

A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE E LAZER NO BRASIL (1937-2003)

Ana Elenara Pintos¹; Hélder Isayama²

¹ Doutora em Estudos do Lazer (UFMG). Mestre em Educação Física (UNB). Especialista em Gestão Estratégica de Políticas Públicas (UNICAMP). Coordenadora Geral de Elaboração de Políticas Públicas de Esporte e Lazer no Ministério do Esporte.

² Professor Titular da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Docente do Programa de Pós-graduação Interdisciplinar em Estudos do Lazer da UFMG (PPGIEL/UFMG). Líder do Oricolé –Laboratório de Pesquisa Sobre Formação e atuação Profissional em Lazer da UFMG.

Correspondência para: anaelenara2023@gmail.com

Submetido em 28 de dezembro de 2022

Primeira decisão editorial em 14 de maio de 2023.

Segunda decisão editorial em 26 de setembro de 2023.

Aceito em 08 de dezembro de 2023

Resumo: Este estudo se destina a localizar o esporte e o lazer no aparato legal e institucional da gestão pública brasileira, mergulhando, de modo mais específico, no percurso federal, e buscando conhecer os fatores que participam da trama que organiza o esporte e o lazer como possibilidades de exercer cidadania em nosso país. Para consecução deste objetivo, utilizamos como referência temporal o período de 1930 a 2003, realizando uma pesquisa documental, seguida de levantamento bibliográfico da literatura relacionada à temática explorada. Percebe-se que ao longo do período, que a gestão do esporte e do lazer no Brasil é marcada por instabilidade, apresentando uma trajetória histórica frágil perante o desafio de consolidação de políticas de Estado. Desse modo, é possível afirmar que as políticas esportivas e de lazer carecem de melhor organicidade no planejamento governamental, cuja nova trajetória começa a ser percorrida a partir do reconhecimento do esporte e do lazer na Constituição Federal de 1988, bem como através da criação de um órgão ministerial específico que passou a tratar da pauta.

Palavras-chave: Esporte. Lazer. Política Pública. Direito Social

THE TRAJECTORY OF PUBLIC SPORT AND LEISURE POLICIES IN BRAZIL (1937-2003)

Abstract: This study is intended to locate sport and leisure in the legal and institutional apparatus of Brazilian public administration, delving more specifically into the federal path, and seeking to know the factors that participate in the fabric that organizes sport and leisure as possibilities to exercise citizenship in our country. In order to achieve this objective, we used the period from 1930 to 2003 as a temporal reference, carrying out a documentary research, followed by a bibliographical survey of the literature related to the explored theme. It is noticed that throughout the period, that the management of sport and leisure in Brazil is marked by instability, presenting a fragile historical trajectory in the face of the challenge of consolidating State policies. In this way, it is possible to state that sports and leisure policies need better organicity in government planning, whose new trajectory begins to be followed from the recognition of sport and leisure in the Federal Constitution of 1988, as well as through the creation of a specific ministerial body that started to deal with the agenda.

Keywords: Sport. Recreation. Public Policy. Social Law

LA TRAYECTORIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DEPORTE Y OCIO EN BRASIL (1937-2003)

Resumen: Este estudio tiene como objetivo ubicar el deporte y el ocio en el aparato legal e institucional de la administración pública brasileña, sumergiéndose, más específicamente, en el camino federal, y buscando conocer los factores que participan en la trama que organiza las posibilidades del deporte y el ocio para ejercer la ciudadanía en nuestro país. Para lograr este objetivo, utilizamos como referencia temporal el período comprendido entre 1930 y 2003, realizando una investigación documental, seguida de un levantamiento bibliográfico de la literatura relacionada con el tema explorado. Se advierte que, a lo largo del período, la gestión del deporte y el ocio en Brasil está marcada por la inestabilidad, presentando una trayectoria histórica frágil ante el desafío de consolidar las políticas de Estado. De esta manera, es posible afirmar que las políticas de deporte y ocio necesitan una mayor organicidad en la planificación gubernamental, cuya nueva trayectoria comienza a seguirse a partir del reconocimiento del deporte y el ocio en la Constitución Federal de 1988, así como a través de la creación de un órgano ministerial específico que empezó a ocuparse de la agenda.

Palabras clave: Deporte. Ocio. Política pública. Derecho Social

Introdução

Ao nos debruçarmos sobre a trajetória das políticas públicas de esporte e lazer no Brasil (1937-2003), percebemos que estamos tratando de um processo histórico contínuo, construído por situações cotidianas, com seus dilemas, barreiras, oportunidades e mudanças. Essas questões nos motivaram a voltar o olhar para o passado, buscando reconstruir essa trajetória, visto que, ao longo da história das políticas públicas de esporte e lazer, destacaram-se alguns momentos de mudanças significativas, que repercutem até hoje e que precisam ser considerados. Este é um caminho para identificar os(as) primeiros(as) gestores(as), perfis,

ações e os sentidos que foram atribuídos ao esporte e ao lazer, quais prerrogativas foram previstas, assim como quais provimentos foram estabelecidos para o exercício desses direitos.

Deste modo, este estudo objetiva analisar o esporte e o lazer no aparato legal e institucional da gestão pública brasileira, mergulhando, de modo mais específico, no percurso federal, e buscando conhecer os atores que participam da trama que organiza o esporte e o lazer como possibilidades de exercer cidadania em nosso país.

Tendo por base as características da temática escolhida, realizamos uma pesquisa bibliográfica. Assim, foram utilizadas fontes bibliográficas como dissertações, teses, livros, artigos publicados em periódicos de eventos, artigos publicados em revistas e jornais, bem como blogs, sites e outros materiais que se mostraram compatíveis com este estudo. De posse dessas fontes, para análise, discussão e apresentação dos resultados, identificamos dois momentos: o primeiro aborda a relação entre o Estado, o esporte e o lazer no Brasil perfazendo o período de 1930 a 1980 e o segundo, apresenta a Constituição Federal de 1988 como um novo paradigma e afirma o esporte e lazer como deveres do Estado, bem como, em 2003, o surgimento do Ministério do Esporte.

