por seus objetivos. Nos encontros se desenvolvem ações de pesquisa, estudos, reflexão, debates, experimentações, visitas a equipamentos institucionais, públicos ou privados do território e ações na comunidade. Os encontros são semanais e organizam-se em torno dos temas transversais e do planejamento, avaliação e sistematização da participação dos jovens no Projovem Adolescente (BRASIL, MDS, 2009b).

<sup>151</sup> São espaços de práticas e vivências culturais, lúdicas, esportivas e de lazer, desenvolvidas pelos respectivos Facilitadores e também pelo Orientador Social. Buscam estimular a criatividade, propiciar o acesso dos jovens a serviços públicos e sua participação em eventos e manifestações artísticas, culturais e de esporte e lazer. As Oficinas são estratégias pedagógicas para a integração dos temas transversais e contribuem para reforçar a adesão e o compromisso dos jovens com o serviço. Por meio do acesso dos jovens à arte, à cultura e ao esporte, busca-se ampliar as oportunidades de inclusão social.

No segundo Percurso Socioeducativo, a discussão centra-se num primeiro momento na relação entre cultura corporal e saúde buscando mostrar os limites e as possibilidades da atividade física como sinônimo de promoção de saúde. Num segundo momento, as reflexões orientam-se em entender a organização interna do esporte e do jogo, em especial as possibilidades de formulação coletiva de regras e de seu potencial pedagógico para a convivência e a sociabilidade (BRASIL, MDS, 2009c).

No terceiro Percurso Socioeducativo, a ideia é mapear e discutir acerca dos espaços e os equipamentos de lazer e esporte existentes no território, com vistas a ampliar suas experiências significativas no tempo livre. Por fim, a proposta do quarto Percurso Socioeducativo é instigar os jovens a proporem ações coletivas, que contribuem para as políticas públicas de esporte e lazer (BRASIL, MDS, 2009c).

No ciclo 2, sob a ênfase do eixo “participação cidadã” há um único (quinto) percurso, cujas propostas buscam imprimir uma perspectiva crítica, fundamentada na cultura corporal. Busca-se refletir sobre: atividade física como promoção da saúde, suas possibilidades e limitações; o reconhecimento das possibilidades de práticas corporais disponíveis no meu território e como acessá-las, assim como, refletir e mobilizar ações acerca da conservação dos espaços existentes e das possibilidades de tencionar novos espaços de práticas esportivas e de lazer; conhecer os programas sociais esportivos disponíveis nas comunidades e refletir sobre formas de mobilização e atuação nestes programas; e compreender mais amplamente a política de esporte e lazer olhando a configuração do Sistema Nacional de esporte e suas nuances. Assim, o ciclo 2, ao mesmo tempo que procura aprofundar temáticas abordadas no ciclo 1, intenta relacioná-las à realidade social do coletivo juvenil em seu território.

Diante deste breve resumo da proposta teórico-metodológica do Projovem Adolescente na área do esporte e do lazer, apresentaremos os objetivos, conteúdo e atividades propostas em cada percurso socioeducativo.

- No percurso socioeducativo 1 – Criação do Coletivo;

Este percurso é iniciado com uma discussão sobre o que é cultura corporal. Para tanto, o texto faz uma introdução sobre o significado do trabalho para o homem, partindo da ideia deste ser o fator central na relação do homem com a natureza, mas que diferente dos outros seres vivos o homem o executa de modo consciente, ou seja, de maneira racional e

teleológica. “O trabalho em geral, responsável pela humanização do ser humano, define a todos nós e ao jovem como sujeitos históricos. Por isso, tudo que é humano é determinado pelas condições materiais de uma dada sociedade, nada é natural a ele” (BRASIL, MDS, 2009c, p. 50). Essa concepção de trabalho é trazida para o caderno com o intuito de afirmar que o esporte e as relações por ele produzidas são fruto da ação humana, são culturais e não naturais. Assim, todas as práticas corporais, e o esporte é uma delas, é parte da cultura, mais especificamente da cultura corporal.

O texto do caderno traz essa discussão, a nosso ver, a fim de ampliar as possibilidades corporais dos jovens para além do esporte, associando-as à noção de cultura corporal. “Sempre que falarmos de manifestações desta parcela da cultura, a cultura corporal, estaremos nos referindo às atividades que historicamente convencionou-se denominar de jogos, esportes, lazer, lutas, danças, ginástica, mímica, malabarismo, trapezismo, entre tantas outras atividades que compõem essa cultura” (BRASIL, MDS, 2009c, p. 50).

Num segundo momento, o caderno procura problematizar a manifestação da cultura corporal mais conhecida e apreciada na sociedade: o esporte. O texto procura valorizar o potencial educativo do esporte no desenvolvimento humano e a 1ª Conferência Nacional de Esporte que propunha a democratização do acesso ao esporte<sup>152</sup>. Para tanto, propõe um olhar mais crítico às possibilidades atribuídas ao esporte como promotor da igualdade social, da saúde e antídoto para as drogas. Assim, inicia trazendo para a discussão o debate sobre a gênese e desenvolvimento do esporte moderno observando suas contradições e como as contradições da sociedade capitalista o influenciaram. Traz também o debate acerca do papel do Estado no desenvolvimento de políticas públicas que propiciem acesso ao esporte, tido como direito de todos.

Noutro momento, procura aprofundar as contradições presentes no esporte, muitas delas intensificada pela mídia, que valoriza o esporte de rendimento. Diz o texto do caderno:

O que se vê no esporte de rendimento, veiculado na mídia, é a naturalização de práticas e valores como o individualismo exacerbado, a vitória a qualquer custo, a falta de ética e a utilização de recursos ilícitos. Em contraponto a esta visão, propõe-se o debate sobre a democratização do acesso ao esporte, cuja concepção deve primar pela ética esportiva e o desenvolvimento humano (BRASIL, MDS, 2009c, p. 55).

---

<sup>152</sup> Aqui, dado que o ano de publicação desse caderno é anterior a 3ª Conferência Nacional do Esporte que mudou os rumos da política nacional formalmente para os megaeventos esportivos é até compreensível esta expectativa, mas isso não ocorreu. Na verdade desde os idos de 2007 conforme aponta Athayde et al (2012) e Mascarenhas (2015) os megaeventos esportivos vem dominando a agenda esportiva.

Além desta contradição, traz luz ao debate de gênero, mostrando como a mulher no cenário esportivo é mais excluída e/ou colocada em posições marginais na vivência esportiva. Assim, o texto deste caderno traz duas passagens importantes sobre a concepção de esporte que defende: primeiro ao dizer que o esporte

[...] não pode ser destinado exclusivamente a descobrir talentos ou visto como possibilidade de ascensão social. O esporte deve ser praticado pela juventude, para que o gosto pela prática esportiva seja vivenciado, e não apenas observado ou discursado. O direito ao esporte não pode ser visto somente, deve ser vivido, como qualquer direito. Isso implica a participação da população e a oferta, por parte do Estado, de políticas públicas, serviços e atividades esportivas ou voltadas para o esporte que tenham como característica forte serem inclusivas (BRASIL, MDS, 2009c, p. 56).

E segundo ao deixar claro que

[...] não se trata de negarmos o esporte de rendimento, se trata sim de buscar identificá-lo e uni-lo a uma proposta em que os pressupostos pedagógicos prevaleçam, contribuindo para que o esporte se constitua numa atividade que favoreça a construção da cidadania coletiva e na qual os jovens se identifiquem como classe, mobilizando-se por mudanças em seu território/bairro, no que se refere à oferta pública de condições e oportunidades de esporte e lazer (IDEM).

Quatro atividades são propostas para este percurso: a primeira procura mapear as manifestações da cultura corporal praticada pelos jovens e na vivência destas perceber os principais valores expressados nelas (competição, individualismo, cooperação, solidariedade etc.); na segunda atividade propõe aos jovens (com os olhos vendados) caminhar livremente num espaço delimitado conforme o ritmo de uma música e no parar dela (música) devem procurar um colega para tentar identificá-lo através da percepção tátil, a fim de reconhecer e respeitar as diferenças corporais; a terceira atividade propõe resgatar o esporte, jogos e brincadeiras populares vivenciados por gerações mais velhas, possibilitando a apreensão das mudanças ocorridas nas diferentes manifestações da cultura corporal; e a quarta atividade tem o objetivo de trabalhar as contradições e desigualdades sociais presentes no esporte mais popular no Brasil, o futebol. Para isso, os jovens teriam que realizar pesquisa acerca dos salários dos jogadores e realizar um quadro comparativo entre eles.

- No percurso socioeducativo 2 – Consolidação do Coletivo;

Este percurso se inicia com um debate sobre cultura corporal e saúde cujo objetivo “é mostrar ao jovem as distinções entre a aptidão física e saúde e os limites e possibilidades da atividade física como sinônimo de promoção de saúde, por meio da reflexão sobre como a atividade física na promoção da saúde tornou-se mais uma mercadoria do que direito do

cidadão” (BRASIL, MDS, 2009d, p. 71). Aqui, a defesa que se faz é a de uma concepção de saúde mais ampla, coletiva, e não apenas vinculada a aspectos biológicos, da aptidão física.

Diz o texto sobre isso:

Escuta-se muito que, para se ter uma vida saudável, é necessário realizar atividades regularmente. Com isso, desconsidera-se uma série de fatores que extrapolam a simples relação entre saúde e atividade física. É fundamental abordar a saúde de forma abrangente, sem reduzi-la a aspectos biológicos, apenas. Isso vale para várias áreas que são tocantes ao tema, na educação para a saúde, por exemplo. Quando se transforma a visão higienista de saúde para uma visão social, pode-se tratar a relação prevenção/terapêutica mediada pela prática humana e as condições objetivas da população (moradia, saneamento e outras). Dessa forma, o esporte e atividade física, como práticas sociais, passam a ter um papel fundamental para elevar a qualidade de vida, não isoladamente, como fator exclusivo, mas no conjunto de fatores que corroboram com o desenvolvimento humano. Com a abordagem social da saúde, o esporte e a atividade física ganham sentido mais amplo, numa visão de totalidade, sem reducionismos aos aspectos meramente de aprimoramento do comportamento motor e/ou de repetições de exercícios. Passa a ser elemento de integração e outros. A prática de esporte é fundamental, a questão é o método com que se deve tratá-lo, pois forma e conteúdo são inseparáveis (BRASIL, MDS, 2009d, p. 72).

Para esta discussão propõe duas atividades: (1) leitura, debate e proposições acerca da “Carta aos Povos pela Saúde”; (2) problematizar a relação entre saúde corporal e padrões de corpo.

Após a discussão sobre saúde, é proposto o debate sobre organização do esporte e do jogo e suas diferenças. Diz o caderno: “O valor do jogo está evidenciado na prática como seu único fim, tendo objetivos claramente lúdicos. Já o esporte profissional não possui essa característica, pois seus praticantes são trabalhadores como qualquer jovem que esteja inserido no mundo do trabalho produtivo” (BRASIL, MDS, 2009d, p. 75). Desta concepção procura trazer um contexto de valorização dos possíveis aspectos lúdicos e socializadores do esporte, típicas do jogo. “O jogo, por ser uma atividade que visa à expressividade corporal, por meio da competição lúdica, propicia aos seus praticantes a adaptação e o estabelecimento coletivo das regras, possibilitando a homens e mulheres participarem conjuntamente de uma mesma atividade” (BRASIL, MDS, 2009d, p. 75). A atividade proposta para esse conteúdo é a prática de esportes (a escolha deles) sob as regras institucionalizadas do esporte e depois o mesmo jogo só que com regras flexíveis, mas pré-determinadas, como jogo misto (com homens e mulheres jogando junto) e que possibilitem mais igualdade num ambiente com diversas habilidades corporais para o esporte.

- No percurso socioeducativo 3 – Coletivo Pesquisador;

Tendo em vista o título acima, o tema tratado neste percurso socioeducativo tem haver com atividades de pesquisa sobre os espaços e equipamentos de esporte e lazer no território do coletivo jovem, pois segundo o texto do caderno o “Projovem também tem como proposta democratizar o esporte e o lazer aos jovens, procurando ampliar a oferta e o acesso a esses serviços pela via das políticas públicas” (BRASIL, MDS, 2009e, p. 77). Para esse fim objetiva atividades que possibilitem:

a) mostrar ao jovem a importância da existência no bairro e no território de moradia de espaços de lazer e de esporte, como condição necessária para a vivência de experiências significativas no tempo livre; b) contribuir para uma visão reflexiva e crítica sobre como é vivenciado no território o direito ao lazer; c) mapear com os jovens os espaços e equipamento de lazer e esporte, existentes no território e imediações; e d) refletir sobre possibilidades e limites de influir nas condições de oferta e acesso ao esporte e o lazer no território e na cidade (BRASIL, MDS, 2009e, p. 76).

Como atividade, propõe que os jovens pesquisem em grupos a respeito dos espaços e equipamentos de lazer e esporte existentes no seu território, observando a área total do espaço; quais são os equipamentos disponíveis e quantos são (se tem quadra de futebol, aberta ou fechada, pintada, de cimento ou piche, se tem alambrado ao redor, se tem arquibancada, entre outros); se nesses espaços há disponibilidade de materiais esportivos, ou não; e se os espaços são limpos, têm banheiros, iluminação e segurança, transporte e plano de intervenção (animação) (BRASIL, MDS, 2009e, p. 79). Após essa pesquisa de campo sugere-se também a construção de uma maquete que possibilite propor o melhor aproveitamento dos espaços ociosos do território para fins de lazer.

- No percurso socioeducativo 4 – Coletivo Questionador;

Neste percurso procura problematizar a organização da comunidade em que o coletivo está inserido a partir de uma relação entre as esferas “local-global”, isto é, que o território está articulado a um contexto mais amplo que o influencia e é influenciado por ele. Segundo o texto do caderno é necessário

[...] levar em consideração que cada realidade apresenta uma singularidade, influenciada pelas questões mais gerais da sociedade. Uma ordem econômica global, que busca impor-se em todos os lugares, na tentativa de se efetivar uma única forma de pensar. No entanto, os lugares respondem ao mundo, demonstrando singularidades que procuram subverter a tentativa de homogeneização do pensamento (BRASIL, MDS, 2009e, p. 60).

A atividade proposta para este tema se articula ao título deste percurso: questionar. Desse modo, os jovens devem perceber como a comunidade se organiza a partir das atividades esportivas e recreativas no seu tempo/espaço de lazer, ou seja, se estas

potencializam formas de organização coletiva na região. Para a observação acerca dos espaços de esporte e lazer disponíveis, a proposta é que descrevam sobre o histórico do local e do equipamento; se sempre existiu espaço ou se era utilizado para outra finalidade? O que havia antes naquele lugar? Se já passou por reformas? Quando foi inaugurado? Qual é o órgão ou instituição que é responsável pelo equipamento/espaço? (Se é a prefeitura, o estado ou se é uma empresa privada). Em que lugar se localiza seu endereço e quantas pessoas costumam frequentar esse espaço. A partir dessas informações, estimular os jovens a realizarem uma análise crítica sobre o espaço.

- No percurso socioeducativo 5 – Coletivo Articulador-Realizador.

Neste percurso, ligado ao ciclo 2 do programa que, lembremos, se articula de forma mais predominante ao eixo “participação cidadã” são apresentados cinco desafios para contribuir com a execução do programa, entre eles:

1. “Cantinho Jovem” e a ampliação democrática de oportunidades para a prática de atividade física.

Neste desafio, é proposto um aprofundamento do debate sobre a relação entre atividade física e saúde no sentido de delimitar as responsabilidades para se alcançar saúde. Para tanto, a proposta é “organizar o ‘cantinho jovem’: um espaço de discussões, formação e informação sobre as formas com que hoje são oferecidas as possibilidades de atividade física no bairro e na região e as políticas públicas de esporte e lazer existentes” (BRASIL, MDS, 2009f, p. 200).

Neste espaço, “cantinho jovem”, a ideia é trazer um conjunto de agentes públicos e privados para discutir sobre a desresponsabilização do Estado e de responsabilização da sociedade no campo da saúde. Para isso, sugere-se trazer responsáveis pelo poder público que atuem na gestão ou execução da política de saúde, seja no âmbito municipal estadual ou federal, para passar aos jovens a visão do Estado sobre este assunto, assim como de organismos não governamentais e institutos que também militam nessa área. O debate sobre a responsabilização do indivíduo acerca da saúde, esta vista sobre o paradigma biológico, sugere-se trazer profissionais ligados à prática de atividades física/esporte para dialogar com os jovens sobre as limitações da busca de rendimento corporal por meio das atividades física para se buscar saúde, mas ao mesmo tempo procurando orientá-los sobre formas, meio e

métodos de prática de atividade física segura e regular como um fator para o bom funcionamento do corpo.

