

RESUMO EXECUTIVO

O valor intrínseco da prática de atividades físicas e esportivas (AFEs), bem como a relação positiva entre as mesmas e a saúde, a sociabilidade, a cognição, a produtividade e a qualidade de vida como um todo, já está bem estabelecido. Ainda assim, a maioria das pessoas não está envolvida com essas práticas. Esse Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano pressupõe que as AFEs têm o potencial de enriquecer a vida e ampliar a liberdade de escolha de cada uma e de cada um, constituindo um direito das pessoas, e não um dever. Portanto, advoga fortemente que os governos adotem políticas públicas condizentes com a importância das AFEs para o desenvolvimento humano, bem como prescreve que o setor privado e as organizações da sociedade civil promovam iniciativas no mesmo sentido.

Sem negar o vasto campo das AFEs que acontecem por motivos de deslocamento, atividades ocupacionais e domésticas, o relatório toma partido ao escolher as práticas realizadas no tempo livre, em contextos de lazer, para traçar as relações com o desenvolvimento humano. Entende-se que o caráter de liberdade,

central ao conceito de desenvolvimento humano, se exprime de forma mais efetiva nas práticas realizadas no tempo livre do que nas demais, além de serem entendidas como parte dos direitos sociais de todo e qualquer cidadão.

Nessa trilha, o relatório denomina como *atividades físicas e esportivas* o conjunto de práticas que exige significativo envolvimento e movimentação corporal ou esforço físico, que é realizado predominantemente sem fins produtivos do ponto de vista econômico e ao qual os praticantes conferem valores e sentidos diversos (e por vezes sobrepostos), ligados às dimensões da saúde, aptidão física, competição, sociabilidade, diversão, risco e excitação, catarse, relaxamento e beleza corporal, dentre outras¹.

As análises realizadas a partir dos dados disponíveis sobre a prática e a organização das AFEs no Brasil levaram este relatório a propor seis princípios centrais que devem orientar as ações na área, de modo a aumentar e qualificar o envolvimento das pessoas com as mesmas:

1. As AFEs são um vetor de desenvolvimento humano quando sua prática tem por base uma decisão livre e consciente, que não seja limitada por falta de tempo disponível, de recursos materiais e financeiros e/ou de oportunidades.

Mover-se é uma capacidade valorosa para o desenvolvimento humano e se expressa por meio de diversos funcionamentos (caminhar, dançar, praticar esporte, brincar, pedalar etc.), com significados diferentes para as pessoas em suas vidas. Todas as pessoas têm o potencial de mover-se e praticar AFEs, por isso, essa capacidade deve ser garantida e enriquecida ao longo de toda a vida, para que elas desenvolvam tal potencial e usufruam da mesma (com agência) para tornar suas vidas mais dignas e com mais qualidade.

Há uma multiplicidade de práticas de AFEs e de sentidos atribuídos a essas práticas pelas pessoas. Sem buscar estabelecer uma relação hierárquica entre razões mais utilitaristas (como o benefício à saúde) e razões de âmbito pessoal (como o prazer), o relatório afirma a importância de construir condições objetivas e simbólicas para que as AFEs possam ser acessadas por todas as pessoas, pelas mais diversas razões, tratando-se então efetivamente de uma escolha, tão autônoma quanto possível.

Três condições são entendidas como centrais para definir o grau de liberdade presente nas escolhas das pessoas quanto à prática de AFEs. A primeira delas é o tempo, ou seja, a relação direta entre poder escolher uma dessas práticas e o tempo livre disponível para exercê-la. Em segundo lugar, destaca-se a necessidade de condições materiais e financeiras para a prática de AFEs. A disponibilidade de recursos para usufruir das opções privadas ou a disponibilidade de condições materiais públicas (que vão desde os equipamentos esportivos até a iluminação e a segurança pública) são indispensáveis para a prática de AFEs. A terceira tem caráter simbólico e cultural. O valor de ser ativo está intrinsecamente relacionado às dinâmicas culturais locais, o que impacta – e muitas vezes limita – o tipo de AFEs que são observadas como práticas valoráveis pelas pessoas. A ideia aqui é que a valoração das práticas seja dada por uma decisão livre e consciente da pessoa, afetada em menor medida por uma imposição cultural ou midiática.

