



## **A Teoria da Modernização Reflexiva como aporte para leitura das Políticas Públicas de Esporte e Lazer**

*Theory of Reflective Modernization as a support for reading Sports and Leisure Public Policies*

*Teoría de la Modernización Reflexiva como apoyo a leer Políticas Públicas Deportivas y de Ocio*

**Pedro Henrique Iglesias Menegaldo<sup>1</sup> , Temístocles Damasceno Silva<sup>1</sup> , Neidiana Braga da Silva Souza<sup>1</sup> , Rui Proença Garcia<sup>2</sup> , Juliano de Souza<sup>1</sup> **

Universidade Estadual de Maringá. Departamento de Educação<sup>1</sup> - [menegaldo@gmail.com](mailto:menegaldo@gmail.com)  
Universidade do Porto. Faculdade de Desporto<sup>2</sup>

### **Resumo**

O texto tem por objetivo apresentar algumas das potenciais contribuições analíticas que a teoria da modernização reflexiva de Ulrich Beck oferece para levar a efeito a leitura das políticas públicas de esporte e lazer no Brasil. Nesse percurso, considera-se a emergência de uma realpolitik cosmopolita e de metajogos de poderes cada vez mais atuantes e decisivos em escala global no intuito de sugerir um delineamento analítico que não só procure ultrapassar as fronteiras do Estado-Nação como também invista nas dimensões reflexivas dos diferentes atores envolvidos no fazer político global. Quanto aos aspectos metodológicos, trata-se de um artigo de caráter teórico que apresenta uma perspectiva crítica e novos elementos hipotéticos para as investigações no campo das políticas de esporte e lazer. Para tanto, partiu-se da literatura e utilizou-se de documentos e dados estatísticos como fontes empíricas para as inferências dos pressupostos apresentados. Nesta lógica, foi possível evidenciar que a política de esporte e lazer no Brasil passou historicamente por um processo de reorganização estrutural aliado a um processo de radicalização da modernidade na ampliação da participação do terceiro setor na promoção de ações neste âmbito, que provocou reflexividade dos atores enredados nesse processo. Por fim, ao considerar a nova dinâmica da política pública de esporte no Brasil constata-se que a teoria da modernização reflexiva se apresenta como um aporte teórico significativo para compreensão da realidade vigente.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; Esporte e Lazer; Modernização Reflexiva; Subpolítica.

### **Abstract**

The text aims to present some of the potential analytical contributions that Ulrich Beck's theory of reflexive modernization offers to carry out the reading of public policies on sport and leisure in Brazil. Along this path, the emergence of a cosmopolitan realpolitik and meta-games of powers that are increasingly active and decisive on a global scale is considered in order to suggest an analytical design that not only seeks to overcome the borders of the Nation-State but also invests in reflective dimensions of the different actors involved in global political making. With regard to methodological aspects, this is a theoretical article that presents a critical perspective and new hypothetical elements for investigations in the field of sports and leisure policies. For that, we started from the literature and used documents and statistical data as empirical sources for the inferences of the presented assumptions. In this logic, it was possible to show that the sports and leisure policy in Brazil has historically gone through a process of structural reorganization combined with a process of radicalization of modernity in the expansion of the participation of the third sector in the promotion of actions in this area, which caused reflexivity among the actors entangled in this process. Finally, when considering the new dynamics of public sports policy in Brazil, it appears that the theory of reflexive modernization presents itself as a significant theoretical contribution to understanding the current reality.

**Keywords:** Public Policies; Sports and leisure; Reflective Modernization; Subpolitical.

### **Resumén**



El texto tiene como objetivo presentar algunas de las posibles contribuciones analíticas que ofrece la teoría de la modernización reflexiva de Ulrich Beck para realizar la lectura de las políticas públicas de deporte y ocio en Brasil. En este camino, se plantea el surgimiento de una realpolitik cosmopolita y metajuegos de poderes cada vez más activos y decisivos a escala global para sugerir un diseño analítico que no solo busque traspasar las fronteras del Estado-Nación, sino que también invierta en dimensiones reflexivas, de los diferentes actores involucrados en la toma de decisiones políticas globales. En cuanto a los aspectos metodológicos, este es un artículo teórico que presenta una perspectiva crítica y nuevos elementos hipotéticos para las investigaciones en el campo de las políticas deportivas y de ocio. Para eso, partimos de la literatura y usamos documentos y datos estadísticos como fuentes empíricas para las inferencias de los supuestos presentados. En esta lógica, fue posible mostrar que la política deportiva y de ocio en Brasil ha pasado históricamente por un proceso de reorganización estructural combinado con un proceso de radicalización de la modernidad en la expansión de la participación del tercer sector en la promoción de acciones en esta área, lo que provocó reflexividad entre los actores, enredados en este proceso. Finalmente, al considerar la nueva dinámica de la política pública deportiva en Brasil, parece que la teoría de la modernización reflexiva se presenta como una contribución teórica significativa para comprender la realidad actual.

**Palabras Clave:** Políticas Públicas; Deportes y Ocio; Modernización reflexiva; Subpolítica.

## Introdução

A política pública é um domínio importante nas discussões acerca dos problemas da vida social moderna, seja como fruto da intervenção estatal ou como reflexo das demandas da sociedade civil. O tema em questão está adquirindo espaço nos estudos na educação física, esporte e lazer, com a ampliação de trabalhos divulgados em congressos, revistas científicas, em dissertações e teses, produção esta que, em medida significativa, se propõe a tratar do volume de programas de esporte e lazer produzidos em âmbitos nacional, estadual e municipal (Starepravo, Nunes & Marchi Júnior, 2009; Starepravo, 2011, 2013; Amaral, Ribeiro & Silva, 2014; Toledo, 2014; Mendes, 2017; Santos, 2015).

Ao retratar o cenário da produção científica internacional acerca do desenvolvimento do campo das políticas públicas, John (2013) revela a prevalência de modelos de análise da política pública alicerçados no campo da ciência política. O advento da utilização dessas novas perspectivas teóricas possibilitou a configuração de um novo cenário para os estudos sobre políticas públicas que, até então, eram caracterizados por argumentos solidificados no conceito de etapas ou ciclos. Neste sentido, Fischer e Forester (1993) apontam que as explicações científicas passaram a levar em consideração a influência das ideias e os múltiplos aspectos que interferem na política. Em adição, Nowlin (2011) argumenta que a utilização desses modelos para a compreensão das políticas setoriais em distintos países auxilia, de maneira significativa, a ampliação dos conhecimentos sobre o processo de produção de políticas. Contudo, percebe-se uma lacuna no que diz respeito a interlocução da referida produção com os aspectos sociológicos que influenciam a dinâmica política na vida social moderna.

Em relação ao cenário brasileiro, a produção de conhecimento na área evidencia três prismas analíticos: apologista, crítica e institucional (Souza et al., 2010; Bueno 2008). Tais perspectivas pautam-se na centralidade do sistema político como grande responsável por ofertar as ações no âmbito do esporte e lazer, apregoando uma funcionalidade interventiva, por vezes, salvacionista do esporte e/ou de uma leitura de que o Estado atua em prol dos mecanismos de poder, assim como estudos direcionados ao arranjo institucional burocrático das instituições estatais provedoras das políticas públicas neste setor. Este espaço construído no meio acadêmico acompanha o crescimento da implantação de programas e projetos sociais de esporte e lazer, executados tanto pelo aparato

governamental, quanto por entidades privadas, organizações não-governamentais (ONGs), institutos e fundações, dentre outros (Souza et al., 2010).

Além disso e, de certa forma, dialogando com o que apontou Mendes (2017), parte significativa da produção científica no país sobre políticas públicas de esporte foi conduzida tendo por base o referencial teórico marxista (Veronez, 2005; Mascarenhas, 2005; Hungaro, 2008; Melo, 2005a, 2005b, 2011; Castellani Filho, 2013, 2014) ou, como via teórica alternativa a tal leitura, estudos realizados a partir das teorias de Norbert Elias e Pierre Bourdieu (Starepravo, Souza & Marchi Júnior 2011, 2012, 2013; Souza et al., 2012; Mezzadri, Silva & Figuerôa, 2014). Importante destacar que as pesquisas desenvolvidas a partir desses aportes apresentam importantes contribuições para área, muito embora novos olhares teóricos sejam desejáveis e possíveis, especialmente no intuito de transcender a centralidade da via institucional na explicação do fenômeno e, assim, observar outros trânsitos, fluxos e direções que influem na constituição das políticas públicas de esporte e lazer.