## 2. Do Berimbau ao Pandeiro, da Senzala ao Coletivo: a capoeira como expressão dos Jovens.

Neste desafio, a ideia é trazer a história da capoeira, suas raízes, e entendê-la como parte da cultura corporal, valorizando sua configuração como jogo, dança e luta e seus elementos norteadores como a ginga, os golpes, a musicalidade e a roda. Diz o texto do caderno sobre a capoeira:

A importância da capoeira para a formação humana reside na compreensão de que a capoeira é um meio de educação não formal, uma arte de infinitas possibilidades, uma filosofia de vida. Um jeito de se viver que, no transcorrer do tempo, se torna para muitos, tanto um meio de subsistência, como também um instrumento de luta por dignidade e cidadania, contra injustiças sociais e contradições presentes na sociedade em que vivemos (BRASIL, MDS, 2009f, p. 205).

Com essas bases, a proposta de articulação e participação social sugerida foi de: “mapear a existência de rodas de capoeira no território ou nas comunidades vizinhas; ampliar ou criar um ambiente propício ao desenvolvimento da prática da capoeira; [...] propor a organização de rodas de capoeira com a participação da comunidade” (BRASIL, MDS, 2009f, p. 205).

## 3. Os Jovens como Agentes Sociais nas discussões de Programas de Esporte e Lazer do Campo e da Cidade.

Aqui o desafio se coloca em mobilizar os jovens para mapear os programas direcionados a práticas de atividades de esporte e lazer na comunidade e após problematizá-los se eles se adéquam a realidade local no contexto cultural e de infraestrutura e se elas propiciam espaços de democratização do esporte e do lazer. Além disso, a proposta também se coloca no âmbito da proposição, isto é, apresentar alternativas para a ampliação ou reconfiguração dos programas. Para tanto, sugere-se conhecer os programas tanto na teoria como na prática, visitando-os.

## 4. Reivindicando espaços públicos de Lazer e Esporte: o que considerar?

Neste tópico o desafio ficou em mobilizar os jovens (a partir do percurso “coletivo pesquisador” que procurou diagnosticar nos espaços e equipamentos de esporte e lazer do território as condições estruturais e de acesso a esses locais) em ações articuladas e

organizadas para apresentar relatórios e proposições acerca das “condições dos espaços e equipamentos, reivindicando melhorias, quando for o caso, ou apresentando pontos positivos sobre a existência e manutenção dos mesmos” (BRASIL, MDS, 2009f, p. 211) e também para diagnosticar junto à comunidade a sua opinião sobre os espaços de esporte e lazer, suas necessidades e demandas sobre essa temática. O principal ponto sugerido para se considerar na pauta de reivindicações foi a questão relacionada à segurança. “Esta compreendida pela existência de cercas ou alambrados ao redor das quadras de futebol, de vôlei, do *playground*, da pista de skate ou de uma praça, o que favorece a utilização de crianças” (IDEM). Sugere-se também um olhar acerca da falta de “segurança física” na prática de atividades físicas e esportivas, por exemplo, se há um espaço específico para a prática de caminhada e se esta adequada pra tal, minimizando as possibilidades de lesões, entre outros.

#### 5. Sistema Nacional de Esporte e Lazer: exercendo a cidadania coletiva.

Neste tópico as atividades sugeridas tem em vista um aprofundamento dos temas do percurso socioeducativo 1: “O esporte na sociedade moderna” e “organização do esporte e do jogo”. Para isso, a proposta foi conhecer melhor o atual Sistema Nacional de Esporte e as proposições de modificação deste surgidas nas Conferências Nacionais de Esporte. Apresenta como sugestão de atividade, primeiro entender melhor as relações entre este sistema e o acesso ao esporte na sua cidade, assim como as relações democráticas em torno dele; depois se sugere organizar um fórum (podendo ser virtual) com outros coletivos para debater esse assunto e outros; e, por fim, expor as proposições levantadas pelos diversos coletivos aos órgãos responsáveis pelas políticas de esporte e lazer de sua região.

##### **5.1.4. Análise do esporte no programa Projovem Adolescente.**

Após a exposição no tópico anterior acerca das concepções de convivência, vínculos e educação social que embasa o Projovem Adolescente, dos eixos que estruturam pedagogicamente as ações no interior do programa e a forma e o conteúdo do esporte nas atividades propostas para a sua execução partiremos para a análise de duas questões centrais: (1) Se a proposta de vivência esportiva concebida nos cadernos orientadores do Projovem Adolescente está de acordo com as concepções teóricas e eixos estruturantes do programa; e (2) se a forma e as relações esportivas possibilitadas na vivência esportiva se alinham aos objetivos tipificados para o SCFV no ciclo de 15 a 17 anos.

Procuraremos analisar estas questões por meio de algumas perguntas-chave, que intentam, sobretudo, orientar a análise da configuração que o esporte adquire neste programa, isto é, sob quais relações sociais, políticas e pedagógicas o esporte é desenvolvido neste espaço da política de assistência social. São elas:

1. Qual perspectiva de esporte predomina no programa: lazer ou rendimento?
2. A vivência esportiva proposta possibilita incorporar o esporte como parte da cultura e como um meio de reflexão social?
3. Há estímulos a relações de respeito às identidades pessoais (corporal, cultural, geracional, étnica, de gênero e de opinião) e a solidariedade nas atividades esportivas?
4. Relaciona-se prática esportiva à ocupação, preservação e atuação política nos espaços e equipamentos públicos destinados ao esporte na comunidade?
5. Há ações intersetoriais de inserção do usuário nas políticas setoriais de esporte do seu território?

Nossa análise sobre os conteúdos e atividades propostas nos cadernos Projovem converge no entendimento de que este, em todo o seu percurso, se alinhou a uma proposta de esporte sob a perspectiva do lazer. Isto possibilitou diversificar e ampliar as possibilidades de prática esportiva na política, inclusive para além do esporte. Principalmente no percurso 1 ao inserir como base para a concepção de esporte a noção de cultura corporal se demonstrou profundidade no trato teórico do fenômeno esportivo. Esta associação trouxe, como pano de fundo, reflexões acerca da gênese do esporte e o seu desenvolvimento alicerçado nas contradições da sociedade moderna que possibilita reflexões sobre a constituição da sociedade em que vivemos.

Notamos, também, que o esporte ao ser concebido como um fenômeno cultural possibilitou relacioná-lo com diversos aspectos e contradições da sociedade, como o acesso desigual a direitos sociais e a desigualdade social como um todo, à influência da mídia na forma como se vê e se pratica o esporte, problematização da saúde, a marginalização da mulher no campo esportivo, individualismo, competição exacerbada, respeito às identidades pessoais, entre outros. Elementos estes que vinculam as atividades ao eixo convivência e aos objetivos do SCFV, tais como:

- Assegurar espaços de referência para o convívio grupal, comunitário e social e o desenvolvimento de relações de afetividade, solidariedade e respeito mútuo;

- Possibilitar a ampliação do universo informacional, artístico e cultural dos jovens, bem como estimular o desenvolvimento de potencialidades, habilidades, talentos e propiciar sua formação cidadã (BRASIL, CNAS, 2009, p. 20).

O eixo participação cidadã foi muito explorado nos percursos socioeducativos, principalmente nos percursos 3, 4 e 5. Nestes fica muito clara a intenção de propiciar aos adolescentes um olhar mais afetivo e crítico acerca do seu território de vida, estimulando percepções mais aprofundadas sobre pertencimento, preservação e proposições acerca daquilo que é público no âmbito do esporte e lazer. A proposta de atividades se desenvolveu de forma progressiva, desde a pesquisa diagnóstica para conhecer os espaços públicos, passando pela coleta de dados, envolvimento com a comunidade e órgãos públicos e da sociedade civil organizada, até a fase de proposições e atuação política. Esta organização pedagógica demonstrou intrínseca relação com os objetivos SCFV, cito: “Propiciar vivências para o alcance de autonomia e protagonismo social; Estimular a participação na vida pública do território e desenvolver competências para a compreensão crítica da realidade social e do mundo contemporâneo” (BRASIL, CNAS, 2009, p. 20).

A ideia de intersetorialidade foi de certa forma estimulada, a nosso ver, por meio da atuação política na política de esporte e lazer do território, tanto por meio do conhecimento sobre a realidade social da comunidade quanto por meio da articulação em rede proposto nas atividades. No percurso 5, principalmente, ao propor conhecer os programas sociais esportivos e outras atividades diversas espontâneas ou não que ocorrem na comunidade com o intuito de ressignificá-las e/ou ampliá-las demonstra que a política de assistência social, neste momento, tenta influenciar outras políticas e ao mesmo tempo intenta dar protagonismo e autonomia aos jovens.

Outro fator importante a ser notado é que o escopo desse programa, aqui analisado apenas o campo do esporte, é que ele rompe com muitas práticas historicamente desenvolvidas no âmbito da assistência social relacionadas ao trabalho social com os usuários dos serviços socioassistenciais, isto é, ao invés de ofertar atividades apenas para “ocupar o tempo livre” e desconectadas da problemática social vivenciada pelos usuários se preocupam em dar protagonismo aos jovens e criar espaços de reflexões sobre a sociedade, sua comunidade e sua vida.

Assim, o que concluímos é que o teor teórico-metodológico e as atividades propostas para desenvolver o programa Projovem Adolescente estão em consonância com os objetivos

propostos na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais para o Serviço de Convivência e Fortalecimentos de Vínculos, assim como com as concepções e fundamentos teóricos que orientam os eixos de convivência social e participação cidadã, construídos pelo Ministério do Desenvolvimento Social.

No que concerne à análise do escopo atribuído ao esporte neste programa e a sua relação com discurso defendido na transcorrer dessa dissertação no campo do esporte, entendemos que o programa avança em muitas discussões importantes e se alinham em muitas das teses aqui defendidas, como: debatendo as transformações sociais e políticas que influenciam o esporte, tentando sair do campo idealista (onde ele entendido como neutro politicamente e salvador dos problemas sociais); procurar criar formas de democratizar o acesso ao esporte, como um fenômeno social e direito de todos; problematizando o esporte no interior das políticas públicas e nos programa sociais; e criando meio de mobilização e atuação política dos jovens nas políticas de esporte, tanto no âmbito regional como nacional. É claro que um programa, com duração de dois anos, nunca alcançará toda a problemática existente no campo do esporte, mas há que se considerar que este avança em muitos aspectos.

Agora, no tocante às discussões que levantamos no capítulo 4, sobre assistência social, podemos dizer que o Projovem, ao convergir com as diretrizes e concepções teóricas que compõem a atual Política Nacional de Assistência Social e todas as suas normatizações inferiores, fortalece a perspectiva setorial da política e tendencialmente incorpora suas problemáticas, como a consolidação de espaços exclusivos de atendimento ao público assistencializado (apartado do resto da sociedade) e a não ampliação da perspectiva intersetorial que intenciona articular a política de assistência social com política de esporte, possibilitando a assistência social ter um papel de universalizadora no interior da política de esporte. O que percebemos é que as atividades propostas intentam mobilizar os jovens para atuarem nas políticas desenvolvidas em seu território, o que é importante e necessário, mas não devemos confundir isso com a criação de uma relação estruturante entre a política de assistência social e a política de esporte, isto é, uma ação intersetorial.

## 5.2. O esporte na realidade do SCFV do Distrito Federal.

### 5.2.1. Contextualizando o SCFV na Política de Assistência Social do DF.

O Distrito Federal por meio da lei nº 4.176 de 2008 ordenou sua Política de Assistência Social às concepções estabelecidas na PNAS (2004) e aos objetivos, princípios e diretrizes do SUAS, que atribui competência comuns e específicas aos entes federativos. Como competência comum relacionada aos serviços socioassistenciais, destaca-se: “garantir e organizar a oferta dos serviços socioassistenciais conforme Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais” (BRASIL, CNAS, 2012, art. 12, XVII). Como competência específica do DF, ressalta-se:

[...] prestar os serviços socioassistenciais de que trata o art. 23, da LOAS; aprimorar os equipamentos e serviços socioassistenciais, observando os indicadores de monitoramento e avaliação pactuados; organizar a oferta de serviços de forma territorializada, em áreas de maior vulnerabilidade e risco, de acordo com o diagnóstico socioterritorial [...]; organizar, coordenar, articular, acompanhar e monitorar a rede de serviços da proteção social básica e especial (BRASIL, CNAS, 2012, art. 16).

Atualmente, o responsável local pelo desenvolvimento da Política de Assistência Social do DF é a SEDESTMIDH<sup>153</sup> (Secretaria de Estado de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos) que possui na sua estrutura organizacional três secretarias adjuntas responsáveis pelo conjunto de políticas a ela demandadas: do trabalho; de Desenvolvimento Social e de Políticas para Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos. A secretaria adjunta responsável pela Política de Assistência Social é a de Desenvolvimento Social (ver organograma desta secretaria adjunta na figura abaixo) que tem sob sua responsabilidade<sup>154</sup>:

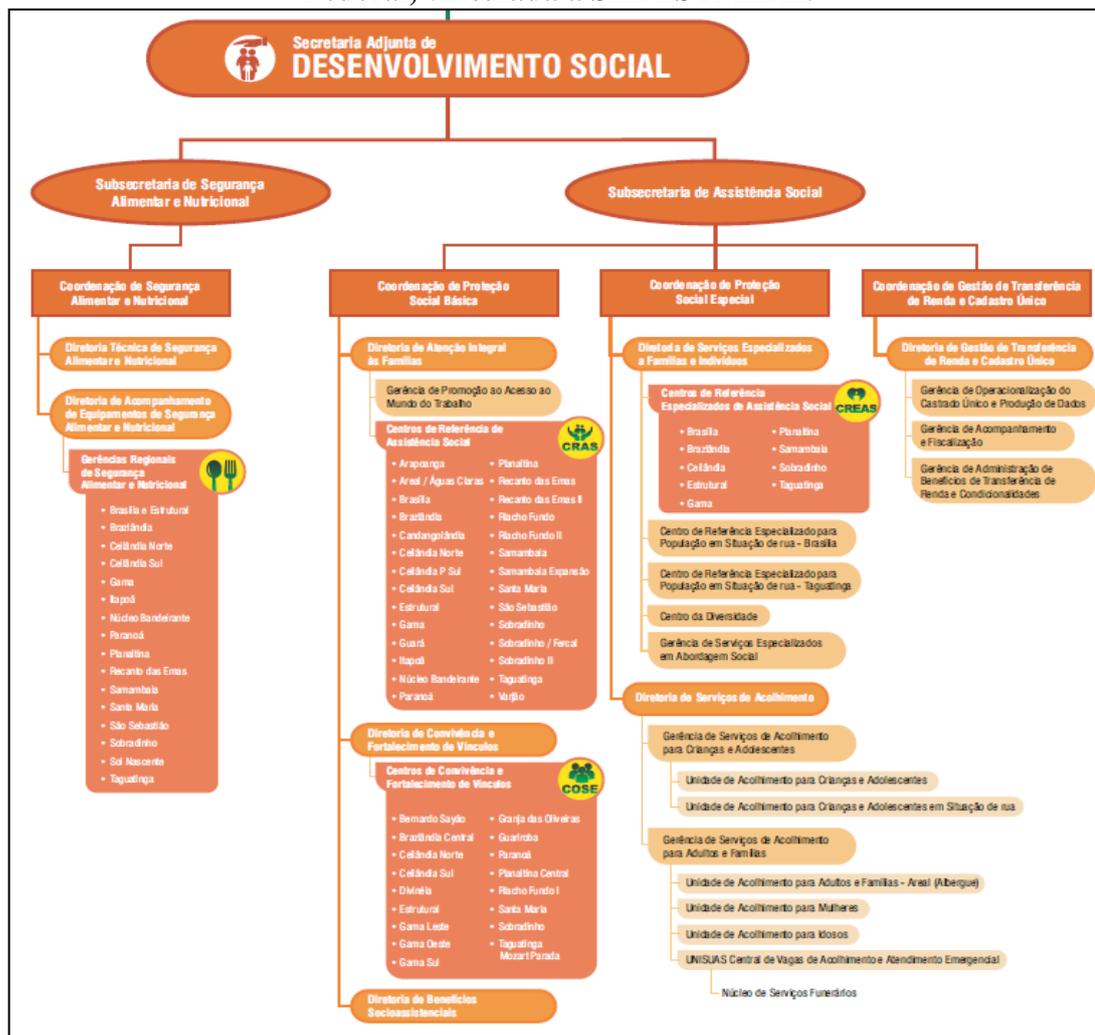
- 27 CRAS (Centro de Referência da Assistência Social);
- 18 COSES (Centro de Convivência);
- 9 CREAS (Centro de Referência Especializada de Assistência Social);
- 13 restaurantes comunitários;
- 02 Centros POP (Centros de Referência para a População em Situação de Rua);
- 01 Centro de Referência de Diversidade;
- 01 Central de Vagas de Acolhimento e Atendimento Emergencial;

<sup>153</sup> Criada pelo [Decreto nº 36.832/2015](#).