2. As políticas de promoção de AFEs e as estratégias para aumentar e qualificar a adesão devem ser elaboradas e implementadas na perspectiva do direito ao acesso às AFEs, e a responsabilidade pela situação atual, e pelo que se pretende para o futuro, deve ser compartilhada entre população, setor público, iniciativa privada e terceiro setor.

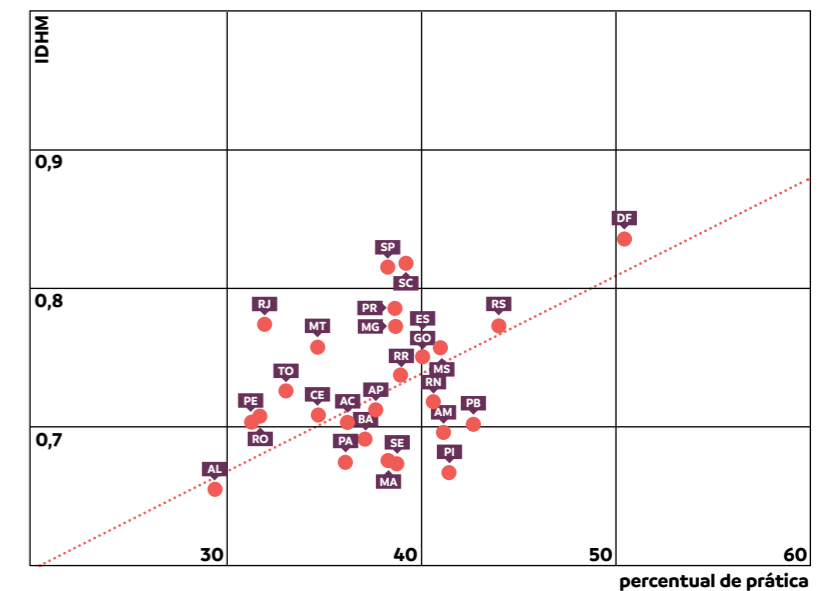
As políticas públicas são a principal ferramenta da sociedade para influenciar na criação das capacidades das pessoas. As políticas vigentes nas diversas áreas, durante os períodos de crise ou de estabilidade, ampliarão ou reduzirão as oportunidades de que dispõem as pessoas para eleger o modo de vida que desejam e valorizam. Além dos governos, a sociedade civil por meio de ONGs, as associações comunitárias, os sindicatos, os grupamentos religiosos, os grupos indígenas, as associações empresariais, as associações profissionais, entre outras, também intervêm na escolha e implementação de novos cursos de ação públicos.

No campo das AFEs não é diferente: políticas e iniciativas dos mais diversos atores devem incidir no modo como os serviços e as oportunidades são oferecidos às pessoas. A realização das Conferências Nacionais do Esporte em 2004, 2006 e 2010, é um exemplo de iniciativa que construiu um espaço de diálogo público para a discussão das políticas relacionadas com o esporte. A participação de todos os interessados permite criar círculos virtuosos de desenvolvimento, ancorados no respeito à diversidade e na justiça social.

A característica distintiva das iniciativas baseadas no enfoque do desenvolvimento humano é o reconhecimento da multidimensionalidade da vida humana e, em concordância com isso, promove-se a busca do bem-estar das pessoas em todos os aspectos e de maneira simultânea. Assim, novas políticas e iniciativas no campo das AFEs deverão incluir, em nome da multidimensionalidade, os setores tradicionalmente associados ao desenvolvimento humano (saúde, educação, economia), outros setores relacionados (segurança, meio ambiente, direitos humanos etc.), além da questão da participação das pessoas nos processos de decisão.

Um modo simples de advogar a favor da implementação de políticas públicas e outras iniciativas no campo das atividades físicas e esportivas é mostrar o seu retorno claro em termos dos indicadores de desenvolvimento humano. A ligação entre a prática de atividades físicas e esportivas e o desenvolvimento humano da população brasileira pode ser evidenciada na relação entre o percentual da população que pratica AFEs e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) das Unidades da Federação (UF). Observam-se variações positivas entre o percentual da população que pratica AFEs e o IDHM: conforme aumenta o percentual da população que pratica atividades físicas e esportivas nas UFs brasileiras, aumenta também o seu IDHM.