Nesse sentido, o presente texto se lança ao desafio de apontar algumas dessas dinâmicas que, em caráter hipotético, podem estar reorganizando a política institucional de esporte e lazer não só no centro como também na periferia do capitalismo a partir de processos que emergem do tecido social, isto é, da sociedade civil. Para tanto, recorreu-se a teoria da modernização reflexiva proposta por Ulrich Beck no propósito de oferecer reflexões a respeito da desincorporação de aspectos tradicionalizados das leituras sobre as políticas “públicas” de esporte e lazer, e em adição a essas, propor a reincorporação de um olhar alternativo para a área, a partir da realpolitik cosmopolita e dos metajogos dos poderes cada vez mais atuantes e decisivos no contexto da modernização reflexiva. Cabe salientar que o texto em questão apresenta configurações das novas dinâmicas do setor esportivo sobre o contexto “macro” da política pública de esporte no Brasil, ou seja, nas políticas em escala nacional. No entanto, há de se ressaltar que existem diferentes níveis de decisão no arranjo político e administrativo da gestão pública brasileira, onde os entes federados – união, estados e municípios – tem autonomia para direcionarem a intervenção governamental no esporte, pois é considerado constitucionalmente um setor de competência concorrential, em que a área esportiva pode ser administrada simultaneamente pelos diferentes setores e órgãos públicos dos entes federados (Brasil, 1988).

Além das diferenças federativas, o Brasil é um território que conta com uma heterogeneidade em diversos aspectos, seja cultural, social, econômico, populacional, territorial, etc. Sendo assim, há diferenças significativas entre as regiões e municípios que, em certa medida, impactam no nível de desenvolvimento das políticas de esporte. Essa diversidade está diretamente relacionada ao nível de desenvolvimento social das localidades, a capacidade fiscal e técnico-operacional em torno do esporte. Nesta lógica, a amplitude da intervenção estatal no bojo da política esportiva nas cidades brasileiras pode diferenciar, considerando que possivelmente os locais mais desenvolvidos podem tanto possuir menos intervenção do poder público ou ainda apresentar mais condições para promover políticas de esporte por parte dos governos, se comparado aos contextos menos desenvolvidos, em que se pode evidenciar fragilidades na gestão, principalmente em municípios de pequeno porte (Menegaldo, 2015). Esse contexto diversificado pode se traduzir em uma diversidade dos modos de intervenção na concepção e execução das políticas públicas do setor esportivo no Brasil, porém verifica-se certas regularidades na dinâmica em curso.

No intuito de fornecer um olhar alternativo a esse campo e de modo a dar conta do objetivo supracitado, o estudo foi dividido em três seções. Na primeira delas, são discutidos alguns dos aspectos da teoria da modernização reflexiva de Beck. Já na segunda seção, são elencadas as particularidades dos metajogos dos poderes para análise do campo da política. Finalmente, são trazidos alguns indícios acerca da radicalização da modernidade na subpolitização do esporte e lazer no contexto brasileiro.



## Revisão de Literatura

### *Modernização reflexiva: aspectos de uma nova dinâmica social*

A modernização reflexiva nos pressupostos teóricos desenvolvidos pelo sociólogo alemão Ulrich Beck é baseada na avaliação de uma ruptura progressiva da sociedade industrial clássica para uma nova forma de organização social representada pela emergência da sociedade “industrial” de risco. Em linhas gerais, a ideia central subjacente ao modelo teórico está fundamentada inicialmente na condição histórica das transformações sociais que empurraram a sociedade de base tradicional (isto é, agrária e estamental) para uma primeira modernidade com premissas e princípios socioindustriais e, em seguida, no entendimento de que uma segunda modernidade se anuncia e se despede da primeira sob o pano de fundo dos efeitos colaterais implícitos e explícitos da sociedade mundial de risco (Beck, 2002a, 2011).

Por conseguinte, essa segunda modernidade se organiza mais em função dos riscos do que dos antigos conflitos de classe que não deixam de existir, é verdade, mas são redimensionados nesse novo contexto de socialização. Em outras palavras, tanto as dinâmicas pelas quais operam as instituições sociais quanto os modos de viver são reinventados mediante uma lógica distributiva de riscos e, portanto, a partir de novos conflitos e arranjos políticos<sup>1</sup>. Ademais, tal dinâmica resulta de uma soma entre riscos e inseguranças bem como da intensificação ou neutralização recíproca de ambos, em um processo que se consolidou globalmente, na virada para o século XXI, em virtude dos efeitos colaterais decorrentes não só da socialização da natureza como também do desmoronamento do sistema intrassocial de coordenadas da sociedade industrial.

O correlato dessa diagnose estrutural apoiada em evidências empíricas (Beck 2011) no âmbito das subjetividades foi o processo de individualização, que teve seu impulso consumado com a constituição do Estado de Bem-Estar Social no pós-Segunda Guerra. Nessa esteira, esse impulso individualizatório se tornou possível em virtude da expansão dos direitos sociais, do acesso a serviços elementares à condição humana e da ampliação do padrão de vida material. Todavia, essa dinâmica não celebra ou significa uma potencial redução das desigualdades sociais, mas tão somente constitui um pano de fundo preponderante cujos efeitos culminaram com a dissociação dos condicionantes tradicionais e com a construção de novas referências familiares, posições de gênero, além de um destino próprio e individual para o mercado de trabalho de modo a se desenhar um cenário institucional e cognitivo em que assumir riscos, oportunidades e contradições configura uma realidade (Beck 2011).

Segundo Beck (2002b), é prudente reconhecer que o processo de individualização em seus condicionantes sociológicos, culturais e políticos, não pode ser entendido pelo conspecto do egoísmo neoliberal e de mercado ou por uma crescente liberdade de escolha na aquisição de maior singularidade social; tampouco como uma sociedade de mônadas que, por si só, seria contraditória. Nesse sentido, a sociedade individualizada precisa ser compreendida pela noção de um individualismo institucionalizado que força o desenvolvimento cotidiano de uma biografia própria por parte dos atores cada vez mais desprendidos das predeterminações coletivas e cada vez mais participantes na remodelação das instituições da sociedade moderna na retaguarda de suas próprias narrativas biográficas pré-constituídas (Beck 2002b).

---

<sup>1</sup> Em termos gerais, pode-se dizer que a modernização em curso apresenta fortes indícios de migração para uma sociedade digital, de modo que a partir de Beck (2002a, 2011) seria possível teorizar sobre a existência de uma sociedade digital do risco ou dos riscos digitais.

Sob esse parâmetro, as regras institucionais e as estruturas não detêm mais o mesmo peso na determinação do agir dos sujeitos, como evidenciado anteriormente na primeira modernidade. E isso basicamente porque com a desintegração de certezas, novas alternativas se criam gerando impulsos de individualização no processo de tomada de decisão. Ademais, esses ímpetos de individualização evidenciados na segunda modernidade não resultam em ausência de socialização, mas culminam com escolhas que façam sentido à autobiografia dos sujeitos em exposição e interação no convívio social, produzindo então um novo sentido de vida pública mediante processos de auto-organização coletiva em unidades de estilos de vida.

Este conjunto de fatores, por seu turno, invade as premissas e os contornos da sociedade industrial e abre caminhos para outra modernidade, isto é, a modernidade reflexiva, a qual, em termos teóricos, significa uma ruptura com o tabu da equação tácita entre latência e imanência na mudança social. Segundo Beck (2002a, 2011), a ideia de transição de uma época social para outra, poderia processar-se de modo não intencional e, em alguns contextos, ausente de influências políticas, sobrepujando os espaços clássicos de tomada de decisões governamentais, linhas de conflitos e disputas partidárias, contrastando o auto-entendimento de democracia que rege a sociedade. Em outras palavras, este afastamento do contexto político tradicional retrata iniciativas dos sujeitos na consumação de atividades individuais e comunitárias que promovem desenvolvimento no setor de ação e efeitos sobre a vida privada e coletiva das pessoas envolvidas.

Nesta empreitada em curso de modernização reflexiva, Beck (1997, p. 207) argumenta que “[...] quanto mais as sociedades são modernizadas, mais os agentes (sujeitos) adquirem capacidade de refletir sobre as condições sociais de sua existência e, assim, modificá-las”. Deste modo, o processo de individualização interfere nos contornos políticos à medida que o sujeito individual retorna às instituições da sociedade. A título de exemplo, pode-se destacar a maior participação das mulheres no mercado de trabalho e a flexibilização temporal e contratual das atividades laborais, proporcionadas silenciosamente pela modernização, vindo a ocasionar grandes efeitos cumulativos e provocar lentas transformações nas ordens ocupacionais, políticas e privadas convencionais.

Curioso ressaltar, tal como observa Beck (1997), que nem sempre os analistas e atores sociais dão crédito a essas alterações em curso. Muitas vezes a insignificância atribuída e a familiaridade consentida a essas dinâmicas, somadas ao próprio desejo constante por mudanças tendem não só a ocultar o escopo da sociedade em transformação como também a desacreditar da nova qualidade da política que daí emerge. De qualquer modo, tal como assegura Beck (1997), o processo de individualização latentemente tende a tornar-se político na medida em que o sujeito individual retorna às instituições da sociedade, reposicionando não só sua condição de agência frente à realidade, como também abrindo espaço para imersão dos aspectos fundamentais do desenvolvimento da subpolítica (Beck 1997, p. 207).