<sup>154</sup> Conferir em <http://www.sedest.df.gov.br/sobre-a-secretaria/a-secretaria.html> acessado em 08/06/2017.

- Unidades de acolhimento para adultos e famílias (UNAF), mulheres (UNAM) e idosos (UNAI);
- 02 Unidades de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (UNAC).

**Figura 1 – Organograma da Secretaria Adjunta de Desenvolvimento Social do Distrito Federal, vinculada a SEDESTMIDH.**



Fonte: SEDESTMIDH. <http://www.sedest.df.gov.br/images/Folder%20Organograma%20-SEDESTMIDH.pdf> acessado em 20/06/2017.

Tendo em vista a oferta dos benefícios e serviços socioassistenciais, a política de assistência social do DF se organiza, conforme preconiza o SUAS, em proteção social básica e especial. Como dissemos no capítulo anterior, o SCFV está inserido na proteção social básica e no DF ele é desenvolvido: nos CRAS e nos COSES por execução direta, pois estas unidades são públicas, em entidades socioassistenciais (conveniadas) por execução indireta e também em entidades socioassistenciais sem conveniamento, com atuação e recursos próprios.

Os números acerca do SCFV de execução direta pelo governo do Distrito Federal dão conta de 23 unidades ofertantes deste serviço, sendo que em seis unidades elas ocorrem no CRAS e em 17 ocorrem nos COSES (vide quadro 2). No âmbito das entidades socioassistenciais este serviço ocorre em 59 entidades (BRASIL, MDS, CENSO SUAS, 2014).

**Quadro 2 – Oferta de SCFV no DF, por tipo de unidade pública.**

CRAS		CENTRO DE CONVIVÊNCIA - COSE		
1- Planaltina Arapoanga	1- Brazlândia	10- Núcleo Bandeirante	–	
2- Candangolândia	2- Ceilândia - Guariroba	11- Paranoá		
3- Fercal	3- Ceilândia Norte	12- Planaltina		
4- Guará	4- Ceilândia Sul	13- Riacho Fundo I		
5- Itapoã	5- Estrutural	14- Santa Maria		
6- Núcleo Bandeirante	6- Gama Leste	15- Sobradinho		
7- Varjão	7- Gama Oeste	16- São Sebastião		
	8- Gama Sul	17- Taguatinga – Mozart Parada		
	9- Recanto das Emas - Granja das Oliveiras	18- Taguatinga – Bernardo Sayão		

Fonte: DICON (SEDESTMIDH). Elaboração própria.

O número de usuário que utilizam este serviço na assistência social entre a rede conveniada e a oferta direta via COSES e CRAS do SCFV no DF foram em 2015 de 8.087 indivíduos, sendo 3.251 nos COSES, 364 nos CRAS e 4.472 na rede conveniada<sup>155</sup>. Em relação à oferta do serviço, de acordo com o ciclo de vida especificado nos COSES, os dados demonstram que os ciclos com maior usuários são os de 6 a 14 anos e idosos (ver tabela 4).

**Tabela 4 – Número de usuários do SCFV ofertado pelos COSES de acordo o ciclo geracional, dados referentes aos usuários frequentes.**

Ciclo Geracional	Dezembro de 2014	Dezembro de 2015	Outubro de 2016
6 a 14 anos	1096	411	496
15 a 17 anos	509	29	31
18 a 29 anos	30	19	23
30 a 59 anos	170	122	152
Acima de 60 anos <sup>156</sup>	573	458	492
Total	2216	1039	1194

Fonte: Sinopse Estatística Mensal. SEDEST (2014 e 2015) e SEDESTMIDH (2016). Elaboração própria.

O SCFV executado nos CRAS ocorre, muitas vezes, por não haver unidades públicas específicas para este serviço nas referidas localidades e, como consequência, a oferta ocorre de forma limitada tanto em relação ao ciclo atendido como no tipo de atividades ofertadas,

<sup>155</sup> Dados retirados da Sinopse Estatística Mensal dos CRAS e COSES da SEDEST de 2015.

<sup>156</sup> Foram incorporados ao ciclo dos idosos os frequentes do programa “Mestre do Saber”.

tendo em vista a estrutura existente nestas unidades. Já os Centros de Convivência, conhecidos no Distrito Federal por COSE, são unidades públicas de oferta exclusiva do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e se localizam, em sua maioria, em áreas de maior demanda por serviços socioassistenciais, possuindo uma estrutura melhor que a dos CRAS para o atendimento dos diversos ciclos geracionais, apesar de estarem distante do adequado.

Estas unidades possuem uma história que antecede a PNAS (2004) e o SUAS no Distrito Federal, algumas delas possuem mais de 30 anos de existência, tendo em sua trajetória vinculações a outras concepções de assistência social e, inclusive, a outras políticas sociais como a do Bem-Estar do Menor, período na qual se chamou CEBEM (Centro do Bem-Estar do Menor), mas com o fim desta política nos anos 1990 e sua vinculação a assistência social incorporou o nome COSE (Centro de Orientação Socioeducativo). Enfim, apenas em 2011 com a nova estrutura organizacional da SEDEST<sup>157</sup> (Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda) passou-se a incorporar a nomenclatura determinada pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009) e adotou-se a denominação Centro de Convivência, mas mantendo a sigla existente, COSE.

Pois bem, até aqui tentamos contextualizar o SCFV no Distrito Federal, isto é, demonstrar a estrutura na qual ele se desenvolve e o seu alcance quantitativo na população do DF. No entanto, nossa intenção vai além da exposição das informações mensuráveis e tem por horizonte a análise do esporte no SCFV do DF. Para tanto, analisaremos, num primeiro momento, o único documento normatizador do SCFV no Distrito Federal: as Orientações Técnicas para o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos no Distrito Federal, que data do ano de 2014. Num segundo momento, já no próximo tópico, nossa tarefa será de analisar a configuração do esporte no SCFV local por meio dos relatórios qualitativos produzidos pelos trabalhadores dos COSES, em especial dos educadores sociais da área de esporte e lazer.

#### As Orientações Técnicas e Metodológicas a que nos referimos

[...] visam nortear a execução do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV por meio da Educação Social em oficinas socioeducativas que desenvolvem temas de cunho social, permeando as áreas culturais (artes visuais, cênicas, dança, música), esportivas, lazer, informática, meio ambiente, como

---

<sup>157</sup> Secretaria responsável até o ano de 2015 a executar a política de assistência social, mas que desde então foi incorporada junto com outras secretarias numa “supersecretaria” que juntou ao todo cinco secretarias numa só, a SEDESTMIDH, que se mantém até hoje.

instrumentos de abordagem, explorando temas como ética, pluralidade cultural, saúde, sexualidade, meio ambiente, participação cidadã, diversidade, convivência social, mundo do trabalho, direitos humanos e socioassistenciais, dentre outros, garantindo a heterogeneidade na composição dos grupos e permitindo a identificação das necessidades peculiares desses grupos, considerando não apenas sua condição de vulnerabilidade social, mas também suas potencialidades e especificidades. Apresentam ainda as atribuições dos servidores e as referências teóricas que norteiam o desenvolvimento e execução do Serviço no Distrito Federal (DISTRITO FEDERAL, SEDEST, 2014, p. 5).

Em seu conteúdo, as Orientações procuram, inicialmente, caracterizar o SCFV no DF reafirmando as descrições elencadas na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, tais como: Objetivos Gerais e específicos, ações essenciais, público de referência, aquisições, articulação em rede e impacto social esperado. Depois, estabelece a estrutura a ser disponibilizada para a execução do serviço, tendo em vista ainda a Tipificação Nacional, relacionado aos aspectos materiais, físicos e humanos. No quesito recursos humanos há uma alteração em relação à normativa nacional no que se refere formação acadêmica mínima para os educadores sociais, pois enquanto o CNAS (ver Resolução nº 9 de 15 de abril de 2014) estipula formação mínima de nível médio para este cargo de educador social a norma orientadora do DF estipula que as equipes profissionais devem ser compostas por educadores sociais de nível superior, o que consideramos um ponto extremamente positivo para a qualidade do serviço.

Ainda em relação aos recursos humanos, delimita as atribuições dos coordenadores do serviço, educadores sociais e outros profissionais relacionados ao serviço. No tocante aos educadores sociais, reproduz as atribuições propostas pela Resolução nº 9 de 15 de abril de 2014 e procura ampliar o olhar para este profissional, tentando afastá-lo de concepções que o colocam como centro do processo educacional e de uma lógica de atuação baseado em aspectos do ensino formal.

O Educador Social é um ator e mediador social, um profissional da condição humana preparado para apoiar pessoas, ou grupos, com dificuldades (sociais, culturais, educativas) na concretização das suas aspirações e realizações pessoais [...]. O Educador Social não deve ter, entre as suas competências, a responsabilidade de desenvolver atividades de caráter escolar (DISTRITO FEDERAL, SEDEST, 2014, p. 25).

Entretanto, equivoca-se ao colocar o educador como “um mediador entre os indivíduos e a sociedade, articulando *e ajustando o indivíduo (minoría) à sua sociedade (maioría)*. Enquanto mediador social, o Educador terá que criar espaços de mediação, onde se mostre possível criar e desenvolver alternativas que conduzam a um equilíbrio entre o indivíduo e a sua comunidade” (DISTRITO FEDERAL, SEDEST, 2014, p. 25, grifo nosso). Neste momento, passa a

impressão que o educador tem o papel de “ajustar” os indivíduos, o que possibilitaria o entendimento de que é necessário criar uma conformidade entre os indivíduos assistencializados e a realidade social que os cercam. Essa concepção absorve, muito nitidamente, uma perspectiva psicologizante<sup>158</sup> e de integração subalterna ao *status quo* (MANDEL, 1982).

A nosso ver, é justamente o contrário, pois o SCFV deve ter o papel de criar espaços de reflexão social e de construção de autonomia para o sujeito que ali está, conforme explicita o caderno “Concepção de Convivência e Fortalecimento de Vínculos” (BRASIL, MDS, 2012). O educador social, neste contexto, deve ter um papel de incentivar o pensamento crítico e de participação social com vistas a problematizar e transformar a sociedade e não de criar seres ajustados, logo conformistas.

Quanto ao funcionamento do SCFV, as Orientações procuram sistematizar aspectos relacionados à inclusão e desligamento dos usuários, o período de funcionamento, os grupos de convivência, a grade horária das atividades e os horários de planejamento. Mais especificadamente, em relação aos grupos de convivência tem-se um problema em questão, pois segundo o texto das Orientações a “execução do SCFV *se dá por meio de oficinas socioeducativas*, cuja metodologia se constitui de trabalho em grupos de convivência nos quais se realizam construção coletiva de saberes, análise da realidade, confrontação e intercâmbio de experiências, com foco nos processos de construção dos conhecimentos e não somente nos resultados produzidos” (DISTRITO FEDERAL, SEDEST, 2014, p. 30, grifo nosso). O que questionamos aqui e que consideramos um problema latente no SCFV do Distrito Federal é que há uma centralidade do processo pedagógico nas oficinas socioeducativas e não nos percursos socioeducativos conforme preconiza a Tipificação Nacional. Segundo este último documento, o SCFV é um “serviço realizado em grupos, *organizado a partir de percursos*, de modo a garantir aquisições progressivas aos seus usuários, de acordo com o seu ciclo de vida, a fim de complementar o trabalho social com famílias e prevenir a ocorrência de situações de risco social” (BRASIL, CNAS, 2009, p. 16, grifo nosso).

---

<sup>158</sup> Aqui entendida como a individualização da “questão social” e suas expressões e a culpabilização dos indivíduos pela sua condição social, excluindo da problemática os determinantes da sociedade capitalista e as suas consequências na realidade social.

Assim, entendemos que a execução do serviço deve se dar por meio dos percursos socioeducativos que possibilitem aquisições progressivas relacionadas ao convívio social e à participação cidadã, sendo este o centro do processo e não as oficinas. Podemos dizer que os percursos se configuram como projetos com começo, meio e fim e as oficinas pouco tem valor socioeducativo se não estão inseridas dentro dos referidos percursos, conforme ficou muito claro na análise do Projovem Adolescente.

Em outro ponto do caderno Orientações do SCFV do DF, o documento propõe considerar no planejamento das atividades um conjunto de abordagens teóricas que, segundo seu texto, serviriam como referencial teórico para o serviço. Inicialmente, procura trazer o contexto histórico do que chamou de “pedagogia social” e depois procura associar educação social e pedagogia social. Entretanto, o faz de uma maneira muito abstrata e pouco mediada com a realidade do SCFV do DF, se atendo à descrição de conceitos sobre o que seria educação social e pedagogia social. Por exemplo, sobre educação social coloca que esta “é o tipo de educação que se ocupa com o desenvolvimento do indivíduo, enquanto ser social dentro ou fora do espaço escolar, tendo como objetivo primordial o desenvolvimento humano no que diz respeito à aquisição de competências sociais” (DISTRITO FEDERAL, SEDEST, 2014, p. 35) e sobre a pedagogia social coloca que tem como “objetivo o desenvolvimento da dimensão social da personalidade, a Educação Social do sujeito. O sujeito é visto na sua singularidade e especificidade; assim o objeto da Pedagogia Social é o indivíduo atuando junto com outros indivíduos” (DISTRITO FEDERAL, SEDEST, 2014, p. 36).

Complementarmente, apresenta no mesmo aspecto citado acima a abordagem do educador Paulo Freire acerca da chamada “educação popular” e a de Lev Semenovitch Vygotsky conhecida como abordagem “histórico-cultural”. Nestas, o texto das Orientações procura apenas explicar de modo sucinto a relevância destas abordagens pedagógicas e seus conceitos sem realizar mediações com a realidade do SCFV no DF. Deste modo, concordamos com as Orientações de que esses dois autores são extremamente relevantes para se desenvolver uma pedagogia que de conta das demandas do SCFV, todavia há que se aprofundar a mediação entre os pressupostos defendidos por estes autores e a realidade da assistência social enquanto política pública que se propõe a desenvolver em seus espaços o que vem se convencendo chamar de educação social. Além desses, propõe uma abordagem relacionada à “mediação de conflitos”, algo pertinente à realidade do SCFV e que podemos relacionar à temática da convivência. Por fim, procura valorizar aspectos relacionados a processos de planejamento e de avaliação do fazer pedagógico do educador social.