Apontamentos históricos sobre a relação entre o Estado, o esporte e o lazer no Brasil (1930-1980)

Alguns estudos realizados sobre o esporte apontam o final da década de 1930 como o marco inicial das intervenções do Estado no setor esportivo. Para Linhales (1996), a revolução de 1930 e o período do Estado Novo demarcam essa intervenção de forma mais consistente.

No entanto, a trajetória política do esporte no Brasil iniciou-se, segundo Linhales (1996), ainda no século XIX, com a influência europeia. Reflexo do processo industrial (que teve seu início na Europa), o crescimento populacional provocou significativas alterações no modo de vida da população, a partir da valorização de novos hábitos, como a prática de exercícios físicos e a realização de passeios públicos (AZEVEDO, 2010). Com a chegada da modernidade, o esporte e o lazer ganharam a atenção do poder público, que passou a investir na doação de terrenos públicos para associações esportivas, visando à construção de sedes ou equipamentos esportivos.

Assim, existe, desde o século XIX, no Brasil, uma preocupação (especialmente por parte de políticos, sanitaristas e engenheiros) com as práticas esportivas e de lazer da população e, portanto, com as questões relacionadas ao reordenamento das cidades brasileiras, de forma que estivessem adequadas para o convívio social, com a oferta de locais como

parques e praças (FEIX, 2003).

Uma das políticas pioneiras é o ‘Serviço de Recreação Pública’, criado em 1926 na cidade de Porto Alegre, tendo como objetivo a construção e a implantação de ‘jardins de recreio’. Essa experiência, aliás, serviu de inspiração para ação semelhante em São Paulo – capital – em 1930 (FEIX, 2003; MARCASSA, 2002). Mesmo não se constituindo como um movimento coincidente, as atividades promovidas em São Paulo mobilizavam a organização de programas recreativos para a massa operária e, assim, difundiam o reconhecimento de papéis específicos da recreação na formação de valores e hábitos dos trabalhadores.

Não raras vezes, esporte e lazer vêm sendo utilizados como ‘massa de manobra política’, instrumentos de controle social nem sempre conectados com a(s) realidade(s) e a(s) necessidade(s) do país. Aliás, ações públicas vinculadas a uma ideia de educar a população, oferecendo-lhe hábitos saudáveis, justificam uma das principais funções atribuídas às políticas públicas desse setor mesmo na atualidade.

Dessa forma, Ribeiro (1998) afirma que as políticas públicas – especialmente as de esporte e lazer – eram concebidas, historicamente, com o intuito de estabelecer padrões de comportamento. Essas dimensões são fruto de determinada filosofia que se limita a estabelecer princípios, com a finalidade de definir diretrizes orientadoras, expressas por meio do regulamento, para atingir metas e objetivos pré-estabelecidos.

Essa percepção considera a forma como o Estado Novo foi implantado no Brasil, redirecionando os rumos da ação estatal no setor esportivo. Isso porque, ao reconhecer a crescente importância do esporte para a população (principalmente o futebol), bem como os interesses e os conflitos entre as elites envolvidas em sua administração, o Estado chamou para si a responsabilidade de normatizar, controlar e utilizar as entidades esportivas de acordo com a orientação ideológica nacionalista (RIBEIRO, 1998).

Assim, no que diz respeito ao âmbito estatal, ao comporem o desenho institucional do Estado, esporte e lazer, até hoje, ora aparecem – nas esferas federal, estadual e municipal – como setores subordinados a outras.

Como experiência institucional federal do esporte, criada por intermédio da Lei nº 378, de 13 de março de 1937, e pertencente ao Ministério da Educação e Cultura (BRASIL, 1937), a ‘Divisão da Educação Física’ marcou o início desse histórico, em que o esporte, fenômeno social até então regulado apenas pela sociedade civil e organizado em clubes, tornou-se questão de Estado. Ao longo do período de existência da Divisão da Educação Física (1937-1970), seis diretores, quase todos militares, responderam pelo setor, com funções

administrativas voltadas para a área da Educação Física (VERONEZ, 2005). Aliás, a presença de militares na condução do esporte foi uma das características do governo de Getúlio Vargas na vigência do Estado Novo, sugestionando as políticas seguintes.

Fruto desse período, o primeiro ato legal inteiramente dedicado ao esporte foi o Decreto-Lei nº 1.056, de 19 de janeiro de 1939 (BRASIL, 1939a), que, em seu artigo 2º, criou a Comissão Nacional de Desporto, com o objetivo realizar um minucioso estudo sobre os desportos no país e apresentar ao governo federal o plano geral de sua regulamentação.

No mesmo ano, o presidente Getúlio Vargas criou, por intermédio do Decreto-Lei nº 1.212, de 17 de abril de 1939 (BRASIL, 1939b), a Escola de Educação Física da Universidade do Brasil, atual Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), base para o primeiro¹ currículo de formação de profissionais universitários de Educação Física e Esporte no Brasil.

Dois anos depois, surgiu o segundo ato legal no âmbito do esporte. Trata-se do Decreto-Lei nº 3.199, de 14 de abril de 1941 (BRASIL, 1941), que instituiu o Conselho Nacional de Desportos (CND), um órgão normalizador do esporte brasileiro que, até 1986, “garantiu a total subserviência das entidades esportivas nacionais ao Governo Central, e um amplo manancial legal para o setor” (ALVES; PIERANTI, 2007, p. 11).