Em relação ao conceito de subpolítica, Beck (1999) pontua que a mesma referir-se-ia às políticas que emergem do tecido social e que acabam transcendendo as promovidas apenas pelas instituições representativas do sistema político dos Estados-nação. Diz o autor que:

A subpolítica (sub-politics) distingue-se da “política” porque se permite que os agentes externos ao sistema político ou corporativo apareçam no cenário do planejamento social (este grupo inclui os grupos profissionais e ocupacionais, a intelligentsia técnica nas fábricas, as instituições e o gerenciamento de pesquisa, trabalhadores especializados, iniciativas dos cidadãos, a esfera pública e assim por diante), e, em segundo, porque não somente os agentes sociais e coletivos, mas também os indivíduos, competem com este último e um com o outro pelo poder de conformação emergente do político (Beck, 1997, p. 34).



Postas as coisas nesses termos, poder-se-ia dizer que a dinâmica emergente revela a auto-organização da sociedade, inclinada a abrir diversos canais de comunicação e negociação que envolve e, ao mesmo tempo, embaralha as dimensões locais e globais de estruturação da atividade humana. Considerada, portanto, uma espécie de “política direta”, no qual há níveis de participação individual nas decisões políticas, preterindo das instituições representativas de formação de opiniões (partidos políticos, entre outros), a subpolítica revela a articulação e formação da sociedade de baixo (Beck 1999).

Ademais, a subpolítica se materializa através da ampla ativação dos cidadãos, por meio da auto-organização e reunificação de forças livres na atividade econômica comunitária e política, sendo entendida então como o processo de subpolitização reflexiva da sociedade. Deste modo, acarreta na troca da decisão autoritária do Estado para um Estado de negociação, configurando-se como mais importante do que a capacidade unilateral de agir, cada vez mais problemática no desenvolvimento das intervenções governamentais (Beck, 2011).

Por seu turno, este esvaziamento das instituições políticas clássicas ou, em outros termos, a dissolução das fronteiras da política na modernização reflexiva, decorre de efeitos paralelos de ampliação da politização da sociedade e, em dadas proporções, à desautorização dos espaços políticos tradicionais. Assim, em certa medida, determinados contextos sociais, evidenciam que “[...] a dimensão da política terá migrado das arenas oficiais – parlamento, governo, administração política – para a zona cinzenta do corporativismo” (Beck, 2011, p. 282, grifo do autor). Neste cenário, as relações sociais se reorientam e, mediante conflitos e consensos, constituem novas configurações de poder, tal como discutiremos a seguir.

### ***Metajogos dos poderes: uma perspectiva realista para análise de políticas “públicas”***

Pensar em uma perspectiva realista para analisar as políticas públicas a partir da ótica de Beck (2011, p. 375) requer primeiramente o entendimento de que a realpolitik cosmopolita “[...] não lança mão (pelo menos não primordialmente) de ideias e identidades compartilhadas, mas sim do poder e dos interesses que devem ser postos em cena”. Nesses termos, o prisma analítico proposto pelo autor necessita ter como principal indagação “[...] como os ‘jogos de metapoderes’ hegemônicos da política interna global podem ser moldados e como os interesses podem ser perseguidos de tal modo que sirvam à realização de objetivos cosmopolitas comuns” (Beck 2011, p. 375).

Sendo assim, ao buscar trazer à tona questões da nova lógica econômica global e suas implicações na esfera política, Dupas (2004, 2005) assinala que a partir das duas décadas finais do século XX passa a predominar uma lógica global com um novo tipo de jogo de poder. Tal conjuntura, por sua vez, sugere a existência de inúmeros desafios nos mecanismos da política mundial e um grau de complexidade maior quando comparados àquele que estava em vigor no período da Guerra Fria mediante uma política exercida substancialmente no cumprimento das regras em curso.

Acerca do atual litígio do poder, Dupas (2004) baseado na metáfora dos metajogos dos poderes desenvolvida por Ulrich Beck, advoga que a nova dinâmica da realidade, sobre o ponto de vista dos metajogos enceta novos e múltiplos paradoxos, em que as regras não são consistentes e solidificadas, pois alteram-se no decorrer da partida, ocasionando o emaranhamento das categorias, cenários, dramas e atores.

Estes aspectos são característicos da realpolitik cosmopolita, compreendida por Beck (2011) em quatro frentes: [1] nesta nova realidade da sociedade mundial de risco, nenhuma nação consegue ser capaz de resolver seus problemas sozinha, pois as que permanecem apenas no âmbito do jogo nacional estão fadadas a perder; [2] os problemas globais geram novos “imperativos cosmopolitas”

no que tange às escolhas de “cooperar ou fracassar” que, conseqüentemente, podem criar comunidades de riscos transnacionais; [3] as organizações internacionais podem transformar os interesses nacionais, porém não podem ser entendidas como continuação de políticas nacionais por outros meios; e [4] o realismo cosmopolita também é um realismo econômico, no qual reduz e redistribui os gastos em função do seu crescimento exponencial com a perda de legitimidade.

Por seu turno, o alcance de tal realismo cosmopolita para subsidiar a leitura das políticas públicas está pautado no processo de esvaziamento das fronteiras políticas e leva em consideração as cadeias de interdependências existentes na sociedade global. É, inclusive, no esforço de pensar o sistema de jogo mundial que, metaforicamente, as instituições podem ser vistas como tabuleiros e regras que comandam o exercício de poder e da dominação tendo como seus atores e peças mais representativas: os Estados, as entidades de economia mundial e as organizações da sociedade civil (Dupas, 2004).

Neste jogo, a soberania do Estado é colocada em xeque, pelo fato deste não se constituir como o ator mais relevante da ação coletiva, pois não é detentor absoluto da regulação dos sistemas de regras de jogo da ação política, em função da imprevisibilidade e da rotura das balizas políticas existentes no novo jogo. Deste modo, a ação dos jogadores depende da sua autodefinição e das novas concepções sobre a política, sendo necessário desobstruir a visão nacionalista, ampliando o espaço dos olhares e aceitar a realidade vigente, mesmo que controversa, na qual estamos inseridos. Em outros termos, o que está em tela nessa dinâmica é o desenvolvimento de uma visão cosmopolita de cidadão e das instituições públicas e privadas, de modo que uma atitude realista proporcione a ampliação das possibilidades de ação dos jogadores no metajogo em curso, o que implica analiticamente na contestação da soberania estatal e, por conseguinte, possibilita verificar a nova essência reflexiva que designará o futuro espaço de ação (Dupas, 2004).

A respeito deste novo arranjo da sociedade de risco, Beck (1997, 2011) argumenta que mesmo que pareça paradoxal, o Estado está se definindo, porém mais importante que nunca. Como assevera Beck (1997, p. 52): “Reduzindo a uma fórmula: definir mais inventar igual a metamorfose do Estado. É assim que se pode esboçar e completar a imagem de um Estado que, como uma cobra, está perdendo a pele de suas tarefas clássicas e desenvolvendo uma nova ‘pele de tarefas’ global”. Este processo de metamorfose, incontrolável e repleto de incertezas, representa uma ruptura das funções clássicas do Estado da primeira modernidade, ao passo de que a reflexividade das instituições, numa perspectiva realista na modernidade radicalizada, necessita de autoconfrontação das possibilidades de ação, mediante as cartas que se tem para jogar. Segundo expõe Beck:

[...] a reflexividade da modernidade produz não somente uma crise cultural de orientação, como alegam os comunitaristas, mas uma crise institucional fundamental e mais extensivamente profunda na sociedade industrial tardia. Todas as instituições fundamentais (como os partidos e os sindicatos, mas também os princípios causais da responsabilidade na ciência e no direito, as fronteiras nacionais, a ética da responsabilidade individual, a ordem da família nuclear, e assim por diante) perdem suas bases e sua legitimação histórica. Por isso, a reflexividade da modernidade é equivalente ao prognóstico dos conflitos de valor de difícil resolução sobre os fundamentos do futuro (Beck 1997, p. 211).

Deste modo, na perspectiva teórica dos metajogos dos poderes, Dupas (2004, 2005) chama atenção para entendimentos equivocados da nova configuração política global, que, por vezes, remetem a agrupamentos de agregados sociológicos de natureza heterogênea entre atores principais: capital, Estado e sociedade civil. Ademais, devido à assimetria de poder entre os atores, é necessário evitar uma excessiva simplificação das alianças entre eles: o capital aliado com o Estado assumindo



um viés de Estado neoliberal com respectiva regulação e legitimação autônoma ou, inversamente, de que o intuito da sociedade civil é se aliar ao Estado com base na confiança nos seus cidadãos como legítimos defensores.

Conforme arrazoa Dupas, neste jogo de contrapoderes, os atores da economia global são eficazes e flexíveis, trabalhando com sanções e recompensas, tendo a opção de escolha em não investir em determinadas ações, articulando-se como uma grande ameaça aos demais atores e vindo a legitimar seu poder. No entanto, a vulnerabilidade dos atores do capital está na sua legitimação social, pois a forma como operam podem resultar em crises da própria legitimidade do capital. Neste sentido, as instituições democráticas são importantes neste cenário e sua atuação não pode ser entendida como a “[...] legitimação geral do poder e da dominação dos mais fortes, mas na obtenção de um consenso que sancione o exercício do poder e da dominação em benefício de uma governança que seja entendida como socialmente benéfica” (Dupas, 2004, p. 10).