O último tópico das Orientações sugere um conjunto de atividades possíveis<sup>159</sup> de se desenvolver no SCFV, com vista a alcançar seus objetivos. Para o campo do esporte e lazer há uma nítida influência dos Parâmetros Curriculares Nacionais para a Educação Física no Ensino Fundamental (BRASIL, MEC, 1998), explicitados nas quatro primeiras sugestões de atividades, porém que mais parecem objetivos a serem alcançados do que atividades em si. Estas (as atividades) ficam mais claras nas sugestões seguintes que procuram ampliar as práticas corporais para além do esporte, incluindo os jogos, brincadeiras, lutas e a ginástica, o que consideramos um avanço. Abaixo, apresentamos literalmente as sugestões de atividades propostas:

- Participar de atividades corporais, estabelecendo relações equilibradas e construtivas com os outros, reconhecendo e respeitando características físicas e de desempenho de si próprio e dos outros, sem discriminar por características pessoais, físicas, sexuais, étnicas ou sociais;
- Adotar atitudes de respeito mútuo, dignidade e solidariedade em situações lúdicas e esportivas, repudiando qualquer espécie de violência;
- Reconhecer-se como elemento integrante do ambiente, adotando hábitos saudáveis de higiene, alimentação e atividades corporais, relacionando-os com os efeitos sobre a própria saúde e de recuperação, manutenção e melhoria da saúde coletiva;
- Conhecer a diversidade de padrões de saúde, beleza e estética corporal que existem nos diferentes grupos sociais, compreendendo sua inserção dentro da cultura em que são produzidos, analisando criticamente os padrões divulgados pela mídia e evitando o consumismo e o preconceito.
- Jogos pré-desportivos: queimada, pique-bandeira, guerra das bolas, jogos pré-desportivos do futebol (gol-a-gol, controle, chute-em-gol, rebatida, drible, bobinho, dois toques);
- Jogos regionais: bocha, malha, taco, boliche;
- Brincadeiras: amarelinha, pular corda, elástico, bambolê, bolinha de gude, pião, pipas, lenço-atrás, corre-cutia, esconde-esconde, pega-pega, coelho-sai-da-toca, duro-ou-mole, agacha-agacha, mãe-da-rua, carrinhos de rolimã, cabo-de-guerra, etc.;
- Atletismo: corridas de velocidade, de resistência, com obstáculos, de revezamento; saltos em distância, em altura, triplo, com vara; arremesso de peso, lançamentos de Martelo, disco e dardo;
- Esportes coletivos: futebol de campo, futsal, basquete, vôlei, vôlei de praia, handebol, futevôlei, etc.;
- Esportes com bastões e raquetes: beisebol, tênis de mesa, tênis de campo;
- Esportes sobre rodas: hóquei, hóquei in-line, ciclismo;
- Lutas: judô, capoeira, caratê;
- Ginásticas: de manutenção de saúde (aeróbica e musculação); de preparação e aperfeiçoamento para a dança; de preparação e aperfeiçoamento para os esportes, jogos e lutas; olímpica e rítmica desportiva (DISTRITO FEDERAL, SEDEST, 2014, p. 55).

Nossa análise acerca dessa Orientação converge em compreendê-la como um esforço inicial da Secretaria (à época SEDEST) em organizar e sistematizar o SCFV no DF e, nesse sentido, a temos como algo positivo. Mas, sobretudo, é importante ressaltar as lacunas

---

<sup>159</sup> Cabe salientar que as Orientações deixa claro que há inúmeras outras atividades possíveis no SCFV.

encontradas, não com o intuito de menosprezar o trabalho realizado, mas com a intenção de levantar questões pertinentes à melhoria qualitativa da oferta do SCFV no Distrito Federal.

Se olharmos para o que se tem de mais avançado no SCFV (o Projovem Adolescente) perceberemos que falta uma sistematização das ações no Distrito Federal, que conjugue as concepções de convivência e fortalecimentos de vínculos e as orientações técnicas ofertadas pelo MDS para os diversos ciclos geracionais à realidade das unidades ofertantes do SCFV no DF. Isto significa desenvolver processos metodológicos (percursos socioeducativos) que partam da realidade das unidades, das necessidades dos usuários, das possibilidades dos educadores e dos eixos estruturantes propostos nos cadernos federais para se alcançar os objetivos tipificados para o SCFV, saindo da lógica centrada nas oficinas para uma lógica centrada nos objetivos e percursos socioeducativos alinhados a cada ciclo geracional.

No próximo tópico desse capítulo, faremos a análise de como é desenvolvido o esporte no SCFV do DF, mais especificadamente nos COSES. É possível, tendo em vista a análise ora apresentada, que a lógica focalizada nas oficinas para a execução do serviço e a ausência de maiores sistematizações metodológicas esteja influenciando a forma como o esporte é pensado e desenvolvido no interior do serviço. Cenas do próximo capítulo!

### **5.2.2. Análise da configuração do esporte na execução do SCFV nos COSES do DF.**

Como frisamos no tópico anterior, nossa proposta de análise aponta agora para o esporte e como ele se configura no SCFV do DF. Para tanto, os COSES serão o foco de nossa pesquisa, em especial o trabalho desenvolvido pelos educadores sociais da área de esporte e lazer. Para consecução dessa análise, utilizaremos como fonte de informação os relatórios qualitativos<sup>160</sup> produzidos por esses profissionais.

Estes relatórios qualitativos se configuram como registros administrativos das ações desenvolvidas no âmbito das unidades públicas executoras do SCFV no DF, possuindo periodicidade mensal nos anos de 2011 a 2014 e bimestral no ano de 2015. Dentre as ações a serem relatadas estão às atividades ofertadas de acordo com as oficinas temáticas<sup>161</sup> (arte,

---

<sup>160</sup> Estes relatórios forma formalmente solicitados a SEDESTMIDH, especificadamente a diretoria responsável pelo SCFV no secretaria, a DICON.

<sup>161</sup> As oficinas temáticas tem haver com a especialidade dos educadores sociais, que foram nomeados de acordo com o edital n° 1 de 2008 da SEDEST (publicado no Diário Oficial do Distrito Federal – Seção III – Página 65 – 17 de dezembro de 2008). Neste consta que os educadores possuem especificidade na sua área de atuação, que

dinamização, esporte e lazer, informática e meio ambiente) e os ciclos geracionais (6 a 15 anos, 15 a 17 anos e idosos). Além destas, são pontuadas as atividades desenvolvidas pelo pedagogo/técnico de assuntos educacionais, pelo chefe de serviço (coordenador da unidade), as ações de integração entre o SCFV e o PAIF (Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família) desenvolvido pelo CRAS e, por fim, os desafios, avanços e perspectivas da unidade.

No entanto, para desenvolver nossa proposta tivemos que adequar nossa amostra inicial e as expectativas de análise à realidade dos COSES e ao quantitativo disponível de relatórios. Em relação aos relatórios disponíveis, percebemos que a maior quantidade foi produzida entre os anos de 2012 e 2015, sendo que nenhuma unidade entregou todos à diretoria responsável, o que nos obrigou a estipular um parâmetro eletivo para selecionar as unidades que comporiam a amostra real/final dos relatórios analisados. Assim, o critério de escolha estabelecido foi o percentual de 70%, de relatórios entregues pela Unidade, o que nos levou, neste primeiro momento, ao total de 6 unidades (ver tabela 5).

**Tabela 5 - Quantidade de relatórios entregues pelos COSES.**

Nº	Unidade	2012	2013	2014	2015	Total Geral	%
1.	Brazlândia <sup>162</sup>	11	11	10	8	40	83,3
2.	Ceilândia Guariroba	7	8	10	3	28	58,3
3.	Ceilândia Norte	11	7	11	8	37	77,1
4.	Ceilândia Sul	10	12	5	6	34	68,8
5.	Estrutural	10	4	0	2	16	33,3
6.	Gama Oeste	11	5	1	2	19	39,6
7.	Gama leste	9	12	12	6	39	81,3
8.	Granja das Oliveiras	11	8	8	4	31	64,6
9.	Núcleo Bandeirante - Divinéia	12	10	11	11	44	91,7
10.	Paranoá	12	10	2	8	32	66,7
11.	Planaltina	12	5	7	8	32	66,7
12.	Riacho Fundo 1	5	6	4	2	17	35,4
13.	Santa Maria	10	9	8	7	34	70,8
14.	Sobradinho	11	9	8	6	34	70,8
15.	Taguatinga - Bernardo Sayão	5	7	11	7	30	62,5
16.	Taguatinga - Mozart Parada	11	5	5	6	27	56,3

**Fonte:** SEDESTMIDH-DF. Elaboração própria.

Em relação ao fator realidade dos COSES, levamos em conta duas questões tendo em vista o objeto de análise desta dissertação, o esporte: (1) se há espaços específicos para a

são divididas em dinamização, meio ambiente, artes, esporte e lazer, informática e educação social de rua. Esta situação é específica do Distrito Federal e não possui base em normativas nacionais.

<sup>162</sup> As unidades de Brazlândia Central e Vila São José foram incorporadas numa só devido à reforma que vem ocorrendo na segunda e a junção dos usuários destas no COSE central.

prática de esporte (quadra) na unidade; e (2) se há educador de esporte e lazer para realizar as atividades. Dessa forma, algumas unidades, que *a priori* atenderam o percentual de entrega de relatórios, foram descartadas por não possuírem as condições básicas para o desenvolvimento da prática esportiva (ver Quadro 3).

**Quadro 3 – Relação de educadores de esporte e lazer e espaços específicos de prática esportiva (quadra) nos COSES do DF.**

Nº	UNIDADE	Nº de Educadores de esporte	Quadra
1.	Brazlândia	3	Sim
2.	Ceilândia Guariroba	1	Não
3.	Ceilândia Norte	0	Não
4.	Ceilândia Sul	1	Sim
5.	Estrutural	1	Não
6.	Gama Oeste	3	Sim
7.	Gama Leste	1	Sim
8.	Granja das Oliveiras	2	Sim
9.	Núcleo Bandeirante	3	Sim
10.	Paranoá	1	Não
11.	Planaltina	1	Sim
12.	Riacho Fundo 1	2	Não
13.	Santa Maria	0	Sim
14.	Sobradinho	2	Não
15.	Taguatinga - Bernardo Sayão	1	Sim
16.	Taguatinga - Mozart Parada	2	Sim

Fonte: DICON/SUBSAS/SEDESTMIDH-DF. Elaboração própria

Assim, as unidades que após os critérios eletivos permaneceram como passíveis de análise foram: Brazlândia, Gama Leste e Núcleo Bandeirante. Outra questão metodológica que se coloca para esse estudo é o ciclo geracional a ser analisado. Sobre isso, o que percebemos na leitura flutuante (inicial) dos relatórios é que o ciclo geracional de 6 a 15 anos é o único desenvolvido em todos os COSES e, por isso, foi o escolhido para ser estudado.

Assim, realizada a fase pré-analítica com a filtragem dos dados e a aplicação dos critérios de seleção da amostra - relacionados a escolhas das unidades e ciclo geracional a ser estudado - passaremos para os aspectos atinentes à forma como será examinado o teor dos relatórios sobre esporte, isto é, sob quais parâmetros desenvolveremos esta análise.

Para tanto, percorreremos um caminho parecido com formulado para estudar o Projovem Adolescente no âmbito federal, mas com algumas alterações, observando que agora o exame se dará a partir de relatórios e não de um programa sistematizado. Considerando que

as Orientações Técnicas e Metodológicas do SCFV do DF não contemplam uma sistematização mais específica sobre a forma e o conteúdo pedagógico do serviço no DF, adotaremos os documentos nacionais como norteadores para realizar as mediações com a realidade demonstrada pelos relatórios qualitativos.

Uma primeira questão norteadora de nossa análise é se as propostas de vivência esportiva percebida nos relatórios se alinham com as concepções teóricas e eixos estruturantes propostas nas “Orientações Técnicas sobre o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças e Adolescentes de 6 a 15 anos” (BRASIL, MDS, 2010). A segunda questão é se a forma e as relações esportivas possibilitadas nas atividades se adéquam aos objetivos tipificados para o SCFV no ciclo de 6 a 15 anos.

Procuraremos analisar estas questões através de algumas perguntas-chave, que intencionam, acima de tudo, orientar a análise da configuração que o esporte adquire nos relatórios produzidos pelos educadores de esporte e lazer da SEDESTMIDH, isto é, como o esporte é desenvolvido nos COSES na visão desses educadores. As perguntas-chave para esta análise são:

1. Qual perspectiva de esporte predomina nos relatórios: lazer ou rendimento?
2. As atividades esportivas estão inseridas em percursos socioeducativos?
3. A vivência esportiva proposta possibilita incorporar o esporte como parte da cultura e como um meio de reflexão social?
4. Há estímulos a relações de respeito às identidades pessoais (corporal, cultural, geracional, étnica, de gênero e de opinião) e a solidariedade nas atividades esportivas?
5. Relaciona-se prática esportiva à ocupação, preservação e atuação política nos espaços e equipamentos públicos destinados ao esporte na comunidade?
6. Há ações intersetoriais de inserção do usuário nas políticas setoriais de esporte do seu território?

Estas perguntas-chave e as questões norteadoras permearão dois pontos centrais nos relatórios: os objetivos e as atividades ofertadas. Na leitura dos relatórios percebemos que estes dois pontos são comuns na maioria deles e possibilitam criar uma lógica de análise, tendo em vista a diversidade existente na escrita de cada educador e as inúmeras possibilidades pedagógicas elencadas. Assim, de par dessa metodologia, faremos nossa

análise sistematizando a visão impressa nos relatórios num texto específico por cada COSE estudado.

#### **5.2.2.1. COSE Brazlândia.**

Neste COSE, as atividades de esporte e lazer, apesar de pouco discriminada a forma como elas ocorrem, demonstram muita diversidade na sua oferta pelos educadores da unidade. Entre as atividades estão: jogos de salão, jogos populares, jogos esportivos adaptados a contextos de exclusão existentes no esporte (p. ex: meninos e meninas), jogos cooperativos, atividades circenses, esportes diversos como voleibol e futebol, brincadeiras populares, ensaios musicais e apresentação de dança, etc. Ocorreram também muitos passeios a parques urbanos e ecológicos espalhados por Brasília. Em determinados períodos do ano (dia das crianças e férias escolares, principalmente) organizou-se gincanas ou eventos competitivos internos ligados ao esporte. A maior parte das atividades foi organizada, é possível aferir nos relatórios, baseando-se em objetivos relacionados à convivência entre os usuários. Podemos dizer que esta é o principal anseio relatado nas atividades de esporte, estimular aspectos ligados à convivência entre os usuários.

A convivência, no entanto, diz o caderno Concepções e Convivência e Vínculos (BRASIL MDS, 2012), é o meio sob o qual o serviço se assenta, sendo, na verdade, os objetivos relacionados à construção e ao fortalecimento de vínculos que este possibilita proporcionar o objeto central. O que podemos dizer, a despeito dessa questão, é que as atividades esportivas ofertadas nessa unidade tem uma vinculação com a noção de esporte enquanto uma atividade de lazer. Em poucos relatórios aparecem atividades cujo objetivo final se relaciona a aspectos físicos-motores (de forma estrita) do universo esportivo, tais como, “desenvolvimento psicomotor” e “desenvolver habilidades básicas” e “desenvolvimento técnico no futebol para participar do Festival de Convivência”, para citar alguns exemplos que retiramos dos relatórios. Portanto, o que predomina, a nosso ver, é o estímulo de acesso ao esporte baseado em princípios de universalização de sua prática entre os usuários.

Em alguns relatórios constam o desenvolvimento de temáticas sensíveis ao SCFV e de reflexão social, como o combate ao abuso e a exploração sexual infantil, trabalho infantil, sexualidade, direitos e deveres de cidadania e *bullying*. Entretanto, apesar da presença desses temas nos relatórios dos educadores de esporte e lazer, não há uma descrição mais detalhada da forma como se relacionava o esporte (e demais práticas corporais) com estas temáticas e,

ainda, notamos que elas aparecem de forma esporádica no decorrer dos anos. Portanto, não podemos analisar esta questão com precisão, malgrado consideramos um avanço elas constarem nos relatórios. Assim, salientamos que há indícios de uma problematização, na oficina de esporte, destes temas que podem configurar a criação de importantes espaços de reflexão social.

Pouco ou nada vimos nos relatórios que possibilitassem inferir que há nesta unidade um contexto de associação do esporte a um percurso socioeducativo para o ciclo de 6 a 15 anos. Parece-nos que os educadores desenvolvem suas atividades centradas nas oficinas de esporte como ponto de partida e de chegada, isto é, não há um percurso socioeducativo que possibilite desenvolver aquisições progressivas nos usuários tendo em vista a realidade que o cerca, conforme consta na Tipificação Nacional.

No que se refere à atuação, ocupação e preservação dos espaços públicos destinados ao esporte e ao lazer, podemos dizer que, por meio dos diversos passeios a parques urbanos e ecológicos pode estar se incentivando a ocupação dos espaços públicos aos usuários deste COSE. Todavia, não há menção nos relatórios de um trabalho de conscientização sobre o tema e nem uma problematização sobre formas de se atuar politicamente nesta esfera. O que nos parece, na verdade, é que este é muito mais para viabilizar momentos de recreação em ambientes externos ao COSE do que uma ação política premeditada. Vale destacar que essas distintas perspectivas não se anulam, pelo contrário, elas alinham-se muito bem.