GRÁFICO RE.1 Percentual da população que pratica atividades físicas e esportivas e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) das Unidades da Federação (UF) brasileiras, em 2015



3. O quadro de iniquidade no acesso às AFEs existente no Brasil deve ensejar a adoção de medidas que aumentem e qualifiquem a adesão às AFEs, especialmente nos grupos menos favorecidos.

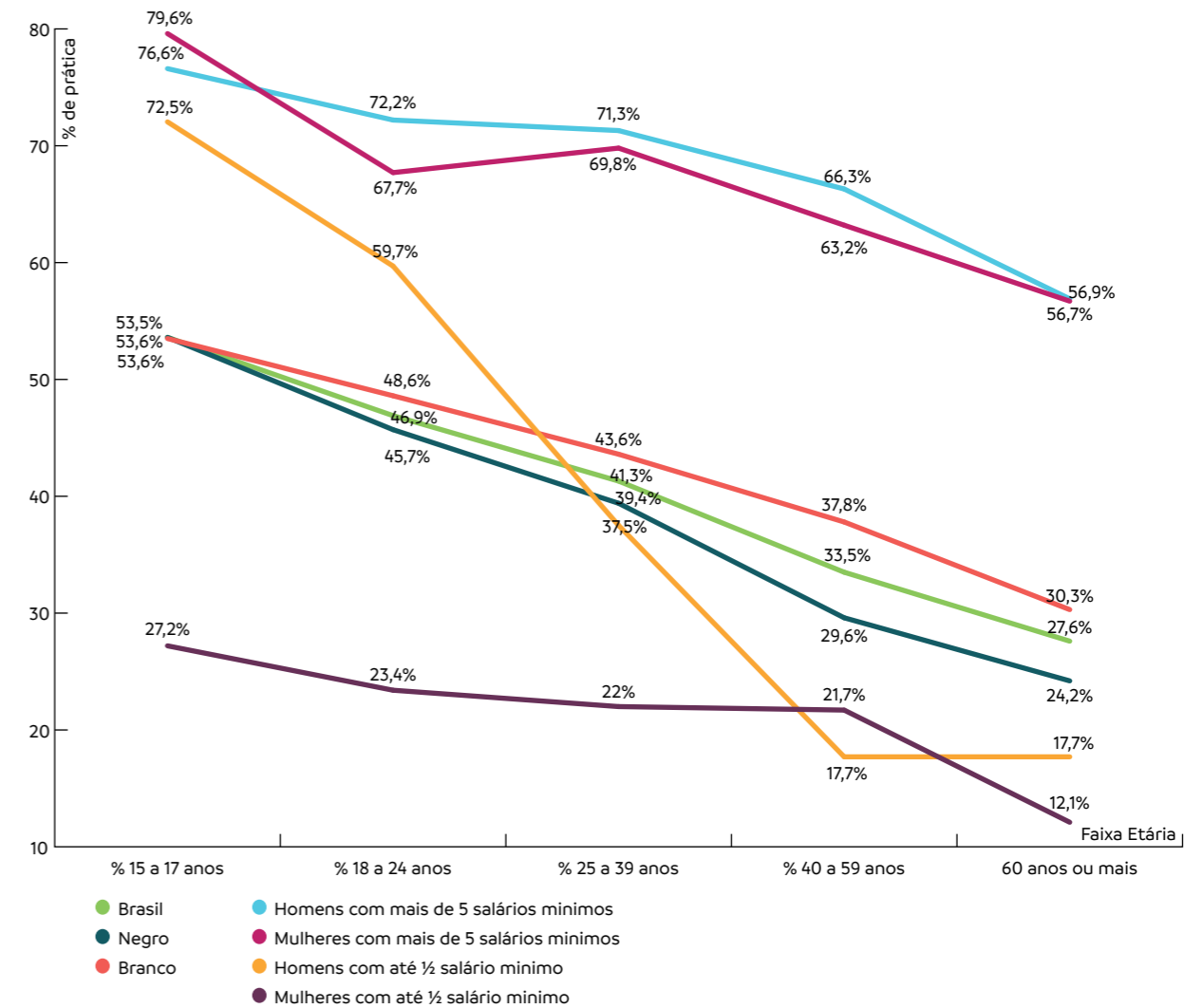
Ainda que seja complexo definir um percentual único de praticantes de AFEs no Brasil, pois o dado pode variar significativamente de acordo com os parâmetros utilizados (frequência de prática, período de referência, quantidade de tempo etc.), uma conclusão geral é possível: o percentual é baixo, em torno de 30% ou menos.