Portanto, esta perspectiva de análise das políticas públicas que considera o realismo cosmopolita, tal como prospectado em Beck (2011), reconhece a dinâmica de interesses que são introduzidos mediante a consideração do envolvimento do Estado, capital e sociedade civil no referido jogo, tendo em vista seus limites e dilemas historicamente produzidos e estruturalmente ressignificados, bem como levando em conta o caráter não-normativo envolto no trato dessa dinâmica. Esta proposta de reincorporação de um novo olhar teórico para os estudos de políticas públicas, enfatiza, portanto, a necessidade de analisar os conflitos e processos de consensos na esfera política em relação à interação de contrapoderes entre tais atores.

Tal proposição se justifica ainda na medida em que consideramos com Beck (1997, p. 28) que um mundo duplo está adquirindo vida, em uma dinâmica na qual “[...] uma parte dele não pode ser representada na outra: um mundo caótico de conflitos, jogos de poder, instrumentos e arenas que pertencem a duas épocas diferentes ‘aquela do não ambíguo’ e aquela da modernidade ‘ambivalente’” ou então, expondo de forma mais categórica, que se por “[...] um lado está se desenvolvendo um vazio político das instituições; por outro [temos] um renascimento não institucional do político [...]” (Beck, 1997, p. 28). Nesse contexto, abre-se o caminho para a ação do que Beck (1997) denomina de subpolítica, tal como iremos discorrer ao nos reportarmos à esfera do esporte e do lazer.

### ***A radicalização da modernidade na subpolítica do esporte e lazer no Brasil***

Diante do que até aqui foi exposto e levando em consideração o novo contexto político da segunda modernidade, questiona-se sobre como tem se constituído o processo de subpolítica da sociedade nas zonas cinzentas do corporativismo em relação à política de esporte e de lazer<sup>2</sup> no Brasil? Assim sendo, ao longo deste tópico será possível verificar marcos que permearam a trajetória da política de esporte no Brasil: as influências globalizantes para o direcionamento das políticas de esporte brasileira; o marco da política de Estado no planejamento e regulação do campo das políticas esportivas nacionais e por fim o marco da subpolítica emergente nas organizações do terceiro setor. Nesse curso analítico serão evidenciadas as influências diretas e indiretas, assim como as interações e transições que permitem a releitura do tecido das políticas de esporte e lazer do Brasil.

---

<sup>2</sup> A partir desse momento será utilizado o termo “política de esporte e lazer”, removendo a expressão “pública” devido ao entendimento de que em determinados momentos faz menção apenas as ações promovidas pelas instituições que compõe o aparato administrativo do Estado, desconsiderando os aspectos de auto-organização da sociedade para a promoção de atividades de interesses particulares e coletivos.



Nesta perspectiva, inicialmente, torna-se preciso considerar fatos históricos da política pública no país e no mundo para que seja possível destacar diversos elementos que atestam a influência da modernidade no processo de reorganização da macroestrutura e na constituição da subpolítica deste setor no cenário nacional. Um dado importante se apresenta através das reformas do Estado oriundas do período pós-guerra no mundo. Nesta lógica, instaurou-se diversos planejamentos estatais com vistas à reestruturação econômica e social, com destaque para a implementação do Estado de Bem-Estar Social nos países nórdicos da Europa, em meados do século XX. Conforme Santos (2012), este modelo de organização política se caracterizava pela proteção social dos cidadãos através do patrocínio ou regulação das políticas sociais, de modo que as políticas de esporte poderiam ser incluídas nesse sistema.

De acordo com Bueno (2008, p. 63), o referido modelo político endossou a participação popular nas atividades esportivas através de um movimento denominado “Esporte Para Todos”, originário na Noruega em 1966 e que se expandiu pelo mundo através da adesão das Organizações das Nações Unidas (ONU), no ano de 1978. Vale ressaltar que o Manifesto Mundial do Esporte lançado após os Jogos Olímpicos de Tóquio em 1964 reforçou a implantação de políticas de esporte com caráter universal (Tubino, 2005). O surgimento da Carta Europeia de Esporte para Todos torna-se alicerce para o desenvolvimento da Carta Internacional de Educação Física e Esporte por parte da ONU em 1978, reconhecendo assim o esporte como direito universal a ser promovido pelos Estados. Nesta perspectiva, tal movimento colaborou diretamente para o processo de reorganização política do esporte do Brasil. Não por acaso, o processo de modernização do país incutido nos moldes do governo militar da década de 1960 aliado à aproximação com o campo científico desencadeou uma série de ações que ampliaram e qualificaram a política de esporte local. A promulgação do Decreto nº 53.741/1964 com vistas à implantação de um plano diretor que tinha por objetivo o desenvolvimento da Educação Física e do esporte foi uma das ações governamentais desse período. Tal plano, por seu turno, enfatizava o desenvolvimento de atividades “físico-recreativas-desportivas” no âmbito educacional e comunitário como válvula propulsora para a qualificação do alto rendimento. Bueno (2008) afirma que o referido documento reiterou o dever estatal para com o setor esportivo, além de reconhecer os inúmeros problemas que assolavam o esporte na época, tais como: infraestrutura incipiente e ações frágeis por parte do Estado. Cabe reconhecer que nesse período, o país vivia uma crise política e econômica em potencial com movimentos grevistas e ameaças de golpe militar (Fico, 2004; Villa, 2014).

Adicionalmente a essa conjuntura sumariada, outras ações estatais também podem ser consideradas evidências do processo de reorganização da dinâmica político-administrativa destinada ao fenômeno esportivo, a saber: a elaboração do Diagnóstico da Educação Física e dos Desportos no Brasil (1971); A Política Nacional e o Plano Nacional de Educação Física e Desportos (1976 – 1979); O sistema de assistência complementar ao Atleta Profissional por meio da lei nº 6.269, de 24 de novembro de 1975; O decreto nº 81.454, de 17 de março de 1978, que dispunha sobre a organização administrativa do Ministério da Educação e Cultura, sendo o esporte era uma das áreas incorporadas à competência da pasta; e o III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desportos, resultado de um processo que integrava órgãos federais, estaduais e regionais no intuito de produzir um documento que norteasse as ações estratégicas a serem implementadas no período de 1980 a 1985 no sistema esportivo brasileiro.

Vale ressaltar que as ações supracitadas não são estanques e se apresentam como reflexo das alterações ocorridas no cenário político-administrativo da Educação Física e do esporte em escala global, refletindo o aparecimento de uma série de documentos que não só preconizavam a lógica de modernização esportiva como também do redesenho reflexivo das instituições da segunda



modernidade (Canan, Starepravo & Souza, 2017). Satisfazem essa condição a Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça; o Manifesto Mundial sobre o Esporte – Unesco (1964); a Carta Europeia de Esporte para Todos (1966); as Recomendações sobre Educação Física/Desportos aos membros da UNESCO (1976); a Carta Internacional de Educação Física (1978); o Manifesto produzido pela The Association for International Sport for All (TAFISA) e a Primeira Conferência Internacional de Ministros e Altos Funcionários da Educação Física e esporte realizada em 1976 na cidade de Paris.

Esse conjunto de ações ao serem dimensionadas relacionalmente sugerem que a política de esporte no pós-guerra assume contornos internacionalistas. Melo e Bittencourt (2013, p. 70), partilham desse entendimento e afirmam que o esporte no contexto pós-Segunda Guerra Mundial ocupou um espaço no “[...] quadro sociocultural global, tendo sido constantemente mobilizado ao redor de questões locais (de forma denotada no âmbito dos clubes), temas nacionais (sobretudo no que se refere à construção de discursos identitários) e projeções internacionais”. Os autores ainda enfatizam que a presença do fenômeno esportivo durante esse período foi reforçada pela operacionalização política no cenário competitivo e bipolar em que se encontrava o mundo durante a Guerra Fria.

Há que se considerar também no contexto dessa trama sugerida, o próprio crescimento esportivo no âmbito midiático e a percepção do esporte como grande “arma” de mobilização das lutas políticas (Souza & Marchi Júnior, 2010). De acordo com Bueno (2008), nos anos 1960 surgiu na Europa um movimento de alguns intelectuais em oposição à perspectiva predominante do esporte de alto rendimento, influenciando na estruturação da área de conhecimento referente à sociologia do esporte. Solar Cubillas (2015) também afirma que esse mesmo período foi de questionamento acerca do papel educativo do esporte que havia se perdido em virtude da crescente mercantilização visualizada no campo esportivo.