Por fim, percebemos que este COSE mantém uma parceria com o Centro Olímpico (CO) de Brazlândia que oferta atividades esportivas duas vezes em suas dependências para os usuários do SCFV. Na leitura dos relatórios não fica claro se estas atividades são ofertadas em turmas exclusivas para o público assistencializado ou se há uma integração com as turmas ordinárias do CO, mas é possível apreender que as atividades são desenvolvidas pelos professores do CO e a partir dos objetivos estipulados pelo CO. Aqui há três questões importantes: (1) se os usuários da assistência estão sendo atendidos em turmas separadas/segregadas dos demais alunos do CO, consideramos que está havendo um processo discriminatório junto a eles, pois é papel da assistência social contribuir para a universalização de políticas sociais sem discriminação de qualquer natureza e não de criar um espaço específico nas outras políticas sociais de atendimento ao público assistencializado, no caso aqui uma turma específica separada do público geral, pois integração deve ser a palavra-chave; (2) outra questão que consta nos relatórios como papel do COSE é que cabe a ele viabilizar o transporte de ida e volta até o CO e os cuidados gerais acerca do seu público antes

e após as aulas de esporte, pois as crianças e adolescentes atendidas estão sob a sua responsabilidade, neste caso podemos considerar a atividade no CO como uma atividade do SCFV? Se, sim, então ela deveria estar alinhada aos objetivos do SCFV ou da política de esporte desenvolvida no CO? (3) Por último, fica a questão se é papel da assistência fornecer recursos materiais (transporte para o CO) e humanos (educadores fazendo papel de cuidadores) para viabilizar o acesso de seus usuários a outras políticas públicas e reservar para esta apenas o papel de recepcioná-los em suas atividades ou se cabe à assistência, na verdade, criar mecanismos na formatação da referida política setorial de inserção do público assistencializado alterando a política de esporte dos CO para que eles contemplem meios de viabilizar o acesso desse público tendo em vista sua condição social (p. ex. com transporte, alimento, reserva de vagas, etc).

#### **5.2.2.2. COSE Divinéia - Núcleo Bandeirante**

Nesta unidade, notamos uma ampla oferta de atividades de esporte e lazer nos relatórios, tais como: atividades de esporte como futebol, voleibol, basquetebol, tênis de campo, tênis de mesa, atletismo, entre outras; jogos populares, jogos cooperativos, jogos com regras adaptadas a objetivos específicos, jogos de salão como xadrez, totó e de tabuleiro; brincadeiras recreativas em parque infantil e cama elástica, brincadeiras populares de “pique” e de “rua”; circuitos lúdicos, entre outras. Essa extensa oferta de atividades deixa claro que não há uma sistematização ligada exclusivamente ao esporte propriamente dito, isto é, a visão que se tem quanto às possibilidades de práticas corporais vão além do esporte, se ampliando para os jogos e brincadeiras.

Em relação aos objetivos relatados para estas atividades, assim como nos COSES anteriores, eles se manifestam em sua maioria relacionada a temáticas acerca da convivência entre os usuários como, por exemplo, “desenvolver atitudes cooperativas”, “respeitar as limitações dos colegas”, “integração”, “fortalecer as relações de amizade e companheirismo”, entre outros. Outro objetivo relatado está relacionado à intenção de desenvolver habilidades motoras nos usuários para a prática dos jogos e esportes. Neste último, algumas problematizações são necessárias antes de conclusões sobre essa questão.

A assistência social ao trazer o esporte como um conteúdo próprio para se desenvolver no SCFV deve estar atenta às contradições e polêmicas que acompanham este fenômeno.

Digo isso, pois o esporte e as diversas práticas corporais existentes na sociedade não são algo que nasce no interior dos indivíduos de forma natural, ele é aprendido social e culturalmente. A visão que se tem de esporte na assistência social é de um elemento ou um meio para se alcançar os objetivos do SCFV, sobre isso não há o que se questionar. No entanto, o que devemos problematizar é como este esporte pode ser vivenciado para alcançar os objetivos do serviço. Tendo em vista o conjunto de objetivos e atividades propiciadas neste COSE, o que aferimos é que a lógica do esporte como um lazer ainda pode estar prevalecendo, mesmo existindo momentos em que a oficina tenha sido direcionada para a melhora de aspectos físicos-motores ligados à prática esportiva.

Sobre isso, uma questão deve ser levantada: o educador ao ensinar a técnica do arremesso do basquete ou do chute no futebol, por exemplo, estará **sempre** reforçando a concepção de rendimento corporal e o movimento como um fim em si mesmo, se distanciando dos objetivos do SCFV? Ou pode-se pensar que ele pode estar possibilitando uma relação mais próxima e prazerosa entre os socioeducandos e o fenômeno social basquete e futebol e, a partir desta, vislumbrando novas relações entre os indivíduos que ali se encontram? Como uma pessoa pode gostar de algo e/ou se deixar influenciar por ela, como no caso do esporte, se não o entende e/ou domina gestos e técnicas que minimamente a permite se integrar ao contexto de jogo? Como praticá-lo sem dominar seus conhecimentos básicos?

A questão a meu ver estaria na intenção que, tanto o educador, quanto o socioeducando, atribuem ao esporte e à aprendizagem da técnica motora para a sua prática. Em outras palavras, é preciso identificar os objetivos da organização pedagógica e da experiência esportiva, observando algumas dicotomias na sua prática: se visa à detecção ou construção de um atleta ou se tão somente a socialização e diversão pelo jogo; se para possibilitar a inclusão de todos no jogo ou se para excluir outros menos capazes; se para acessar e ampliar o universo da cultural corporal ou se apenas reproduzir uma relação hierárquica – recorrente na sociedade capitalista – entre os melhores e os piores; se para alcançar os objetivos do SCFV ou se para formação de atletas, entre outras.

Retomando a questão acerca do domínio de conhecimentos técnicos básicos, podemos fazer uma alusão ao campo das artes. Como será minha participação numa peça teatral se eu minimamente não estudo os mínimos aspectos técnicos relacionados ao fazer teatral? Se não os domino possivelmente irei participar da peça de modo mais reduzido que outros, até que

adquirir maior capacidade de atuar. O educador nesse caso, não poderia ensinar técnicas de atuação teatral? Ao dominar de forma mais complexa o teatro e o esporte as possibilidades dos usuários não se ampliam? O que defendemos, neste caso, é que a técnica não deve ser o centro da prática esportiva, a sua finalidade, mas pode sim ser percebida como parte do fenômeno esportivo e, portanto, um meio para se alcançar outros fins.

Nesse sentido, esperamos deixar claro que o ensino da técnica, do gesto esportivo, pode ter outros significados num ambiente educativo, pois não se reduz apenas a uma noção de rendimento corporal ininterrupto e a formação de atletas profissionais. Ou seja, podem ser veículos para potencializar o alcance dos objetivos do SCFV como fortalecer vínculos e estimular a autonomia, por exemplo. Autores do campo crítico da Educação física, como Bracht (2000), corroboram com essa assertiva no que se refere ao ensino da técnica. Para o autor, fazendo um paralelo com a educação escolar, o ensino da

[...] técnica é [...] sempre **meio** para atingir fins. Estabelecer fins/objetivos (sentido) é que é um predicado humano, portanto a técnica deve ser sempre subordinada às finalidades humanas. Se variam as finalidades, os sentidos da prática esportiva, é consequente que variem também as técnicas, bem como seu valor relativo. Tanto num jogo de tênis pela Taça Davis, quanto num jogo de frescobol numa praia qualquer, a técnica está presente (movimentos aprendidos para realizar fins). No entanto, o valor relativo da técnica empregada, o sentido e o resultado social do emprego das técnicas são muito diferentes nos dois casos. Portanto, o que [se propõe], não é a abolição do ensino de técnicas, ou seja, a abolição da aprendizagem de destrezas motoras esportivas. Propõe sim, o ensino de destrezas motoras esportivas dotadas de novos sentidos, subordinadas a novos objetivos/fins, a serem construídos junto com um novo sentido para o próprio esporte (BRACHT, 2000, p. 16, grifo nosso).

Para Alexandre Vaz, não se pode ignorar o ensino dos elementos constituintes da prática esportiva, mas devemos fazê-lo criando um ambiente reflexivo acerca dos temas que ele traz.

Ao ensinar o esporte, no entanto, [...] não deve deixar de considera-lo em suas múltiplas dimensões, observando que o conhecimento a ser trabalhado a partir do *conteúdo esporte* não pode equiparar-se, simplesmente, ao aprendizado prático das modalidades, nem às informações relativas às regras e táticas de jogo. Nesse sentido, em primeiro lugar, destaco que o esporte e os outros elementos da cultura corporal devem ser duplamente aprendidos: por um lado pela mediação reflexiva sobre os temas relacionados ao corpo e à corporeidade; por outro pelas dimensões técnica e mimética, pela aproximação estética entre sujeito e objeto (VAZ, 2001, p. 95).

Voltando à análise dos relatórios do COSE Divinéia, percebemos que não há um percurso socioeducativo definido para se desenvolver as atividades, o que dificulta uma sequência didática lógica entre o que se faz nas oficinas e os objetivos do SCFV. Nota-se em

alguns relatórios que há uma preocupação em trabalhar o respeito às identidades pessoais (p. ex. de gênero) e a solidariedade, mas isto é feito de maneira abstrata, sem uma vinculação explícita relacionando o esporte e esses temas. Portanto, inferimos que nessa questão há indícios de que isso ocorra. O caráter de reflexão social, inscrito no serviço, fica predominantemente no âmbito do convívio entre os usuários, ocorrendo esporadicamente projetos que problematizaram temáticas sociais como a “violação de direitos contra a criança e o adolescente” e o “enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes”.

No âmbito da atuação política e da preservação e ocupação dos espaços públicos existem ações neste sentido, mas apenas no que se refere à ocupação dos espaços públicos próximos à unidade. Isto se deu em poucos momentos com atividades recreativas e esportivas no campo de futebol localizado nas proximidades do COSE. No entanto, não está relatado explicitamente se ocorreu um processo de conscientização e/ou reflexão sobre a necessidade de atuar e ocupar esses espaços na comunidade, parecendo muito mais um passeio externo recreativo, do que uma ação pedagógica planejada orientada pelos princípios e concepção do SCFV. No que se refere a parcerias intersetoriais não há relatos sobre essa questão.

### **5.2.2.3. COSE Gama Leste**

No COSE Gama leste também foram relatadas diversas atividades pelos educadores de esporte e lazer, como: gincanas, esportes (futsal, basquetebol, voleibol, tênis, adaptados para deficientes, etc), brincadeiras recreativas populares, jogos lúdicos, campeonatos internos, entre outras. Pelos relatórios é possível aferir que o esporte não tem um papel central nas atividades, sendo estas diversificadas com outras práticas corporais. Além das atividades propiciadas pelos educadores da unidade, ocorre também parceria com o Centro Olímpico do Gama (nos moldes do relatada no tópico sobre o COSE Brazlândia) e com grupos sociais da região que ofertaram, ao longo do período analisado, oficinas de percussão e de jiu-jítsu na própria unidade. Sobre estas últimas não é possível conferir nos relatórios qual era a forma e o conteúdo das mesmas, salientamos apenas que estas devem estar alinhadas aos princípios e objetivos do SCFV e não a externos.

Além destas atividades, esta unidade proporciona diversos passeios aos seus usuários para parques urbanos e ecológicos, exposições, teatro, cinema, reserva indígena e, com destaque, para assistir e participar de eventos esportivos em Brasília. Quanto a estes últimos, é

descrito um passeio para assistir o jogo da seleção feminina de futebol no Estádio Nacional de Brasília que ocorreu com a presença dos familiares dos usuários e também a participação num festival de corrida infantil que ocorre anualmente em Brasília chamado “maratoninha”, o que possibilita acesso ao esporte sob o prisma dos eventos esportivos.

A organização pedagógica nessa unidade está proeminentemente relacionada a temas geradores para organizar o trabalho social, dentre eles destacamos: exploração sexual infantil; direitos e deveres da criança e do adolescente; Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA; respeito às diferenças; regras de convivência e igualdade racial. Essas temáticas procuram direcionar as atividades propostas e aproximá-las dos objetivos do SCFV.

Entendemos que esta unidade, assim como as anteriores, não trabalha o esporte numa perspectiva do rendimento corporal e esportivo, mas sim numa perspectiva do lazer. Isto é percebido quando olhamos para os objetivos das atividades e a diversidade pela qual são ofertadas, na maioria das vezes alinhadas a temáticas reflexivas acerca de problemas sociais e dando liberdade pedagógica aos socioeducandos. Aliás, este COSE demonstrou grande preocupação com assuntos relacionados ao respeito às identidades pessoais, procurando gerar um ambiente de solidariedade. Também, demonstrou em diversos momentos ofertar atividades, por meio do esporte, jogos e brincadeiras, que aproximassem os usuários de seus familiares, fortalecendo vínculos. No entanto, pouco ou nada foi problematizado acerca da participação social dos usuários em sua comunidade, eixo este carente de mediações nos relatórios.

#### **5.2.2.4. Considerações gerais sobre os relatórios.**

Após a análise detalhada dos relatórios dos educadores de esporte e lazer, percebemos que a maioria deles não contemplou a metodologia<sup>163</sup> utilizada para que as atividades propostas alcançassem os objetivos e nem a avaliação das ações. Desta maneira, nossas

---

<sup>163</sup> De acordo com a circular 003/2013 os relatórios qualitativos mensais das ações do SCFV deveriam constar o *perfil do público*: Descrever o grupo para o qual a atividade foi direcionada (crianças de que faixa etária? Adolescentes? Idosos?); *os objetivos*: descrever os objetivos definidos para o período relatado (o que se espera alcançar no fim do período); *a metodologia*: Descrever uma síntese das atividades realizadas para alcançar os objetivos definidos apresentando a metodologia e os recursos utilizados; e *a avaliação*: descrever sua avaliação sobre o trabalho realizado pontuando o que deu certo e o que não deu certo na sua prática. O alcance dos objetivos pode ser avaliado com base nos seguintes aspectos: Os objetivos traçados inicialmente foram alcançados pelos participantes? Não foram alcançados? Por quê? O que será feito no próximo planejamento para alcançar? Será necessário definir novos objetivos? Que objetivos precisarão ser retomados? A metodologia aplicada funcionou? Pode melhorar? Qual foi o impacto da atividade na Unidade? E na comunidade?

acepções acerca da forma como o esporte realmente acontece nos COSES ficaram apenas no campo da relação direta entre objetivos e atividades propostas, causando certa limitação às conclusões elencadas.

O que ficou claro, no entanto, é que os aspectos relacionados à convivência entre os usuários no interior da unidade é o principal objetivo perseguido nas oficinas. Talvez a expectativa que existe em torno do esporte e do seu papel socializador justifique essa escolha, embora não possamos desprezar outras interferências. Todavia, conforme explicitamos anteriormente a convivência é um dos eixos centrais de trabalho no SCFV, sendo por ele objetivadas a construção da identidade (pessoal e familiar), do sentimento de pertença, de relações de solidariedade, tolerância e autonomia e do fortalecimento dos diversos vínculos possíveis entre os indivíduos etc. Por isso, pensamos ser correta a busca da convivência como uma forma de alcançar os objetivos do SCFV no trabalho social dos COSES e o esporte e as diversas práticas corporais tem, sim, alcance nessa seara, mas devemos lembrar que este não é um fenômeno neutro na sociedade (ver capítulo 3) e que a sua prática deve ser sempre acompanhada em ambientes educativos de mediações acerca das suas contradições, sob a pena de construir processos idealizados em torno dele.

Apesar desse ponto, em relação ao eixo participação social praticamente não há ações na área de esporte e lazer dos COSES. Assim, podemos considerar isto como uma lacuna no trabalho social com as crianças e os adolescentes<sup>164</sup>. Praticamente não há planejamento que contemple a ideia de atuar politicamente na comunidade onde o COSE está inserido, nem da inserção dos usuários nos processos decisórios da própria unidade. O que se tem é uma tímida tentativa de ocupação dos espaços públicos da comunidade e do DF levando os usuários a estes e propiciando momentos de lazer, mas falta reflexão sobre o porquê e as consequências positivas que isso provoca, falta uma educação cidadã com vistas à emancipação política.

Não percebemos que exista uma fuga explícita em relação aos objetivos do SCFV tipificados nas oficinas de esporte, mas o trato dado a este fenômeno cultural não está devidamente sistematizado nem nas orientações técnicas do SCFV do DF (ver tópico 5.2.1) e nem nos relatos dos educadores, ficando seu atendimento a critério da discricionariedade do educador social. Esta situação é potencializada pela falta de percursos socioeducativos que

---

<sup>164</sup> Sobre essa questão deixamos claro que nos referimos à área de esporte e lazer e não ao SCFV como um todo do Distrito Federal.

orientem as ações na execução do SCFV, conforme já foi explicitado anteriormente. Vale lembrar que o SCFV não deve se embasar em oficinas socioeducativas, mas em percursos socioeducativos.