Somado a isso, as disparidades existentes no Brasil em termos de raça, gênero, situação econômica, nível de instrução etc. são refletidas também no problema do acesso às AFEs no país. Características como ser jovem, homem, branco, de alto nível socioeconômico e alto grau de instrução estão frequentemente vinculadas a um nível mais alto de prática das AFEs, ao passo que características como ser idoso, mulher, negro, de baixo nível socioeconômico ou baixo grau de instrução estão frequentemente vinculadas a um nível mais baixo de prática de AFEs.

Assim, existem relações claras entre a possibilidade de uma pessoa praticar AFEs e o grupo social ao qual pertence, segmentado por marcadores como sexo, raça, idade, nível de instrução, rendimento mensal domiciliar *per capita* e suas combinações. Esses marcadores, de distintas formas e em proporções diferentes, modulam tanto a possibilidade de praticar AFEs como a frequência de realização da prática, a modalidade praticada e os motivos que a impulsionam.

Os dados analisados reforçam a compreensão de que realizar AFEs não se restringe somente a uma decisão individual, mas é também produto de como a sociedade pauta a vida coletiva. Isso significa que aconselhar os indivíduos a praticarem mais AFEs, sem criar oportunidades efetivas para as pessoas se engajarem com as práticas, nem enfrentar os condicionantes sociais que limitam o envolvimento, dificilmente mudará o cenário.

GRÁFICO RE.2 Perfil de praticantes de atividades físicas e esportivas, no Brasil



Fonte: PNAD, 2015 (Elaboração própria).

4. É preciso ampliar a compreensão do papel das AFEs como ferramenta para melhorar a saúde: o foco deve ser a promoção da saúde, e não somente o tratamento e a prevenção de doenças. A cooperação entre o nível de escolha individual e o nível de escolha coletiva deve garantir esse novo modo de funcionamento.

As AFEs têm sido tradicionalmente entendidas como uma importante estratégia para prevenir e tratar doenças. Há significativa evidência científica da relação positiva entre a prática de AFEs e a saúde óssea, mental, neurológica, cardiovascular e, mais recentemente, também com o desempenho cognitivo. Estimativas apontam que em torno de 5% das mortes prematuras no país são decorrentes da inatividade física². Estudos também analisam o impacto na produtividade das pessoas e nos gastos públicos com saúde. Calcula-se que 15% dos custos do Sistema Único de Saúde (SUS) com internações em 2013 são atribuíveis à inatividade física³.

Dessa forma, o relatório reconhece os vínculos inegáveis entre as AFEs e a saúde e entende que é preciso fortalecer e ampliar a compreensão do papel das mesmas nesse campo. Para isso, propõe que o foco seja a promoção da saúde, e não somente o tratamento e a prevenção de doenças. Entende a questão da saúde desde uma perspectiva sistêmica, relacionando a promoção das AFEs e da saúde em processos interconectados e dinâmicos, que se reforçam mutuamente.