No Brasil, o revisionismo do caráter predominante e determinante do esporte de alto rendimento encontrou sustentação, por exemplo, na figura de Manoel José Gomes Tubino (Canan, Starepravo & Souza, 2017). Esse agente foi decisivo em suas tomadas de posições científicas e políticas para o processo de constitucionalização do esporte em suas diferentes manifestações no país. Como agente que transitava em diversos campos sociais (militar, acadêmico, esportivo e político) em escala nacional e internacional, Tubino influenciou sobremaneira o processo de modernização esportiva na sociedade brasileira, vindo a ocupar o cargo de presidente do Conselho Nacional de Desportos (CND) em 1985 e, posteriormente, da Comissão de Reformulação do Desporto Nacional em 1988, ano este em que foi promulgada a Constituição Federal do Brasil (Canan, Starepravo & Souza 2017).

Do que se seguiu a esse processo de tradução da modernidade para o setor esportivo brasileiro mediante a habilidade política e científica de Tubino e outros agentes, uma série de novos conflitos passaram a compor o cenário da política esportiva no país no contexto de redemocratização, muito em virtude da emergência de um novo conceito de esporte, mais amplo e, portanto, dimensionado como uma “[...] atividade predominantemente física, que enfatize o caráter formativo-educacional, participativo e competitivo, seja obedecendo às regras preestabelecidas ou respeitando normas, respectivamente em condições formais e não-formais” (Tubino, 1996, p. 68). Em adição, Linhales (1996) explicita que as modificações legislativas ocorridas no processo de redemocratização enquadraram o esporte e o lazer no âmbito da política social, como área que, em conjunto com a educação, saúde, cultura etc. deveria atender os indivíduos de forma integral.

Contudo, perante esse cenário de busca por cidadania e integralidade, não se pode desconsiderar a presença do jogo de interesses e dos grupos de pressão no contexto político do esporte

brasileiro. Assim, no ano de 1993 foi promulgada a Lei nº 8 672, popularmente conhecida como Lei Zico, com a premissa de modernizar o esporte no país e promovendo, segundo Linhales (1996), a abertura do esporte para o mercado em uma perspectiva liberal. Segundo Canan (2018), durante esse período, havia, por um lado, o desejo da continuidade e intensificação da intervenção estatal no esporte e, do outro, a perspectiva “libertária” de que o Estado deveria apenas financiar as ações enquanto a livre iniciativa desenvolveria o esporte. Tais conflitos e consensos, por sua vez, evidenciam a própria ambiguidade constitutiva do desenvolvimento e delineamento dessas políticas, haja vista não ser possível fechar as comportas nacionais para a modernidade-mundo (Giddens, 1997; Beck, 2018) e tampouco desconsiderar as tomadas de decisão interessadas e reflexivas dos diversos atores.

Ao serem retomados em sua complexidade ontológica, tais fatos sugerem uma abertura do campo esportivo brasileiro aos ideais da modernização reflexiva, sobretudo no que concerne aos seus dispositivos legais, à execução orçamentária e à estrutura organizacional do setor. Cabe destacar que a própria criação do Ministério do Esporte (ME) em 2003, quando se instituiu uma pasta exclusiva para o setor, com vistas à organização e promoção de políticas de esporte e lazer em diferentes vertentes no Brasil (Rosa, 2011), reflete esse conjunto de reordenamentos, em especial ao reforçar a aproximação entre o campo das políticas públicas de esporte e o campo acadêmico-científico (Starepravo, 2011).

Nessa esteira, foi que, no ano de 2004, o recém-criado ME promoveu a I Conferência Nacional de Esporte (CNE) em Brasília, com a temática “Esporte, Lazer e Desenvolvimento Humano”. A elaboração da Política Nacional de Esporte (PNE) foi um resultado expressivo dessa I CNE, marcando a construção de uma política estruturante que estabeleceu as diretrizes e estratégias para o esporte brasileiro (Rosa, 2011). Dentre alguns objetivos desta política destacam-se: a democratização e universalização do acesso ao esporte e ao lazer; a descentralização da gestão das políticas públicas; o fomento da prática do esporte educativo e participativo; e o incentivo ao desenvolvimento de talentos esportivos (Brasil, 2005).

Paralelamente a essas transformações ocorridas no arranjo organizacional da política de esporte no Brasil, cabe também ressaltar o papel de outras iniciativas emergentes do tecido social da subpolítica, em especial na figura das Organizações Não-Governamentais (ONGs), em constante crescimento no país desde a década de 1980. Em consonância com os dados condensados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), até o ano de 2010 o Brasil apresentava um total de 290.692 entidades sem fins lucrativos. Destas, figurava em primeiro lugar as associações e fundações religiosas (28,5%), em segundo as da assistência social (10,6%) e em terceiro as entidades de esporte e recreação (8,6%), tendo essa última um total de 24.926 entidades representativas da categoria, números estes considerados expressivos diante do cenário nacional (IBGE, 2012).

A partir deste cenário, no setor esportivo é possível observar o alastramento e distribuição desse arranjo de reorganização política da sociedade em todas as regiões do Brasil, tal como se expressa na tabela a seguir:

**Tabela 1:** Distribuição das Entidades de Esporte e Recreação por Regiões

REGIÃO	Número de Entidades
Norte	813
Nordeste	2.949
Centro-oeste	1.332
Sudeste	10.840
Sul	8.992

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados do IBGE (2012).



Em adição, dados do IPEA apontam a existência de aproximadamente 400 mil Organizações da Sociedade Civil (OSCs) em atuação no Brasil, sendo que a área de esporte e recreação (em conjunto com artes e cultura) ocupa a segunda posição dentre os setores com maior número de organizações, contabilizando o quantitativo de 27.842 organizações, correspondendo a 7% do total de OSCs (IPEA, 2017).

O crescimento deste tipo de organização foi ensejado pelo processo de modernização do Estado brasileiro a partir da década de 1980, na medida em que não só conquistas de direitos sociais, mas também o aumento de vastas demandas esportivas e as dificuldades dos governos responsabilizar-se integralmente sobre a mesma para as diferentes regiões e grupos sociais, foram elementos que em tese proporcionaram o aumento da participação do terceiro setor no fomento dessas políticas. Falconer (1999) assevera que o crescimento do ideário do terceiro setor foi reflexo do esgotamento do público, estruturando à premissa de uma administração pública gerencial, eficiente, eficaz e descentralizada. Logo, diversas organizações não-governamentais surgiram no intuito de atender a referida demanda. De acordo com Kravchychyn *et al.* (2019), as dinâmicas que se fizeram presentes na relação entre a vertente institucional e a subpolítica, potencializaram a emergência de programas e projetos sociais de cunho esportivo no período pós-Constituição de 1988.

No bojo do esporte, a partir da nova dinâmica em questão, relações foram se estabelecendo entre as organizações, o Estado e o mercado, dentre estas pode-se destacar a Lei de Incentivo ao Esporte (LIE) implementada no ano de 2007. Esta política permitiu as organizações não-governamentais e associações sem fins lucrativos ofertarem atividades esportivas através do apoio de pessoas físicas e jurídicas que redirecionam parte dos impostos pagos a determinado ente federativo, com o intuito de financiar os projetos contemplados pela LIE (Brasil, 2006).

Os dados em questão indicam elementos da reflexividade dos agentes em relação à falta de cobertura estatal de políticas de esporte e lazer, que a título de efeitos colaterais, podem ocasionar a autoanálise e autoconfrontação dos sujeitos individuais, para dar visibilidade a problemas tidos como “naturalizados” - resquícios de um pensamento da primeira modernidade - vindo a incitar os agentes políticos não formais (ou não institucionalizados do aparato estatal) a se mobilizarem e promover políticas de esporte e lazer. Em relação a tal premissa, Sá (2009, p. 250) afirma que:

A “confrontação reflexiva”, consequência esperada desta “reforma na racionalidade”, é dependente de uma capacidade de autodeterminação (também reflexiva) da sociedade. Sem esta, não se observam os riscos, não se toma consciência dos mesmos e de sua relação com a forma como pensamos e vivemos, não se promove as reformas institucionais necessárias diante deste cenário.

Neste sentido, a reflexividade da modernidade abre caminhos para a subpolítica externalizada na segunda modernidade, de modo a desencadear em certa medida, rupturas da dependência de ações promovidas apenas pelo aparato estatal, dado que os efeitos colaterais da possível inexistência de ações, em relação ao acesso e desenvolvimento do esporte em suas diversas modalidades e manifestações e também da condução menos coercitiva e mais discricionária, são elementos que a título de proposição forçam esta libertação da ação dos indivíduos para sua auto-organização na esfera das políticas de esporte e lazer.

Exemplos deste tipo de organização no esporte podem ser vistos em diferentes modalidades, a exemplo do ciclismo em expansão, onde as pessoas se organizam para praticar no contexto urbano e em meio natural (cicloturismo), realizar mapeamento de rotas/circuitos e organizar de eventos das modalidades. Como efeito colateral, derivado do crescimento da modalidade, é possível evidenciar o processo de reflexividade institucional dos governos perante essa demanda emergente, onde

constatou-se no ano de 2018 a ampliação de cerca 130% da malha de cicloviária nas capitais brasileiras (Velasco *et al.*, 2018).