Concordamos que as ações intersetoriais devem ser estimuladas na assistência social e o SCFV tem seu papel relevante nesse campo. Todavia, entendemos que o COSE e seus recursos humanos e materiais não devem ser utilizados como plataforma para fazer o papel que deveria ser das outras políticas setoriais, isto é, o de criar meios para atender todos os segmentos sociais de acordo com as suas necessidades (sobre isso ver tópico 4.2.2). A crítica, aqui, não está em afastar a política de assistência social do esporte, mas delimitar o espaço de cada uma. A nosso ver, ao SCFV cabe criar meios políticos e pedagógicos de ampliar o alcance dos Centros Olímpicos (CO) ao público assistencializado, dando-lhes subsídios para que no interior da própria política de esporte dos CO se contemple as demandas do público da assistência social. A ideia não deve ser de ampliar a política de assistência social, mas sim a de esporte.

Como exemplo, para ilustrar essa questão, há o caso de uma criança usuária da assistência social que necessita de atendimento psicossocial no Sistema Único de Saúde. Qual é o papel da Política de Assistência Social? Criar uma parceria aonde um servidor da assistência social vai levar o usuário da assistência em todas as consultas com carro próprio ou solicitar atendimento junto ao SUS, acompanhar o desenrolar dos atendimentos e a evolução do quadro e criar meios para que esse público na Saúde tenha suas necessidades atendidas de acordo com sua condição social? No caso da primeira corre-se o risco de criar uma noção de que para se ampliar o atendimento no SUS deva-se ampliar a da assistência social e isto é um problema, pois não queremos criar uma sociedade assistencializada. No entanto, no segundo a assistência não está se ampliando, mas procurando formas de ampliar a política de saúde, de universalizá-la.

No caso dos Centros Olímpicos, foi relatado que o atendimento às crianças e adolescentes do SCFV nos CO está condicionado à matrícula destes no próprio SCFV e o papel (de babá eu diria) de lavar e trazer do COSE para CO. Isto configura, a nosso ver, numa ampliação da política de assistência social para ocupar lacunas de outras políticas, como a de transporte e a de esporte.

Numa visão geral, acreditamos que estes COSES tratam o esporte na perspectiva do lazer e isto é um avanço considerável para a política pública de assistência social, pois potencializa ao SCFV alcançar seus objetivos descritos na PNAS, na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais e, também, para o acesso ao esporte enquanto direito de todos, se considerarmos a prioridade histórica dada pela Política de Esporte ao esporte de rendimento. Sobre os eixos estruturantes e a qualificação do esporte no serviço penso que uma maior sistematização das ações no SCFV via construção de percursos socioeducativos para as diferentes faixas etárias do ciclo de 6 a 15 anos podem contribuir para criar bases sólidas de desenvolvimento do esporte na Política de Assistência Social.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após o longo caminho que percorremos nesta dissertação, sinuoso e, ao mesmo tempo, instigante, procuramos trazer as principais sínteses e problematizações que realizamos neste percurso a fim de concluir esta pesquisa. É importante ressaltar que a dissertação em questão não tem pretensões de ser finalística e/ou determinista nas considerações que apresentamos, pois nossa intenção última foi compreender o esporte numa dada complexidade social e histórica e, como tal, inserida numa totalidade em constantes transformações e mediada por determinações que vão além da capacidade deste pesquisador e do exíguo tempo para compreender todas elas, sendo esta uma análise inicial acerca deste objeto.

Para tanto, recuperamos nossa problemática inicial, isto é, as indagações que nos moveram ao longo desta pesquisa exploratória. *Como se insere e se configura o esporte na Política de Assistência Social brasileira? Por que a assistência social se utiliza do esporte como um elemento para se materializar na realidade? Em que serviços ela o utiliza? Sob quais concepções político-pedagógico o esporte é pensado? E como ele vem sendo desenvolvido na realidade social dos serviços socioassistenciais?*

Nossa síntese caminhou no sentido reconhecer que o esporte moderno possui íntima relação com o modo de produzir e ser da sociedade capitalista, principalmente, na sua vertente ligada ao alto rendimento esportivo e que o seu desenvolvimento ao longo da história esteve (está) profundamente ligado às transformações sociais e políticas da sociedade moderna. Nesta relação o esporte incorporou diversos elementos desta sociedade e serviu de instrumento para diversas finalidades, tais como: distinção de classe, uso político-ideológico pelos Estados nacionais, espetacularização, mercadorização e massificação com vistas a se tornar um nicho econômico de acumulação capitalista e um produto a ser consumido (via mercado) pelas massas e, ainda, objeto de interesse e de expressão da cultura (chamada) “pós-moderna”.

No que concerne a sua relação com o Estado brasileiro foi largamente favorecido a constituição de um sistema esportivo baseado pela lógica da pirâmide esportiva, seja em períodos ditatoriais, seja nos democráticos. Em ambos os casos, prevaleceram os interesses do sistema esportivo federado e do mercado, inclusive, direcionando o fundo público de acordo com suas concepções, ao arripio da Constituição de 1988. Nisto, as políticas sociais esportivas, em grande parte, agregaram pressupostos reducionistas e assistencialistas da

condição cidadã das populações por ele atendidas, focalizando suas ações na juventude pobre e nos bairros e cidades periféricas numa perspectiva, por vezes, preconceituosa, determinista e de controle social.

No entanto, em nossa pesquisa demonstramos que há também possibilidade contra-hegemônica no esporte, em especial quando este é associado a outros fenômenos sociais, tais como o lazer e a cultura. Dizemos isso, pois entendemos que há uma “guerra de posições” (utilizando o conceito de Gramsci), que se materializa tanto na disputa pelo acesso ao esporte, em maior medida, quanto pela hegemonia política em torno desse fenômeno cultural, em menor medida. As políticas sociais ganham terreno neste campo, dado o seu caráter contraditório, pois há possibilidades de tencioná-las para as necessidades dos trabalhadores. Assim, compreendemos que esta luta deve se dar no terreno da superação da perspectiva de pirâmide esportiva, na defesa do esporte enquanto uma atividade de lazer e, ao mesmo tempo, cultural para alcançar outros princípios e significados para além do alto rendimento, refutando conceitos mercadológicos e individualistas nas práticas esportivas populares.

No que se refere a atual Política de Assistência Social, nossa pesquisa apontou para uma centralização da assistência social na seguridade social como estratégia de proteção social no Brasil, via ampliação dos benefícios socioassistenciais e programas de transferência de renda (principalmente, Bolsa-Família) (SILVA, 2014; SILVA, 2013; MOTA, 2009; BOSCHETTI, 2005) e na predominância da perspectiva setorial nesta política (SILVA, 2012; PEREIRA, 2008; 2004). Esta lógica prioriza a segurança de sobrevivência, em detrimento da de acolhida e convivência, tidas como residual ou até marginal na realidade social. Isto é particularmente importante, pois percebemos que o esporte na medida em que se insere justamente nos serviços socioassistenciais, precipuamente na chamada segurança de convívio, se torna, conseqüentemente, residual e até marginal no interior da política tal como esta.

Esta concepção predominantemente setorial de assistência social, tendencialmente, distancia-se de ser uma política voltada para o enfrentamento da pobreza relativa e aproxima-se, quase que exclusivamente, do enfrentamento à pobreza absoluta, podendo inclusive tornar-se uma política discriminatória. Afirmamos isso porque a assistência ao desenvolver certos serviços socioassistenciais incorpora (até para constituir o conteúdo próprio a ser desenvolvido com seus usuários) parte do conteúdo de outras políticas públicas e o esporte é um exemplo disso. Isso ocorre, pois a assistência não possui um recorte específico de atuação devido a sua natureza abrangente, dada pelo adjetivo social que a acompanha.

A política de assistência social faz isso, a nosso ver, como uma forma de tentar inserir seus usuários no circuito de bens e serviços sociais, mas o faz não criando mecanismos (serviços) de inserção desses usuários nas outras políticas, mas criando serviços e programas para tentar compensar as iniquidades sociais de acesso aos bens e serviços sociais de cidadania aos seus usuários, desenvolvendo ela mesma ações para suprir essa demanda, o que superdimensiona a assistência social.

Assim, entendemos que essa configuração engendra algumas contradições que desassocia a assistência das suas intenções primeiras, legalmente instituídas na LOAS que propõe igualdade de direitos no acesso sem discriminação de qualquer natureza e universalização dos direitos sociais. As contradições possíveis são: (i) a institucionalização da exclusão social; (ii) o esvaziamento das políticas sociais setoriais; e (iii) a transformação da assistência social numa política meramente compensatória e voltada a pobreza absoluta.

A partir destas sínteses, nossa leitura dos documentos oficiais da Política de Assistência Social revelou que o esporte insere-se nesta política de maneira direta, ou seja, de forma setorial na Proteção Social Básica, especificadamente no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e nos seus programas qualificadores, como o Projovem. Ele também pode ocorrer de forma indireta, isto é, a partir de articulação entre PAIF (Serviço de Proteção e Atenção Integral a Família) e a Proteção Social Especial (como no caso do PETI) e o SCFV, na perspectiva de inserir os usuários neste serviço ou articulando-se com outras políticas setoriais que desenvolvem o esporte, de maneira intersetorial.

No SCFV, o esporte ocorre nos grupos de convivência, por meio de oficinas, confraternizações, atividades recreativas, palestras e reuniões, sendo visto não como um fim em si mesmo, mas como um meio de dialogar com os percursos, temas e objetivos do SCFV e da assistência como um todo. Explicitamente, o esporte é descrito como uma possibilidade para os ciclos de 6 a 15 anos, 15 a 17 anos e idosos (acima de 60 anos). Portanto, a assistência, ao incorporar o esporte como uma forma de intervenção social, automaticamente proporciona acesso ao esporte para seus usuários, o que consideramos, *a priori*, positivo. Entretanto, esta síntese reforça a tese de que a assistência social, ao desenvolver serviços setoriais como este, cria espaços de acesso ao esporte de forma focalizada dado o público a que se destina prioritariamente, neste caso os pobres e marginalizados. Assim, o SCFV acaba sendo um espaço específico de acesso destes a esta manifestação em separado do restante da população.

Compreendemos, então, que o esporte está presente no âmbito dos serviços socioassistenciais de proteção social básica, sendo que o acesso a este ocorre tanto por meio da articulação com outros serviços públicos setoriais [a qual não é especificado a forma como deve ocorrer] quanto por meio de ações setoriais da própria assistência social, tendo o SCFV como um *locus* privilegiado para tal.

Uma questão importante quanto à configuração do esporte nesta política é que ele não é tratado de maneira isolada, ou seja, a política defende que este conteúdo seja sempre trabalhado em conjunto com as necessidades dos usuários, com os percursos socioeducativos e com os objetivos do SCFV. No entanto, há associações rasas e pouco problematizadas entre o esporte e os objetivos do SCFV, pois não se considera as diversas possibilidades de prática esportiva e suas vinculações políticas, ideológicas e sociais.

O que falta, a nosso ver, são orientações mais objetivas e claras sobre como esses “conteúdos” serão tratados no âmbito da assistência social. O esporte, por exemplo, pode ser trabalhado tanto na perspectiva do rendimento corporal, quanto na perspectiva do lazer. Isto é, há um amplo e complexo debate sobre como essas manifestações do esporte atuam na sociedade. O que nosso trabalho demonstrou é que o esporte na perspectiva do rendimento possui possibilidades de crítica à realidade social muito limitada. Já o esporte no contexto do lazer, na outra ponta, possibilita de certa forma criar espaços de reflexões sociais em maior medida, pois neste campo é possível vivenciar o esporte de maneira mais democrática e diversificada, envolvendo uma gama muito maior de praticantes, independentemente de sua condição física e/ou capacidade técnica.

Assim, compreendemos que algumas questões precisam ser aprofundadas para que possa haver uma melhor harmonia entre os pressupostos da Política de Assistência Social e as reais possibilidades na sua associação com o esporte. No caso da cidadania, nossa pesquisa demonstrou que ela [a cidadania] não se vincula a algo a ser criado no interior dos indivíduos ou em construir padrões de indivíduos, mas, sim, algo a ser vivenciado pelos indivíduos que pertencem à determinada comunidade. Assim, construir e ampliar a cidadania no caso do esporte deve se relacionar, na verdade, em alargar o acesso a esse bem cultural e ampliar a participação da sociedade nos espaços decisórios existente este setor. Uma das contradições da assistência social é que ela proporciona acesso ao esporte, mas o faz de maneira apartada do restante da sociedade, pois há uma especificidade nos destinatários que a acessam, diferente de outras políticas setoriais que são abrangentes no público atendido.

Outro ponto diz respeito à acentuada associação entre o esporte e a juventude pobre, em função de sua grande aceitação nesse público. Por isso é largamente vinculado ao esporte uma capacidade de distanciar esse público de certos problemas sociais, como as drogas, a violência e a evasão escolar, por exemplo, imputando à prática esportiva características de salvação dos males sociais. Entendemos que a política de assistência social e nenhuma outra política devam ser deterministas quanto ao “poder” do esporte para modificar problemas sociais, pois da mesma forma que não foi a não prática de esporte que aproximou certos jovens das drogas e da violência, as afastando-os da escola, não será a simples prática do esporte que os afastará destas expressões da “questão social”, o problema é muito mais amplo e complexo, é social.

No que se refere à concepção político-pedagógico do SCFV em nível federal e que permeia o esporte nesta política concluímos que ao propor uma educação social que supere a lógica disciplinadora historicamente existente no trabalho social da assistência social, dando conhecimento acerca da realidade social, criando espaços de reflexão crítica da sociedade e estimulando a participação social ela, por si só, já se configura como uma proposta pedagógica avançada e extremamente válida. No entanto, devemos ter clareza quanto a suas limitações colocando-a em seu devido lugar, o lugar das políticas sociais na sociedade capitalista: a busca pela emancipação política! E que na ótica dos trabalhadores deve (ou deveria) estar articulada a busca pela emancipação humana.

Outro ponto positivo de sua proposta pedagógica é a sua estruturação a partir de eixos centrais, como a convivência social e a participação cidadã, e dos temas transversais que propõe entre eles o esporte. Todavia, só percebemos essa configuração sistematizada quando observamos o único programa federal que procura qualificar esse serviço, o Projovem. Olhando este programa especificamente no que se refere ao esporte, o vemos como uma proposta avançada e muito bem formulada. Nossa análise percebeu que ele trabalha o esporte fundamentalmente na perspectiva do lazer e concebe esse fenômeno social como parte da cultura, a cultura corporal. Promove, ainda, reflexões sociais e problematiza temas importantes da sociedade atual como o papel da mulher, o individualismo, a saúde, a competição exacerbada, entre outros, tendo o esporte como meio de trabalho. Estimula também a participação social no território dos usuários da política e a noção de pertencimento e preservação daquilo que é público no âmbito do esporte. Destarte, consideramos que o Projovem (no esporte) se coloca em consonância com a Tipificação Nacional dos Serviços

Socioassistenciais e com os fundamentos teóricos, metodológicos e políticos que orientam o SCFV.

Em relação às contradições que apontamos no campo do esporte, no transcorrer dessa dissertação, entendemos que sua proposta avança em muitas questões, pois debate as transformações sociais do esporte, saindo do campo da neutralidade política e de salvador das mazelas sociais; procura criar formas de democratizar o esporte em outros espaços para além da assistência social mobilizando a juventude para atuar politicamente neste campo. No que concerne ao debate sobre política de assistência social percebemos que ele fortalece a perspectiva setorial desta política, incorporando de forma tendencial suas problemáticas. A proposta de estimular a participação do jovem na comunidade deve ser vista como válida e positiva, mas não podemos confundir isso com a criação de uma relação estruturante entre a política de assistência social e a política de esporte, isto é, uma ação intersetorial.

Em nossas análises acerca do esporte na realidade do SCFV no Distrito Federal, perceberemos que falta uma sistematização das ações no âmbito governamental, que conjugue as concepções de convivência e fortalecimentos de vínculos e as orientações técnicas ofertadas pelo MDS para os diversos ciclos geracionais à realidade das unidades ofertantes do SCFV no DF. Isto, a nosso ver, reflete nas possibilidades de vivência esportiva, tornando-as diminutas e superficiais. Isto significa desenvolver processos metodológicos (percursos socioeducativos) que partam da realidade das unidades, das necessidades dos usuários, das possibilidades dos educadores e dos eixos estruturantes propostos nos cadernos federais para se alcançar os objetivos tipificados para o SCFV, saindo da lógica centrada nas oficinas para uma lógica centrada nos objetivos e percursos socioeducativos alinhados a cada ciclo geracional.