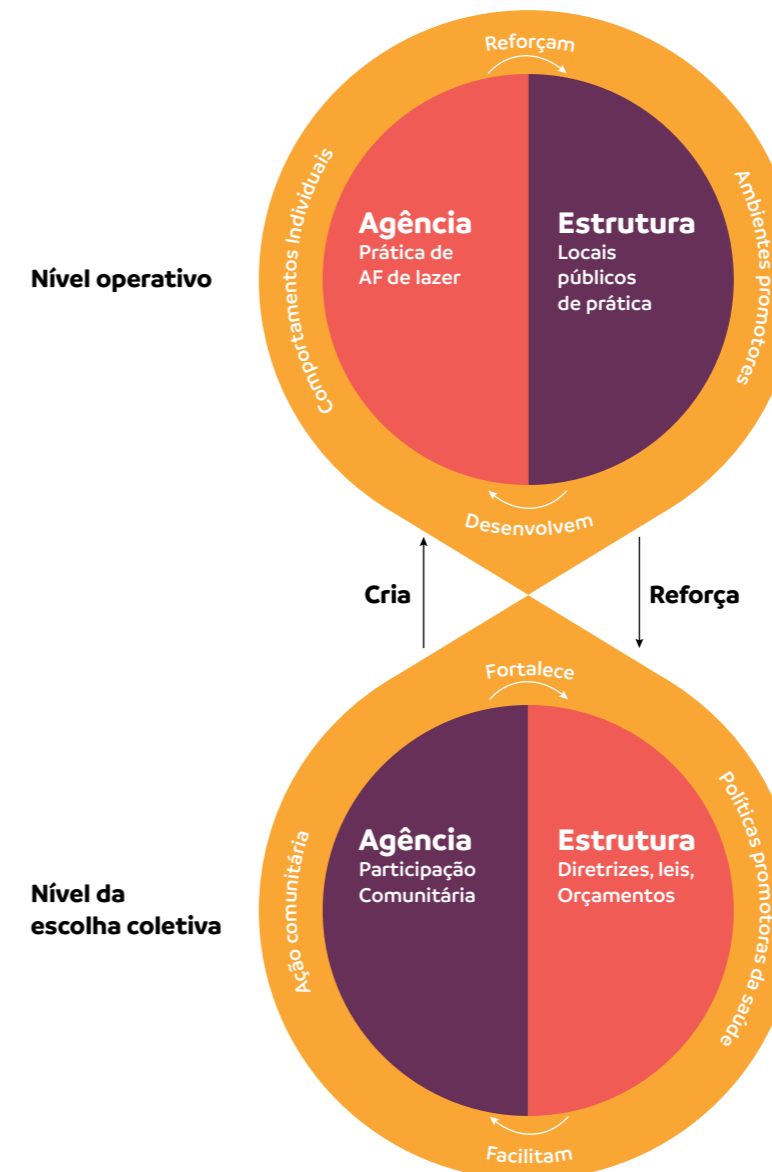
Assim, para que seja possível atingir o objetivo de aumentar o número de praticantes de AFEs, é necessário pensar em políticas nos níveis de agência (capacidade dos indivíduos agirem) e de estrutura (conjunto de regras e recursos que é produzido pela agência dos indivíduos). Ou seja, as políticas devem estar focadas não só nos elementos relacionados à agência (prática de AFEs, participação comunitária etc.), mas também em elementos estruturantes (locais de prática, leis,

orçamentos etc.), de maneira que os comportamentos individuais e coletivos atuem em conjunto para a promoção da saúde.

Ainda pensando em impulsionar o envolvimento da população com as AFEs, o relatório apresenta algumas estratégias possíveis para fomento da prática. De modo geral, as estratégias estão organizadas em três grandes abordagens:

- *Informacional e campanhas de massa:* estratégias para mudar conhecimentos e atitudes da comunidade por meio de campanhas de massa pela mídia (mensagens ou propagandas em jornais, rádio ou televisão) ou mensagens de incentivo à prática de AFEs em ambientes estratégicos, como escola e trabalho.
- *Comportamental e social:* estratégias para ensinar habilidades para mudar e manter comportamentos (como aconselhamento individual) e criar ambientes sociais e organizacionais que facilitem essas mudanças (como planejamento de metas para adoção de comportamentos saudáveis na comunidade escolar).
- *Ambiental e políticas voltadas à comunidade:* estratégias múltiplas de tomada de decisão visando melhorar a acessibilidade, comodidade e segurança dos locais para a prática de AFEs, aliadas a ações de cunho físico, organizacional e educacional (por exemplo, articulação intersetorial, mudanças físicas no ambiente de prática de AFEs e fomento de estratégias educacionais para melhoria de aspectos como acessibilidade e segurança).

FIGURA RE.1 Exemplo de promoção das atividades físicas e esportivas para a saúde como processos interconectados e dinâmicos



Fonte: adaptado de Rütten e Gelius, 2011.