Outro exemplo é a caminhada e corrida de rua, praticada individualmente ou por meio de grupos organizados ou clubes de corridas. Essa modalidade vem ocupando as primeiras posições das modalidades com maior número de praticantes no Brasil e com a maior frequência de prática entre as atividades exercitadas pelos brasileiros (Ministério do Esporte, 2015; PNUD, 2017). Acompanhado desses dados pode se observar o crescimento expressivo na quantidade de eventos da modalidade, como evidenciado por Ribeiro (2019) que relata o Rio de Janeiro entre 2013 a 2016 teve pelo menos uma corrida de rua por final de semana, já Rojo & Rocha (2018) mostram que Curitiba tem uma média superior a um evento nos finais de semana, entre outros estudos mostram essa a expansão (Dallari 2009; Rosa 2013). Ressalta-se que esse evento tem diversos organizadores, promovidos pelo poder público, terceiro setor e também pelo mercado atenta a essas novas demandas da comunidade esportiva, trata-se de eventos com naturezas e objetivos diversos, mas que demonstram uma demanda crescente de auto-organização dos praticantes e reflexos sobre os atores do metajogo do poder. Ademais, no que tange ao poder público verifica-se alterações no meio urbano, com parques e pistas construídas pelos governos para fomentar e atender a esse número crescente de praticantes.

Esses elementos aqui abordados são retratos, ainda preliminares, da subpolítica do esporte no Brasil, e podem revelar elementos da reflexividade na modernidade tardia, em que são potencializadas as capacidades reflexivas dos sujeitos que se movimentam, sendo que os mesmos são estruturalmente liberados de modo gradativo nas tomadas decisões que fazem sentido ao curso de suas autobiografias de movimento e na redefinição das relações que se estabelecem nesse universo (Souza, 2021).

Nessa esteira verifica-se também que a presença de reflexividade nas instituições que cercam os esportes. Sobre esses aspectos, Giddens (1997) salienta que em contextos organizacionais esta “autonomia” da sociedade é entendida a partir de responsabilidades e tomada de decisão de baixo para cima, em que a principal influência é a expansão da reflexividade institucional, que se desenvolveu em contraste ao panorama geral da ordem pós-tradicional. Conforme o autor, a leitura atual baseia-se na situação de que “[...] não temos escolha senão fazer escolhas, filtrá-las através da recepção ativa das formas em mutação do conhecimento especializado; nessas circunstâncias, novas formas de solidariedade organizacional tendem a substituir as antigas” (Giddens 1997, p. 222).

Apesar desta tendência de solidariedade organizacional, uma das características da subpolítica são as coalizões de opostos (partidos, nações, regiões, classes, entre outros), porém, a subpolítica torna-se menos refém dos aspectos políticos tradicionais, tendo em vista que abrem possibilidade para se criar novas regras e os limites do político, de modo a se tornar cada vez mais aberto e suscetível a novas ligações, assim como capaz de ser negociada e remodelada (Beck, 1999).

Por outro lado, os elementos ora discutidos apresentam característica de porosidade estatal, bem como a capacidade de negociação da sociedade organizada do esporte com o Estado brasileiro. Este aspecto pode ser entendido como um processo de mudança estrutural na política nacional de esporte, pois como Beck (1997, p. 208) analisa “[...] as estruturas também desempenham um papel central, no sentido de que as estruturas mudam as estruturas, pelas quais se torna possível – na verdade, obrigatória – a ação” (Beck 1997, p. 208).

Nesta lógica, percebe-se que a mudança estrutural na política de esporte brasileira foi possível na medida em que a sociedade civil se articula por meio das zonas cinzentas do corporativismo (ONG's e OSC's), observando-se uma balança de contrapoderes entre os atores. Dessa maneira, a tríade de atores presentes nos metajogos destas políticas de esporte brasileira tem, de um lado, as empresas que representam o capital, no caso da lei de incentivo, tendo como maiores incentivadores



os bancos e a empresas de linhas de crédito<sup>3</sup> e, de outro lado, a sociedade civil organizada do esporte que necessita estar atenta a concorrência por meio de editais para ser contemplada com os recursos advindo desta política. Finalmente, tem-se o Estado como o articulador e elemento de transição neste processo, em oposição à perspectiva de desresponsabilização do mesmo.

Essa perspectiva, por conseguinte, se diferencia de algumas abordagens críticas no campo de estudos esportivos brasileiros, pois parte do conhecimento da área apresenta uma análise da política de esporte a partir de uma aliança simplificada, em que o processo de reorganização da macroestrutura se apresenta como ação unilateral de cunho neoliberal, que dita às regras do jogo e destituiu a responsabilidade do Estado perante a implantação de políticas no setor (Castellani Filho, 2008, 2013; Matias, 2013; Matias *et al.*, 2015; Silva, Borges & Amaral, 2015). Este prisma analítico, insatisfatoriamente apresenta uma perspectiva reduzida de explicação da dinâmica da política de esporte e lazer no Brasil. O olhar alternativo proposto neste estudo entoa novas concepções teóricas de análise da política brasileira a partir de indícios de uma organização política que coteja, em certa medida, a negociação entre os atores no desenvolvimento das políticas de esporte, respeitadas sua importância e participação ativa nessa trama de desenvolvimento.

Deste modo, a releitura proposta procura evidenciar relativamente à autonomia da ação política no âmbito do esporte e lazer, que extrapola as categorias de “infraestrutura” e “superestrutura”, que reduzem a margem de ação ao controle de um estrato social vinculado ao poder estatal (Beck, 2011). Portanto, as perspectivas analíticas tradicionais desconsideram aspectos importantes da nova dinâmica da política esportiva nacional, principalmente da autonomia e da reorganização da ação política de cunho propositivo, influenciada pelas associações e grupos organizados no terreno da oferta de políticas no âmbito esportivo. Beck (2011, p. 282) revela que:

A influência das associações, que por sua vez controlam aparatos funcionais burocraticamente organizados, estende-se – como as pesquisas demonstram – tanto as decisões do executivo estatal como também à formação da vontade dos partidos políticos. Dependendo de onde ocorre, esse processo é, por um lado, lamentado como uma infiltração no Estado por grupos de interesses privados com um caráter semipúblico ou, ao contrário, celebrado como um corretivo da autonomização e cristalização prévias do aparato de dominação estatal.

Sendo assim, este corretivo no aparato de dominação estatal pode ser observado através de dados acerca de Lei de Incentivo ao Esporte, onde os números apontam que no ano de 2016 foram deduzidos R\$ 265.727.473,33 em benefício das ações esportivas, vindo a beneficiar cerca de 978.650 mil pessoas de forma direta por meio desta política (Ministério do Esporte, 2016). Esta política, assim como outras iniciativas dos grupos organizados que buscam construir suas biografias de movimento, menos dependente de um arranjo operacional do Estado, retratam uma nova organização da sociedade de baixo para cima, que adentra o aparelho estatal, provocando reflexividade institucional e um consenso na leiva conflituosa entre os atores do metajogos dos poderes.

A reflexividade proporciona o processo de reformulação das bases das sociedades industriais ocidentais, cujo terreno político da segunda modernidade, a separação entre o que é “política” e “não política” se fragilizam no decorrer da modernização, podendo se perceber uma *mudança sistêmica do político*, em decorrência de uma nova cultura, que em certa medida é marcada pela diminuição do poder centralizado no aparelho estatal, em virtude do estabelecimento e do gozo dos direitos civis dos cidadãos. Ademais, somado a estes fatores verifica-se a transformação da estrutura social, relacionada à transição daquilo que era considerada “não político” para um processo de subpolítica na esfera

<sup>3</sup> Segundo dados do relatório de gestão fornecidos pelo ME sobre a política de Incentivo ao Esporte, 15 dos maiores incentivadores são responsáveis por 34% do montante captado no ano de 2016 (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2016).

esportiva, em que tais mudanças demonstram contornos de “dissoluções das fronteiras da política” (Beck, 2011).

Deste modo, nos trilhos da modernização reflexiva, pode-se afirmar que nas esferas política e subpolítica não existe uma única ou melhor solução, porém várias, vez que, em determinados setores, os processos decisórios são mais flexíveis e não tão engendrados por imposição ou aplicação de modelos fixados por um governante ou implementadas autoritariamente, mas pressupõe que tanto a formulação programática e a tomada de decisões compreende que não se trata apenas de uma ação coletiva, mas um aprendizado coletivo e criação coletiva (Beck, 2011).

Portanto, a reincorporação desta nova lente teórica para a análise das políticas de esporte e lazer no Brasil, somada às evidências empíricas discutidas ao longo do texto, revelam o processo de radicalização da modernidade. A proposta apresentada reverbera a política ativa dos cidadãos e o processo de reflexividade que alteram as condições da vida social, ao fazer políticas com seus próprios meios (Beck, 2011), e desta forma apresentam indícios do processo de subpolitização do esporte e lazer em contextos periféricos, como no caso do Brasil.