Nessa linha do tempo, fruto dos movimentos ocorridos entre 1930 e 1940, um fato que merece destaque no histórico das políticas públicas de lazer é a promulgação do Decreto-Lei nº 5.542, de 1943, que dispôs sobre a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Essa legislação incluiu a regulamentação de um período mínimo de descanso para os trabalhadores (art. 66), intervalo para repouso/alimentação durante o trabalho (art. 71) e o direito às férias (artigos 129 a 153), incorporando novos grupos sociais aos esquemas de proteção social do Estado. Mesmo em se tratando de mais um exemplo do esforço do Estado para “disciplinar corpos”, trabalhos e tempos da classe trabalhadora, haja vista a criação de políticas de atividades recreativas com o objetivo de ocupar o tempo do não trabalho de forma assistencialista, a CLT promoveu o reconhecimento de um ‘tempo social’ que transcendia o mundo do trabalho remunerado, vital à existência humana.

Outra iniciativa de responsabilidade do Estado, marco na trajetória institucional federal do lazer, foi a experiência concretizada em 1946. Trata-se do ‘Serviço de Recreação Operária’ (SRO), criado no estado do Rio de Janeiro, vinculado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC), que se destinava a organizar o lazer dos trabalhadores e de suas famílias e

¹ Embora o primeiro currículo de formação de profissionais universitários de Educação Física e Esporte no Brasil tenha sido criado pela UFRJ, antes de 1939 no Espírito Santo e em São Paulo já existiam Escolas de Educação Física ligadas aos governos estaduais, além de outros cursos ligados ao exército (GÓIS JUNIOR, 2017).

tinha o objetivo de “coordenar os meios de recreação da classe operária, prestando aos sindicatos assistência e colaboração” (BRÊTAS, 2008, p. 150).

Contraditoriamente, o SRO, marcado pela ideologia do Estado Novo, possuía como intenção o controle e a manipulação, mas ofertava atividades que ampliavam o universo cultural de seus usuários, com práticas que não faziam parte do cotidiano da massa trabalhadora do período. Porém, é preciso que fique claro que as atividades promovidas nessa época tinham por base princípios utilitaristas, ou seja, a recreação era desenvolvida tendo como objetivos a distração, o descanso e a reposição da força de trabalho (PINTO, 2014).

Como efeito, em busca da difusão de uma política de recreação orientada, surgem, em 1946, no âmbito corporativo, os clubes esportivos-recreativos, tais como o Serviço Social do Comércio (SESC) e o Serviço Social da Indústria (SESI), ambos financiados pelo Estado, visando atender às necessidades de educação, saúde, lazer e ação social dos(as) trabalhadores(as) do comércio e da indústria e de seus familiares (GOMES; PINTO, 2009). Com sedes distribuídas por todo o território brasileiro, o SESC e o SESI colaboraram, desde então, com a prestação de serviços sociais para uma parte da população do país.

Desse período em diante, mais especificamente entre as décadas de 1950 e 1970, a política brasileira passou por significativas transformações, possuindo um caráter universalizante, no que diz respeito à organização dos serviços públicos. Caracterizada pela promoção de atividades esportivo-recreativas orientadas em ruas e praças, a ‘Campanha de Ruas de Recreio’, criada em 1958, foi um exemplo de iniciativa pública que buscou democratizar o acesso da população às ações recreativas no Brasil (GOMES, 2003).

No entanto, cabe registrar que, em 1964, o país viveu o golpe militar, caracterizado pelo autoritarismo e centralismo na política brasileira. Como efeito, “a suspensão de direitos políticos dos cidadãos, a cassação de mandatos de parlamentares contrários ao novo regime e a suspensão da atividade legislativa” (CARVALHO, 2013, p. 35). Tal regime se caracteriza por uma estrutura política nacional burocrática-corporativista, sistema bipartidário, fortes restrições à liberdade política e política econômica baseada no desenvolvimentismo (CARVALHO, 2002). Segundo Linhales (1996), durante todo o período militar, os principais setores responsáveis por formular a política pública de esporte estiveram sob o comando daqueles simpatizantes pela ideologia do regime (militares ou civis), os quais tinham a postura político-administrativa firmada no poder das técnicas de planejamento centralizado e na racionalidade. Servindo de instrumento para apelos nacionalistas, o sistema esportivo foi

estruturado pelos militares com interesses explícitos de desenvolver a manifestação do alto rendimento (BUENO, 2008).

Passados 33 anos desde a criação da primeira experiência institucional federal do esporte, a Divisão de Educação Física, em 1937, houve a sua transformação em ‘Departamento de Educação Física e Desportos’, em 1970, por meio do Decreto-Lei nº 66.967, de 27 de julho de 1970 (BRASIL, 1970). Nesse período, diversos acontecimentos marcaram a trajetória das políticas públicas de esporte e de lazer no Brasil (BRASIL, 1958), dando destaque à relevância do esporte e provocando a mudança de *status* do setor (de Divisão para Departamento), no âmbito do Ministério de Educação e Cultura. A partir de então, dois diretores militares, no período de oito anos, buscaram dar continuidade à regulamentação do esporte no Brasil.

Uma das ações, organizada pelo Departamento de Educação Física e Desportos e iniciada em 1973, foi a Campanha ‘Esporte Para Todos’ (EPT), que gerou grande repercussão no país. Realizada em parceria com o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), a ação ganhou projeção nacional, envolvendo municípios, voluntários e contando com a adesão dos praticantes, destinando-se a massificar a prática de atividades físicas e esportivas (COSTA, 1997).

De acordo com Cavalcanti (1984), os indivíduos engajaram-se nas ações, independentemente dos questionamentos sobre as injunções sociais envolvidas. Dedicada a revelar a essência do discurso do ‘Esporte para Todos’ no Brasil, a pesquisadora conclui que, além de dissimular as desigualdades sociais e representar uma nova ‘religião’, a ação promoveu dependência cultural. Dentre outras consequências, fez desaparecer temporariamente as barreiras sociais de classe, supervalorizando a forma física e a socialização pelo esporte (cultos e dogmas), impondo um processo de modernização cultural às atividades físicas desenvolvidas no tempo livre e vinculando o uso do corpo à publicidade.