Ao analisar os relatórios dos COSES selecionados, percebemos que a perspectiva do esporte enquanto uma atividade de lazer é preponderante, sendo a convivência o principal objetivo a se trabalhar o esporte. Já a “participação social” praticamente não é desenvolvida no trabalho social com o esporte. A falta de percursos socioeducativos que qualifiquem as ações nos COSES dando progressividade e objetividade as atividades é uma fator central a ser enfrentado para o desenvolvimento pleno do SCFV que, a nosso ver, ampliaria as possibilidades de vivência esportiva pelos usuários, aproximando a realidade do serviço às concepções e objetivos da política. Uma proposta para avançar nesta questão é a criação de

programas específicos para este serviço no DF, visando não à transferência de renda, mas a oferta qualificada, nos moldes do Projovem.

Outra questão é a intersetorialidade no Distrito Federal, perspectiva que compreendemos carecer de ampliação, sobretudo no diálogo com a política de esporte, mas delimitando melhor o papel de cada política. Aqui a assistência deve se apegar aquilo que a LOAS estipula para ela, ser uma política universalizadora de direitos de cidadania e não de acumular as iniquidades das outras políticas, tentando centralizar e solucionar isoladamente as deficiências das demais áreas sociais, uma vez que isto não se sustenta no médio e longo prazo.

De um modo geral, avaliamos que a preponderância da perspectiva do lazer no esporte na política de assistência social, a partir das normatizações e orientações federais e da realidade apanhada no DF é um avanço para o campo esportivo, principalmente, se considerarmos o histórico e o contexto atual das políticas de esporte, nomeadamente sua prioridade ao alto rendimento e, mais recentemente, ao esporte espetáculo, por meio da realização de grandes eventos esportivos.

Apesar dos pontos positivos elencados na relação entre esporte e a Política de Assistência Social é necessário ressaltar que na sua essência ela guarda íntima relação com as funções do Estado que discutimos no capítulo inicial deste trabalho a partir de Mandel (1982). Principalmente, no que se refere ao papel de integração das classes subalternas pelo Estado, tanto nos aspectos objetivos (econômicos) de inserção e naturalização dos jovens a divisão social do trabalho quanto pelo subjetivo (ideológico) na aceitação de soluções psicologizantes aos problemas sociais e de ajustamento ao modo de ser da sociedade em que vivemos.

Por fim, compreendemos que esta pesquisa, pelo seu caráter científico, não pretende ser conclusiva e limitadora de outras pesquisas, pelo contrário, a ideia sempre foi de abrir um campo de pesquisa a ser explorado por estudos futuros. Olhando apenas para a produção de conhecimento do campo da Educação Física, muitas lacunas ainda permanecem no olhar para o esporte na Política de Assistência Social: como o papel do educador social da área de esporte neste contexto, isto é, como a formação em Educação Física influencia a sua práxis pedagógica e qual o “lugar” deste trabalhador nesta política; a questão intersetorial entre política de esporte e de assistência social, ou seja, qual seria o papel desta política na ampliação do acesso ao esporte nas políticas setoriais esportivas; e a análise do esporte nesta

política olhando para o terceiro setor, observando as suas peculiaridades, para citar alguns exemplos.

Como anseio, finalizamos essa caminhada recordando a epígrafe desta dissertação esperando não apenas ter contribuído com o desenvolvimento da ciência, das políticas sociais e do campo esportivo, mas com a construção de uma sociedade igualitária, onde os seres humanos possam expressar suas diferenças e serem totalmente livres.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Haroldo. **Para além dos direitos: cidadania e hegemonia no mundo moderno**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008.

ANDERSON, Perry. **Balanco do Neoliberalismo**. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. 8ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

ANDRADE, Eliziário. **A consciência da ruptura pós-moderna**. Revista Universidade e Sociedade, Brasília, ano XIV – nº 36, p. 83-95, Jul. 2005.

ANFIP. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. **Análise da Seguridade Social em 2010**. Brasília: Anfip, 2011. Disponível em: <www.anfip.org.br>. Acesso em: 02/fev. 2016.

ARAÚJO, Ângela M. C.; TÁPIA, Jorge R. B. **Corporativismo e Neocorporativismo: Exame de Duas Trajetórias**. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, Rio de Janeiro - RJ, v. 32, n.32, p. 3-30, 1991.

ATHAYDE, Pedro. F. A. O lugar do social na política de esporte do governo Lula. In: Matias, W; et al. **Políticas de Esporte nos anos Lula e Dilma**. Brasília: Thesaurus, 2015.

\_\_\_\_\_. **O ornitorrinco de chuteiras: determinantes econômicos da política de esporte do governo Lula e suas implicações sociais**. Tese (Doutorado em Política Social) – UnB, 2014.

BARBALET, Jack. M. **A cidadania**. Lisboa: Estampa, 1989.

BEHRING, Elaine. R. **Brasil em Contrarreforma: desestruturação do estado e perda de direitos**. 2. Ed. São Paulo, Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine. R.; BOSCHETTI, Ivanete. S. **Política social: fundamentos e história**. 9. Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BOBBIO, Norberto; PASQUINO, Gianfranco; MATTEUCCI, Nicola. **Dicionário de política**. 13. ed. Brasília : Editora Universidade de Brasília, 2008. 2 v.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: um Direito entre Originalidade e Conservadorismo**. Brasília: GESST/SER/UnB, 2003.

\_\_\_\_\_. **O SUAS e a Seguridade Social**. In: Cadernos de Estudos e Desenvolvimento Social em Debate. N.2 (2005): Suplemento – Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005, p. 10 – 16.

\_\_\_\_\_. **Seguridade Social e Trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil**. Brasília: Letras Livres: Editora UnB, 2008. (Coleção Política Social).

\_\_\_\_\_. **América Latina, Política Social e Pobreza: “novo” modelo de desenvolvimento?** In: Salvador, E; et al. Financeirização, fundo público e política social. São Paulo: Cortez. 2012.

\_\_\_\_\_. **América Latina, política social e pobreza: “novo” modelo de desenvolvimento?** In: SALVADOR, Evilásio et al. (Org.). Financeirização, fundo público e política social. São Paulo: Cortez, 2012a.

\_\_\_\_\_. **Políticas de desenvolvimento econômico e implicações para as políticas sociais.** SER social, Brasília, v.15, n. 33, p. 261-384, jul/dez, 2013.

\_\_\_\_\_. **Assistência Social e Trabalho no Capitalismo.** São Paulo, Cortez, 2016.

BOSCHETTI, Ivanete e SALVADOR, Evilásio. **Orçamento da seguridade e políticas econômicas: perversa alquimia.** Serviço Social e Sociedade, ano 26, n. 87, 2006.

BOTH, Vilmar J.; BACCIN, Ecléa V. C.; SOUZA, Maristela S. **Pensamento pós-moderno e educação física: o marxismo como possibilidade.** Filosofia e Educação, v. 3, p. 141/n02-155, 2010.

BRACHT, Valter. **Esporte na escola e esporte de rendimento.** Revista Movimento, Porto Alegre, v. 06, n.12, p. XIV-XXIV.

\_\_\_\_\_. **Esporte, história e cultura.** In: Marcelo Proni; Ricardo Lucena. (Org.). Esporte, história e sociedade. 1. ed. Campinas/SP: Editora Autores Associados, 2002, v. 1, p. 191-205

\_\_\_\_\_. **Sociologia crítica do esporte: uma introdução.** 3. ed. Ijuí: Editora Unijuí, 2005.

BROHM, Jean-Marie. **Sociología Política del Deporte.** México: Fondo e Cultura Económica, 1982.

CANO, Wilson. **Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional.** 3. ed. São Paulo, Unicamp/Fapesp, 1994.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria Política.** 17. Ed. Campinas, SP: Papyrus, 2013.

CARVALHO, José. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** 15. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário.** 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

CASTELAN, Lia P. **As Conferências Nacionais do Esporte na configuração da política esportiva e de Lazer no Governo Lula (2003-2010).** 2011. Dissertação. (Mestrado em Educação Física). Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação Física. 2011.

CASTELO, Rodrigo. **O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro.** Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 112, out./dez. 2012.

CASTELLANI FILHO, Lino. **O Projeto Social Esporte e Lazer Da Cidade: Da elaboração conceitual à sua implementação.** In: Castellani Filho, Lino. (Org.). Gestão Pública e Política de Lazer: A formação de agentes sociais.. 1ª Ed. Campinas: Autores Associados, 2007, v. 01, p. 1-15.

\_\_\_\_\_. **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.

\_\_\_\_\_. **Megaeventos esportivos no Brasil: de expressão da política esportiva brasileira para a da concepção neodesenvolvimentista de planejamento urbano.** Motrivivência, Florianópolis-SC; Ano 26, nº 42, Junho/2014.

COLOMBO et al. **O Programa Segundo Tempo: uma política pública para emancipação humana.** Motrivivência, Florianópolis-SC, Ano 24, nº 38, Junho/2012.

COUTINHO, Carlos. N. **Notas sobre Cidadania e Modernidade.** Praia Vermelha - Estudos de Política e Teoria Social, Rio de Janeiro, v. 1, n.1, p. 145-165, 1997.

\_\_\_\_\_. **Intervenções: o marxismo na batalha das ideias.** São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. **Notas sobre a cidadania e a modernidade.** In: Revista Agora: Políticas Públicas e Serviço Social. Ano 2, nº 3, dezembro de 2005.

\_\_\_\_\_. **Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo.** 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

DRAPER, Hall. **Karl Marx's theory of revolution: State and bureaucracy.** New York: Monthly Review Press, 1977.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado.** 9ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

FAGNANI, Eduardo. **A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica.** Revista SER Social, Brasília, v.13, n.28, p. 41-80, jan./jun. 2011.

FALEIROS, Vicente. P. **O que é política social?** 5. ed., 1º. Reimpressão. São Paulo: Brasiliense, 2004.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

\_\_\_\_\_. **A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica.** 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

FIORI, José Luís. **Os moedeiros falsos**. Folha de São Paulo. São Paulo, 03 jul. 1994.

FLAUSINO, Michelle da S. **Plano Decenal: as políticas públicas de esporte e lazer em jogo**. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação Física). Universidade de Brasília, Faculdade de Educação Física, 2013. 153 f.

FLEURY, Sônia. **Assistência na Previdência Social - Uma Política Marginal**. In: SPOSATI, Aldaiza; FALCÃO, Maria do Carmo; FLEURY, Sonia. (Org.). O Direito (dos Desassistidos) Sociais. 1. ed. São Paulo: Cortez, 1989, v. 1, p. 31-108.

GIL, Antônio C. **Métodos e técnicas em pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GONÇALVES, Reinaldo. **Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado**. Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo, n. 112, out./dez, 2012.

GONÇALVES, Reinaldo. **Desenvolvimento às avessas: verdade, má-fé e ilusão no atual modelo brasileiro de desenvolvimento**. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

GRAMSCI, Antônio. **Estado e Sociedade civil**. In: O leitor de Gramsci: escritos escolhidos 1916-1935. Organização e Introdução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

HARVEY, David. **A Produção Capitalista do Espaço**. 2ª Ed. Annablume, SP, 2005.

HOBBSBAWM, Eric J. **Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1991)**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IANNI, Octávio. **A ideia de Brasil moderno**. São Paulo: Brasiliense, 1992.

\_\_\_\_\_. **Pensamento social brasileiro**. Bauru, SP: EDUSC, 2004.

IAMAMOTO, Marilda. V. **Estado, classes trabalhadoras e política social no Brasil**. In: Boschetti, I; et al. Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. **O Brasil das desigualdades: “Questão social”, trabalho e relações sociais**. Revista SER Social, v. 15, n. 33 (Desafios da Política Social na Contemporaneidade). UnB, 2013.

IAMAMOTO, Marilda. & CARVALHO, Raul. **A Questão social no Brasil nas décadas de 1920-1930 e as bases para a implantação do Serviço Social**. In: Relações sociais e serviço social no Brasil. São Paulo, Cortez, 1982.

IASI, Mauro. **Ensaio sobre consciência e emancipação**. 2. ed. São Paulo: Expressão popular, 2011.

JESSOP, Bob. **O Estado, o poder, o socialismo de Poulantzas como um clássico Moderno**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 17, n. 33, p. 131-144, jun. 2009.

LENIN, Vladimir. **Estado e Revolução**. Campinas, SP: FE/UNICAMP, 2011.

LINHALES, Meily. A. **A Trajetória Política do Esporte no Brasil: interesses envolvidos, setores excluídos**. Belo Horizonte, 1996. 242f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, UFMG, 1996.

LÜDKE, Menga. e ANDRÉ, Marli. E.D.A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MANDEL, Ernest. **O Estado na fase do Capitalismo Tardio**. In: MANDEL, E. O capitalismo tardio. São Paulo: Abril Cultural (Os economistas), 1982.

MARQUES, Renato F. R. et al. **Novas configurações socioeconômicas do esporte contemporâneo**. Revista de Educação Física, Maringá/UEM, v. 20, n. 4, p. 637-648, 4. trim. 2009.

MARSHAL, Theodore H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARX, Karl. **O Capital, Volume 1, Livro Primeiro, Tomo 2**. Coleção Os Economistas. São Paulo. Ed. Nova Cultural, 1996.

\_\_\_\_\_. **Contribuição à crítica da economia política** [tradução a partir da edição francesa]. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

\_\_\_\_\_. **Sobre a questão judaica**. São Paulo, Boitempo, 2010.

\_\_\_\_\_. **Crítica do Programa de Gotha**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2012.

MASCARENHAS, Fernando. **Megaeventos esportivos e educação física: alerta de tsunami**. In: Wagner Barbosa Matias; Pedro Fernando Athayde; Fernando Mascarenhas. (Org.). Políticas de esporte nos anos Lula e Dilma. 1ed. Brasília: Thesaurus, 2015, p. 19-45.

\_\_\_\_\_. **O orçamento do esporte: aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma**. Revista Brasileira de Educação Física e Esporte, v. 30, p. 963-980, 2016.

MATIAS, Wagner. **A política esportiva do Governo Lula: o Programa Segundo Tempo**. Licere (Centro de Estudos de Lazer e Recreação. Online), v. 16, p. 01, 2013.

MATIAS, Wagner et al. **A Lei de Incentivo Fiscal e o (não) direito ao esporte no Brasil**. Movimento, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 95-110, jan/mar. 2015.

MELO, Marcelo P. **Esporte e juventude pobre: políticas públicas de lazer na Vila Olímpica da Maré**. Campinas: Autores Associados, 2005.

\_\_\_\_\_. **Esporte e dominação burguesa no século XXI: a agenda dos organismos internacionais e sua incidência nas políticas de esportes no Brasil de hoje**. Rio de Janeiro, 2011. 344f. Tese (Doutorado em Serviço Social). Centro de Filosofia e Ciências Humanas, UFRJ, 2011.

MELO, Vitor A. **Por uma história do conceito esporte: diálogos com Reinhart Koselleck.** Revista Brasileira de Ciências do Esporte. Campinas, v. 32, n. 1, p. 41-58, set. 2010.

\_\_\_\_\_. **Esporte e lazer: conceitos? Uma introdução histórica.** 2. ed. Rio de Janeiro: Apicuri, 2014.

MERCADANTE, Aloísio. **O governo Lula e a construção de um Brasil mais justo.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

MESTRINER, Maria. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social.** São Paulo: Cortez, 2008.

MINAYO, Maria C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde.** São Paulo: Hucitec, 2007.

MONTAÑO, Carlos. **O Projeto Neoliberal de resposta à 'questão social' e a funcionalidade do 'terceiro setor'.** Lutas Sociais, PUC São Paulo, v. 8, p. 53-64, 2002.

MOLLO, Maria L. R. **A Concepção Marxista de Estado: considerações sobre antigos debates com novas perspectivas.** ResearchGate, Fev., 2011.

MOTA, Ana E. **A centralidade da assistência social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000.** In: MOTA, Ana Elizabete (org). O Mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009, p. 133 – 146.