## Considerações Finais

À guisa de conclusão, pode-se dizer que a proposta de desincorporação dos aspectos tradicionalizados de leituras e produção do conhecimento sobre as políticas “públicas” de esporte e lazer, remete a uma nova visão do contexto das dinâmicas sociais, em que as perspectivas: apologista, crítica e institucional, não dão conta de dimensionar e intervir na configuração política renovada que abrange este fenômeno, em especial porque as mesmas desconsideram a reflexividade dos sujeitos na construção de ações nesse espaço.

Nesses termos, pensar a política a partir da teoria da modernização reflexiva pressupõe verificar a dinâmica dos conflitos entre os atores do metajogos dos poderes a partir de uma perspectiva realista em que as regras do jogo podem ser alteradas e os mecanismos de ação são possíveis mediante um consenso mínimo no balanço de poderes entre as partes.

Nas políticas de esporte e lazer, trazer o olhar não apenas do sistema governamental, mas verificar este movimento que emerge das organizações dos cidadãos, não representa intencionalidade de se atingir polos de dominação e ditar as regras da ação estatal, mas uma forma de fazer política com seus próprios meios derivada das escolhas dos indivíduos, a partir da sua ativação política e autoconfrontação do status atual. Em outras palavras, significa levar a sério a perspectiva da subpolítica que está adquirindo espaço nas relações e na organização das relações do contexto esportivo brasileiro.

Em síntese, esse movimento silencioso que se alastrou horizontal e verticalmente pelo tecido social provocou alterações e permitiu emergir novas políticas de esporte, tanto em âmbito federal quanto local, vindo a alcançar o Estado e o setor econômico em uma dinâmica que não só expressa o processo de reflexividade institucional, como também revela a ação dos diferentes segmentos da sociedade na esfera política. Nessa esteira analítica, o desafio teórico assumido nesse texto consistiu em apresentar uma leitura alternativa para a mudança de comportamento (sub)político na modernidade reflexiva, procurando analisar e exemplificar algumas de suas influências no cenário do esporte e lazer no Brasil. Cabe as novas pesquisas, por meio de estudos de caso, explorarem os pressupostos teóricos aqui fornecidos para aprofundar no conhecimento dos aspectos da reflexividade presentes na ação individual e coletiva das organizações da subpolítica do esporte.

## Referências

- Amaral, S. C. F.; Ribeiro, O. C. F. & SILVA, D. S. (2014). Produção científico-acadêmica em políticas públicas de esporte e lazer no Brasil. *Motrivivência*, 26 (42), pp. 27-40. DOI: 10.5007/2175-8042.2014v26n42p27
- Beck, U. (1997). A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: U. Beck; A. Giddens & S. Lash (Orgs.) *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, pp. 11-72.
- Beck, U. (1997). Autodissolução e auto-risco da sociedade industrial: o que isso significa?. In: U. Beck; A. Giddens & S. Lash (Orgs.) *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, pp. 207-218.
- Beck, U. (1999). *World Risk Society*. Cambridge: Polity Press.
- Beck, U. (2002a). *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo XXI de España Editores.
- Beck, U. (2002b). *Liberdade ou capitalismo*. Ulrich Beck conversa com Johannes Willms. São Paulo: Editora Unesp.
- Beck, U. (2011). *Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Editora 34.
- Beck, U. (2018). *A metamorfose do mundo: novos conceitos para uma nova realidade*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 de ago. 2020.
- Brasil. (2006). Lei Nº 11.438, de 29 de Dezembro de 2006. Dispõe sobre incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111438.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111438.htm). Acesso em: 18 de ago. 2020.
- Brasil. (2005). *Política Nacional de Esporte*. Ministério do Esporte: Brasília. Disponível em: <http://arquivo.esporte.gov.br/arquivos/politicaNacional/politicaNacionalCompleto.pdf>. Acesso em 20 de out. 2020.
- Brasil. (2017). *Ministério do Esporte. Desporto – Diagnóstico Nacional do Esporte – Caderno I*. Brasília, 2015; BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Práticas de esporte e atividade física: 2015*. Rio de Janeiro: IBGE.
- Bueno, L. (2008). *Políticas públicas do esporte no Brasil: razões para o predomínio do alto rendimento*. Tese de Doutorado. São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.
- Canan, F. (2018). *Compreendendo o direito ao esporte no Brasil – constitucionalização, teleologia e dogmática*. Tese de Doutorado. Maringá: Universidade Estadual de Maringá.
- Canan, F., Starepravo, F. A. & Souza, J. (2017). *Posições e tomadas de posições na constitucionalização do direito ao esporte no Brasil*. *Movimento*, 23(3), pp. 1105-1118. DOI: 10.22456/1982-8918.68924
- Castellani Filho, L. (2013). *Educação Física, esporte e lazer: reflexões nada aleatórias*. Campinas, SP: Autores Associados.
- Castellani Filho, L. (2014). *Megaeventos esportivos no Brasil: de expressão da política esportiva brasileira para a da concepção neodesenvolvimentista de planejamento urbano*. *Motrivivência*, 26(42), pp. 98-114. DOI: 10.5007/2175-8042.2014v26n42p98
- Castellani Filho, L. (2008). *O Estado brasileiro e os direitos sociais: o esporte*. In: C. C. Garcia; E. M. Húngaro & L. G. Damasceno (orgs.) *Estado, política e emancipação humana: lazer, educação, esporte e saúde como direitos sociais*. Santo André: Alpharrabio, pp.129-144.
- Dallari, M. M. (2009). *Corrida de rua: um fenômeno sociocultural contemporâneo*. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Dupas, G. (2005). *Atores e poderes na nova ordem global: assimetrias, instabilidades e imperativos de legitimação*. São Paulo: Editora UNESP.
- Dupas, G. (2004). *O poder dos atores e a nova lógica econômica global*. Ensaio preparado para a Conferência Brasil e União Europeia Ampliada em setembro de 2004 (Rio de Janeiro). Disponível em: [http://www.brasiluniaoamericana.ufrj.br/pt/pdf/s/o\\_poder\\_dos\\_atores\\_e\\_a\\_nova\\_logica\\_economica\\_global.pdf](http://www.brasiluniaoamericana.ufrj.br/pt/pdf/s/o_poder_dos_atores_e_a_nova_logica_economica_global.pdf). Acesso em: 15 de set. 2020.
- Falconer, A. P. (1999). *A Promessa do Terceiro Setor: Um estudo sobre a construção do papel das Organizações Sem fins Lucrativos e de seu campo de gestão*. Dissertação de mestrado. São Paulo: Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP-SP.
- Fico, C. (2004). *Além do golpe: versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar*. Rio de Janeiro: Record.
- Fischer, F. & Forester, J. (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. London: Duke University Press.