É notório o processo de despolitização ao qual a população esteve – e em muitos casos ainda está – submetida, à medida em que ações como o ‘Esporte para Todos’ são promovidas, provocando um afastamento do indivíduo de sua realidade social para cultivá-lo em um espaço esportivo abstrato, condição que precisa ser evitada no âmbito da formulação e implementação de políticas públicas de esporte e lazer.

Em meio a esse movimento no âmbito das políticas educacionais, o Decreto nº 69.450, de 01 de novembro de 1971, consagrou o campo da Educação Física Escolar como um importante difusor de políticas de lazer no Brasil, ao determinar sua obrigatoriedade como

prática de atividades esportivo-recreativas em todos os níveis de ensino do país. Se essa aliança entre as políticas de esporte e recreação demonstra uma acentuada preocupação da esfera governamental em fornecer amparo legal para sedimentar os alicerces da Educação Física nos estabelecimentos de ensino, cabe refletir quais intenções permearam esse momento histórico, ou seja, quais pressupostos estiveram subjacentes às iniciativas de regulamentação da Educação Física na escola.

Em busca de informações complementares, constatamos que, em seu primeiro artigo, o Decreto nº 69.450/1971, fixou a ideia de que a Educação Física, atividade que, por seus meios, desperta, desenvolve e aprimora forças físicas, morais, cívicas, psíquicas e sociais do educando, constitui um dos fatores básicos para a conquista das finalidades da educação brasileira nacional (BRASIL, 1971). O decreto ainda determinava como a Educação Física deveria ser aplicada em cada série da escolarização do estudante, com orientações para sua prática até o nível da graduação.

Para o ensino primário, foram previstas atividades físicas de caráter recreativo, com o objetivo de favorecer o desenvolvimento mental e corporal, melhorar a aptidão física e despertar o espírito comunitário, de criatividade e senso moral dos alunos. No ensino médio, a Educação Física deveria desenvolver atividades que contribuíssem com o aproveitamento e o aprimoramento integrado de todas as potencialidades físicas, morais e psíquicas do estudante. Já no ensino superior, exigiam-se práticas com predominância de natureza desportiva, assim como nos cursos noturnos de ensino primário e médio. O referido decreto também assegurava que era responsabilidade das instituições de ensino prover instalações e equipamentos, materiais necessários à prática da Educação Física, bem como prestar assistência médica e odontológica tanto para os alunos do ensino primário quanto para os alunos do ensino médio.

Destaco que as estruturas do Estado, à época, não reconheciam os usuários de atividades recreativas como atores sociais, pessoas com necessidades e oportunidades diferentes. Avaliamos que essas sejam questões que precisam ser percebidas e consideradas a partir do entendimento da escola como espaço da educação, que deve materializá-la por intermédio de um conjunto de atividades educativas de caráter multidisciplinar e transversal. Muito embora a escola continue a reproduzir uma estrutura de exclusão, essa realidade vem sendo alterada ao longo dos anos, a partir de novas políticas e práticas.

Para além do exposto, apontamos que as mudanças, no âmbito institucional do esporte, não cessaram. Em 1978, durante o período da Ditadura Militar (1964 a 1985), o ‘Departamento de Educação Física e Desportos’ foi transformado em ‘Secretaria de Educação

Física e Desporto’, ainda vinculada ao Ministério da Educação e Cultura. Durante 11 anos, cinco secretários chefiaram o setor, dentre eles, o professor Doutor em Educação Física, Manoel José Gomes Tubino, que foi constituído Secretário Nacional em dois períodos distintos (fevereiro a março de 1987 e fevereiro a dezembro de 1989). Os demais secretários tinham carreiras militares, esportivas ou políticas e alguns deles, formação superior em Direito ou Odontologia.

Ao longo de todo o período, do final do século XIX ao início dos anos de 1980, percebemos uma ação controladora do Estado, consolidada por meio de decretos que legitimaram o poder dos governos de ditar os rumos do esporte e do lazer no Brasil. Porém, tal comportamento fez com que o esporte e o lazer fossem estatizados, sem necessariamente terem sido tratados como direito. Essa afirmação considera a diferença conceitual existente entre massificar e democratizar a prática esportiva e de lazer no país.

A propósito, no decorrer da década de 1980, durante o processo de reforma das políticas sociais no Brasil e sob a influência dos manifestos dos organismos internacionais que reagiam aos excessos do esporte de alto rendimento, foi possível identificar uma orientação para o esporte contemporâneo na Carta Internacional de Educação Física e Esporte, da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), de 1978. Após a divulgação, “todos os documentos do Esporte (carta olímpica, agendas, conclusões de congressos, manifestos) passaram a também reconhecer o direito de todos às práticas esportivas, defendendo a inclusão social no esporte” (TUBINO, 2010, p. 28). No Brasil, essa orientação influenciou os debates e decisões das políticas seguintes, panorama que começou a modificar-se após 61 anos de políticas focadas no esporte de rendimento, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, na Nova República.

A Constituição de 1988 e o novo paradigma: esporte e lazer como deveres do Estado

No início dos anos de 1980, ainda sob o jugo da Ditadura Civil-Militar (período em que militares escolhiam os presidentes), o Brasil iniciava sua abertura política. Em 1984, o regime havia perdido força e a população foi às ruas pedir redemocratização, por meio de um movimento que cresceu, desenvolveu-se no país e foi denominado ‘Diretas Já’. Diferentes organizações da sociedade civil brasileira, intelectuais, artistas e movimentos sociais exerceram pressão sobre o governo, reivindicando legitimidade política.