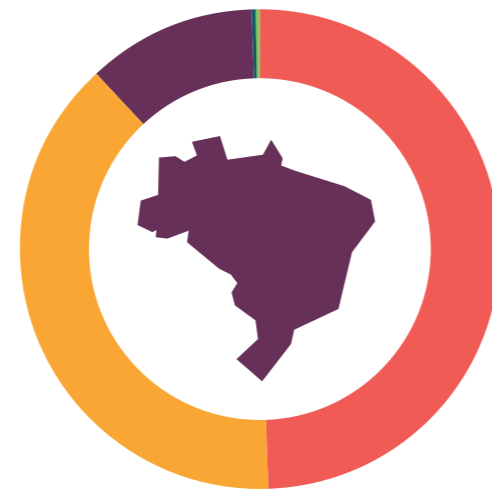
5. As escolas precisam transformar-se em Escolas Ativas, para que os educandos tenham experiências significativas e prazerosas, capazes de fazer com que os mesmos levem as AFEs para e por toda a sua vida.

O espaço escolar tem papel central na construção dos conhecimentos e hábitos da população no que diz respeito às AFEs. Por isso, só será possível aumentar e qualificar o envolvimento da população com as AFEs se houver uma abordagem diferenciada nas escolas. O relatório apresenta uma proposta de Escola Ativa, baseada na problematização da distribuição do tempo na escola, da arquitetura e do mobiliário dos espaços escolares, das regras de conduta da escola e da relevância das AFEs no desenvolvimento humano dos estudantes.

A proposição da Escola Ativa, defendida na perspectiva do desenvolvimento humano, trata de fazer da escola um local em que o *mover-se* seja compreendido como uma *capacidade humana valorosa* na vida das pessoas e, por isso, deve se concretizar como uma *oportunidade* central a ser garantida na vida dentro da escola. Para isso, deve permear todas as suas rotinas, tempos e espaços, para que as pessoas tenham liberdade de serem ativas na direção de seu pleno desenvolvimento humano.

Buscando alcançar a situação concreta do sistema escolar brasileiro, o relatório propõe uma Escala de Escola Ativa (EEA) para mensurar a qualidade de "ser ativa" das escolas. A escala varia do *Nível Insuficiente*, que caracteriza escolas com condições bastante precárias para a promoção das AFEs, até o *Nível Pleno*, que caracteriza escolas com uma cultura e infraestrutura instituída de valorização e promoção das AFEs. Entre os diversos resultados demonstrados pela escala, e também pela análise de pesquisas nacionais relacionadas ao tema, destaca-se que somente 0,55% das escolas brasileiras podem ser consideradas Escolas Ativas (estão no *Nível Pleno* e *Avançado*), enquanto 38,56% das escolas estão no *Nível Insuficiente*.

GRÁFICO RE.3 Distribuição das escolas públicas e privadas na Escala de Escolas Ativas, no Brasil



| | |
|---------------|----------------------|
| 38,56% | Insuficiente |
| 49,60% | Elementar |
| 11,29% | Intermediário |
| 0,52% | Avançado |
| 0,03% | Pleno |

Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa PNUD-INEP de 2017 sobre Escolas Ativas.

Para o enfrentamento dessa situação, o relatório ressalta: 1) há uma condição vital latente, a de que as crianças e jovens são ativos, o que é um ponto de partida muito vantajoso ao se pensar em como oportunizar mais movimento nas escolas; e 2) muitas adaptações podem ser feitas na arquitetura escolar de modo a impactar a ampliação das possibilidades de movimento.

Falar de Escolas Ativas não implica em tratar somente de aspectos normativos, de mudança de leis e regras, ou ainda somente da Educação Física escolar. Para que se construa uma Escola Ativa é necessário advogar em favor das AFEs para toda a comunidade escolar (gestores, professores, funcionários, estudantes, famílias), na escola e fora dela, tendo como pressupostos básicos:

- Fomentar e celebrar o mover-se na escola como expressão das individualidades e construção das relações sociais.
- Considerar as necessidades diárias de atividade física preconizadas para crianças e jovens, diante das evidências da sua relação com a saúde, bem-estar e desenvolvimento.
- Promover a experiência e a aprendizagem de e sobre as AFEs que permitam a autonomia e liberdade da comunidade escolar quanto à atuação individual e social em relação às práticas corporais na sua vida e na sua comunidade.
- Garantir a participação democrática da comunidade escolar no esforço para tornar a escola mais ativa.