- Giddens, A. (1997). Risco, confiança, reflexividade. In: U. Beck; A. Giddens & S. Lash (orgs). *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, pp. 219-234.
- Hungaro, E. M. (2008). *Trabalho, tempo livre e emancipação humana – os determinantes ontológicos das políticas sociais de lazer*. Tese de Doutorado. Campinas: Universidade Estadual de Campinas.
- IBGE. (2012). *As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil 2010*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101647.pdf>>. Acesso em 09 de ago. 2020.
- IPEA. (2017). *Mapa das Organizações da Sociedade Civil*. Brasil: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: <<https://mapaosc.ipea.gov.br>>. Acesso em: 12 de ago. 2020.
- John, P. (2013). New directions in public policy: theories of policy change and variation reconsidered. In: *International Conference on Public Policy*. Grenoble: Anais Grenoble, pp. 26-28.
- Kravchychyn, C.; Souza, J.; Starepravo, F. A.; Barbosa-Rinaldi, I. P. & Oliveira, A. A. B. (2019). *Projetos e programas sociais esportivos no Brasil: antecedentes históricos e reflexividade social*. *Revista da ALESDE*, v. 10, p. 53-68.
- Linhales, M. A. (1996). *A trajetória política do Esporte no Brasil: Interesses Envolvidos, Setores Excluídos*. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais.
- Mascarenhas, F. (2005). *Entre o ócio e o negócio: teses acerca da anatomia do lazer*. Tese de Doutorado. Campinas: Universidade Estadual de Campinas.
- Matias, W. B.; Athayde, P. F.; Húngaro, E. M. & Mascarenhas, F. (2015). A Lei de Incentivo Fiscal e o (não) direito ao esporte no Brasil. *Movimento*, 21(1), pp. 95-110. DOI: 10.22456/1982-8918.46419
- Matias, W. B. (2013). *O enigma olímpico: o controvertido percurso da política esportiva no governo Lula*. Brasília. Dissertação de Mestrado. Brasília: Universidade de Brasília.
- Melo, M. P. (2005a). *Esporte e Juventude Pobre: A Vila Olímpica da Maré e as Políticas Públicas de Lazer*. Campinas: Autores Associados.
- Melo, M. P. (2005b). *A Vila Olímpica da Maré e as políticas públicas de esporte no Rio de Janeiro: um debate sobre a relação lazer, esporte e escola*. *Movimento*, 11(3), pp. 89-106. DOI: 10.22456/1982-8918.2884
- Melo, M. P. (2011). *Esporte e dominação burguesa no século XXI: a agenda dos organismos internacionais e sua incidência nas políticas de esporte no Brasil*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Melo, V. A. & Bittencourt, M. (2013). *O esporte na política colonial portuguesa: o Boletim Geral do Ultramar*. *Revista Tempo*, 17(34), pp. 69-80. DOI: 10.5533/TEM-1980-542X-2013173407
- Mendes, A. D. (2017). *A Política da Política de Esporte: uma Análise da Frente Parlamentar do Esporte e da Comissão do Esporte da Câmara dos Deputados na 54ª Legislatura*. Tese de Doutorado. Curitiba: Universidade Federal do Paraná.
- Menegaldo, P. H. I. (2015). *Políticas públicas de esporte e lazer na microrregião de Ivaiporã, PR: concepções e ações dos gestores públicos municipais*. Monografia, Graduação em Educação Física, Universidade Estadual de Maringá - Campus Regional do Vale do Ivaí, Ivaiporã-PR.
- Mezzadri, F. M.; Silva, M. M. & Figuerôa, K. M. (2015). *Desenvolvimento de um método para as pesquisas em políticas públicas de esporte no Brasil: uma abordagem de pesquisa mista*. *Motrivivência*, 27(44), pp. 49-63. DOI: 10.5007/2175-8042.2015v27n44p49
- Ministério do Esporte. (2015). *Diagnóstico nacional do Esporte-Diesporte-Caderno 1*. Brasília Ministério do Esporte. Disponível em: <<http://arquivo.esporte.gov.br/diesporte/>>. Acesso em 20 de ago. 2020.
- Ministério do Esporte. (2016). *Relatório de Gestão: Lei de Incentivo ao Esporte 2016*. Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte. Brasil: Ministério do Esporte. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/secretaria-executiva/lei-de-incentivo-ao-esporte>>. Acesso em 15 de ago. 2020.
- Nowlin, M. C. (2011). Theories of the Policy Process: state of research and emerging trends. *Policy Studies Journal*, 39(1), pp. 41 – 60. DOI: 10.1111/j.1541-0072.2010.00389\_4.x
- PNUD. (2017). *Relatório de Desenvolvimento Humano Nacional - Movimento é Vida: Atividades Físicas e Esportivas para Todas as Pessoas: 2017*. – Brasília: PNUD. Disponível em:



- <<https://www.ufrgs.br/redecedesrs/biblioteca/movimentoevida/>>. Acesso em 20 de ago. 2020.
- Rosa, R. L. (2011). *A Política Nacional do Esporte e Sua Relação Entre o Global e o Local*. Dissertação de Mestrado. Curitiba: Universidade Federal do Paraná.
- Ribeiro, C. H. V. (2019). Turismo esportivo e seu papel no desenvolvimento econômico e social. In: *Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo. Turismo em Pauta: quem pensa e faz o Turismo acontecer*. Rio de Janeiro: Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo, pp. 37 - 42.
- Rojó, J. R., & Rocha, F. F. (2018). Análise do perfil dos corredores e eventos de corridas de rua da cidade de Curitiba-PR. *Educación Física y Ciencia*, 20 (4).
- Rosa, J. P. (2013). *Corridas de rua: aprendizagens no tempo presente*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina.
- Sá, M. G. (2009). Reflexividade, cidadania e subpolítica: partindo de Ulrich Beck. *Revista Pós Ciências Sociais (UFMA)*, 6(12), pp. 243 - 256.
- Santos, E. S. (2012). Capacidade Fiscal per capita dos municípios e difusão do Programa Segundo Tempo/ME. In: *8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. Gramado.
- Santos, E. S. (2015). Para pensar a análise de políticas públicas em Educação Física, Esporte e Lazer. In: E. S. Santos & A. C. R. Leiro (orgs). *Políticas públicas de esporte e lazer: diálogos*. Petrolina, PE: UNIVASF.
- Silva, D. S.; Borges, C. N. F.; & Amaral, S. C. F. (2015). Gestão das políticas públicas do Ministério do Esporte do Brasil. *Revista Brasileira de Educação Física e Esporte*, 29(1), pp. 65-79. DOI: 10.1590/1807-55092015000100065
- Solar Cubillas, L. V. (2015). El deporte para todos, cuestión de Estado. El deporte para todos en Europa y en España (I) 1/2. *Revista Española de Educación Física Y Deportes*, s/v(409), pp. 65-91.
- Souza, D. L.; Vialich, A. L.; Eiras, S. B. & Mezzadri, F. M. (2010). Determinantes para a implementação de um projeto social. *Motriz*, 16(3), pp.689-700. DOI: 10.5016/1980-6574.2010v16n3p689
- Souza, J. & Marchi Júnior, W. (2010). Os “legados” dos megaeventos esportivos no Brasil: algumas notas e reflexões. *Motrivivência*, s/v (34), pp. 245-255. DOI: 10.5007/2175-8042.2010n34p245
- Souza, J.; Medeiros, C. C. C.; Almeida, B. S. & Marchi Júnior, W. (2012). Metodologia do Ensino e da Pesquisa em Sociologia do Esporte na Universidade Federal do Paraná: o programa investigativo do Centro De Pesquisa em Esporte, Lazer e Sociedade. *Motrivivência*, 24 (38), pp. 247-261. DOI: 10.5007/2175-8042.2012v24n38p247
- Souza, J. (2021). Do homo movens ao homo academicus: Rumo a uma teoria reflexiva da Educação Física.
- Starepravo, F. A. (2013). *Esporte, política e ciência: a produção científica sobre políticas públicas de esporte e lazer no Brasil*. Curitiba: CRV.
- Starepravo, F. A. (2011). *Políticas públicas de esporte e lazer no Brasil: aproximações, intersecções, rupturas e distanciamentos entre os subcampos político/burocrático e científico/acadêmico*. Tese de Doutorado. Curitiba: Universidade Federal do Paraná.
- Starepravo, F. A.; Souza, J. & Marchi Júnior, W. (2013). Políticas públicas de esporte e lazer no Brasil: Uma argumentação inicial sobre a importância da utilização da teoria dos campos de Pierre Bourdieu. *Revista Brasileira de Ciência e Esporte*, 35(3), pp. 785-798. DOI: 10.1590/S0101-32892013000300018
- Starepravo, F. A.; Souza, J. & Marchi Júnior, W. (2012). A teoria dos jogos competitivos de Norbert Elias como alternativa à leitura das políticas públicas de esporte e lazer no Brasil. *Revista Brasileira de Educação Física e Esporte*, 26(4), pp. 657-665. DOI: 10.1590/S1807-55092012000400010
- Starepravo, F. A.; Souza, J. & Marchi Júnior, W. (2011). Políticas Públicas de Esporte e Lazer no Brasil: uma Proposta Teórico-Metodológica de Análise. *Movimento*, 14(3), pp. 233-251. DOI: 10.22456/1982-8918.18420
- Starepravo, F. A.; Nunes, R. J. S. & Marchi Júnior, W. (2009). Agenda de pesquisa em políticas públicas de esporte e lazer: uma leitura a partir do GTT de Políticas Públicas no XV Congresso Brasileiro de Ciências do Esporte. In: *Anais do XVI Congresso Brasileiro de Ciências do Esporte [e] III Congresso Internacional de Ciências do Esporte / Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte*. Salvador.
- Toledo, R. M. (2014). *As políticas públicas e o direito “social” ao esporte: uma análise a partir do estado do Paraná (1995-2010)*. Tese de Doutorado. Curitiba: Universidade Federal do Paraná.



- Tubino, M. J. G. (1996). O esporte no Brasil, do período colonial aos nossos dias. São Paulo: IBRASA.
- Tubino, M. G. (2005). Educação Física e o Esporte do Ocidente no Século XX. *Arquivos em Movimento*, 1(2), pp. 99-100.
- Velasco, C.; Ramalho, G.; Massuela, L. & Reis, T. (2018). Malha cicloviária das capitais cresce 133% em 4 anos e já passa de 3 mil quilômetros. Portal G1 de notícias, 28 de agosto de 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/08/28/malha-cicloviaria-das-capitais-cresce-133-em-4-anos-e-ja-passa-de-3-mil-quilometros.ghtml>>. Acesso em 10 nov. 2020.
- Veronez, L. F. C. (2005). Quando o Estado joga a favor do privado: as políticas de esporte após a Constituição de 1988. Tese de Doutorado. Campinas: Universidade Estadual de Campinas.
- Villa, M. (2014). Ditadura à brasileira – 1964-1985: a democracia golpeada à esquerda e à direita. São Paulo: LeYa.

Recebido em: 21/12/2020

Aceite em: 05/02/2021

Endereço para correspondência:

Pedro Henrique Iglesias Menegaldo1  
[menegaldo@gmail.com](mailto:menegaldo@gmail.com)



Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Attribution 3.0