Apesar de algumas conquistas, o movimento fracassou no seu principal objetivo, o de que houvesse eleições diretas para presidente da República, visto que o governo ainda

controlava o Congresso Nacional e era contrário a essa iniciativa. Assim, o foco passou a ser a elaboração de uma nova Constituição. Embora o processo de elaboração da Carta Magna tenha contado com significativa participação popular (conforme previsto no Regimento Interno Constituinte), o que garantiu a apresentação de propostas por entidades representativas de segmentos da sociedade, “das 288 entidades citadas no primeiro volume das emendas parlamentares e das 122 emendas propostas por estas entidades, nenhuma era diretamente vinculada ao setor esportivo” (VERONEZ, 2005, p. 252).

Tal panorama podia justificar as características do texto constitucional, bem como o perfil das políticas públicas de esporte e lazer desenvolvidas no decorrer dos anos, tendo em vista as prioridades estabelecidas. Isso porque foi a elite esportiva nacional, representada por entidades tanto públicas quanto privadas, que exerceu protagonismo no encaminhamento de tais sugestões. Como resultado, além da constitucionalização do esporte, caracterizada pelo artigo 217, esse movimento garantiu a sua principal reivindicação: desestatizar as entidades esportivas, assegurando-lhes liberdade de organização e funcionamento (o que havia sido perdido, desde 1941, na Era Vargas, com a criação do Conselho Nacional de Desportos).

No que diz respeito ao lazer, a realidade não foi muito diferente. De acordo com Santos (2014), não houve mobilização e organização em torno do lazer que justificasse sua definição como direito social na Constituição Federal/1988. Essa reivindicação ocorreu nos momentos finais dos trabalhos da Constituinte (no Plenário), por intermédio dos próprios constituintes, oportunidade em que o lazer apareceu em uma emenda, pela primeira vez, como direito social.

Foi então que o lazer passou a configurar na Constituição Federal de 1988 como um direito de todos - capítulo II, artigo 6, igualando-se (no formato da lei) à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, como também à assistência aos desamparados (BRASIL, 1988). Já no título VIII - capítulo III, na seção III, o artigo 217 destaca que é dever do Estado fomentar práticas formais e não formais, como direito de cada um. Somente no inciso 3º a dimensão é tratada, ficando estabelecido que cabe ao poder público incentivar o lazer como forma de promoção social (BRASIL, 1988).

Mesmo reconhecendo o avanço legal proporcionado pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), tanto para o esporte quanto para o lazer, diversas foram as críticas endereçadas ao texto constitucional. Marcellino (2008), por exemplo, alerta para o aspecto assistencialista atribuído ao lazer, visto que o parágrafo 3º do artigo 217 apresenta-o como utilidade e não como elemento importante para o desenvolvimento humano. Em concordância, destacamos

que o formato das políticas públicas é geralmente apresentado como meio de minimizar os problemas sociais, de modo que o lazer é justificado somente se estiver agregado a outros conceitos – tais como: o lazer como promoção social (o lazer e a assistência social); o lazer prevenindo doenças (lazer e saúde); o lazer ligado à segurança pública (lazer e segurança pública) – com a expectativa de minimizar ou até mesmo resolver as mazelas impostas à sociedade.

Por sua vez, Menicucci (2006, p. 136) ressalta que “diferentemente dos outros direitos, na CF/88, não foram definidos os princípios, diretrizes, objetivos, os mecanismos e regras institucionais que deveriam orientar a concretização do direito ao lazer”. Dessa forma, percebemos a presença de um anseio por mecanismos que garantam/concretizem a promoção do acesso a esse fenômeno cultural, de forma universal. Mesmo fazendo parte do conjunto de direitos sociais dos brasileiros, o esporte e o lazer não foram tratados pelo poder público com o devido cuidado, uma vez que não foram definidas políticas para garantir seu acesso. Assim, nos primeiros anos pós-CF/88, o campo do lazer ficou sujeito aos interesses do mercado, bem como à lógica corporativista.

Com a redemocratização do país, novas normas e conceitos passaram a desafiar a relação entre Estado e sociedade. Assim, a década seguinte, de 1990, caracterizou-se por recepcionar uma série de medidas constitucionais que fomentaram, inclusive, a participação popular e a transferência dos serviços sociais por parte do governo federal (autogestão social).

No âmbito da gestão federal, a Secretaria de Educação Física e Desporto, vinculada ao Ministério da Educação e Cultura, foi extinta, em 1990, pelo então presidente Fernando Collor de Melo, que criou, na sequência, a Secretaria de Desportos da Presidência da República (SEDES/PR). Embora mantendo o nome de secretaria, ela passou a receber *status* ministerial, por estar vinculada à estrutura e à agenda pública da Presidência da República.

No período de dois anos, até o processo de *impeachment* do então presidente Fernando Collor de Melo, dois ex-atletas assumiram a gestão da pasta, sendo ambos de reconhecido prestígio no campo esportivo (ZOTOVICI *et al.*, 2013). O primeiro foi um atleta de futebol com notoriedade em seu meio, chamado Arthur Antunes Coimbra, também conhecido como Zico, que ficou pouco tempo à frente da Secretaria de Desportos da Presidência, onde investiu o seu capital esportivo e simbólico. Seu maior legado foi a Lei nº 8.672, de 6 de julho de 1993 (BRASIL, 1993), que instituiu normas gerais sobre desportos e que, aliás, levou o seu nome. O segundo foi um atleta de voleibol, que colecionou muitos títulos e condecorações, Bernard Raizman, medalhista de Ouro no Pan-Americano, em 1983, em Los Angeles, junto à Seleção

Brasileira de Voleibol. Após encerrar a carreira como jogador, ele assumiu a Secretaria de Desportos da Presidência, permanecendo até o *impeachment* do então presidente, em 1992.

Na sequência, Itamar Franco, vice-presidente de Fernando Collor de Melo, assumiu a Presidência da República (em dezembro de 1992) e o esporte voltou a vincular-se ao Ministério da Educação (MEC), porém como Secretaria de Desportos (SEDES). Ao longo dos três anos, dois secretários passaram pela pasta, ambos conhecidos pelo setor e com experiência na gestão esportiva: o advogado e empresário Márcio Baroukel de Souza Braga (1992-1994) e o até então Subsecretário de Esportes de Pernambuco Marco André da Costa Berenguer (1994-1995).