MOTA, Ana E. **Crise, desenvolvimentismo e tendências das políticas sociais no Brasil e na América latina.** Configurações (Porto), 2013.

MOTA, Ana E et al. **As tendências da política de Assistência Social, o Suas e a formação profissional.** In: MOTA, Ana Elizabete (org). O Mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009, p. 181 – 198.

MOTA, Leonardo. A. **O novo desenvolvimentismo e a questão social na atualidade.** Polêm!ca, v. 15, p. 1-12, 2015.

NÉSPOLI, José H. S. **As contribuições de Gramsci à análise da política na sociedade contemporânea.** Opsi, v. 12, p. 56-72, 2012.

NETTO, José. P. **Cinco notas a propósito da “questão social”,** In: Revista Temporalis 3. nº II. Rio de Janeiro: ABEPSS, jan-jun, 2001.

\_\_\_\_\_. **Introdução ao Estudo do Método em Marx.** São Paulo: Ed. Expressão Popular, 2011. .

NETTO, José. P. e BRAZ, Marcelo. **Economia Política: uma introdução crítica.** 6. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

NEVES, Lúcia M. W. e PRONKO, Marcela. A. **A atualidade das ideias de Nicos Poulantzas no entendimento das políticas sociais do século XXI.** Germinal: Marxismo e Educação em Debate, v. 2, p. 97-111, 2010.

NOGUEIRA, Quéfren W. C. **Esporte, desigualdade, juventude e participação.** Revista Brasileira de Ciências do Esporte. Florianópolis, v. 33, n. 1, p. 103-117, jan./mar 2011.

O'CONNOR, James. **USA: a crise do estado capitalista.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.  
PEREIRA, P. **Porque também sou contra a focalização das políticas sociais.** Mimeo. Brasília. 2003.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco.** São Paulo: Boitempo, 2003.

PENNA, Adriana M. **Esporte contemporâneo: Um novo templo do capital monopolista.** Rio de Janeiro, 2011. 173f. Tese (Doutorado em Serviço Social). Faculdade de Serviço Social, UERJ, 2011.

PEREIRA, Camila P. **A pobreza, suas causas e interpretações: destaque ao caso brasileiro.** Ser Social, Brasília, n. 18, p. 229-252, jan/jun. 2006.

PEREIRA, Potyara. A. P. **A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil.** Brasília, DF: Thesaurus, 1996.

\_\_\_\_\_. **As interfaces da Assistência Social: destaque à relação com a política de transportes.** Ser Social (UnB), Brasília, v. 12, p. 245-258, 1997.

\_\_\_\_\_. **Porque também sou contra a focalização das políticas sociais.** Mimeo. Brasília. 2003.

\_\_\_\_\_. **Como conjugar especificidade e intersetorialidade na concepção e implementação da política de assistência social.** Serviço Social & Sociedade, São Paulo, ano XXV, n. 77, p. 54- 62, 2004

\_\_\_\_\_. **A assistência social prevista na Constituição de 1988 e a operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS.** Revista Ser Social, Brasília, n. 20, p. 63-83, jan/jun. 2007.

\_\_\_\_\_. **Sobre a política de assistência social no Brasil.** In: BRAVO, M. I. S.; PEREIRA, P. A. P. (Org.). Política social e democracia. 4. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2008. p. 217-233.

\_\_\_\_\_. **Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil.** Serviço Social & Sociedade, v. especial, p. 729-753, 2012.

PFEIFER, Mariana. **O 'social' no interior do projeto neodesenvolvimentista.** Serviço Social & Sociedade, p. 746-766, 2014.

PIRES. Giovani L. **Breve introdução ao estudo dos processos de apropriação social do fenômeno esporte.** Revista da Educação Física (UEM), Maringá-PR, v. 9, n.1, p. 25-34, 1998.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo:** Colônia. 15<sup>a</sup> ed. São Paulo: Brasiliense, 1977.

PRONI, Marcelo W. **Esporte-espetáculo e futebol-empresa**. Tese (Doutorado em Educação Física) – Faculdade de Educação Física, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998.

\_\_\_\_\_. **Brohm e a organização capitalista do esporte**. In: PRONI, M. W. & LUCENA, R. L.. (Org.). *Esporte: história e sociedade*. Campinas: Autores Associados, 2002, v. 1, p. 31-61.

\_\_\_\_\_. **A metamorfose dos Jogos Olímpicos (1896-1996)**. In: XVII Encontro Regional de História, 2004, Campinas - SP. Coletânea do XVII Encontro Regional de História, São Paulo. São Paulo: ANPUH - Núcleo Regional São Paulo, 2004.

\_\_\_\_\_. **Proposições para o estudo do esporte contemporâneo**. *The Journal of the Latin American Socio-cultural Studies of Sport (ALESDE)*, v. 1, p. 166-182, 2011.

POCHMANN, Marcio. **Desenvolvimento, trabalho e renda no Brasil: avanços recentes no emprego e na distribuição dos rendimentos**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010. (Brasil em Debate; v. 2).

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. 1ª ed. Tradução de Rita Lima. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980.

ROSANVALLON, Pierre. **A nova questão social: representando o Estado providência**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

REIS, Nadson. S. **Políticas de Esporte Educacional nos Governos Lula e Dilma: avanços, limites e anacronismos**. 2015. 200f. Dissertação (Mestrado em Educação Física) - Faculdade de Educação Física, Universidade de Brasília – UnB, Brasil, 2015.

RODRIGUES, Anelise L. **A desportivização das políticas sociais para a juventude: discursos salvacionistas e práticas compensatórias**. Porto Alegre, 2008. 155f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) Faculdade de Psicologia, PUC-RS, 2008.

ROUYER, Jacques. Pesquisa sobre o significado humano do desporto e dos tempos livres e problemas da história da educação física. In: ADAM Y. et al. *Desporto e movimento humano*. Lisboa: Seara Nova, 1977.

SADER, Emir. **Neoliberalismo versus pós-neoliberalismo: a disputa estratégica contemporânea**. *Margem Esquerda*, n. 16, p. 123-127, 2011

SAMPAIO JR., Plínio de Arruda. **Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa**. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 112, out./dez. 2012.

SANTOS, Joseane. S. **Questão Social: particularidades no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2012.

\_\_\_\_\_. **Particularidades da “questão social” no Brasil: mediações para seu debate na “era” Lula da Silva**. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 111, p. 430-449, jul./set. 2012a.

SICSÚ, João; PAULA, Luiz, F.; RENAULT, Michel. **Por que novo-desenvolvimentismo?** Revista de Economia Política, vol. 27, nº 4 (108), p. 507-524 outubro-dezembro/2007.

SILVA, Maísa M. **A concepção da política de assistência social e sua efetivação em municípios goianos: o novo jargão e o conservadorismo renitente.** Tese (Doutorado). IH/SER/PPGPS/UnB, Brasília, 2012.

SILVA, Sheyla S. S. **Contradições da Assistência Social no governo “neodesenvolvimentista” e as suas funcionalidades ao capital.** Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 113, p. 86-105, jan/mar. 2013.

SILVA, Mossicléia, M. **A política de assistência social e o “neodesenvolvimentismo”: notas ao debate.** Serviço Social & Sociedade, São Paulo, v. 16, n. 35, p. 377-400, jul/dez. 2014.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo. Reforma gradual e pacto conservador.** 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. v. 1. 276p.

\_\_\_\_\_. **Cutucando onças com varas curtas.** Novos Estudos CEBRAP, v. 102, p. 43-71, 2015.

SOUSA, José V. **Método materialista histórico-dialético e pesquisa em políticas educacionais: uma relação em permanente construção.** In: CUNHA, C.; SOUSA, J. V.; SILVA, M. A.; O Método Dialético na Pesquisa em Educação. Campinas, SP. Autores Associados/ Brasília, DF: Faculdade de Educação, UnB, 2014.

SOUZA, Jamerson M. A. de. **Estado e sociedade civil no pensamento de Marx.** Serviço Social & Sociedade, 2010.

SPOSATI, Aldaíza et al. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise.** 6. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

SPOSATI, Aldaíza. **Desafios para fazer avançar a política de assistência social no Brasil.** Serviço Social & Sociedade, São Paulo, ano 22, n. 68, p. 54-82, nov. 2001.

\_\_\_\_\_. **Especificidade e intersetorialidade da política de assistência social.** Serviço Social & Sociedade, São Paulo, ano 25, n. 77, p. 31-54, 2004.

TEIXEIRA, Marcelo. R.; MATIAS, Wagner. B.; ATHAYDE, Pedro. F. A.; MASCARENHAS, Fernando. **Política social de esporte e lazer no governo Lula: o Programa Esporte e Lazer da Cidade.** In: Wagner Barbosa Matias; Pedro Fernando Athayde; Fernando Mascarenhas. (Org.). Políticas de esporte nos anos Lula e Dilma. 1. ed. Brasília/DF: Thesaurus, 2015, v. 1, p. 211-237.

TERRA, Vinícius D. S. & PIZANI, Rafael S. **Esporte Moderno e Educação Burguesa: imagens do caráter esportivo no filme Carruagens de Fogo.** Recorde: Revista de História do Esporte, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, jun. 2009.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação: o positivismo, a fenomenologia, o marxismo.** São Paulo, SP: Atlas, 2008.

VAZ, Alexandre F. **Técnica, Esporte, Rendimento**. Revista Movimento, Porto Alegre, v. VII, p. 87-99, 2001.

VEROZEZ, Luiz. F. C. **Quando o Estado joga a favor do privado: As políticas de esporte após a Constituição Federal de 1988**. Campinas, 2005. 370f. Tese (Doutorado em Educação Física) Faculdade de Educação Física, UNICAMP, 2005.

VIEIRA, Evaldo. **A república brasileira: 1951-2010: de Getúlio a Lula**. São Paulo. Cortez, 2015.

YAZBEK, Maria. C. **Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no Brasil**. In: Revista Temporalis, Brasília, nº 3, 2001.

## **DOCUMENTOS, LEGISLAÇÕES E PESQUISAS OFICIAIS.**

BRASIL. CNAS. Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília, DF, 2004.

\_\_\_\_\_. CNAS. Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005. **Norma Operacional Básica NOB/SUAS**. Brasília, DF, 2005.

\_\_\_\_\_. CNAS. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília, DF, 2009.

\_\_\_\_\_. CNAS. Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012. **Norma Operacional Básica NOB/SUAS**. Brasília, DF, 2012.

BRASIL. **Decreto nº 6.629, de 4 de novembro de 2008**. Regulamenta o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, instituído pela Lei no 11.129, de 30 de junho de 2005, e regido pela Lei no 11.692, de 10 de junho de 2008, e dá outras providências. Presidência da República: Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília – DF, 2008.

BRASIL. **Lei nº 8.672, de 6 de julho de 1993 (Lei Zico)**. Brasília, 1993.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras Providências. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 9.615, de 24 de março de 1998 (Lei Pelé)**. Brasília, 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19615consol.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19615consol.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 10.264, de 16 de julho de 2001**. Brasília, 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10264.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10264.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2017

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011**. Altera a Lei 8.742 de 7/12/1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.

BRASIL. MDS. **Projovem Adolescente – Serviço Socioeducativo. Adolescências, juventudes e socioeducativo: concepções e fundamentos.** 1ª ed. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. MDS. **Projovem Adolescente – Serviço Socioeducativo. Traçado Metodológico.** 1. ed. – Brasília, 2009a.

\_\_\_\_\_. MDS. **Projovem Adolescente – Serviço Socioeducativo. Caderno do Orientador Social: Ciclo I: Percurso Socioeducativo I: “Criação do Coletivo”.** 1. ed. Brasília, 2009b.

\_\_\_\_\_. MDS. **Projovem Adolescente – Serviço Socioeducativo. Caderno do Orientador Social: Ciclo I: Percurso Socioeducativo II: “Consolidação do Coletivo”.** 1. ed. Brasília, 2009c.

\_\_\_\_\_. MDS. **Projovem Adolescente – Serviço Socioeducativo. Caderno do Orientador Social: Ciclo I: Percurso Socioeducativo III: “Coletivo Pesquisador”.** 1. ed. Brasília, 2009d.

\_\_\_\_\_. MDS. **Projovem Adolescente – Serviço Socioeducativo. Caderno do Orientador Social: Ciclo I: Percurso Socioeducativo IV: “Coletivo Questionador”.** 1. ed. Brasília, 2009e.

\_\_\_\_\_. MDS. **Projovem Adolescente – Serviço Socioeducativo. Caderno do Orientador Social: Ciclo II: Percurso Socioeducativo V: “Coletivo Articulador-Realizador”: Participação cidadã.** 1. ed. – Brasília, 2009f.

\_\_\_\_\_. MDS. **Orientações Técnicas sobre o serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos.** Brasília, DF, 2010.

\_\_\_\_\_. MDS. **Concepção de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.** Brasília, DF, 2012

\_\_\_\_\_. MDS/ Secretaria Nacional de Avaliação e Gestão da Informação/ Secretaria Nacional de Assistência Social. **Censo SUAS 2014 (tabelas – CRAS retificada).** Brasília, DF, 2015a.

\_\_\_\_\_. MDS/ Secretaria Nacional de Avaliação e Gestão da Informação/ Secretaria Nacional de Assistência Social. **Censo SUAS 2014 (manual – CRAS).** Brasília, DF, 2015b.

\_\_\_\_\_. MDS/ Secretaria Nacional de Avaliação e Gestão da Informação/ Secretaria Nacional de Assistência Social. **Censo SUAS 2014 (tabelas - Centro de Convivência).** Brasília, DF, 2015c.

\_\_\_\_\_. MDS/ Secretaria Nacional de Avaliação e Gestão da Informação/ Secretaria Nacional de Assistência Social. **Censo SUAS 2014 (Manual - Centro de Convivência).** Brasília, DF, 2015d.

\_\_\_\_\_. MDS/ Secretaria Nacional de Avaliação e Gestão da Informação/ Secretaria Nacional de Assistência Social. **Censo SUAS 2014 (versão impressa).** Brasília, DF, 2015e.

\_\_\_\_\_. MDS. **Caderno de orientações para o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos: Articulação necessária na Proteção Social Básica**. Brasília, 2016

\_\_\_\_\_. MDS. **Portaria GM/MDS Nº 666, de 28 de dezembro de 2005**. Disciplina a integração entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Publicada no Diário Oficial da União, Edição nº 251, de 30/12/2005.

\_\_\_\_\_. MDS. **Portaria Nº 171, de 26 de maio de 2009**. Dispõe sobre o Projovem Adolescente - Serviço Socioeducativo, modalidade do Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. MDSA. **Portaria nº 318, de 12 de dezembro de 2016**. Estabelece normas gerais para o funcionamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI.

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

\_\_\_\_\_. Ministério do Esporte. **Diretrizes do Programa Segundo Tempo**. Brasília: Governo Federal, Ministério do Esporte, 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do Esporte. **Orientações preliminares para implantação e desenvolvimento de núcleos de esporte recreativo e de lazer**. Brasília: Governo Federal, Ministério do Esporte, 2014a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Esporte. **DIESPORTE (Diagnóstico Nacional do Esporte): caderno 1**. Brasília, 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Esporte. **DIESPORTE (Diagnóstico Nacional do Esporte): caderno 2**. Brasília, 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 4.176, de 16 de julho de 2008**. Dispõe sobre a Política de Assistência Social do Distrito Federal, institui o Sistema Único de Assistência Social no Distrito Federal e dá outras providências. Brasília, 2008.

DISTRITO FEDERAL. SEDEST (Secretaria Desenvolvimento Social e Transferência de Renda). **Sinopse Estatística Mensal dos CRAS e SCFV**. Brasília, dezembro de 2014.

DISTRITO FEDERAL. SEDEST (Secretaria Desenvolvimento Social e Transferência de Renda). **Orientações Técnicas e Metodológicas para o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos no Distrito Federal**. Brasília, 2014.

DISTRITO FEDERAL. SEDEST (Secretaria Desenvolvimento Social e Transferência de Renda). **Sinopse Estatística Mensal dos CRAS e SCFV**. Brasília, dezembro de 2015.

DISTRITO FEDERAL. SEDESTMIDH (Secretaria de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos). **Sinopse Estatística Mensal – COSE consolidado**. Brasília, Janeiro de 2016.

**IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD de 2013.** Brasília: IBGE, 2014.

**IBGE. Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar: PeNSE/2015.** Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

**IPEA. Anos 1980, década perdida ou ganha?** Revista Desafios do Desenvolvimento. Ed. 72, ano 9 de 15/06/2012.