6. É necessária uma nova visão para o Sistema Nacional do Esporte que invista na melhora das condições para que todas as pessoas possam praticar, sempre e quando essa seja a sua escolha.

A população brasileira entende que o poder público deve investir nas AFEs⁴. No entanto, o foco deveria ser a população em geral e não somente o esporte de alto rendimento. Ainda há no setor público uma ideia amplamente disseminada de que o investimento no esporte de alto rendimento, por meio da emergência de “heróis esportivos”, incentiva a população em geral a praticar AFEs. Evidentemente, os heróis esportivos são inspiração para muitas pessoas, não somente para a realização de novas modalidades esportivas, mas também em termos de superação, disciplina, força de vontade. São matéria de orgulho e eventualmente fazem a diferença já que em alguns casos as pessoas passam a praticar esportes que antes não praticavam, ampliando o seu repertório. No entanto, essa visão precisa ser ampliada na direção de um novo Sistema Nacional de Esporte que reconheça que o fomento ao esporte de alto rendimento e a promoção de atividades físicas e esportivas para todas as pessoas possuem lógicas distintas, mas precisam ser tratadas de maneira integrada, complementar, sem que um se sobreponha ao outro.

Em geral, o investimento público não tem como objetivo diminuir a desigualdade no acesso às AFEs entre os grupos sociais, ao contrário, tende a aprofundá-la. Tradicionalmente o maior investimento público se concentra nos jovens, nos homens e nas pessoas já envolvidas (esportistas), enquanto os setores que mais necessitariam do apoio do poder público são os que menos recebem, como no caso das pessoas idosas, das mulheres e dos não esportistas.

O Sistema Nacional de Desporto (SND) atual, cuja finalidade é promover as práticas esportivas de alto rendimento, concentra a quase totalidade de recursos públicos destinados às AFEs, mesmo respondendo por apenas 7,6% do total

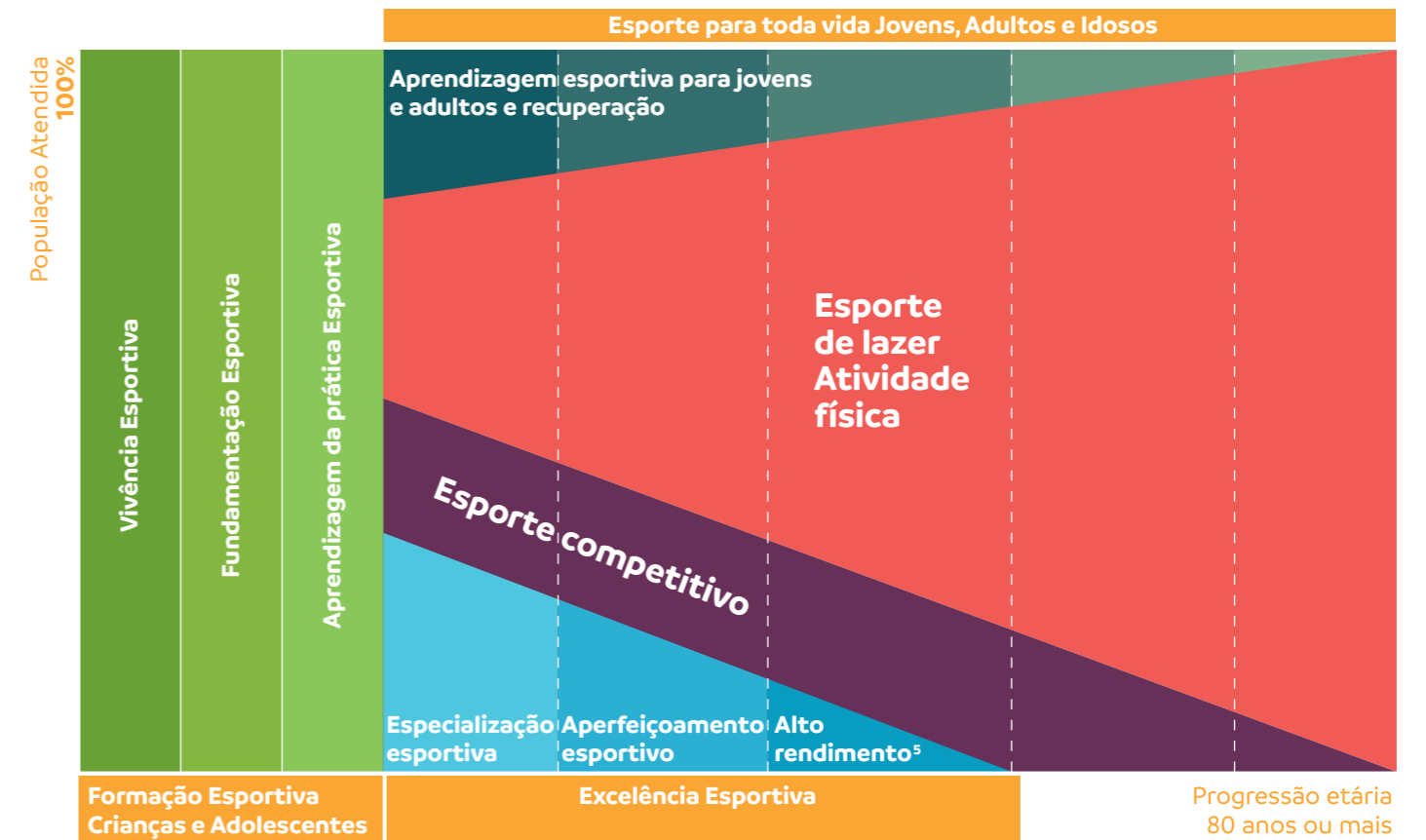
da população brasileira que pratica AFEs. Sendo assim, e em consonância com as Conferências Nacionais do Esporte, o relatório advoga no sentido de que o país construa um novo Sistema Nacional de Esporte, composto por uma estrutura aberta e descentralizada, que permita a implementação de políticas intersetoriais para o fomento das AFEs. Esse sistema deverá ainda garantir a existência de mecanismos democráticos de participação, com práticas robustas de monitoramento, avaliação, transparência e controle social.