Em 1995, Fernando Henrique Cardoso assumiu o poder e criou o Ministério Extraordinário dos Esportes (MEE). Seguindo a mesma direção que Fernando Collor de Mello, o então presidente optou por um ex-atleta com reconhecida trajetória esportiva e apelo popular para dirigir a pasta. Foi então que o ex-jogador de futebol Edson Arantes do Nascimento, aceitou o convite e comandou o Ministério Extraordinário dos Esportes pelo período de quatro anos (1995 a 1998). Pelé emprestou o seu nome para a Lei nº 9.615/1998 (BRASIL, 1998a), a qual vigora atualmente no país. A Lei Pelé reforçou, em parte, as diretrizes estabelecidas pela Lei Zico. Mas foi além, por não se direcionar somente para o futebol.

Assim, o esporte educacional foi apontado como aquele que é praticado nos sistemas de ensino e em formas assistemáticas de educação, tendo como finalidade alcançar o desenvolvimento integral do indivíduo. A manifestação participativa (participação ou de lazer) foi apontada como aquela em que o cidadão e a cidadã vivenciam as atividades de modo voluntário, englobando as modalidades, quando praticadas, com a finalidade de contribuir para a integração e a qualidade de vida dos praticantes. E, por fim, o esporte de alto rendimento foi citado, com a definição de que pode ser organizado de modo profissional ou não profissional, caracterizado pela prática, segundo as regras desportivas nacionais e internacionais, com a finalidade prioritária de se obterem resultados, isto é, a performance (BRASIL, 1998a). Dessa forma, a Lei Pelé reafirmou o esporte e o lazer como direito de todo cidadão, dando ênfase à prática de atividades não formais e à autonomia dos cidadãos para organizarem-se para essa prática, sem fins de rendimento.

Muito embora seja possível destacar o ineditismo da constitucionalização² do esporte, uma vez que ela ocorreu em meio a um momento em que outros direitos foram resgatados

²Somente em 1988 que o esporte adquire *status* de matéria constitucional.

(sociais, civis, políticos e econômicos), trazendo a garantia do envolvimento do estado (LINHALES, 1996) e promovendo condições para o seu financiamento a partir dos orçamentos da União (VERONEZ, 2005), questionamos o formato que assumiu e os efeitos que suscitou nas legislações seguintes, a exemplo da Lei Pelé. Notamos que, ao categorizar o esporte em três dimensões, o fizeram de forma estanque, reduzindo a complexidade do fenômeno e simplificando suas formas de existência na sociedade.

Foi nesse mesmo período que a Secretaria de Desportos do Ministério da Educação, por intermédio da Medida Provisória nº 962 (BRASIL, 1995b), de 30 de março de 1995, foi transformada em autarquia federal e denominada Instituto de Desenvolvimento do Desporto (INDESP), desvinculado do MEC e subordinado ao Ministro de Estado Extraordinário dos Esportes. De acordo com as diretrizes da política nacional vigente na época, o instituto atuaria visando prestar apoio técnico e administrativo ao Ministério Extraordinário dos Esportes. De acordo com as diretrizes da política nacional vigente na época, o instituto atuaria visando prestar apoio técnico e administrativo ao Ministério Extraordinário dos Esportes. Assim, foi presidido, na ordem cronológica, por: Joaquim Ignácio Cardoso Filho (janeiro de 1995 a dezembro de 1997); Ruthênio de Aguiar – interino – (de dezembro de 1997 a abril de 1998); e Luiz Felipe Cavalcante de Albuquerque (de abril de 1998 a junho de 1999).

Em 1999, o esporte mudou seu *status* em termos institucionais. O então Presidente Fernando Henrique Cardoso criou, por meio da Medida Provisória nº 1.794-8, de 31 de dezembro de 1998 (BRASIL, 1998b), o Ministério do Esporte e Turismo (MET) e o INDESP passou a integrá-lo, substituído pela Secretaria Nacional do Esporte, em 2000. Essas mudanças constantes de gestores e do *status* da pasta geraram fragilidade à política do setor esportivo que, mais uma vez, não se consolidou como estrutura independente no âmbito do Estado.

Em seu mandato, o MET contou com três ministros. O primeiro, Rafael Greca (1999-2000), com significativa trajetória política, atuou como prefeito, deputado estadual e federal, e possuía formação acadêmica em Economia e Engenharia Civil. O segundo, Carlos Carmo Melles (2000-2002), também político, com formação acadêmica em Agronomia, atuou como deputado federal e como Secretário de Transporte e Obras Públicas de Minas Gerais. O terceiro ministro do MET foi Caio Luiz Cibella de Carvalho (março a dezembro de 2002). Ele era professor universitário, graduado em Direito e Doutor em Comunicação e Artes e, antes de assumir o MET, foi ministro da Indústria do Comércio e do Turismo, denotando capital cultural e experiência com a gestão de políticas públicas.

Em meio a esse resgate, ganhou destaque, nesse mesmo período, o Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257, de 2001). Embora pareça um tema alheio às questões aqui apresentadas, é fundamental frisar que, para que o esporte e o lazer se tornem acessíveis à população, é importante que problemas urbanos característicos das cidades sejam minimizados, tais como a má distribuição de equipamentos e serviços públicos. Ao buscar contribuir com a efetivação dos direitos sociais, é o Estatuto das Cidades quem regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Artigos, aliás, que se propõem a desenvolver apontamentos sobre as funções sociais da cidade, no sentido de problematizar até que ponto interesses particulares vão de encontro dos interesses coletivos e impactam a qualidade de vida da população.

Conquistas como o Estatuto das Cidades nos fazem perceber o quão emblemático foram os anos 2000, no âmbito federal, ao representarem um marco para a mudança de entendimento de ‘esporte recreativo’ para ‘esporte e lazer’, o que se deu pelo reconhecimento legal desses campos como direitos. Aliás, tal condição pôde ser observada tanto pelas alianças intersetoriais com vários campos, quanto pela “consolidação do esporte de lazer e do lazer como campo de produção de conhecimentos, formação e ação profissionais” (PINTO, 2014, p.73).

O surgimento de órgãos (secretarias, departamentos ou coordenações) responsáveis pela formulação e condução de políticas públicas de esporte e de lazer nas demais esferas governamentais (estadual e municipal) também pode ser considerado um indicativo da importância que esses temas passaram a ter no conjunto de direitos sociais, especialmente a partir da criação do Ministério do Esporte, com seus programas, projetos e ações.

Isto se deu a partir do momento em que, pela primeira vez na história do país, em 2003, um presidente, no caso Luiz Inácio Lula da Silva, atribuiu ao esporte um *status* de Ministério permanente e autônomo. Coube ao Ministério a missão de “formular e implementar políticas públicas inclusivas e de afirmação do esporte e do lazer como direitos sociais dos cidadãos, colaborando para o desenvolvimento nacional e humano” (BRASIL, 2004a, p. 4).

Esse fato proporcionou novas ações políticas, sinalizando, ao que parece, a importância que o novo governo estava dedicando ao campo, por meio de seu fomento e da possibilidade de surgimento dos demais setores governamentais, marcando uma nova era para o esporte e para o lazer no Brasil.

Considerações Finais

Percebemos que a gestão do esporte e do lazer no Brasil é marcada por instabilidade, apresentando uma trajetória histórica frágil perante o desafio de consolidação de políticas de Estado. Tendo por base a legislação vigente (Lei Pelé), seu formato se modifica a partir das concepções de esporte e de lazer que norteiam o governo em cada período, do perfil dos(as) gestores(as), assim como dos quadros técnicos responsáveis pela formulação, implantação e desenvolvimento de políticas públicas para o setor.

Assim, no que diz respeito ao âmbito estatal, ao comporem o desenho institucional do Estado, esporte e lazer, até hoje, ora aparecem – nas esferas federal, estadual e municipal – como setores subordinados a outras áreas (educação, turismo, saúde, cultura, infância e juventude), ora como um setor próprio, denotando o alcance de uma relativa autonomia das gestões públicas.

Compreendemos que tal condição seja reflexo da trajetória institucional federal do esporte e do lazer no Brasil. Isso porque, desde o primeiro registro, em 1937, essas dimensões estiveram vinculadas ao Estado brasileiro e ao plano federal de diferentes formas: como ‘divisão’, ‘departamento’, ‘ministério extraordinário’, ‘instituto’, ‘secretaria’ ou ‘ministério’, sob a responsabilidade de distintos órgãos públicos federais.

Desse modo, é possível afirmar que as políticas esportivas e de lazer carecem de melhor organicidade no planejamento governamental, cuja nova trajetória começa a ser percorrida a partir do reconhecimento do esporte e do lazer na Constituição Federal de 1988, bem como através da criação de um órgão ministerial específico que passou a tratar da pauta. De outro modo, tal histórico torna evidente a contradição colocada entre os preceitos da CF/88 no que diz respeito à defesa/garantia do esporte e do lazer como direitos sociais, estabelecendo para o Estado a responsabilidade pelo seu fomento público, versus a organização do Sistema Brasileiro do Desporto. Isto porque, têm sido historicamente dependentes de entidades de administração e prática do esporte vinculadas a uma perspectiva de resultado/performance. Esse panorama aporta significativos desafios para o gestor(a) público(a), sendo ele(a) responsável pela consecução dessas políticas, com a tarefa de propor/planejar programas, projetos e ações que sejam significativos para a sociedade, que visem a democratização do esporte e do lazer, como forma de inclusão, de construção de cidadania, solidariedade, desenvolvimento econômico, saúde e outros aspectos para o bem viver, valorizando as necessidades dos diferentes segmentos e das diferentes culturas.

Referências

ALVES, J. A. B.; PIERANTI, O. P. O Estado e a Formulação de uma Política Nacional de Esporte no Brasil. **RAE Eletrônica**, São Paulo, v. 6, p. 1, 2007.

AZEVEDO, E. B. Patrimônio industrial no Brasil. **USJT**, [S.l.], n. 3, 2010.

BRASIL. Secretaria Especial do Esporte. **Lei n.º 378**, de 13 de março de 1937. Dá nova organização ao Ministério da Educação e Cultura. In: Ministério da Cidadania. Secretaria Especial do Esporte. Institucional.

BRASIL. Decreto-lei n.º 1.056, de 19 de janeiro de 1939. Institui a Comissão Nacional de Desportos. **Diário Oficial da União**, seção 1. p. 1.731(Publicação Original). Brasília: Distrito Federal, 21 de janeiro de 1939a.

BRASIL. Decreto-lei n.º 1.212, de 17 de abril de 1939. Cria, na Universidade do Brasil, a Escola Nacional de Educação Física e Desportos. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 9073, 20 abr. 1939b.

BRASIL. Decreto- lei n.º 3.199, de 14 de abril de 1941. Estabelece as bases de organização dos desportos em todo o país. **Diário Oficial da União**, seção 1, de 16/04/1941.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Consolidação das Leis de Trabalho – CLT: aprovada pelo Decreto-lei n. 5.452, de 01 de maio de 1943, **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 11937, 9 out. 1943.

BRASIL. Decreto n.º 66.967, de 27 de junho de 1970. Dá nova, organização ao Ministério da Educação e Cultura. **Diário Oficial da União**, seção 1, 3 ago. 1970.

BRASIL. Decreto n.º 69.450, de 01 de novembro de 1971. Regulamenta o Artigo 22 da Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e alínea c do Artigo 40, da Lei 5.540, de 28 de novembro de 1968, e dá providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 02 nov. 1971.