O fortalecimento do Sistema Nacional do Esporte é entendido como elemento necessário para a garantia do direito ao esporte, conforme exposto na Constituição Federal, cuja determinação é de que o fomento público deve ser direcionado principalmente ao esporte educacional. A Constituição também preza pelo fomento ao lazer, como forma de promoção social, e, diante disso, fortalece-se a importância do esporte de participação, com ações direcionadas a todo o ciclo de vida das pessoas, permitindo uma pluralidade de práticas. Nessa perspectiva, o fomento ao esporte deveria se voltar para sua manifestação mais democrática, aquela que atende à satisfação das necessidades e melhoria das condições de vida da população, seja por meio da escola ou da prática do lazer.

Desde setembro de 2015, quando a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, com seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) foi lançada, o mundo conta com um novo marco para o desenvolvimento global.

O relatório entende que as AFEs fazem parte dessa agenda: seja como elemento central para alcançar o Objetivo 3 – Saúde e Bem-Estar; seja como instrumento para facilitar o alcance de outros objetivos, como os relacionados com a

FIGURA RE.2 Visão do Novo Sistema Nacional de Esporte



Fonte: Ministério do Esporte. Proposta de Sistema Nacional do Esporte, 2015.

educação, as desigualdades sociais, a cultura e o lazer, ou ainda com as necessidades básicas e a proteção social. Assim, aumentar e qualificar a prática de AFEs pode ser fundamental para a promoção dos ODS, tanto quanto promover os ODS pode ser decisivo para aumentar e qualificar o envolvimento das pessoas com as AFEs.

Nesse cenário, de mudanças que se fazem necessárias em nível global e nacional, as AFEs podem e devem ser cada vez mais objeto de reflexão e de ações planejadas na perspectiva do desenvolvimento humano. É fundamental que as pessoas possam, partindo de uma decisão livre e consciente, envolver-se com a prática que mais tem razão para valorar, ampliando dessa forma suas capacidades e possibilidades de escolha.

NOTAS

- 1 Desse modo, as atividades físicas e esportivas ocupacionais, realizadas por atletas e outros profissionais, bem como as domésticas, não são objeto de reflexão deste relatório.
- 2 REZENDE et al., 2015.
- 3 BIELEMANN et al., 2015.
- 4 IBGE, 2017.
- 5 No sistema atual, todos os investimentos se concentram nessa faixa azul clara.