BRASIL. Decreto n.º 81.454, de 17 de março de 1978. Dispõe sobre a organização administrativa do Ministério da Educação e Cultura e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 mar. 1978.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Senado Federal, Brasília, 1988.

BRASIL. Lei n. 8.672, de 6 de julho de 1993. Institui normas gerais sobre desportos e dá outras providências. 1993. **Diário Oficial da União**, 7 jul. 1993.

BRASIL. **Medida Provisória** n.º 813, de 1º de janeiro 1995.

BRASIL. Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998. Lei Pelé. Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 25 mar. 1998a.

BRASIL. Medida Provisória nº 962, de 30 de março de 1995. Reeditada pela Med nº 987, de 1995. Dispõe sobre a organização da Presidência da, no uso República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 31 mar. 1995b.

BRASIL. Medida Provisória nº 962, de 30 de março de 1995. Reeditada pela Med nº 987, de 1995. Dispõe sobre a organização da Presidência da, no uso República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 31 mar. 1995b.

BRASIL. **Medida Provisória nº1.794-8**, de 31 de dezembro de 1998. Altera as Leis nos 6.368, de 21 de outubro de 1976, e 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e dá outras providências. 1998b.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**. Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001. Brasília: Congresso Nacional, 2001.

BRASIL. Ministério do Esporte. SNDEL. **Relatório de Atividades 2004-2010**. Brasília: ME/OUVIDORIA, 2004a. Disponível em: Acesso em: 09 novembro de 2023.

BRÊTAS, A. **Serviço de Recreação Operária**: a singularidade de uma experiência (1943-1945).*In*: BRÊTAS, A; ALVES JÚNIOR, E. de D.; MELO, V. A. (ed.) Lazer e cidade: reflexões sobre o Rio de Janeiro. p. 43-71. Rio de Janeiro: Shape, 2008.

BUENO, L. **Políticas públicas do esporte no Brasil**: razões para o predomínio do alto rendimento. Tese. Doutorado em Administração Pública e Governo. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

CARVALHO, J.M. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2002, p. 236.

CARVALHO, C. M. **Esporte como Política Pública**: um estudo sobre o processo de formulação de políticas de esporte no Brasil. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de São Carlos. São Carlos. São Paulo, p. 110. 2013.

CAVALCANTI, K. B. **Esporte para todos**: um discurso ideológico. São Paulo: IBRASA, 1984.

COSTA, L. P. da. Implantação e desenvolvimento campanha Esporte Para Todos no Brasil. **Revista Brasileira de Educação Física e Desportos**, Brasília, n. 35, p. 5-12, 1997.

FEIX, E. **Lazer na cidade de Porto Alegre do século XX: a institucionalização da recreação pública.** Dissertação (Mestrado em Ciências do Movimento Humano) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

GÓIS JUNIOR. **A institucionalização da Educação Física na Imprensa:** a construção da Escola Superior de Educação Physica de S. Paula na década de 1930. Revista Movimento, v. 23, p. 702, 2017.

GOMES, C.L. **Significados de recreação e lazer no Brasil:** Reflexões a partir da análise de experiências institucionais. Belo Horizonte: Faculdade de Educação da UFMG, 2003. (Tese, Doutorado em Educação). Disponível em: <http://www.eeffto.ufmg.br/celar/?main=biblioteca&id=4>. Acesso em 01 dez 2023.

GOMES, C. L. **O lazer como campo de formação para profissionais da Educação Física:** A questão das competências. *In:* XVI CONBRACE/III CONICE - Congresso Brasileiro de Ciências do Esporte; Congresso Internacional de Ciências do Esporte, 2009, Salvador. Anais do XVI CONBRACE - III CONICE 2009. Florianópolis: RBCE Online, 2009. p. 1-12.

LINHALES, M. A. **A trajetória política do esporte no Brasil:** interesses envolvidos, setores excluídos. 292f. 1996. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1996. 292p.

LORENCINI, B. C. **Os Impeachments de Collor e Dilma e o papel da Constituição na estabilização democrática.** Revista de Informações Legislativa Brasília, v. 59, p. 161-178, 2022.

MARCASSA, L. P. **A invenção do lazer:** educação, cultura e tempo livre na cidade de São Paulo (1988-1935). 2002. Dissertação (Mestrado em Educação Brasileira) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2002.

MENICUCCI, T. M. G. Políticas públicas de lazer: questões analíticas e desafios políticos. *In:* ISAYAMA, H. F.; LINHALES, M. A. (Org.). **Sobre lazer e Política:** maneiras de ver, maneiras de fazer. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 179-202.

PINTO, L. M. Construindo Políticas Públicas de Lazer no Brasil. *In:* TONDIM, G.; VIDAL, J. R.; FEIX, E. **Esporte e Lazer no Brasil:** divisão de responsabilidades entre os entes federativos. Canoas, Rio Grande do Sul: Corag, 2014. p. 61-78.

RIBEIRO, J. U. **Política:** quem manda, por que manda, como manda. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1998.

ROCHA, L. G. B. S. P. **A outra razão**: os presidentes de futebol entre práticas e representações. 2013.

SANTOS, F. da C. **O lazer como direito social**: sua inclusão na Constituição de 1988. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2014b.

SILVA, A. P. **Pelé: análise da trajetória do “Atleta do Século”** na propaganda/marketing. Enfoques, v. 6, n. 1, 2007.

TUBINO, M. J. G. **Estudos brasileiros sobre esporte**: ênfase no esporte-educação. Maringá: Eduem, 2010.

VERONEZ, L. F. **Quando o Estado joga a favor do privado**: as políticas de esporte após a Constituição de 1988. Tese (Doutorado em Educação Física) – Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP, Faculdade de Educação Física, 2005.

ZOTOVICI, S. A. *et al.* **Políticas públicas de esporte e lazer no Brasil e possibilidades de intersetorialidade**. Licere, Belo Horizonte, v. 16, n. 3, 2013.